

31570 Herziening Grondwet

Nr. 37 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2024

1. Inleiding

Op 31 januari 2023 heeft uw Kamer een tweetal moties aangenomen waarmee de regering is verzocht om met een aanzet tot een uitvoeringswet te komen waarin alle varianten van een gekozen commissaris van de Koning, dan wel gekozen burgemeester worden betrokken, en de Kamer over de uitkomsten te berichten.¹ Onder alle varianten wordt in de context van de moties verstaan een door de kiezers rechtstreeks gekozen commissaris van de Koning (burgemeester) en ook een door provinciale staten (de gemeenteraad) gekozen commissaris van de Koning (burgemeester), zowel uit het midden van provinciale staten, respectievelijk de gemeenteraad, als een buitenstaander die zich verkiesbaar stelt. Daarbij is onder meer overwogen dat de afstand tussen burger en politiek verkleind dient te worden en dat meer directe betrokkenheid van de burgers op de besluitvorming gewenst is. Tevens is overwogen dat de beide Kamers der Staten-Generaal met het aannemen van de initiatiefwet voor de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming (Staatsblad 2018, 493) in grote meerderheid de grondwettelijke belemmeringen hebben weggenomen voor de gekozen commissaris van de Koning, respectievelijk gekozen burgemeester.

In reactie op uw verzoek ga ik in deze brief achtereenvolgens in op:

- het (Grond)wettelijk kader met betrekking tot het ambt van commissaris van de Koning en het ambt van burgemeester;
- de rol en institutionele positie van de commissaris van de Koning, waaronder diens rol en positie als rijksorgaan, en van de burgemeester;
- varianten en subvarianten voor de aanstellingswijze van de burgemeester, zoals destijds ook reeds door minister

¹ Kamerstukken II 2022/23, 35 165, nrs. 53 en 54.

Plasterk beschreven in de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester

Ik sluit deze brief af met mijn bevindingen en conclusies.

2. Grondwettelijk en wettelijk kader

2.1 Algemeen

Alhoewel de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester niet langer in de Grondwet is opgenomen, zijn de grondslagen van het decentraal bestuur in het algemeen en van het ambt van commissaris van de Koning en van de burgemeester nog steeds in de Grondwet verankerd. Hoofdstuk 7 van de Grondwet bevat de hoofdbeginselen van het binnenlands bestuur. Voor een uitvoerige toelichting op de grondwettelijke kaders verwijs ik naar de beschouwing over hoofdstuk 7 van de Grondwet van één van mijn ambtsvoorgangers, waarin de hoofdbeginselen van het binnenlands bestuur uiteen zijn gezet.² In algemene zin is het de verhouding tussen de verschillende provinciale en gemeentelijke organen die gevolgen heeft voor de keuzes die de wetgever kan maken ten aanzien van de rol, de institutionele positie en de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning, respectievelijk de burgemeester.

Artikel 125, eerste lid, van onze Grondwet markeert het hoofdschap van provinciale staten en van de gemeenteraad. Deze bepaling plaatst provinciale staten en de gemeenteraad, beiden als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, aan het hoofd van de provincie, respectievelijk de gemeente. Het hoofdschap van provinciale staten en van de gemeenteraad is in belangrijke mate bepalend voor de verhoudingen binnen het provinciebestuur, respectievelijk het gemeentebestuur. Uit dat hoofdschap volgt dat de benoeming en het ontslag van gedeputeerden/wethouders een bevoegdheid is van provinciale staten/gemeenteraden. Ook betekent het dat provinciale staten en gemeenteraden over de verordenende bevoegdheid en over het budgetrecht beschikken. Het hoofdschap impliceert verder dat de autonome bestuursbevoegdheid van provincies en gemeenten bij provinciale staten, respectievelijk de gemeenteraden berust. Een en ander is verankerd in de Provinciewet en de Gemeentewet.

² Kamerstukken I 2014/15, CII, J.

Verder staat het hoofdschap van provinciale staten, in combinatie met de zittingsduur van vier jaren, zoals bepaald in artikel 129, vierde lid, van de Grondwet, in de weg aan tussentijdse ontbinding van provinciale staten door de commissaris van de Koning of gedeputeerde staten. Dit zelfde geldt ten aanzien van gemeenteraden.

Tenslotte vestigt artikel 125, tweede lid, van de Grondwet met gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders een vorm van collegiaal bestuur, waaraan de commissarissen van de Koning, respectievelijk de burgemeesters deelnemen. Dit artikel benoemt ook de commissaris van de Koning en de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan. Behoudens de regel dat provinciale staten en gemeenteraad in beginsel de provinciale en gemeentelijke verordeningen vaststellen, stelt de Grondwet verder geen regels over de precieze taken en bevoegdheden van de onderscheiden organen.

Specifiek ten aanzien van de commissaris van de Koning bepaalt artikel 126 van de Grondwet dat bij wet kan worden bepaald dat de commissaris wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie. Deze bepaling brengt daarmee tot uitdrukking dat de commissaris van de Koning niet alleen provinciaal bestuursorgaan is, maar ook als rijksorgaan kan fungeren. Daarvoor is een wettelijke grondslag vereist die bepaalt dat de commissaris van de Koning een door de regering vast te stellen ambtsinstructie dient uit te voeren. De Grondwet zelf bestempelt de commissaris van de Koning dus niet tot rijksorgaan; dat doet de wetgever, met een nadere uitwerking door de regering in de Ambtsinstructie. Op basis van de *Grondwet* is de commissaris van de Koning enkel orgaan van het provinciebestuur (artikel 125, tweede lid, Grondwet). Deze bepaling is betrekkelijk nieuw; voor de grondwetsherziening van 1983 was de commissaris van de Koning krachtens de Grondwet namelijk enkel rijksorgaan. De Provinciale wet van 1962 bestempelde de commissaris voor het eerst tot orgaan van het provinciebestuur.

Het onderscheid tussen de commissaris van de Koning als provinciaal orgaan en als rijksorgaan is vooral van betekenis voor het afleggen van verantwoording. Als provinciaal orgaan is de commissaris verantwoording verschuldigd aan provinciale staten, zowel als het gaat om autonome taken als om taken die in medebewind worden uitgevoerd. Voor de uitvoering van de taken

als rijksorgaan is de commissaris alleen verantwoording verschuldigd aan de regering.

2.2 Wettelijk kader en ambtsinstructie commissaris van de Koning

Artikel 182 van de Provinciewet biedt de in artikel 126 van de Grondwet bedoelde wettelijke grondslag en benoemt een aantal taken waarover de ambtsinstructie nadere regels stelt. De regering heeft bij algemene maatregel van bestuur de ambtsinstructie vastgesteld waarin de taken van de commissaris van de Koning als rijksorgaan nader worden omschreven. De commissaris is als rijksorgaan verantwoording verschuldigd aan de regering.

Artikel 182, eerste lid, van de Provinciewet benoemt in ieder geval de volgende taken die de commissaris als rijksorgaan verricht:

- het bevorderen van de samenwerking tussen de in de provincie werkzame rijksambtenaren onderling en met het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen;
- het regelmatig bezoeken van de gemeenten in de provincie;
- het adviseren en bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is;
- het uitbrengen van adviezen aan de regering of aan Onze Ministers over andere onderwerpen dan die bedoeld in artikel 116 van de Provinciewet;
- de coördinatie van de voorbereiding van de civiele verdediging door de in de provincie werkzame ambtenaren, in dienst van de Staat, het provinciebestuur, de gemeentebesturen en de waterschapsbesturen;
- de bewaring en registratie van aan hem gerichte stukken, verband houdende met zijn ambtsinstructie.

Daarbij bepaalt artikel 182, derde lid dat de commissaris (als rijksorgaan) bij wet ook nog met andere taken kan worden belast.

De Ambtsinstructie van de commissarissen van de Koning geeft een volledige opsomming van de taken van de commissaris als rijksorgaan. In de voorlaatste wijziging van de Ambtsinstructie (Stb. 2015, 427) is enerzijds van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal taken, die in de bestuurlijke praktijk reeds als rijkstaken werden ervaren, ook expliciet in de ambtsinstructie te regelen (bijvoorbeeld de benoeming van een waarnemend burgemeester op grond van artikel 78, eerste lid, van de Gemeentewet). Anderzijds is - met betrekking tot de taak om te adviseren en te bemiddelen bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in een

gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is – bij die gelegenheid bepaald dat de commissaris de minister in de laatstgenoemde gevallen informeert en daarbij vermeldt welke maatregelen hij neemt (artikel 7b).

Met de wijziging van artikel 182 van de Provinciewet per 1 januari 2023 is de rol en (informatie)positie van de commissaris van de Koning verder versterkt, zodanig dat het voor de commissaris mogelijk is geworden alle vergaderingen van het gemeentebestuur bij te wonen en alle documenten in te zien waarvan naar zijn redelijk oordeel kennisneming nodig is voor het vervullen van zijn specifieke taak. Deze bevoegdheid geldt ook voor besloten vergaderingen en documenten waarop geheimhouding rust. Ook als rijksorgaan is de commissaris op geen enkele wijze bevoegd om te treden in de besluitvorming in gemeenten. Van een hiërarchische verhouding is dus geen sprake.

3. Rol en positie van de commissaris van de Koning en de burgemeester

Gegeven het geschetste grondwettelijk en wettelijke kader hebben de commissaris van de Koning en de burgemeester een onafhankelijke en onpartijdige positie. Doordat zij niet afhankelijk zijn van de kiezersgunst en in afnemende mate van partijkleur kunnen zij betrekkelijk onafhankelijk opereren van de dagelijkse politiek. Dit wordt versterkt door de benoemingstermijn van zes jaar die afwijkt van de zittingstermijn van provinciale staten en gemeenteraden (vier jaar). Voor de commissaris van de Koning speelt daarbij nog mee dat hij of zij voor diens functioneren als rijksorgaan geen verantwoording is verschuldigd aan provinciale staten, maar de verantwoording over diens optreden als rijksorgaan door de minister plaatsvindt in het parlement.

Als eenhoofdig bestuursorgaan beschikken de commissaris van de Koning en de burgemeester over een aantal eigen taken en bevoegdheden. De commissaris en de burgemeester vertegenwoordigen de provincie, respectievelijk de gemeente in en buiten rechte (artikel 176, eerste lid, Provinciewet en artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet). Beiden hebben ook de wettelijke taak toe te zien op o.a. een goede samenwerking van de provincie/gemeente met andere provincies/gemeenten en andere overheden, de kwaliteit van de procedures op het vlak van burgerparticipatie en een zorgvuldige behandeling van bezwaarschriften en van klachten. Zoals de commissaris tot taak heeft de bestuurlijke integriteit van de provincie te bevorderen (artikel 175, tweede lid, Provinciewet), zo bevordert de burgemeester de bestuurlijke integriteit van de gemeente (artikel 170, tweede lid, Gemeentewet). De commissaris van de Koning en de burgemeester bevorderen overigens een goede behartiging van de provinciale, respectievelijk gemeentelijke belangen (artikel 175, derde lid, Provinciewet en artikel 170, derde lid, van de Gemeentewet).

Als eenhoofdig bestuursorgaan beschikken de commissaris van de Koning en de burgemeester ook over een bijzondere positie inzake het toezicht op het provinciebestuur, onderscheidenlijk het

gemeentebestuur. Als een besluit van het provinciebestuur of van de burgemeester naar het

oordeel van de commissaris van de Koning voor vernietiging door de Kroon in aanmerking komt (wegens strijd met het recht of het algemeen belang), doet hij daarvan binnen twee dagen nadat hij daarover is geïnformeerd mededeling aan de minister wie het aangaat (artikel 266, eerste lid, Provinciewet en artikel 273a, eerste lid, Gemeentewet). Het desbetreffende besluit wordt dan niet verder uitgevoerd voordat van de minister in kwestie de mededeling is ontvangen dat voor schorsing of vernietiging geen redenen bestaan. Als het besluit niet binnen vier weken na de mededeling van de commissaris is geschorst of vernietigd wordt het alsnog uitgevoerd. Artikel 273 van de Gemeentewet kent een soortgelijke bepaling ten aanzien van de burgemeester. Deze doet mededeling van besluiten van de raad of van het college die naar diens mening voor vernietiging in aanmerking komen. Daarbij is nog voorzien in een adviserende rol van gedeputeerde staten (artikel 273, eerste en tweede lid, Gemeentewet).

Als eenhoofdig bestuursorgaan beschikt de burgemeester verder over eigen bevoegdheden, in het bijzonder ten aanzien van de feitelijke handhaving van de openbare orde, de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Ter handhaving van de openbare orde heeft de burgemeester het gezag over de politie. De burgemeester overlegt daarbij regelmatig samen met de officier van justitie en de politie over de taakuitvoering van de politie en over het beleid terzake (driehoeksoverleg). In het driehoeksoverleg worden door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over de inzet van de politie ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, onderscheidenlijk ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie. In het driehoeksoverleg worden verder door de burgemeester en de officier van justitie afspraken gemaakt over lokale prioriteiten en criminaliteitsbestrijding.

Een aantal burgemeesters vervult de rol van voorzitter van de veiligheidsregio en/of regioburgemeester. In de hoedanigheid van voorzitter van de veiligheidsregio beschikt de desbetreffende burgemeester als eenhoofdig gemeentelijk bestuursorgaan over specifieke bevoegdheden in het geval van gemeentegrensoverschrijdende rampen en crises.

Hierbij is het van belang te benadrukken dat de commissaris van de Koning en de burgemeester voor hun taken als provinciaal, respectievelijk gemeentelijk bestuursorgaan verantwoording zijn verschuldigd aan provinciale staten, respectievelijk de gemeenteraad. Dat geldt zowel voor het handelen van de commissaris en de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan, als voor het handelen in en door het college van gedeputeerde staten, respectievelijk het college van burgemeester en wethouders. Zoals hiervoor aangegeven is de commissaris van de Koning voor het handelen als rijksorgaan verantwoording verschuldigd aan de regering.³ De burgemeester is niet tevens rijksorgaan, maar enkel gemeentelijk bestuursorgaan.

4. De aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en de burgemeester

4.1 Rol, positie en aanstellingswijze

Hiervoor is ingegaan op de institutionele positie van de commissaris van de Koning en van de burgemeester. De aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester doet recht aan hun institutionele positie en sluit daarop aan. De aanstellingswijze, zoals deze sinds 2001 is verankerd in de Provinciewet en in de Gemeentewet, geven provinciale staten en de gemeenteraad een welhaast doorslaggevende invloed op de benoeming van de commissaris, onderscheidenlijk de burgemeester.

Wel behoudt de Kroon nog enige ruimte, in het bijzonder als het antecedentenonderzoek, het fiscaal onderzoek bij de Belastingdienst of de naslag door de AIVD daartoe aanleiding geeft, om van een aanbeveling af te wijken. Gelet op de voorbeeldfunctie van de commissaris van de Koning en van de burgemeester, onder meer als het gaat om de bestuurlijke integriteit van de provincie, dan wel gemeente, alsmede een aantal specifieke bevoegdheden die betrouwbaarheid en integriteit vergen van degenen die het ambt bekleden, wordt waarde gehecht aan het antecedentenonderzoek, het fiscaal onderzoek en de naslag door de AIVD.

De bestaande wettelijke regeling bevat procedurevoorschriften voor een zorgvuldig en eerlijk proces. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het opstellen van een profielschets, het instellen van

³ Hierbij moet voor de commissaris dus een onderscheid worden gemaakt tussen taken die op grond van artikel 175 Provinciewet als eenhoofdig bestuursorgaan worden uitgeoefend en de taken die op grond van artikel 182 Provinciewet als rijksorgaan worden uitgeoefend.

een vertrouwenscommissie die belast is met de beoordeling van de kandidaten en de waarborgen van vertrouwelijkheid en geheimhouding. Een eventueel andere aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester zou een ingrijpende wijziging impliceren in de verhoudingen tussen de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen. Tot op heden is er door opeenvolgende kabinetten steeds vanuit gegaan dat de aanstellingswijze volgt uit de rol en institutionele positie. De aanstellingswijze is ondersteunend aan het ambt, en niet andersom. Gegeven dat uitgangspunt kan nader worden ingegaan op de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester.

4.2 Aanstellingswijze commissaris van de Koning

Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2015 een notitie gestuurd aan de Tweede Kamer over de aanstellingswijze en positie van de burgemeester.⁴ De aanstellingswijze van de commissaris van de Koning werd daarin expliciet buiten beschouwing gelaten. Destijds werd overwogen dat de nodige parallellen bestaan tussen het ambt van commissaris van de Koning en het ambt van burgemeester, maar dat er ook markante verschillen zijn. “Zo heeft de commissaris geen met de burgemeester vergelijkbare bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid. Het belangrijkste verschil is dat de commissaris – anders dan de burgemeester – tevens rijksorgaan is, in welke hoedanigheid hij verantwoording verschuldigd is aan de regering. Eventuele wijziging van de aanstellingswijze van de commissaris is dan ook een afzonderlijk vraagstuk dat te zijner tijd zal moeten worden gezien.”⁵

Daar waar ten aanzien van de burgemeester de afgelopen jaren door het kabinet telkens is benadrukt dat idealiter de discussie dient te gaan over de meest wenselijk positie van de burgemeester, en vervolgens wordt gekeken welke aanstellingswijze daarbij het meest passend is, ondersteunend aan het ambt, geldt dit in versterkte mate voor de commissaris van de Koning. Dat heeft vooral te maken met de rol die de commissaris van de Koning als rijksorgaan vervult en waarmee diens rol en positie bijdraagt aan een evenwichtige verdeling van bevoegdheden binnen het openbaar bestuur. De huidige procedure van aanstelling van de commissaris van de Koning, met als sluitstuk een Kroonbenoeming, doet recht aan de rol van de

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 29.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 29, p. 3.

commissaris als provinciaal orgaan en als rijksorgaan en daarmee aan de combinatie van provinciale belangen en de belangen van de regering. Een andere aanstellingswijze van de commissaris van de Koning, ongeacht of het een directe verkiezing door de kiesgerechtigde ingezetenen van de provincie betreft, of een verkiezing door provinciale staten (hetzij uit het midden van provinciale staten, hetzij als een buitenstaander die zich verkiesbaar stelt), verdraagt zich slecht met de rol van de commissaris van de koning als rijksorgaan. De rol en positie van de commissaris van de Koning als rijksorgaan is voor mij reden om de bestaande aanstellingswijze van de commissaris van de Koning te willen handhaven.

4.3 Aanstellingswijze burgemeester

Hoewel de inhoud van de moties suggereert dat drie alternatieven bestaan voor de huidige benoemingswijze, behoeft dit nuancering. Iedere hoofdvariant van aanstellingswijze kent namelijk diverse subvarianten. De reeds aangehaalde Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester, die meer recent ook geagendeerd stond voor het debat van 19 oktober 2022 van uw Kamercommissie, dient bij iedere hoofdvariant een nadere keuze te worden gemaakt uit verschillende onderwerpen. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de duur van de ambtstermijn (zes jaar of een andere termijn), de eventuele samenloop van de ambtstermijn van de burgemeester met de zittingsduur van de gemeenteraad, de beoordeling van de integriteit van kandidaten, dan wel screening en de rol, taken en diverse bevoegdheden van de burgemeesters, onder meer ter handhaving van de openbare orde en in het kader van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, onder meer als bestuurder of als voorzitter van de veiligheidsregio.

Gegeven die nuancering beschrijft de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester diverse hoofdvarianten van de aanstellingswijze van burgemeesters, daarbij inbegrepen varianten voor de Kroonbenoeming. Korthedshalve volsta ik hier met een opsomming van de onderscheiden varianten.

Model I.1 Kroonbenoeming op basis van een tweevoudige aanbeveling van de raad;

Model I.2 Kroonbenoeming op basis van een enkelvoudige aanbeveling van de raad;

Model I.3 Kroonbenoeming op basis van een voordracht van de raad;

Model I.4 Kroonbenoeming “oude stijl”;

Model I.5 Kroonbenoeming met burgemeestersreferendum;

Model II.1 Benoeming door de raad analoog aan de Kroonbenoeming (voor zes jaar);

Model II.2 Benoeming door de raad voor vier jaar;

Model II.2a Benoeming door de raad voor vier jaar via een open procedure;

Model II.2b Benoeming door de raad voor vier jaar via een procedure van kandidaatstelling

Model III.1 rechtstreekse verkiezing met presidentiële variant

Model III.2 rechtstreekse verkiezing in “licht presidentiële” variant

Model III.3 rechtstreekse verkiezing van de burgemeester naar huidige positie

In de notitie is ook aangegeven dat de modellen I.3 en III.1 een wijziging van de Grondwet vereisen. Verder is in dat verband vastgesteld dat een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester een ingrijpende verandering impliceert in de verhouding tussen de gemeentelijke bestuursorganen, doordat naast (of tegenover) de gemeenteraad een tweede orgaan met een rechtstreekse democratische legitimatie komt te staan. De bevoegdheidsverdeling tussen burgemeester, college c.q. wethouders, en raad vergt dan heroverweging, al was het maar om onduidelijkheden te voorkomen in de beleving van kiesgerechtigden en andere ingezetenen over de vraag welk orgaan waarvoor verantwoordelijk is. Bij een directe verkiezing dienen overigens ook nadere keuzes te worden gemaakt over kiesrechtelijke vraagstukken, zoals de vraag of een absolute meerderheid is vereist of kan worden volstaan met een relatieve meerderheid. Voor een uitvoerige beschrijving van deze modellen en hoe deze zich verhouden tot de grondwettelijke kaders verwijs ik naar de notitie.

4.4 Rol en positie burgemeesters

Naar aanleiding van de Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester heeft het vraagstuk van de rol en positie van de burgemeester de afgelopen jaren nadrukkelijk de politiek-bestuurlijke aandacht gehad. In het licht van de gevolgen die een andere aanstellingswijze van burgemeesters kan hebben, heeft de Eerste Kamer in 2018 uitgesproken dat het bij de uitwerking van een eventuele nieuwe aanstellingswijze van burgemeesters wenselijk is te kiezen voor een vorm die recht doet aan het principe dat de raad aan het hoofd staat van het gemeentebestuur en die waarborgen bevat voor een relatief onafhankelijke positie van de burgemeester, een eigenstandig taken- en bevoegdhedenpakket op het terrein van openbare orde en veiligheid, een taak om de integriteit van het gemeentebestuur te bevorderen en een positie als boven de partijen staand, verbindend bestuurder van álle burgers.⁶

In de periode daarna hebben gesprekken plaatsgevonden met de koepels en beroepsverenigingen over het burgemeestersambt. Tevens zijn expertbijeenkomsten belegd en nadere advies- en onderzoeksrapporten opgesteld. Zo heeft de Raad voor het openbaar bestuur desgevraagd advies uitgebracht over de positie van de burgemeester.⁷ Daarbij is verder de aandacht uitgegaan naar vraagstukken als het evenwicht in taken van de burgemeester met het oog op de bestuurlijke aanpak van criminaliteit⁸, alsmede de algehele staat van het burgemeestersambt zoals beschreven in het rapport “Teveel van het goede?” uit 2020.⁹ Mijn ambtsvoorganger heeft in haar brief van 13 juni 2022¹⁰ aangegeven dat het beleid inzake het burgemeestersambt gericht was op:

- a. een afwegingskader bevoegdheden om het ambt in balans te houden;
- b. specifieke inzet op integriteit en weerbaar bestuur continueren en waar nodig aanscherpen;
- c. de aantrekkelijkheid van het ambt.

Daarbij is erop gewezen dat de huidige aanstellingswijze, waarbij de door de gemeenteraad aanbevolen kandidaat op voordracht van

⁶ Kamerstukken I 2018/19, 34 716, I (motie-Rombouts c.s.).

⁷ Raad voor het openbaar bestuur, *Begin bij het begin*, Den Haag, juni 2017.

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 108.

⁹ M. Boogers e.a., *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*, Enschede 2021.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 952 VII, nr. 164.

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties door de Kroon wordt benoemd, passend is bij de institutionele positie van de burgemeester in het lokaal bestuur. Deze inzet werd ook gesteund in het debat van 19 oktober 2022 van uw Kamercommissie over burgemeesters.

5. Conclusie

Het vorengaande laat onverlet dat ik vanzelfsprekend bereid ben met uw Kamer nader van gedachten te wisselen over de rol en positie van de commissarissen van de Koning en van de burgemeesters binnen het decentraal bestuur, alsmede over eventuele wijzigingen terzake indien deze door uw Kamer worden beoogd. Met de hiervoor aangehaalde Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester heeft minister Plasterk destijds een aanzet gegeven voor uitvoeringswetgeving en de gedachtenvorming daaromtrent. Bij de verdere gedachtenvorming en eventueel debat over de rol en positie van de commissaris van de Koning en de burgemeester, kan in het verlengde daarvan onder ogen worden gezien welke aanstellingswijze uiteindelijk het meest passend is, ondersteunend aan deze ambten. Zolang voor het ambt van commissaris van de Koning de rol en positie als rijksorgaan uitgangspunt blijft, is dat voor het kabinet een belangrijke (maar niet de enige) reden om de huidige aanstellingswijze te handhaven.

Dit is ook de inzet van het kabinet ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester. Redenen hiervoor zijn gelegen in het bevorderen van de bestuurlijke integriteit, het takenpakket inzake handhaving van de openbare orde en veiligheid, rampenbestrijding, crisisbeheersing en de bestuurlijke aanpak van criminaliteit (daarbij inbegrepen de deling van vertrouwelijke gegevens met burgemeesters die daarbij noodzakelijk is), alsmede de relatief onafhankelijke, boven de partijen staande en verbindende bestuurder. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de burgemeester op dit moment een zeer gewaardeerd bestuurder is. Het vertrouwen dat door inwoners in de burgemeester wordt gesteld, is groter dan in welk gekozen of ongekozen ambt in het openbaar bestuur ook. Dat is een groot goed, zeker in tijden waarin het vertrouwen in het openbaar bestuur onder druk staat. Juist daar waar het vertrouwen op dit moment het grootst is, is niet iedere verandering noodzakelijkerwijs een verbetering.

Met andere woorden, voor zover wijzigingen worden beoogd in de aanstellingswijze van commissarissen van de Koning en van burgemeester, behoeven deze een weloverwogen en goed

onderbouwde duiding van de rol en positie van de commissaris van de Koning en de burgemeester binnen het bestel. De daadwerkelijke introductie van een andere aanstellingswijze zal gepaard gaan met een heroriëntatie op de rol en positie van de commissaris van de Koning en van de burgemeester binnen het openbaar bestuur. Dan gaat het niet alleen om een eventuele meer politieke rol en een minder onafhankelijke, minder boven de partijen staande rol van commissarissen van de Koning en burgemeesters. Ook de taak van de commissaris van de Koning en de burgemeester met betrekking tot de bestuurlijke integriteit van de provincie/gemeente in combinatie met de eisen van integriteit die aan degenen worden gesteld die het ambt bekleden, vergt dan herziening. Hetzelfde geldt ten aanzien van de toedeling van rollen en taken ter handhaving van de openbare orde, de rampenbestrijding, crisisbeheersing en de bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Handhaving van een substantieel deel van de huidige taken en bevoegdheden van commissarissen van de Koning en burgemeesters is immers niet goed denkbaar als de bestaande integriteitseisen geheel of gedeeltelijk zouden worden losgelaten. Daarbij spreekt het voor zich dat de uitoefening van deze taken en bijbehorende bevoegdheden niet zonder meer gemist kan worden, maar vermoedelijk aan andere bestuursorganen/ functionarissen dient te worden toebedeeld.

Ik concludeer dan ook dat, gegeven de huidige taken van de commissarissen van de Koning en de burgemeesters, de huidige aanstellingswijze daarbij op adequate wijze aansluit. Wijzigingen in hun aanstellingswijze zal gepaard gaan met nadelige consequenties voor rollen, posities, taken en bevoegdheden. Tot op heden hebben steeds weloverwogen keuzes ten grondslag gelegen aan de rol en positie van de commissaris van de Koning en van de burgemeester, waarbij die rol en positie ook brede waardering krijgt. Wijzigingen in die institutionele rol en positie liggen niet in de rede. De huidige aanstellingswijze is passend bij de rol en positie van commissarissen van de Koning en burgemeesters in het decentraal bestuur.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge