

Vergaderjaar 2016–2017

31 570

Herziening Grondwet

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2016

Inleiding

Naar aanleiding van mijn Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester van 17 april 2015¹ heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken mij bij brief van 1 mei 2015 om een aanvullende beschouwing over de rol en positie van de burgemeester verzocht. Voorts heb ik in het plenair debat over de eerste lezing van de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming op 21 april 2015 aan de Eerste Kamer toegezegd regie te zullen voeren in de discussie over de aanstellingswijze en positie van de burgemeester. In mijn brief van 15 december 2015 heb ik geschetst hoe ik invulling zou geven aan die regierol.²

In het eerste deel van deze brief doe ik verslag van de activiteiten die ter uitvoering van die toezegging hebben plaatsgevonden. Zoals eerder gesteld, heb ik mij verantwoordelijk gevoeld een ordentelijke discussie te organiseren op basis van kennis en inzichten; het ging daarbij niet om het bereiken van een gedeeld eindbeeld. Er zijn expertbijeenkomsten georganiseerd en interviews afgenomen; er is zowel publieks- als wetenschappelijk onderzoek verricht; de Raad voor het openbaar bestuur heeft advies uitgebracht; op 20 juni jl. heeft de werkconferentie «De burgemeester van de toekomst» plaatsgevonden; en de Kring van commissarissen van de Koning en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters hebben een reactie gegeven. In het tweede deel van deze brief, paragraaf 7, trek ik daaruit enkele samenvattende conclusies ten aanzien van de rol en positie van de burgemeester. Daarmee geef ik uitvoering aan het verzoek om een aanvullende beschouwing uit te brengen.

¹ Kamerstuk 31 570, nr. 29.

² Kamerstuk 31 570, nr. 31.

Met de verkiezingen voor de Tweede Kamer in het vooruitzicht, nemen sommige politieke partijen thans een standpunt in over de aanstellingswijze van de burgemeester. Zoals verwoord in de notitie van 17 april 2015 is het kabinet van mening dat de discussie eerst zou moeten gaan over de rol en positie van de burgemeester, en dan pas naar de aanstellingswijze zou moeten worden gekeken. In de notitie is ook opgemerkt dat een keuze met betrekking tot de aanstellingswijze pas aan de orde is na aanvaarding van de tweede lezing van de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming, hetgeen in lijn is met wat bij de behandeling van de eerste lezing door de indiener en de regering is benadrukt. De aanstellingswijze moet voortvloeien uit de rol en positie van de burgemeester, moet ondersteunend zijn aan het ambt, en niet andersom. Naast maatschappelijke ontwikkelingen en politieke opvattingen die van invloed zijn op het ambt van burgemeester, kan de discussie voorts niet los worden gezien van de discussie over de toekomstige organisatie en inrichting van het openbaar bestuur als geheel; een discussie die momenteel gaande is naar aanleiding van onder andere het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur, het rapport van de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur en de lopende herzieningstrajecten rondom het lokaal belastinggebied en de financiële verhoudingen.

1. Expertbijeenkomsten en interviews

Zoals ik in de brief van 15 december 2015 reeds aankondigde, heeft mijn ministerie om het debat over de rol en positie van de burgemeester goed te kunnen voeren allereerst vier expertbijeenkomsten georganiseerd. Tijdens de expertbijeenkomsten lag de focus niet op de aanstellingswijze, maar op de rollen van de burgemeester, op de trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op zijn functioneren en op de waarden van het ambt. De eerste bijeenkomst was met vertegenwoordigers van de beroepsverenigingen (Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), Wethoudersvereniging, Raadslid.nu, Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en Vereniging van Griffiers (VvG)), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Kring van commissarissen van de Koning. De tweede bijeenkomst was met vertegenwoordigers van diverse disciplines uit de wetenschap.

Tijdens de derde bijeenkomst is gesproken met vertegenwoordigers van de wetenschappelijke instituten en de bestuurdersverenigingen van politieke partijen.

Tijdens de vierde bijeenkomst ten slotte lag de nadruk op vraagstukken betreffende openbare orde en veiligheid en waren onder andere de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie vertegenwoordigd. De bijeenkomsten werden voorgezeten door respectievelijk mevrouw Spies (oud-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, thans burgemeester van Alphen aan den Rijn), de heer Cohen (oud-burgemeester van Amsterdam, thans o.a. hoogleraar Thorbeckeleerstoel Universiteit Leiden), de heer Wiebenga (lid van de Raad van State en oud-burgemeester) en mevrouw Bernds en (o.a. oud-burgemeester en oud-korpschef).

Ter verdieping en inkleuring van de uitkomsten van de expertbijeenkomsten is voorts een aantal interviews afgenomen met burgemeesters van grote, middelgrote en kleine gemeenten in verschillende delen van het land. Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de veiligheidsketen, alsmede met enkele wetenschappers. Door deze interviews konden de uitkomsten van de expertbijeenkomsten worden getoetst en nader geduid. Ik ben de voorzitters en de deelnemers van de expertbijeenkomsten, alsmede de geïnterviewden, zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan de discussie.

Vertrekpunt

Als vertrekpunt voor de discussie in de expertbijeenkomsten is grofweg het volgende kader gehanteerd. De burgemeester heeft op grond van de Gemeentewet een drietal hoofdtaken: hij is voorzitter van de raad, voorzitter en tevens lid van het college en eenhoofdig bestuursorgaan met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. Aan die taken zijn bevoegdheden gekoppeld: sommige meer procedureel, als voorzitter, andere sterk inhoudelijk, zoals ten aanzien van openbare orde en veiligheid.

Binnen dit kader van taken en bevoegdheden vervult de burgemeester verschillende rollen. Het onderzoek *Majesteitelijk & Magistratelijk*³ onderscheidt er zes: voorzitter, verbinder, burgervader/-moeder, ambassadeur, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder in algemene dienst. Bij elkaar genomen vormen bovenstaande rollen het basale functieprofiel van de Nederlandse burgemeester. Binnen dit profiel worden verschillende accenten gelegd en aan dit profiel worden soms specifieke elementen toegevoegd: projecttrekker, visionair, regioburgemeester en gemeenschapsman/-vrouw. Ten slotte zijn er nog zes waarden van goed bestuur voor de burgemeester te onderscheiden: integriteit, onafhankelijkheid, onpartijdigheid, responsiviteit, rechtmatigheid en doelmatigheid.

De taken en bevoegdheden van de burgemeester, de rollen die hij vervult en de accenten die hij daarbij legt, alsmede de dominante waarden bij de vervulling van het ambt zijn alle van invloed op de formele, institutionele positie van de burgemeester: de wijze waarop hij zich verhoudt tot de raad en het college c.q. de wethouders. De burgemeester is voor al zijn doen en laten verantwoording verschuldigd aan de raad, die grondwettelijk het hoogste orgaan is. Voorts heeft de raad door het recht van aanbeveling feitelijk de doorslaggevende stem gekregen bij de selectie van kandidaten bij de benoeming, bij de herbenoeming en bij het (onvrijwillig) ontslag van de burgemeester. De burgemeester werkt in het college samen met de door de raad benoemde wethouders; het dagelijks bestuur is collegiaal van vorm.

Rollen en waarden

Tijdens de expertbijeenkomsten is uitvoerig stilgestaan bij de waarden die het ambt van burgemeester vertegenwoordigt. In de discussies bleek telkens dat onafhankelijkheid en voorts onpartijdigheid de meest dominante waarden zijn die aan het ambt van burgemeester worden gekoppeld. Met onafhankelijkheid wordt bedoeld op de institutionele positie van de burgemeester, dus de vraag hoe hij zich tot de raad en het college c.q. de wethouders verhoudt; daar ligt een relatie met de aanstellingswijze. Met onpartijdigheid wordt bedoeld op het niet-partijpolitieke profiel van de burgemeester, wat overigens niet wil zeggen dat burgemeesters geen uitgesproken opvattingen zouden mogen hebben over bepaalde zaken; ook hier ligt een relatie met de aanstellingswijze. De waarden van onafhankelijkheid en onpartijdigheid worden zo algemeen gedeeld, dat zij volgens de meeste deelnemers ook bij een andere positionering en aanstellingswijze van de burgemeester tot uitdrukking zouden moeten worden gebracht. Velen waren voorts van mening, en in het bijzonder vertegenwoordigers uit de veiligheidsketen, dat integriteit en bekwaamheid essentieel zijn voor een burgemeester, ongeacht de aanstellingswijze. Verder benadrukten veel deelnemers het

³ N. Karsten e.a. (red.), *Majesteitelijk & Magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Tilburg University 2014.

belang van een verbindende rol die de burgemeester naar de inwoners van zijn gemeente vervult.

Trends en ontwikkelingen

Een van de belangrijkste ontwikkelingen ten aanzien van de burgemeester is zijn toegenomen rol in het veiligheidsdomein, zo vond men tijdens de expertbijeenkomsten. De burgemeester moet tijdens rampen of crises een leider zijn. De afgelopen jaren heeft hij bovendien nieuwe bevoegdheden gekregen die meer op individuele gevallen zien, ook wel aangeduid als «sociale veiligheid», waarbij de burgemeester zelfs «achter de voordeur» kan kijken en ingrijpen. Dit is van een wezenlijk ander karakter dan de klassieke handhaving van de openbare orde. Ook werd gewezen op de belangrijke rol die burgemeesters in de praktijk vervullen bij het tegengaan van polarisering en radicalisering. Thans vraagt ook de komst van grote groepen migranten, en dan in het bijzonder hun huisvesting en integratie, om een actieve rol van de burgemeester. Daarbij is lang niet altijd sprake van formele taken en bevoegdheden. Burgemeesters nemen in de praktijk echter proactief verantwoordelijkheid en treden op, dikwijls ook op verzoek van het Rijk.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de positie van de burgemeester als gevolg van de dualisering en de toegenomen rol van de gemeenteraad bij benoeming en herbenoeming meer is gepolitiseerd. Daarbij wordt ook gewezen op een toegenomen fragmentatie van de politiek en op «verruwing» van het politieke klimaat. De thans ook formeel vastgelegde verantwoordelijkheid van de burgemeester bij het bewaken van de bestuurlijke integriteit moet eveneens in die context worden gezien. Door deze ontwikkelingen is het ambt van burgemeester zwaarder geworden. Het aantal niet-herbenoemde en aftredende burgemeesters werd in dat verband door sommige deelnemers als een punt van zorg ervaren. Andere deelnemers merkten op dat het niet-herbenoemen en aftreden dikwijls terecht was, daar waar burgemeesters in de praktijk niet opgewassen bleken tegen hun taak of in geval van een integriteitstekstie.

Ten slotte zijn burgemeesters steeds meer het boegbeeld van hun gemeente geworden. Dat was traditioneel al het geval bij vreugdevolle momenten en herdenkingen, maar steeds meer ook treden burgemeesters als ambassadeur van hun gemeente op om lokale belangen te behartigen richting bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, alsook in intergemeentelijke samenwerking en richting andere overheden (nationaal én internationaal). Burgemeesters vertonen «leiderschap», en de bevolking, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties verwachten ook dat de burgemeester een dergelijke voortrekkersrol vervult, aldus de deelnemers aan de expertbijeenkomsten.

Eisen aan de burgemeesters

Een goede vervulling van het ambt vraagt vooral de juiste competenties van de persoon van de burgemeester. Daarbij werd opgemerkt dat er grote verschillen in rolopvatting en rolvervulling bestaan, afhankelijk van onder meer de gemeentegrootte en de lokale omstandigheden en verhoudingen; «Amsterdam is geen Ameland». Hoewel de formele positie en de aanstellingswijze van de burgemeester in alle gemeenten gelijk is, zijn er materieel grote verschillen tussen gemeenten en de opgaven waar zij voor staan, met als gevolg dat er in de praktijk verschillende typen burgemeesters met bijbehorende competenties zijn.

Vaak zijn rampen, crises en bijzondere openbare orde-incidenten de lakmoesproef voor burgemeesters. Vanwege de samenloop aan rollen wordt goed burgemeesterschap dan zichtbaar; volgens veel deelnemers is dat niet gerelateerd aan de aanstellingswijze, maar vraagt het om de juiste competenties en leiderschap. Lang niet alle deelnemers zagen de toegenomen politisering en verzwaring van het ambt dan ook als een groot vraagstuk. Naar hun inzicht moet de burgemeester «gewoon» bekwaam met politisering en (on)afhankelijkheid in zijn huidige taken en bevoegdheden en in de huidige «mediademocratie» kunnen omgaan.

Perspectieven

Tijdens de expertbijeenkomsten is ten slotte ook gekeken naar de ontwikkelperspectieven voor het ambt, waarbij een verband werd gelegd tussen positie en aanstellingswijze. De deelnemers dachten hier verschillend over, er was geen duidelijke voorkeur voor een bepaald scenario.

Als eerste werd genoemd dat de huidige aanstellingswijze, een Kroonbenoeming op aanbeveling van de raad, zich per saldo goed verhoudt tot de huidige taken en bevoegdheden van de burgemeester, nu de nadruk ligt op zijn onafhankelijke en onpartijdige positie. De ervaren afhankelijkheid van de raad, alsook de politisering van het ambt, zou volgens deze deelnemers niet veel verder moeten toenemen, nu dit model niet veel ruimte meer laat voor doorontwikkeling. Specifiek zou nog eens naar de procedure van herbenoeming gekeken moeten worden.

Andere deelnemers voorzagen een meer organische ontwikkeling van het ambt, waarbij het burgemeesterschap zich ontwikkelt in de context van de eigen gemeente in het verkeer met het college (de wethouders) en de raad. Dit veronderstelt enige ruimte voor differentiatie, waarvan nu overigens reeds feitelijk sprake is, getuige de reeds bestaande accentverschillen. Een fundamentele wijziging in de taken en bevoegdheden van de burgemeester valt hier echter niet te verwachten, aldus deze deelnemers. Volgens hen zou deze ontwikkeling uiteindelijk kunnen uitmonden in de formele benoeming van de burgemeester door de raad, welke thans feitelijk al de doorslaggevende stem bij de benoeming heeft; de burgemeester krijgt dan wel een meer partijpolitiek profiel. Bovenal ontstaat er een existentiële afhankelijkheid van de raad, die onder ogen moet worden gezien.

Weer andere deelnemers voorzagen een nog sterkere ontwikkeling waarin de burgemeester als meest prominente bestuurder bij uitstek de binding met de samenleving moet verbeelden en invullen. Een dergelijke ontwikkeling veronderstelt volgens hen uiteindelijk een sterkere positie en een daarbij behorend eigen mandaat. De introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester vraagt om herbezinning op de relatie met de raad en het college, op taken en bevoegdheden en op een stelsel van conflictbeslechting, aldus deze deelnemers.

2. Uitgevoerde onderzoeken

Onderzoek naar de publieke opinie

In opdracht van mijn ministerie is door onderzoeksbureau Motivaction in de eerste helft van 2016 een onderzoek uitgevoerd naar de publieke opinie met betrekking tot het ambt van burgemeester; dit onderzoek is bijgevoegd. Het is belangrijk ook de opvattingen van de burger mee te nemen in het brede debat over de rol en positie, en uiteindelijk ook de aanstellingswijze van de burgemeester. Onderzocht is het imago van de burgemeesters in Nederland, welke waarden men van belang vindt bij het uitoefenen van het burgemeestersambt, welke rollen de burgemeester zou moeten vervullen, welke positie hij zou moeten bekleden en ten slotte

welke aanstellingswijze het meest passend zou zijn. Om dit na te gaan heeft Motivaction twee onderzoeken uitgevoerd onder een representatieve steekproef van circa 1.000 burgers. Ook hebben vier bijeenkomsten van focusgroepen plaatsgevonden, waarbij onder leiding van een gespreksbegeleider burgers met elkaar in discussie gingen over de rol en positie van de burgemeester alsmede zijn aanstellingswijze.

Uit dit onderzoek blijkt dat burgemeesters bekender zijn bij de bevolking dan andere (politieke) ambtsdragers. Zij genieten ook meer aanzien. Burgers vinden dat burgemeesters veel meer dan andere ambtsdragers rechtvaardig en betrouwbaar zijn en opkomen voor het algemeen belang. De meest herkenbare burgemeestersrollen zijn die van ambassadeur, voorzitter van college en raad en burgervader/-moeder. Met de bevoegdheden van burgemeesters is de bevolking minder bekend. Burgemeesters worden vooral gezien als eerlijke bestuurders die weten wat er speelt in de gemeente. De waarden van integriteit, onpartijdigheid en responsiviteit lijken voor de Nederlandse bevolking dan ook de belangrijkste waarden en eigenschappen van een burgemeester. Een burgemeester mag ook duidelijk eigen standpunten hebben, de bevolking verwacht dat hij of zij zich uitspreekt over bepaalde kwesties.

Vervolgens is gevraagd hoe burgemeesters zouden moeten worden aangesteld. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een geïnformeerde en een ongeïnformeerde mening, hetgeen verschil blijkt uit te maken. In eerste instantie geeft 58% aan positief te staan tegenover een rechtstreeks gekozen burgemeester, 47% staat positief tegenover een door de raad benoemde burgemeester, 38% tegenover de huidige aanstellingswijze.⁴ Vervolgens zijn de respondenten uitgebreider geïnformeerd over de huidige wijze waarop burgemeesters worden aangesteld. De geïnformeerde burger wordt na lezing hiervan negatiever over de rechtstreeks gekozen burgemeester en de door de raad benoemde burgemeester. De geïnformeerde burger vindt de huidige aanstellingswijze na het lezen van de informatie vaker zorgvuldig, betrouwbaar, eerlijk en democratisch. Men is dan negatiever over een aantal aspecten van de twee andere aanstellingswijzen. Zo vindt men de rechtstreekse verkiezing door inwoners minder betrouwbaar en democratisch en de openbare stemming in de gemeenteraad minder zorgvuldig en eerlijk.

Ondanks de verschuivingen ten gunste van de huidige aanstellingswijze blijft de mening ook na het lezen van de informatie verdeeld. De meeste steun bestaat voor de rechtstreeks gekozen burgemeester (50%). Hierna volgt de huidige aanstellingswijze (38%) en ten slotte de door de raad benoemde burgemeester (34%). Ook in de focusgroepen blijkt dat men meer waardering krijgt voor de huidige aanstellingswijze zodra er meer informatie wordt verstrekt over hoe de procedure verloopt en welke organen daarbij betrokken zijn.

Internationaal vergelijkend onderzoek

In opdracht van mijn ministerie hebben de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Twente een staatsrechtelijk en bestuurskundig onderzoek verricht naar de positie en aanstellingswijze van burgemeesters in vier ons omringende landen, te weten België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk; dit onderzoek is bijgevoegd. Het onderzoek besteedt ook aandacht aan de ontwikkeling die het burgemeestersambt in deze landen heeft doorgemaakt en hoe de positie van de burgemeester thans wordt gewaardeerd. Internationaal vergelijkend onderzoek moet uiteraard

⁴ Men kon meerdere voorkeuren opgeven, vandaar dat de percentages optellen tot boven de 100%.

altijd worden geduid in de context van de verschillen die er nu eenmaal bestaan in de staatsinrichting van de afzonderlijke landen. Verschillen vloeien logischerwijze voort uit de aard van het staatsbestel (een federale staat of een gedecentraliseerde eenheidsstaat), de bestuurlijke traditie en de lokale context. Ik heb opdracht tot dit onderzoek laten geven omdat in de discussie over de positie en aanstellingswijze van de burgemeester dikwijls naar het buitenland wordt verwezen, zonder dat daarvoor een adequate kennisbasis aanwezig was. Het onderzoek toont aan dat er grote verschillen in de positie en aanstellingswijze van de burgemeester zijn, alsmede in de plaats van de gemeente in het staatsbestel in relatie tot andere overheden; dat maakt vergelijken lastig. Wat met name opvalt is dat in geen van de onderzochte landen de burgemeester een met de Nederlandse burgemeester vergelijkbaar breed pakket taken en bevoegdheden kent.

België

Het Koninkrijk België is een federale staat, waarin de drie gewesten een dominante rol spelen. Volgens de Belgische Grondwet wordt de burgemeester benoemd door de gewestelijke regering, op voordracht van de gemeenteraad. Hoe de procedure er verder uitziet, is een zaak van de afzonderlijke gewesten, die zelf bevoegd zijn tot regelgeving. In de praktijk is het burgemeesterschap de inzet van de raadsverkiezingen; in Wallonië is de verkiezingsuitslag bindend, in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest volgt een stemming door de raad. De burgemeester is de voorzitter van het dagelijks bestuur (college van burgemeester en schepenen) en heeft gezag over de politie; ook maakt hij deel uit van de raad, maar niet altijd als voorzitter.

Denemarken

Het Koninkrijk Denemarken is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Sinds de staatshervorming van 2007 spelen de (opgeschaalde) gemeenten een belangrijke rol binnen het openbaar bestuur, met veel taken en bevoegdheden en bijbehorende middelen. Zij zijn onderling goed vergelijkbaar en verantwoordelijk voor een groot deel van de uitgaven in de publieke sector. De aanstellingswijze van de burgemeester is uniform geregeld: hij wordt via indirecte verkiezingen door de gemeenteraad uit zijn midden gekozen. De burgemeester is voorzitter en tevens lid van de raad, voorzitter van de financiële commissie (er bestaat geen apart dagelijks bestuur) en staat aan het hoofd van het gemeentelijk bestuursapparaat. Hij heeft echter niet of nauwelijks eigenstandige externe bevoegdheden of gezag over de politie.

Duitsland

De Bondsrepubliek Duitsland is een federale staat en omvat dertien deelstaten en drie stadstaten. Alle Duitse deelstaten kennen een rechtstreeks gekozen burgemeester. De wijze waarop de deelstaten de verkiezing hebben geregeld, onder andere op het terrein van de ambtstermijn en de verdere positie van de burgemeester in het lokaal bestuur (zijn relatie ten opzichte van de raad en het college cq de wethouders), verschilt per deelstaat. Dat geldt ook voor de regelingen omtrent eventuele tussentijdse afzettingsprocedures. Verder heeft de burgemeester een aantal bevoegdheden betreffende de openbare orde en veiligheid en heeft hij gezag over de Ordnungspolizei, een vorm van lokaal (stads)toezicht.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is een eenheidsstaat. Er is geen geschreven Grondwet, dat maakt dat de wetgever een grote mate van vrijheid

heeft bij de inrichting van het lokaal bestuur, hetgeen in de onderscheiden delen van het land (Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland) tot grote verschillen heeft geleid bij de inrichting van het lokaal bestuur. Er zijn verschillende vormen van lokaal bestuur (differentiatie); in sommige gevallen heeft de wetgever bepaald dat de burgemeester rechtstreeks gekozen wordt dan wel dat de raad deze kiest, in andere gevallen is de keuze aan de raad om zelf de burgemeester te kiezen dan wel te bepalen dat die rechtstreeks gekozen wordt. De burgemeesters hebben geen van allen andere specifieke wettelijke taken en bevoegdheden dan het leiding geven aan en/of voeren van het dagelijks bestuur; zij hebben dus ook geen gezag over de politie.

3. Advies Raad voor het openbaar bestuur

Bij brief van 21 maart jl. heb ik u geïnformeerd over mijn adviesaanvraag aan de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) inzake de rol en positie van de burgemeester.⁵ Ik heb de ROB verzocht te reflecteren op de huidige positie van de burgemeester, alsmede welke trends en ontwikkelingen naar zijn oordeel bepalend zullen zijn voor het toekomstig functioneren en wat dit dan betekent voor de toekomstige positionering van de burgemeester in de bredere context van het lokaal bestuur. De voorzitter van de ROB, de heer Wallage, heeft het advies, getiteld «Begin bij het begin», op 20 juni jl. gepresenteerd tijdens de werkconferentie «De burgemeester van de toekomst» en bij brief van 21 juni aan de beide Kamers aangeboden.

De ROB acht het van groot belang dat de besluitvorming over het «hoe nu verder» begint bij het begin: wat voor burgemeester willen we hebben in ons land, hoeveel lokale kleuring dan wel nationale bepaling kan het ambt eigenlijk verdragen en welke wijze van benoemen past bij de maatschappelijke ontwikkelingen en de uitdagingen waarvoor gemeenten zich zien gesteld. Die benadering sluit goed aan bij de opvatting van het kabinet dat het debat eerst gevoerd moet worden over de rol en positie van de burgemeester en pas dan over de aanstellingswijze, dit alles in de bredere context van het debat over de toekomst van het lokaal bestuur.

Verandering van de aanstellingswijze betekent een wijziging van de rol en positie van de burgemeester, en daarmee van de politiek-bestuurlijke verhoudingen, aldus de ROB. Vanwege het ingrijpende karakter van de keuzes die de wetgever hierbij heeft te maken, heeft de ROB een aantal indringende vragen geformuleerd. Dit advies heeft de charme dat het structuur brengt in de discussie. Wel kan het er onbedoeld toe leiden dat de discussie toch primair over de aanstellingswijze gaat. Hieronder bespreek ik de door de ROB geschetste hoofdvragen en reflecteer daarop.

A: Wijzigen bestaand model?

De eerste vraag die de ROB zich stelt is of het huidige stelsel van Kroonbenoeming aanpassing behoeft. De ROB pleit er dan ook voor dat de wetgever bij de tweede lezing van de wijziging van de Grondwet heroverweegt of de aanstellingswijze verandering behoeft, en identificeert daarbij als elementen de democratische legitimiteit van de burgemeester, bestuurlijke onvolkomenheden en persoonlijke en personele kanten van het ambt. Dergelijke overwegingen spelen naar mijn mening echter pas een rol na het aanvaarden van de tweede lezing, als de aanstellingswijze eenmaal een zaak van de wetgever is. Door die vragen reeds bij de tweede lezing te stellen, wordt inhoudelijk een voorschot genomen op die discussie. De regering heeft bij de eerste lezing – net als de indiener –

⁵ Kamerstuk 31 570, nr. 32.

steeds benadrukt dat uitsluitend de vraag aan de orde is of de aanstellingswijze van constitutionele orde is of aan de wetgever kan worden overgelaten.⁶

B: Verkiezing door de gemeenteraad?

De tweede vraag die de ROB behandelt ziet op de mogelijkheid om de gemeenteraad de burgemeester te laten kiezen. De ROB is van mening dat deze mogelijkheid in feite niet veel verschilt van de huidige situatie. In de eerdergenoemde notitie van 17 april 2015 heb ik uiteengezet dat er verschillende modellen zijn voor benoeming van de burgemeester door de raad, zoals er ook verschillende modellen voor Kroonbenoeming en rechtstreekse verkiezing zijn. Al naar gelang welk model men voorstaat, verschilt dit meer of minder van de huidige situatie. Indien de zittings-termijn van de door de raad benoemde burgemeester zes jaar zou blijven, a-synchroon aan de zittingsduur van de gemeenteraad dus, en de procedure een vertrouwelijk karakter behoudt, met inbegrip van een vertrouwenscommissie, dan blijft dit dicht in de buurt van de huidige procedure, waarbij de raad feitelijk de doorslaggevende stem heeft. Indien de benoeming van de burgemeester echter zou volgen op de gemeenteraadsverkiezingen, de zittingstermijn daarmee synchroon zou lopen met die van de raad en de procedure een openbaar karakter zou kennen, dan levert dat een ander model op waarin bijvoorbeeld de lijsttrekkers tevens kandidaat-burgemeester zouden kunnen zijn. Voor beide modellen geldt dat het niet vanzelfsprekend is dat de commissaris van de Koning (als rijksorgaan) nog een rol speelt bij de beoordeling van de kwaliteit van kandidaten en het verloop van het proces dat tot de uiteindelijke «verkiezing» leidt. De raad is in deze variant immers eindverantwoordelijk, de regering – onder wiens verantwoordelijkheid de commissaris valt – speelt geen rol meer in de procedure. Voorts betekent een benoeming door de raad de invoering van een monistisch element in een dualistisch systeem, zoals de ROB ook zelf stelt, dat de burgemeester ook formeel van de raad afhankelijk wordt voor zijn functioneren.

C: Verkiezing door de inwoners?

De derde vraag die de ROB behandelt ziet op een model waarbij de burgemeester door de inwoners wordt gekozen. Met de ROB verwacht ik dat zo'n model verregaande bestuurlijke consequenties met zich zal brengen. In de Beschouwing inzake Hoofdstuk 7 van de Grondwet heb ik geschetst welke grondwettelijke bepalingen hierbij aan de orde zijn. Het gaat dan om het hoofdschap van de raad en de verhouding burgemeester – raad, het collegiaal bestuur en de verhouding burgemeester – wethouders, de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht, alsmede de (on)mogelijkheid van tussentijdse raadsontbinding.⁷ De ROB stelt nog specifiek dat bij verdere politisering van het ambt, tenminste een nadere afweging nodig is waar het de taken en bevoegdheden van de burgemeester inzake openbare orde en veiligheid betreft; in paragraaf 6 kom ik op de betekenis van die aspecten van openbare orde en veiligheid terug.

D: De keuze aan de lokale democratie laten?

Als sluitstuk van zijn advies oppert de ROB het alternatief om de raad zelf te laten beslissen over de aanstellingswijze. In dit model zou de raad beslissen of de burgemeester rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen of door de raad zelf wordt benoemd; in theorie zou de raad ook

⁶ Kamerstuk 33 239, D en G.

⁷ Kamerstuk 31 570, nr. 28, blz. 32.

voor behoud van de huidige aanstellingswijze kunnen kiezen. Een dergelijk gedifferentieerd model zou nader onderzocht kunnen worden, met inbegrip van de vraag aan wie die keuze het best gelaten kan worden: de raad (zoals de ROB voorstelt), de wetgever (zoals in het verleden door de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie bepleit) of wellicht de bevolking.

Overige aspecten van het advies

De ROB betreurt dat het voorstel tot wijziging van de Grondwet ook voorziet in deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning, vanwege diens rol als rijksorgaan bij de aanstelling van burgemeesters. Daarmee neemt de ROB tevens een voorschot op de rol van de commissaris bij een eventuele toekomstige wijziging in de aanstellingswijze. Die rol is echter niet vanzelfsprekend – hoezeer die ook van betekenis is bij de huidige benoemingsprocedure – maar zal sterk afhangen van welk model uiteindelijk gekozen wordt. Voorts zij nog opgemerkt dat artikel 126 van de Grondwet de keuze of de commissaris tevens taken als rijksorgaan vervult, uitdrukkelijk aan de wetgever heeft opgedragen. Grondwettelijk gezien is de commissaris dus primair provinciaal orgaan. Dat impliceert dat zijn aanstellingswijze, net als die van de burgemeester, naar de mening van zowel de initiatiefnemer als de regering niet van constitutionele orde is maar aan de wetgever kan worden overgelaten.

Naar aanleiding van de suggestie van de ROB om bij eventuele toekomstige wijzigingen met horizonbepalingen te werken, wijs ik op de mogelijkheid van experimenten. Het voordeel van experimenten is dat eventuele toekomstige wijzigingen niet gelijk voor alle gemeenten op hetzelfde moment hoeven te worden doorgevoerd, maar eerst op beperkte schaal met één of meer modellen ervaring kan worden opgedaan voordat deze breder worden ingevoerd. Graag zeg ik de ROB dank voor zijn constructieve bijdrage aan de discussie. Het advies kan een waardevolle rol spelen in het debat zoals na aanvaarding van de tweede lezing van de grondwetswijziging kan worden gevoerd.

4. Openbare orde en veiligheid

Terugkerend element in de discussie over de toekomst van het ambt betreft de taken en bevoegdheden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde en veiligheid, reden om hier afzonderlijk op in te gaan. In de Notitie «burgemeester en Veiligheid» van 9 april 2009 is ingegaan op de bestuurlijke kwaliteiten die een burgemeester nodig heeft, de informatiepositie, de relatie met de gemeenteraad en zijn bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid.⁸ Verschillende voornemens uit die notitie zijn nadien uitgevoerd, maar ontwikkelingen die in die notitie werden gesignaleerd zijn thans nog steeds actueel. Vraagstukken van openbare orde en veiligheid zijn vervlochten met vraagstukken van onder meer onderwijs, werkgelegenheid, wonen, welzijn, (jeugd)zorg en integratie en vergen een gecoördineerde aanpak. Aangezien de problemen zich het sterkst doen voelen binnen plaatselijke gemeenschappen en daar ook de sleutel ligt voor het oplossen van veel maatschappelijke problemen, vergt dit een sterke gemeentelijke regie.

Vanwege zijn rol in diverse overlegvormen (zoals het lokale driehoeks-overleg met politie en OM), zijn informatiepositie als eenhoofdig bestuursorgaan op het terrein van openbare orde en veiligheid en zijn niet-partijpolitiek geprofileerde positie, vervult de burgemeester een

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 28 684, nr. 212.

belangrijke regisserende, coördinerende en waar nodig interveniërende rol. Daartoe zijn zowel de taken als de bevoegdheden van de burgemeester de afgelopen jaren sterk uitgebreid. Uitgangspunt in de aangehaalde notitie was dat eerst tot het creëren van nieuwe bevoegdheden zal worden overgegaan, nadat is gebleken dat een maatschappelijk vraagstuk niet met het bestaande instrumentarium kan worden opgelost en als bestuurders blijk geven van een urgente behoefte. Daarbij werd onder meer naar voren gebracht dat het niet de bedoeling is een rem te zetten op de mogelijkheden van nieuwe bevoegdheden in de toekomst, maar dat ertegen moet worden gewaakt dat bevoegdheden zouden worden gecreëerd waaraan in de praktijk geen behoefte bestaat of die zo gecompliceerd zijn dat burgemeesters deze bevoegdheden nauwelijks kunnen toepassen. Verder werd beklemtoond dat bij het creëren van nieuwe bevoegdheden steeds moet worden bepaald of de burgemeester wel of niet de geëigende actor is.⁹ Zoals moge blijken, heeft de wetgever sindsdien aanleiding gezien de taken en bevoegdheden van de burgemeester verder uit te breiden.

Nieuwe bevoegdheden sinds 2009 betreffen onder meer de mogelijkheid tot het opleggen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast (artikel 172a Gemeentewet), tot het geven van bevelen aan personen die het gezag uitoefenen over kinderen tot 12 jaar (artikel 172b Gemeentewet) en de mogelijkheid tot het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden ter verruiming van fouilleermogelijkheden (artikel 174b Gemeentewet). Met het (initiatief)voorstel van wet aanpak woonoverlast, het beoogde nieuwe artikel 151d Gemeentewet, zal de burgemeester ook een last onder bestuursdwang kunnen opleggen aan personen die vanuit hun woning of erf voor overlast zorgen voor omwonenden.

Op verzoek van de Eerste Kamer heeft de Minister van Veiligheid en Justitie overigens opdracht gegeven tot een wetenschappelijke onderzoek, gericht op het inventariseren van de mogelijkheden tot verbetering van de overzichtelijkheid en toepasbaarheid van het openbare orde-recht. Dit onderzoek zal binnenkort gereed zijn.

De burgemeester is dus niet langer slechts verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in de klassieke zin, maar de verantwoordelijkheden van de burgemeester reiken inmiddels ook tot allerlei daarmee samenhangende aspecten van veiligheid. De bij dergelijke taken van de burgemeester behorende bevoegdheden zijn daarbij niet alleen gericht op individuele personen en huishoudens, maar reiken sinds de introductie van de Wet tijdelijk huisverbod ook tot achter de voordeur. Na inwerkingtreding van het voorstel van wet verplichte geestelijke gezondheidszorg zal de burgemeester behalve inbewingstelling ook maatregelen in het kader van ambulante zorg kunnen opleggen, zoals gedwongen medicatie. Dat betekent dat de verantwoordelijkheden van de burgemeester zich verder zullen uitstrekken.

Hoewel deze uitbreiding van taken en bevoegdheden vanuit de complexiteit en samenhang van maatschappelijke vraagstukken verklaarbaar is, hebben deze ontwikkelingen in de bestuurspraktijk en wetenschap ook vragen opgeroepen over de keuzes om bepaalde taken en bevoegdheden aan burgemeesters toe te kennen en de rol en positie van burgemeesters, mede ten opzichte van andere partners in de samenwerkingsketens.¹⁰ Voorts stelt een en ander hoge eisen aan degene die het ambt van burgemeester bekleedt, alsmede aan degene die in

⁹ Idem, blz. 19.

¹⁰ Zie bijv. E.R. Muller e.a., *Bestuur, recht en veiligheid. Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*, Den Haag 2008.

voorkomende gevallen als waarnemend burgemeester of als loco-burgemeester fungeert.

Het gezag van de burgemeester over de politie is bij de uitoefening van al die taken en bevoegdheden van groot belang. De erkenning van de belangrijke positie van de burgemeester in het kader van de herijking van de nationale politie heeft ertoe geleid dat is afgesproken dat er meer ruimte moet komen voor lokaal maatwerk. De herijkingsnota spreekt in dat verband onder andere over de behoefte aan lokaal maatwerk in relatie tot de begroting, hetgeen impliceert dat de burgemeester een uitspraak moet kunnen doen over (accenten in) de taakopdracht van de politie.¹¹

Deze achtergronden en ontwikkelingen verdienen bijzondere aandacht in de verdere discussie over de rol en positie van de burgemeester, mede in relatie tot de aanstellingswijze. Dat geldt in het bijzonder voor het gezag van de burgemeester over de politie. In de expertbijeenkomsten was de vraag al opgeworpen of een eventuele verandering van de aanstellingswijze gevolgen zou moeten hebben voor het gezag van de burgemeester over de politie (de vraag naar de «zwaardmacht»). Zoals ook verwoord in de notitie van 17 april 2015, is het de verantwoordelijkheid van de wetgever om steeds in een adequaat stelsel van checks and balances te voorzien.

5. Werkconferentie «De burgemeester van de toekomst»

Ter afsluiting van het doorlopen traject heeft op 20 juni jl. de werkconferentie «De burgemeester van de toekomst» plaatsgevonden. Doel van de bijeenkomst was om de uitkomsten van de eerdere expertmeetings te bespreken en verbanden te leggen. Circa 200 aanwezigen uit het lokaal bestuur – burgemeesters, wethouders, raadsleden, secretarissen en griffiers – vrijwel alle commissarissen van de Koning, vertegenwoordigers van politieke partijen, wetenschappers, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en het bedrijfsleven hebben onder leiding van dagvoorzitter mevrouw Spies gediscussieerd over hoe de burgemeester van waarde is in een veranderend lokaal bestuur, over zijn rol en positie en als afgeleide zijn aanstellingswijze. Zowel de Kring van commissarissen van de Koning als het NGB hebben in brieven aan mij hun waardering geuit voor de waardevolle bijdrage van het congres aan de discussie over de toekomst van het ambt van burgemeester.

Tijdens mijn inleiding heb ik teruggeblikt op het verloop van de expertbijeenkomsten en heb ik het politieke en bestuurlijke belang van de discussie over de toekomst van het ambt geschetst. Daarbij observeerde ik dat Nederland van «wethoudersland» «burgemeestersland» lijkt te zijn geworden. Mevrouw Huijbregts-Schiedon, zelf oud-burgemeester, sprak namens de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (VNG en NGB) over het rapport «Op weg naar meervoudige democratie», waarin wordt gepleit voor groot onderhoud en «omkering» van de huidige democratische en bestuurlijke inrichting, en dan specifiek welke rol de burgemeester daarin kan vervullen. Wat de positie en aanstellingswijze van de burgemeester betreft, is de commissie van mening dat de neutrale rol en positie van de burgemeester behouden moet blijven en zo mogelijk versterkt. De discussie over de deinstitutionalisering van de Kroonbenoeming moet worden gezien in het licht van het functioneren van de burgemeester in het toekomstig lokaal bestuursstelsel en moet niet een geïsoleerd dispuut zijn over de juiste aanstellingswijze, aldus de commissie.

¹¹ Herijkingsnota nationale politie blz. 19, bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 554.

Hierna sprak de burgemeester van Dordrecht, de heer Brok, over het belang van burgemeesters in de regio, mede naar aanleiding van het advies van de Studiegroep Openbaar Bestuur «Maak verschil». Hoewel de heer Brok persoonlijk een voorkeur voor de rechtstreeks gekozen burgemeester uitte, ging hij voor het vervolg van zijn betoog uit van het bestaande model. Volgens hem is de verbindende gezagsrol van de «regioburgemeester» als voorzitter essentieel bij het realiseren van de (economische) opgaven van de regio, en zou gekeken moeten worden of diens bevoegdheden daarbij kunnen worden versterkt. Ook pleitte hij voor betrokkenheid van de regio bij de huidige benoemingsprocedure en toonde hij zich een voorstander van tussentijdse raadsontbinding in geval van bestuurlijke problemen. Ten slotte presenteerde de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, de heer Wallage, het advies zoals in paragraaf 3 staat beschreven.

Vervolgens kon men in werkgroepen gezamenlijk de bouwstenen aanreiken voor de burgemeester van de toekomst, in de vorm van een passage voor in een fictief regeerakkoord. Hieruit bleek veel steun voor een onafhankelijke en onpartijdige burgemeester, die vooral veel kwaliteit in huis moet hebben. Veel steun was er om de discussie te voeren over de rol en positie van de burgemeester en zijn aanstellingswijze als afgeleide te zien. Voorts kon een en ander volgens de aanwezigen niet los worden gezien van een brede discussie over de toekomst van het lokaal bestuur.

Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om doordinking en verandering van de inrichting en het functioneren van het lokaal bestuur. Daarbij is de burgemeester een stabiele factor en een door de bevolking vertrouwde ambtsdrager, wat voor velen een contra-indicatie is om iets wezenlijk aan zijn positie en aanstellingswijze te veranderen. Velen vonden de huidige positie en aanstellingswijze een kracht die vooral behouden moet blijven; de urgentie van de maatschappelijke opgaven wordt als onvoldoende ervaren om een ingrijpende verandering voor te staan. Wel zou nog eens goed naar de procedure van herbenoeming gekeken moeten worden. Ook zou het volgens sommigen denkbaar zijn de coördinerende bevoegdheden van de burgemeester te versterken en hem, als «hoeder van de lokale democratie», een meer expliciete verantwoordelijkheid voor goed bestuur te geven. Experimenteeruimte en differentiatie – onder andere bepleit door de Studiegroep Openbaar Bestuur – werden ook veel genoemd, hoewel nog geen consensus bestaat over de inhoud en reikwijdte daarvan. Daarbij werd erop gewezen dat thans al sprake is van verschil in rolopvatting en rolvulling tussen burgemeesters van grote(re) en kleine(re) gemeenten.

6. Kring van commissarissen van de Koning en Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Bij brief van 22 juni jl. heeft de Kring van commissarissen van de Koning mij geïnformeerd over het gezamenlijke standpunt van de Kring inzake de positie en aanstellingswijze van de burgemeester. De Kring spreekt daarin haar waardering uit voor de waardevolle bijdrage van de werkconferentie voor de gedachtevorming over de burgemeester. De Kring schrijft het van groot belang te vinden dat de discussie over de aanstellingswijze wordt gevoerd in de gehele context van het lokaal bestuur. Eerst moet volgens de Kring bepaald worden hoe het lokaal bestuur eruit moet zien, vervolgens kan beoordeeld worden welke positie van de burgemeester daarbij past en daaruit vloeit de keuze voor de aanstellingswijze dan voort. Veel te vaak wordt alleen gesproken over de positie en aanstellingswijze van de burgemeester, maar verander je iets aan de positie en aanstellingswijze van de burgemeester, dan verander je ook het bestel,

aldus de Kring. In het CdK-overleg van 21 november jl. heeft de Kring haar standpunt nader toegelicht en steun uitgesproken voor de gekozen lijn.

Voor het NGB is de onafhankelijke positie van de burgemeester de hoeksteen van zijn huidige positionering. Daar is alom waardering voor, zo blijkt ook uit het door BZK doorlopen traject. Veel van de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de burgemeester vinden hun fundament in die onafhankelijke positie. Het NGB heeft begin 2015 de verkenning «De aanstellingswijze gewogen» uitgegeven, waarin het belang van die onafhankelijke positie wordt onderstreept.¹² Juist voor de relatie burgers – lokaal bestuur, het goed functioneren van de andere bestuursorganen in de gemeente en voor de taken en bevoegdheden die aan de burgemeester zijn toebedeeld, is die onafhankelijkheid – uiteraard met volledige verantwoording naar de raad – van grote betekenis. Daarom is het een opgave om die onafhankelijke positie te waarborgen en de burgemeester niet kwetsbaar te maken, zoals in geval van ondermijning en bij herbenoeming, aldus het NGB. Vanuit het NGB is de vraag opgeworpen, of de deconstitutionalisering in deze tijd nog wel een duidelijk doel dient en welk probleem – in deze tijd van grote maatschappelijke turbulentie – met de deconstitutionalisering wordt opgelost. Daarnaast ondersteunt het NGB de notie dat de positie en de aanstellingswijze van de burgemeester nooit geïsoleerd benaderd kunnen worden, maar altijd moeten worden gezien in de bredere context van het lokaal bestuur.

7. Samenvattende conclusies

Bestuurlijke en maatschappelijke context

Van 9 tot en met 11 september vond in Den Haag de zgn. «inaugural conving» van het World Parliament of Mayors plaats, een netwerk van burgemeesters van steden van over de hele wereld, geïnspireerd door het boek «If mayors ruled the world» (2013) van de Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber. Op deze informele bijeenkomst met burgemeesters, wetenschappers en vertegenwoordigers uit de private sector werd gediscussieerd over de toegenomen rol van steden wereldwijd en de bijdrage die zij kunnen leveren aan het oplossen van problemen rondom bijvoorbeeld migratie, sociale rechtvaardigheid en klimaatverandering. Problemen die zich niets aantrekken van grenzen tussen staten. Problemen ook die in hun bestrijding dikwijls vragen om lokaal maatwerk en een ander politiek discours dan op het landelijke niveau. Burgemeesters van over de hele wereld ervaren dit ook als hun verantwoordelijkheid en tonen daarbij eigentijds leiderschap.

Het is in die context dat ook de Nederlandse burgemeester opereert. Natuurlijk zijn er ook grote verschillen in de schaal en aard van de problematiek – zowel tussen Nederlandse als buitenlandse steden, als tussen Nederlandse gemeenten onderling – maar de grote uitdagingen die deze tijd aan het lokaal bestuur stelt, en de bijzondere rol en positie die de burgemeester daarin speelt, zullen voor velen herkenbaar zijn. Daarmee staat «de burgemeester» stevig op de (internationale) agenda. De discussie over de toekomst van het ambt is dan ook tevens een erkenning van het besef dat de burgemeester een zeer belangrijke ambtsdrager is.

¹² P. Tops e.a., *De aanstellingswijze gewogen. Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester*, Tilburg University 2015.

Maatschappelijke ontwikkelingen volgen elkaar in snel tempo op. Ook de taakverdeling tussen de bestuurslagen Rijk, provincies en gemeenten is ingrijpend veranderd. De decentralisaties in het sociaal domein hebben de verantwoordelijkheid voor het bestuur van de gemeenten vergroot, met een toenemend belang van de regio. Daarnaast heeft ook de komst en opvang van grote groepen migranten ingrijpende gevolgen voor gemeenten, waar dit leidt tot politieke spanningen en het draagvlak onder de bevolking continu moet worden verdiend in een soms zelfs vijandig klimaat. Het vertrouwen van burgers in de overheid is niet vanzelfsprekend; burgers zijn mondiger geworden, eisen meer dan alleen inspraak en verwachten – ook via sociale media en net als de traditionele media – een «open overheid».

Uit het eerdergenoemde onderzoek *Majesteitelijk & Magistratelijk* blijkt dat het ambt van burgemeester hybride is geworden. Enerzijds is de burgemeester een Kroonbenoemde, onafhankelijke functionaris met eigen bevoegdheden. Anderzijds is de burgemeester ook een sterk afhankelijke, feitelijk politiek door de gemeenteraad gekozen functionaris. De burgemeester combineert een onafhankelijke, apolitieke en eigenstandige symboolfunctie met een afhankelijke, politieke en collegiale bestuurdersfunctie. De burgemeester staat boven de partijen en tussen de mensen. Traditioneel is hij vooral de bewaker van de kwaliteit van de lokale besluitvorming. Vanuit een onpartijdige en onafhankelijke positie ziet de burgemeester toe op de procesgang, de procedurele rechtvaardigheid en deugdelijkheid van besluitvorming; voor de inhoud van het beleid ligt het politieke primaat bij de wethouders en de gemeenteraad.

De burgemeesters zelf zien hun onafhankelijke positie als het cruciale ankerpunt. Uit *Majesteitelijk & Magistratelijk* komt de conclusie voort dat dit de kern van het ambt is: het onpartijdig waken en binden (bijlage bij Kamerstuk 33 750 VII, nr. 52). In een verbrokkelde werkelijkheid en een vaak middelpuntvliedende politiek zoekt de burgemeester een middelpuntzoekende en unificerende rol.

Als meest herkenbare en stabiele factor in het lokaal bestuur, vervult de burgemeester meerdere rollen en beschikt hij daarbij over uitgebreide taken en bevoegdheden, wat hem ook in internationaal opzicht uniek maakt. Als voorzitter van de raad is de burgemeester primair een onafhankelijk voorzitter, die staat voor een ordentelijk en fatsoenlijk debat, die oog heeft voor de positie van minderheden en waakt over de zorgvuldigheid van besluitvorming en de rechtmatigheid van besluiten. Als voorzitter van het college is de burgemeester het gezicht van het dagelijks bestuur van de gemeente, «meewerkend voorman» van een team. Vanuit die rol waakt hij over de kwaliteit van de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming en een goede samenwerking met andere overheden, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Als eenhoofdige orgaan heeft de burgemeester een eigenstandige positie. Hij is burgervader op momenten van vreugde en verdriet, ambassadeur van de gemeente richting bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, alsook in relatie tot andere overheden. En hij is belast met de handhaving van de openbare orde en veiligheid en draagt een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van bestuurlijke integriteit.

De toekomst van het ambt

In de discussie van het afgelopen jaar is met vele betrokkenen en vanuit verschillende belangen gesproken over de rol en positie van de burgemeester. De aanstellingswijze kwam daarbij steeds ook aan de orde, waarbij sprake is van uiteenlopende voorkeuren, maar voerde nergens de boventoon; wel bestaat er een vrij brede zorg over de kwetsbaarheid van

de burgemeester in de huidige procedure van herbenoeming. Leidend in de discussie waren de inhoud, opgaven en inrichting van het lokaal bestuur.

Het ambt van burgemeester wordt door allen als van grote waarde beschouwd en staat als zodanig niet ter discussie. Er is veel steun voor met name een onafhankelijke en voorts onpartijdige positie van de burgemeester, met ruimte voor verschillen in rolopvatting en rolvervulling. Die consensus hoeft niet in de richting van één bepaald model van aanstelling te wijzen. Het is veeleer een uiting van welke belangrijke waarden bij de uitwerking van iedere hoofdvariant – benoeming door de Kroon, benoeming door de raad of rechtstreekse verkiezing – geborgd zouden moeten worden.

Een en ander maakt het debat over de burgemeester als «relatieve» actor in de bestuurlijke verhoudingen – primair binnen de gemeente, maar in toenemende mate ook daarbuiten – relevant. Dit debat moet beginnen bij een analyse van de opgaven waar gemeenten de komende tijd voor staan, met inbegrip van de erkenning van verschil in opgaven tussen gemeenten. In diverse recente publicaties wordt gepleit voor versterking van het lokaal bestuur tegen de achtergrond van grote bestuurlijke en maatschappelijke opgaven. Een lokaal bestuur dat responsief moet zijn daar waar burgers enerzijds een toenemende behoefte aan participatie vertonen en anderzijds ook tekenen van wantrouwen vertonen. Een lokaal bestuur ten slotte dat functioneert in goede interactie met de regio waarvan het deel uitmaakt. Gelet op die opgaven, pleiten sommigen ervoor om nu niets aan de positie en aanstellingswijze van de burgemeester te veranderen, maar dit slechts als sluitstuk van een bredere transitie te bezien.

Vraag is hoe de burgemeester bij al deze veranderingen een vitale rol kan vervullen en een factor van betekenis kan zijn in het versterken van het lokaal bestuur en de lokale democratie. Burgemeesters moeten in hun functioneren oog hebben voor de toegenomen afhankelijkheid ten opzichte van de raad, de politisering van het ambt en de omgang met (sociale) media – zowel in het besturen van de gemeente als bij persoonlijke integriteit. In alle gevallen is aandacht nodig voor burgemeesters die zijn toegerust op hun taken en bevoegdheden, zowel in de fase van selectie als tijdens hun functioneren. De brede verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid vraagt om professionele burgemeesters. Dat geldt evenzeer voor de boegbeeldfunctie die de burgemeester vervult. Tevens moet geconstateerd worden dat de coördinerende rol van de burgemeester en zijn verantwoordelijkheid voor goed bestuur een steeds zwaarder accent hebben gekregen.

Afsluiting

De onafhankelijke en onpartijdige positie van de burgemeester verschaft hem een unieke spilfunctie, op basis waarvan hij staat voor stabiliteit en kwaliteit van bestuur. Deze positionering zou wat mij betreft het uitgangspunt moeten zijn in het denken over de toekomst van het ambt. Daarbij moet ruimte zijn voor verschil in rolopvatting en rolvervulling tussen burgemeesters, met duidelijke accentverschillen tot gevolg, afhankelijk van de lokale opgaven en omstandigheden.

Na de verkiezing van de nieuwe Tweede Kamer zal de tweede lezing van de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming een aanvang nemen. Verschillende politieke partijen hebben reeds onomwonden een voorkeur uitgesproken voor een specifiek model van aanstelling, ervan uitgaande dat de tweede lezing zal leiden tot aanpassing van de Grondwet. In deze

brief heb ik de notie neergelegd dat het aanbeveling verdient door te gaan op de ingeslagen weg om allereerst de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming te realiseren en pas daarna de vraag te beantwoorden of de aanstellingswijze van de burgemeester dient te worden gewijzigd. Het beantwoorden van die vraag dient hand in hand te gaan met het zoeken naar brede consensus over de gewenste rol en positie van de burgemeester, om zo – onder erkenning van de mogelijkheid van differentiatie – uiteindelijk bij de aanstellingswijze uit te komen, waarbij het geheel in samenhang met de bredere veranderingen in het openbaar bestuur wordt gezien.

Het ambt van burgemeester is een bijzonder en veelzijdig ambt. Het is ook een zwaar ambt: er wordt veel van onze burgemeesters gevraagd. Zij moeten daarbij ruimte krijgen en durven nemen. Graag spreek ik mijn grote waardering en steun uit voor alle werk dat zij verrichten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk