

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020

Nr. 108

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 maart 2020

Bij de behandeling van de begroting voor Binnenlandse Zaken voor het jaar 2019 is aan u toegezegd om, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV), te reflecteren op het evenwicht in taken van de burgemeester met het oog op bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Hierbij is ook gewezen op het belang van de uitkomst van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State) over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijning.¹ In de reactie op deze voorlichting van 6 juni 2019 hebben wij u toegezegd om overeenkomstig de toezegging tijdens de behandeling van de BZK-begroting 2019 afzonderlijk te zullen terugkomen op de rol van de burgemeester in relatie tot dit vraagstuk.² Met deze brief geef ik, mede namens de Minister van JenV, invulling aan deze toezeggingen.

Het burgemeestersambt is een bijzonder en hybride ambt waarin een onafhankelijke, apolitieke en eigenstandige symboolfunctie wordt gecombineerd met een onder democratische controle opererende, politieke en collegiale-bestuurdersfunctie. De burgemeester staat tussen de mensen en boven de partijen. Hij of zij is het meest herkenbare en vertrouwde gezicht van de gemeente en vervult een cruciale rol voor de continuïteit, de stabiliteit en kwaliteit van het lokaal bestuur. De burgemeester is daarmee van wezenlijke betekenis voor het lokaal bestuur zoals wij dat in Nederland kennen. Het is dan ook terecht dat er hoge eisen aan de persoon van de burgemeester worden gesteld. Het vereist ook dat wij zuinig zijn op dit bijzondere ambt, en oog hebben voor de context waarbinnen burgemeesters werkzaam zijn en de implicaties daarvan voor de invulling van het ambt.

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 223.

² Kamerstuk 29 911, nr. 244.

In deze brief zal ik eerst aandacht besteden aan de bijzonderheden van het Nederlandse burgemeestersambt. Vervolgens zal ik stilstaan bij de ontwikkelingen binnen het ambt, ook op het terrein van de openbare orde. Tot slot informeer ik u over een agenda voor burgemeesters, als ijkpunt voor de toekomst van het ambt, die ik in brede afstemming met onder andere het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van JenV in de komende periode zal uitwerken. Deze agenda ziet op de breedte van het ambt, waardoor recht wordt gedaan aan de vele rollen die binnen het burgemeestersambt samenkomen.

Het Nederlandse burgemeestersambt

In het onderzoek «Majesteitelijk & Magistratelijk. Nederlandse burgemeesters en de staat van het ambt» uit 2014 (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 52), worden zeven rollen onderscheiden: voorzitter, verbinder, burgervader/-moeder, ambassadeur, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder in algemene dienst. Bij elkaar genomen vormen deze rollen het basale functieprofiel van de Nederlandse burgemeester. Belangrijke, achterliggende waarden bij de vervulling van het ambt zijn integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Afhankelijk van de lokale omstandigheden en de persoon van de burgemeester kunnen binnen dit profiel accenten worden gelegd op bepaalde rollen of hieraan specifieke elementen worden toegevoegd. Deze ruimte voor rolvulling- en opvatting maakt dat elke burgemeester op een unieke en persoonlijke wijze het ambt vervult.

Essentieel voor de vervulling van zijn ambt is de wijze waarop de burgemeester zich verhoudt tot de gemeenteraad, het college en de wethouders. De burgemeester is verantwoording verschuldigd over het door hem gevoerde bestuur aan de raad, die op basis van de Grondwet aan het hoofd van de gemeente staat en op wiens aanbeveling hij wordt benoemd. Het hoofdschap betekent dat de raad binnen de gemeente eindverantwoordelijk is, waaraan concreet invulling wordt gegeven met controlerende, verordenende en budgettaire bevoegdheden. Het dagelijks bestuur van de gemeente is krachtens de Grondwet collegiaal, waarbij de burgemeester samenwerkt met de door de raad benoemde wethouders. Dat de burgemeester, naast zijn eigenstandige bevoegdheden, voorzitter is van zowel de raad als het college geeft hem een unieke positie in het hart van het gemeentebestuur. Vanuit een onpartijdige en onafhankelijke positie ziet de burgemeester bovendien toe op de procesgang, de procedurele juistheid en deugdelijkheid van besluitvorming; voor de inhoud van dat beleid ligt het politieke primaat bij de gemeenteraad en de door de raad benoemde wethouders.

Tegelijkertijd heeft de burgemeester van oudsher ook een eigenstandige, autonome taak op het terrein van de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente, waarbij hij de zorg draagt voor de preventie van openbare ordeverstoringen en het directe herstel van de rust en het ordelijke verloop van het gemeenschapsleven.

Gemeenten voeren steeds meer taken in medebewind uit. Ook dit heeft zijn weerslag op de taakuitoefening en de uitdagingen waarmee de burgemeester wordt geconfronteerd. In onze decentrale eenheidsstaat is het bij de vordering van medebewind van groot belang dat de wetgever voldoende ruimte laat voor de eigen rol en afwegingen van medeoverheden – en daarmee ook voor de burgemeester en de verhoudingen binnen het gemeentebestuur.³ Om ervoor te zorgen dat het gemeentebestuur en de burgemeester kunnen inspelen op lokale omstandigheden en

³ Kamerstuk CII, J.

behoefden, is het zaak dat betekenisvolle beleidsvrijheid bestaat bij de uitvoering van deze taken.

Ontwikkelingen binnen het ambt

De maatschappelijke context waarbinnen burgemeesters hun ambt vervullen, verandert voortdurend. De ontwikkelingen in het openbaar bestuur zijn onlangs in de brief «Toekomst van het openbaar bestuur» aan Uw Kamer geduid.⁴ De afgelopen decennia is er een substantiële groei zichtbaar in de verantwoordelijkheden van gemeenten, op het terrein van zorg, leefbaarheid en veiligheid. Door decentralisaties, maar ook doordat inwoners meer verwachten van hun gemeente. Dat werkt ook door in de verwachtingen die inwoners hebben van hun burgemeester, juist omdat hij naar buiten toe het gezicht is van de gemeente. Tegelijkertijd overstijgt een deel van deze taken en opgaven gemeentegrenzen en dat vergt samenwerking met andere overheden.

In opdracht van het Ministerie van BZK zijn het afgelopen jaar ook verkennende gesprekken gevoerd met burgemeesters en andere relevante gesprekspartners waarin is gereflecteerd op de veranderingen in de rol en positie van de burgemeester in de afgelopen jaren en is vooruitgeblikt op de toekomst van het ambt.⁵ Tijdens deze gesprekken worden de toegenomen versplintering van het politieke landschap op lokaal niveau, de verharding van het maatschappelijk debat en de maatschappelijke druk om daadkrachtig op te treden, genoemd als ontwikkelingen die invloed hebben op het ambt. De burgemeester is nog zichtbaarder en herkenbaarder geworden, waarbij de onafhankelijke en boven de partijen staande positie een cruciaal ankerpunt is. Deze positie verklaart ook dat nadrukkelijk naar de burgemeester wordt gekeken in kwesties waarbij het bestuurlijk functioneren en de integriteit van het gemeentebestuur aan de orde is. De burgemeester vervult deze rol gelet op zijn positie ten opzichte van de raad en wethouders niet met bevoegdheden, maar met het gezag dat bij het ambt hoort. Die positie kan de burgemeester overigens ook kwetsbaar maken, bijvoorbeeld als hij werk maakt van vermoedelijke niet-integere situaties wanneer er al spanningen zijn binnen het gemeentebestuur of wanneer zijn herbenoemingsprocedure loopt of nadert. De rol en positie van de burgemeester als hoeder van de integriteit, heeft ook mijn aandacht bij de uitwerking van de acties en maatregelen ter versterking van de integriteit van het lokaal bestuur en de aanpak van bestuurlijke problemen.⁶

Het beeld dat verder uit de gesprekken volgt is dat de veranderende rol (opvatting) van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV), invloed heeft op het ambt als geheel. Door de aandacht voor de rol van de burgemeester bij de bestuurlijke aanpak van criminaliteit ontstaat steeds vaker het beeld van de burgemeester als «crimefighter». Deze beeldspraak is treffend voor de stevige rol die een burgemeester kan vervullen met het bestuurlijke instrumentarium waarvan de toepassing direct en effectief resultaat heeft bij de aanpak van criminaliteit binnen de gemeente. Toch wil ik ervoor waken dat deze beeldspraak niet omslaat in retoriek waarbij door de toegedichte rol van «crimefighter» het beeld ontstaat dat de andere rollen die de burgemeester vervult in belang en aandacht zouden inboeten.

⁴ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 7.

⁵ Zie: bijgevoegd gespreksverslag van de verkenning «Toekomst burgemeester». Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ Kamerstuk 28 844, nr. 146.

Specifieke ontwikkelingen ten aanzien van openbare orde en veiligheid

Waar voorheen de OOV-portefeuille bestond uit klassieke handhaving van de openbare orde en crisisbeheersing, zijn zorg, leefbaarheid, veiligheid en de bestuurlijke aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit inmiddels zwaarwegende en tijdrovende onderdelen van die portefeuille. Voorbeelden hiervan zijn de toename van bevoegdheden op het terrein van huiselijk geweld, het drugsbeleid en binnen het sociale domein, zoals bij de aanpak van verwarde personen. Gemeenten en de burgemeester als zichtbaar bestuurder staan voor meer dan de preventie en het herstel van de rust en het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven. De verandering van de invulling van hun taken op dit terrein hangt samen met de belangrijke en stevigere rol die van gemeenten gevraagd wordt, zoals bijvoorbeeld bij de aanpak van radicalisering en ondermijning. In de beleving van veel burgemeesters staan zij in de frontlinie van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Een goede aansluiting van en samenwerking met de strafrechtelijke aanpak door openbaar ministerie en politie is hierbij essentieel.

In de verkennende gesprekken geven burgemeesters aan dat zij de druk om actief te zijn op de veiligheidsportefeuille met name ervaren vanuit de inwoners van hun gemeente, meer nog dan vanuit de (lokale) politiek. Veel burgemeesters van kleinere gemeenten geven aan dat ze zich kwetsbaar voelen bij de aanpak van veiligheidsproblemen door de relatief beperkte capaciteit van de ambtelijke ondersteuning. Sommige burgemeesters ervaren een spanningsveld tussen de meer klassieke bestuurlijke taken en bevoegdheden en de stevigere rol die van hen gevraagd wordt op het gebied van openbare orde en veiligheid. Volgens andere burgemeesters is dit inherent aan de functie en wordt een stevige rol gezien als een logisch gevolg op de ontwikkelingen in de samenleving. Daarbij speelt wel de vraag of burgemeesters voldoende zijn toegerust om die stevigere rol te vervullen. De regioburgemeesters hebben bijvoorbeeld aangegeven dat voor de bestuurlijke aanpak van ondermijning gegevensuitwisseling noodzakelijk is.⁷

De Raad van State heeft in de voorlichting over de rol van gemeenten in de aanpak van ondermijning aangegeven dat de taak van de burgemeester ook het bestuurlijk voorkomen van criminaliteit omvat als die criminaliteit de openbare orde verstoort.⁸ In de reactie op deze voorlichting van 6 juni 2019 is benadrukt dat de burgemeester een belangrijke, zeer gewaardeerde en niet meer weg te denken rol heeft bij de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, en wordt erkend dat deze zichtbare rol hem persoonlijk kwetsbaar maakt.⁹ Ik hecht eraan het uitgangspunt dat een uitbreiding van de openbare-ordetaak van de burgemeester in dat verband niet aan de orde is, hier te herhalen. Wel vind ik het van belang om – naast de uitwerking van de maatregelen die voortvloeien uit de Actie-agenda aanpak ondermijning¹⁰ – te bekijken of burgemeesters voldoende zijn toegerust om hun rol op dit terrein te vervullen, in samenhang met hun andere taken en bevoegdheden. Hierbij denk ik niet alleen aan instrumentarium en bevoegdheden, maar ook aan voldoende ondersteuning,

⁷ Proeve van wetgeving «Voorkomen en aanpakken ondermijning», Regioburgemeesters, september 2017, http://www.regioburgemeesters.nl/publish/pages/219/proeve_van_wetgeving.pdf.

⁸ Blijkt uit wetsgeschiedenis bij de totstandkoming bij Gemeentewet, Kamerstuk 19 403, nr. 16, p. 37–38, en herleidbaar tot totstandkoming Politiewet 1957, Kamerstuk 3525, nr. 3, p. 10.

⁹ Kamerstuk 29 911, nr. 244.

¹⁰ Kamerstuk 29 911, nr. 180.

effectieve samenwerking in de keten en benodigde kennis en vaardigheden. Dit laatste vraagt ook aandacht bij de werving en selectie van burgemeesters; het is van belang een selectiepool te behouden die zowel kwalitatief als kwantitatief op sterkte is met kandidaten die voldoende zijn toegerust voor de opgaven die volgen uit de maatschappelijke en (lokaal) bestuurlijke context. Ten slotte is ook de weerbaarheid van burgemeesters die te maken krijgen met georganiseerde criminaliteit een belangrijk onderdeel van die toerusting. Bij brief van 10 september 2019 bent u geïnformeerd over de huidige en toekomstige ondersteuning aan burgemeesters bij (het voorkomen van) bedreigingen en het vergroten van het veiligheidsbewustzijn.¹¹

Toekomst van het ambt

Het is de vraag welke consequenties de hierboven geschetste ontwikkelingen hebben voor de vervulling van het burgemeestersambt en zijn positie in de gemeente en daarbuiten. Er is in de afgelopen jaren al veel geschreven over de veranderende rol van de burgemeester, ook met het oog op de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van het ambt.¹² Om ook concreet aan de slag te gaan met het bestendigen van de rol en positie van de burgemeester wil ik een agenda uitwerken die dient als ijkpunt voor de toekomst van het ambt. Met deze Agenda burgemeester kan ook gerichte aandacht komen voor de vraag of de burgemeester voldoende is toegerust om zijn rollen en taken waar te maken met oog voor maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. De uitwerking van de agenda moet daarbij ook nadrukkelijk passen binnen de toekomstige ontwikkeling van het openbaar bestuur, waarover ik Uw Kamer recent mijn visie heb gestuurd.

Uit de verkennende gesprekken over de toekomst van het ambt blijkt dat burgemeesters zelf over het algemeen vinden dat de huidige bevoegdheden passen bij hun ambt. Voor differentiatie in bevoegdheden, bijvoorbeeld aan de hand van gemeentegrootte, lijkt vooralsnog weinig animo te bestaan. Men is van mening dat binnen elke gemeente dezelfde bevoegdheden uitgeoefend moeten worden. Als voorbeeld wordt veelal de bestuurlijke aanpak van ondermijning genoemd; ook kleine gemeenten worden hier in toenemende mate mee geconfronteerd en hebben hiervoor dezelfde bevoegdheden nodig als grotere gemeenten. Wel leeft breed het beeld dat nieuwe bevoegdheden in de toekomst niet zonder meer zouden moeten worden toegekend. Er is behoefte aan een kader aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een uitbreiding van bevoegdheden ook passend is bij de rol en positie van de burgemeester. Ook wordt het belang van (regionale) samenwerking en integraal werken in de veiligheidsketen onderstreept. Het inzicht en de vaardigheden die dit van een burgemeester vragen, worden belangrijker geacht dan het pakket aan bevoegdheden.

Uit deze verkenning blijkt dat er behoefte is aan een Agenda burgemeester die dient als ijkpunt voor de toekomst van het ambt van burgemeester. Deze agenda laat zich op basis van het voorgaande uittekenen:

1. Actualiseren staat van het burgemeestersambt

Om de hierboven geschetste ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor het burgemeestersambt verder in kaart te brengen wil BZK, samen met JenV en het NGB, het laatste uitgebreide empirische onderzoek uit

¹¹ Kamerstuk 28 684, nr. 576.

¹² Zie bijvoorbeeld: Kamerstuk 31 570, nrs. 29 en 33.

2014 over de staat van het burgemeestersambt, «Majesteitelijk en Magistratelijk», verrijken en verdiepen. Het onderzoek zal zich richten op de vraag wat de invloed is van de bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen (die zich sinds het laatste onderzoek hebben voorgedaan) op de verschillende rollen en de positie van de burgemeester. Hierbij is ook aandacht voor de wijze waarop de burgemeester in de praktijk wordt ondersteund en toegerust, en wat de betekenis van die ontwikkelingen is voor het profiel van de burgemeester, en de aantrekkelijkheid van het ambt. De (tussentijdse) resultaten van het onderzoek zullen worden betrokken bij de verdere uitwerking van de agenda.

Naar verwachting zal het onderzoek kort na het zomerreces worden afgerond. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek informeren.

2. Instrumentarium en governance

In aanvulling op de evaluatie van de bevoegdheden die de burgemeester in het openbare ordedomein ter beschikking staan¹³, zal in het kader van de Agenda burgemeester beter kenbaar worden gemaakt welk instrumentarium de burgemeester ter beschikking staat om invulling te geven aan zijn taken¹⁴ en de maatschappelijke opgaven. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de wijze waarop deze opgaven in samenspel met het college en de raad, en partners in andere domeinen zoals het veiligheids- en sociale domein, kunnen worden aangepakt. Dit inzicht moet ertoe leiden dat ook tijdig kan worden gesignaleerd of het instrumentarium toereikend is en effectief wordt ingezet. Niet alleen de burgemeester, maar ook het college en de raad zullen hierdoor beter op hun verantwoordelijkheden aanspreekbaar zijn. Hierbij wil ik ook aandacht besteden aan de relatie tussen gemeenten en de rijksoverheid en de wederzijdse verwachtingen bij de aanpak van deze maatschappelijke opgaven.

3. Bevoegdheden

De discussie of nieuwe taken en bevoegdheden passend zijn bij het burgemeestersambt is actueel, door de toename aan bevoegdheden in de afgelopen jaren. Ik begrijp de zorgen over de cumulatie van nieuwe bevoegdheden. Om evenwicht in de taken en bevoegdheden van de burgemeester te kunnen brengen, is het van belang dat er oog is voor het totale takenpakket van de burgemeester. Ik wil meer richting geven aan de discussie in hoeverre het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan een burgemeester passend is. Bijvoorbeeld door het formuleren van breed gedragen uitgangspunten die kunnen worden betrokken bij de toekomstige discussies over het al dan niet toekennen van bevoegdheden aan de burgemeester.

4. Samenwerking en ketenaanpak

Het belang van samenwerking bij regionale en maatschappelijke opgaven en integraal werken in de ketenaanpak is onomstreden. Op basis van een breed gedragen beeld over de rol en positie van de burgemeester kunnen randvoorwaarden in beeld worden gebracht om zo effectief mogelijk gebruik te maken van (bestaande) samenwerkingsverbanden en ketens.

¹³ Kamerstuk 33 112, H; Kummeling ea, *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit, 2016.

¹⁴ Ter illustratie: in opdracht van het Ministerie van BZK is recent de Handreiking bevordering bestuurlijke kwaliteit voor burgemeesters ontwikkeld (zie: bijlage; Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl). De handreiking maakt inzichtelijk op welke wijze aanhoudende bestuurlijke problemen kunnen worden voorkomen en hoe een situatie (met hulp van anderen) kan worden gede-escaleerd.

Ik zal de inzet van de Agenda burgemeester op het bewerkstelligen van efficiëntere samenwerking en ketenaanpak vanuit de rol en positie van de burgemeester nadrukkelijk bezien in samenhang met de maatregelen gericht op samenwerking tussen gemeenten zoals aangekondigd in de brief Toekomst van het openbaar bestuur.¹⁵

5. Kwaliteit en ondersteuning

Het huidige tijdsgewricht stelt hoge eisen aan het openbaar bestuur en de persoon van de burgemeester. Dit is enerzijds van betekenis voor de aantrekkelijkheid van het ambt en vraagt anderzijds om specifieke kwaliteiten en vaardigheden, bijvoorbeeld op het terrein van openbare orde en veiligheid. In het kader van de Agenda burgemeester wil ik bezien of hiervoor voldoende aandacht is, zowel bij de werving en selectie als na de benoeming van de burgemeester. Met de opgedane inzichten kan bijvoorbeeld de «Handreiking burgemeesters: benoeming, herbenoeming, klankbordgesprekken en afscheid» worden geactualiseerd.

Ook wil ik in samenwerking met het NGB de behoefte en mogelijkheden aan specifieke ondersteuning van de burgemeester in kaart brengen, zodat het professionaliseringsfonds burgemeesters¹⁶, waarmee het NGB activiteiten organiseert gericht op verdere professionalisering van het ambt burgemeester met als doel een zo goed mogelijke uitoefening van dat ambt, optimaal kan worden aangewend. De ondersteuning bij kleinere gemeenten, die door een beperkte capaciteit en specifieke expertise kwetsbaar zijn, verdient hierbij extra aandacht.

Uitwerking Agenda burgemeester

De hierboven genoemde agendapunten worden uitgewerkt tot concrete acties die erop gericht zullen zijn de rol en positie van de burgemeester te bestendigen. Die uitwerking zal in brede afstemming tot stand worden gebracht, om ervoor te zorgen dat deze aansluit bij de behoeften in de bestuurspraktijk en ook op draagvlak van alle betrokken partijen kan rekenen. Om dit te borgen zal mijn ministerie in de komende periode verschillende netwerkbijeenkomsten organiseren. Ik zal uw Kamer eind dit jaar 2020 over de uitwerking van de agenda informeren.

De burgemeester is een zeer veelzijdig bestuurder met brede en diverse verantwoordelijkheden. Met de agenda wordt de noodzakelijke aandacht gegeven aan dit bijzondere ambt met oog voor de ontwikkelingen daarbinnen en de wereld daaromheen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

¹⁵ Kamerstuk 35 300 VII, nr. 7

¹⁶ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 13 oktober 2015, nr. 2015-000050611, houdende regels voor de subsidiëring van het Professionaliseringsfonds Burgemeesters.