



Position paper Deconstitutionalisering aanstellingswijze commissaris van de Koning en van de burgemeester

Dit position paper is opgesteld met het oog op de behandeling van het wetsvoorstel *Initiatiefvoorstel-Jetten Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester*.¹ Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters vraagt zich af voor welk probleem het voorstel een oplossing is. In de huidige positie en aanstellingswijze van de burgemeester is noch sprake van een democratisch tekort, noch van een legitimiteitstekort. Juist vanwege de onafhankelijke, boven de partijen staande positie vervult de burgemeester belangrijke functies in de lokale samenleving en in het lokaal bestuur. Er is grote waardering voor en vertrouwen in deze niet gepolitiseerde functie.

Al enkele decennia lang komen van tijd tot tijd discussies op over de aanstellingswijze van de burgemeester. Veelal is de belangrijkste vraag in die discussies of de burgemeester moet worden benoemd of dat hij² moet worden gekozen. En als hij gekozen wordt; moet de gemeenteraad dat dan doen of moet de burgemeester rechtstreeks door de bevolking gekozen worden?

De aanstellingswijze van de burgemeester is echter veel complexer dan de vraag 'kiezen of benoemen?'. Het gaat om het bredere perspectief van de inrichting van het gemeentebestuur. De burgemeester heeft een veelheid aan rollen, taken en posities. Hij is voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter en lid van het college en de burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast heeft de burgemeester eigen verantwoordelijkheden om de kwaliteit en integriteit van het bestuur in het oog te houden en te bevorderen. De afgelopen jaren is de positie van de burgemeester versterkt en is zijn takenpakket uitgebreid. De primaire vraag is hoe de rollen, taken en posities van de bestuursorganen zich tot elkaar verhouden om vervolgens de vraag te stellen welke aanstellingswijze daar dan het beste bij past.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is daarom van mening dat discussies over de aanstellingswijze vanuit het bredere perspectief van de lokale samenleving en het lokaal bestuur gevoerd moeten worden.

Inhoudelijk perspectief ontbreekt

Het initiatief-wetsvoorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester geeft geen zicht op hoe deze dan wel ingericht zou moeten worden. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters vindt dat een te groot bezwaar tegen het voorstel. Als verandering in de aanstellingswijze en functie van de burgemeester al wenselijk zouden zijn, dan moet dat gebaseerd

¹ Zie Kamerstukken nr. 34716

² In dit position-paper is de burgemeester aangeduid als 'hij', omdat verwezen wordt naar het ambt van burgemeester. In de functievervulling kan de burgemeester evengoed een vrouw als man zijn.

zijn op een gedegen analyse en coherente visie op de inrichting van het gehele lokaal bestuur en de positie van de burgemeester daarin.

Er is geen enkel zicht op een dergelijke analyse en visie en in het wetgevingstraject zijn deze er ook niet gekomen, ondanks verzoeken vanuit zowel de Eerste als de Tweede Kamer en toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³ Bovendien is de huidige aanstellingswijze democratisch ingebed en in de praktijk blijkt deze goed werkbaar. Er is daarom geen reden om nu de aanstellingswijze uit de Grondwet te halen. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters roept u ook op om niet in te stemmen met het voorliggende voorstel.

Huidige positie en benoemingswijze zijn democratisch

De afgelopen decennia is de benoemingsprocedure van de burgemeester sterk veranderd. De huidige benoemingsprocedure en de positie die de burgemeester in het lokaal bestuur inneemt zijn democratisch. Belangrijk daarin is de doorslaggevende positie van de gemeenteraad als direct gekozen volksvertegenwoordigend orgaan. Het is de gemeenteraad die de profielschets vaststelt, waarbij in de regel de gemeenteraden ook de inwoners raadplegen voor het profiel van de toekomstige burgemeesters. Daarna staat de vacature open voor iedereen. Dat resulteert in een veelheid van kandidaten, die zelf en zonder kandidaatstellingsprocedure binnen politieke partijen solliciteren. De commissaris van de Koning geeft vervolgens zijn oordeel over de geschiktheid van de kandidaten, waarna de gemeenteraad tot een aanbeveling komt. Het benoemingsproces is daarmee evenwichtig en democratisch.

De democratische legitimatie voor de positie van de burgemeester is niet alleen gelegen in de benoemingsprocedure. In zijn functioneren legt de burgemeester volledig verantwoording af aan de gemeenteraad over het door hem gevoerde bestuur. De burgemeester kan in zijn functioneren niet zonder het vertrouwen van de gemeenteraad. Materieel is voor burgemeesters net zo goed de vertrouwensregel van toepassing als voor wethouders. Het burgemeesterschap is voor de mensen die het ambt bekleden een professie, die onderhoud en ontwikkeling vraagt. Zo zijn de kwaliteit van de selectieprocedure en van de functionele relatie raad-burgemeester het laatste decennium verbeterd.⁴ De beroepsgroep van burgemeesters investeert sterk in de eigen professionalisering.⁵ Het burgemeestersvak moet je leren en daarom is het goed dat burgemeesters hun opgebouwde expertise in de ene gemeente later inzetten en verder ontwikkelen in een volgende gemeente in hun loopbaan.

Voorts geldt dat het primaat in de herbenoemingsprocedure bij de gemeenteraad ligt. Tenslotte geldt dat ook bij een eventuele ontslagprocedure: de minister mag slechts op zwaarwegende gronden afwijken van de aanbeveling van de gemeenteraad. Sinds het huidige stelsel van

³ Zie o.a. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken over de regierol minister (TK 33239, nr. 9)

⁴ Zie o.a. *Handreiking burgemeesters: benoeming, herbenoeming, klankbordgesprekken en afscheid*; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; 2016.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2016/05/01/handreiking-burgemeesters-benoeming-herbenoeming-klankbordgesprekken-en-afscheid>

⁵ *Kwaliteit en professionalisering van de burgemeester*; B.B. Scheiders en R. van Bennekom; in *Burgemeester, positie, rol en functioneren van de burgemeester*; E.R. Muller en J. de Vries; 2014.

benoeming, herbenoeming en ontslag in de Gemeentewet is opgenomen, is de aanbeveling van de gemeenteraad altijd gevolgd.

De Raad van Europa heeft in diverse rapportages de democratische inbedding van de burgemeester in Nederland belicht. De conclusie is daarbij dat er geen sprake is van een democratisch tekort in de positie van de burgemeester.⁶ In het perspectief van het nu voorliggende wetsvoorstel ziet het Nederlands Genootschap van Burgemeesters dan ook geen staatsrechtelijk of democratisch belang die deconstitutionalisering van de aanstellingswijze noodzakelijk maken. Integendeel zelfs, de burgemeester neemt in het lokaal bestuur een centrale en waardevolle positie in, die constitutionele verankering van de aanstellingswijze rechtvaardigen.

Boven de partijen

De onafhankelijke positie van de burgemeester is een cruciaal ankerpunt in de burgemeestersfunctie. Met die onafhankelijkheid wordt bedoeld op de niet politiek gedreven positie van de burgemeester die boven de partijen en tussen de mensen staat en waarvan men altijd spreekt over “onze” burgemeester. De onafhankelijke positie wordt alom gezien als de grote waarde, die ervoor zorgt dat de burgemeester in de lokale samenleving veel vertrouwen geniet. Bovendien zijn veel taken van de burgemeester sterk gekoppeld aan de onafhankelijke positie. De wetgever heeft de afgelopen jaren juist uiteenlopende verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan de burgemeester toebedeeld vanwege zijn niet gepolitiseerde onafhankelijke positie. Denk bijvoorbeeld aan de diverse sluitings- en bevelsbevoegdheden, de Wet tijdelijk huisverbod en de zorg voor de bestuurlijke integriteit in gemeenten.

Burgemeesters hechten dan ook zeer aan de onafhankelijke positie en vinden dat die in de aanstellingswijze gewaarborgd moet blijven.

Geen zuiver Grondwettelijk vraagstuk

De initiatiefnemers en voorstanders van het huidige wetsvoorstel merken het voorstel aan als Grondwettelijk vraagstuk en wijzen erop dat er met de voorstelde wijziging niets aan de benoemingswijze verandert. Formeel is dit juist, maar wanneer de aanstellingswijze louter in gewone wetgeving geregeld is, dan is een enkelvoudige meerderheid voldoende en is geen tweede lezing nodig om deze te wijzigen. De behandeling van het huidige wetsvoorstel tot deconstitutionalisering kan daarom niet los worden gezien van bredere discussies over de inrichting van het lokaal bestuur en over de vraag hoe de aanstellingswijze van de burgemeester daarin past.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is van mening dat het de aanstellingswijze van de burgemeester niet gedeconstitutionaliseerd moet worden zolang een omvattende probleemanalyse van het lokaal bestuur en visie op de inrichting ervan ontbreken. Bovendien zijn er in de huidige benoemingswijze en positie van de burgemeester geen problemen die deconstitutionalisering nodig maken.

⁶ <https://rm.coe.int/090000168071a7f4>

NGB/10 april 2018



Beantwoording vragen i.v.m Expertmeeting Eerste Kamer d.d. 10 april 2018

In de aanloop naar de expertmeeting over de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester die de Eerste Kamer op 10 april 2018 organiseert, heeft de griffie een aantal vragen aan de genodigden toegestuurd. Hieronder geeft het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) zijn antwoorden/reactie op deze vragen.

1. Hoort staatsrechtelijk gezien de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning in de Grondwet of niet?

NGB: De burgemeester heeft een centrale positie in het lokaal bestuur. Daar komt bij dat de taken en positie van de burgemeester verbonden zijn met de andere overheidsniveaus. De Grondwet beschrijft de pijlers in het Nederlandse staatsbestel en de verhoudingen tussen de belangrijkste actoren. Daar hoort ook de burgemeester bij.

Als de wetgever ervoor kiest om de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester niet in de Grondwet te regelen, dan is er sprake van een trendbreuk. De aanstellingswijzen van alle politieke en bestuurlijke ambtsdragers (zoals de leden van de Staten-generaal, de ministers en staatssecretarissen, de leden van Provinciale Staten en van de gemeenteraad) zijn immers in de Grondwet opgenomen.

Wanneer de aanstellingswijze alleen bij gewone wet geregeld wordt, dan werkt dat een geïsoleerde benadering van de aanstellingswijze in de hand. Met wisselende meerderheden kan deze keer op keer aangepast worden. De na-oorlogse jaren laten zien dat de denkbeelden over de meest wenselijke aanstellingswijze uiteenlopen. Vanwege het belang van de burgemeestersfunctie in de samenleving en in het lokaal bestuur is consistentie en continuïteit geboden en daarom is het onvoldoende om in de Grondwet slechts op te nemen dat de aanstellingswijze bij gewone wet wordt geregeld.

2. Zijn er andere staatsrechtelijke aspecten aan de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze waarop de Eerste Kamer zou moeten letten (bijvoorbeeld samenhang met andere artikelen in de Grondwet)?

NGB: Zoals aangegeven zijn de positie, taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester sterk verweven met die van de andere spelers en bestuursorganen in het (lokaal) bestuur. Daarnaast heeft de burgemeester bijvoorbeeld op gebied van de handhaving van de openbare orde, in het gezag in het politiebestedel, in de zorg voor het goed bestuur en de integriteit en in het vernietigingsrecht verantwoordelijkheden en bevoegdheden die gewaarborgd zijn door de constitutioneel verankerde aanstellingswijze.

Andere aspecten zijn de verhouding tot de aanstellingswijze van de gemeenteraadsleden, het

hoofdschap van de gemeenteraad, het regionale/bovenlokale bestuur, het evenwicht in de autonomie van gemeenten en het stelsel van toezicht van de andere overheden.

3. *Is er sprake van een juridische of maatschappelijke noodzaak of urgentie om tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze over te gaan?*

NGB: Er is absoluut geen noodzaak of urgentie voor de deconstitutionalisering. Keer op keer blijkt dat het vertrouwen in de samenleving voor de burgemeestersfunctie groter is dan voor de politieke functies in het openbaar bestuur. Het lokaal bestuur heeft grote opgaven (sociaal domein, Omgevingswet, ondermijning) die vragen om continuïteit in de burgemeestersfunctie. Kijkend naar het functioneren van de lokale democratie, komen andere problemen dan de aanstellingswijze van de burgemeester naar voren.

De huidige benoemingswijze van de burgemeester is democratisch ingebed. In de benoemingsprocedure zijn alle actoren op lokaal, provinciaal en nationaal niveau betrokken, waarbij de gemeenteraad als direct gekozen orgaan de doorslaggevende stem heeft. De burgemeester legt ten volle verantwoording af aan de gemeenteraad. In de herbenoemingsprocedure en bij een eventueel ontslag van de burgemeester ligt het primaat ook bij de gemeenteraad.

4. *Kunt u reflecteren op de - positieve of negatieve - gevolgen van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze voor:*

- *de rol en positie van de burgemeester en de commissaris van de Koning zelf;*
- *de verhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente;*
- *de onderlinge verhoudingen tussen de organen op provinciaal en gemeentelijk niveau?*

NGB: Deconstitutionalisering zal discussies verenigen tot de vraag of de burgemeester gekozen moet worden of niet. Dat miskent het belang van een evenwichtig ingericht lokaal bestuur waar de aanstellingswijze eerder een uitvloeisel dan een startpunt zou moeten zijn. Welke rol, taken en positie van de burgemeester passen in het lokaal bestuur en hoe verhouden die zich tot de andere spelers en organen? Dat zijn de primaire vragen rond de burgemeestersfunctie, waaruit dan de aanstellingswijze volgt.

Veel van de taken van de burgemeester hangen samen met de onafhankelijke, boven de partijen staande positie van de burgemeester. Wanneer het Grondwettelijke 'veiligheidsslot' zou verdwijnen, dan ligt permanente discussie over en mogelijke wijziging van de aanstellingswijze op de loer. Voor de positie en effectiviteit van het (persoonlijk) optreden van de burgemeester in tal van processen is dat negatief.

Het Nederlandse staatsbestel is (afgezien van de waterschappen) opgebouwd uit drie bestuurslagen: gemeenten, provincies en het Rijk. Op de drie niveaus hebben de besturen autonome taken, maar de verbindingen tussen de bestuursniveaus zijn ook van belang. De burgemeester vervult zowel binnen het lokaal bestuur als tussen de overheidslagen belangrijke vertegenwoordigende en verbindende taken. De grondwettelijk vastgelegde aanstellingswijze draagt bij aan duurzaamheid in deze positie.

5. Kunt u bij de voorgaande vraag onderscheid maken tussen de positie van de burgemeester enerzijds en die van de commissaris van Koning anderzijds, in het licht van hun respectievelijke taken en rollen?

NGB: Zoals aangegeven heeft de burgemeester verantwoordelijkheden in de verbinding en relaties met andere overheden en overheidsniveaus. Voor de commissaris van de Koning geldt dat nog sterker. De commissaris vervult de functie van Rijksheer. Dat komt o.a. tot uiting in de benoemingsprocedure van de burgemeester en in het toezicht op het functioneren van de burgemeester. De functie van Rijksheer geldt echter Rijksbreed (denk bijvoorbeeld aan het organiseren van de asielopvang eind 2015/begin 2016) en is in de verbindingen tussen de overheidslagen van groot belang.

6. Kunt u bij de beantwoording van vraag 4. ingaan op de relevantie van ontwikkelingen in de afgelopen jaren, zoals bijvoorbeeld de grote decentralisaties in het sociale domein, het fenomeen ondermijning en uitbreiding van het takenpakket van de burgemeester (bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid en integriteit)?

NGB: De afgelopen twee decennia zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester sterk uitgebreid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bevelsbevoegdheden van de burgemeester in de handhaving van de veiligheid en openbare orde.⁷ Het takenpakket van de burgemeester is ook in de toekomst onderwerp van uitbreiding, getuige actuele en aangekondigde wetgevingstrajecten als de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg, de Opiumwet en de ondermijningswet.⁸

Ook waar formele bevoegdheden niet zijn veranderd, is de rol van de burgemeester groter geworden. Dat betreft recentelijk bijvoorbeeld de opvang van de asielinstroom en het tegengaan van polarisatie in de lokale samenleving. Evenzeer geldt dat voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, voor de zorg voor goed en integer bestuur en voor het tegengaan van ondermijning van het lokaal bestuur. Voor de weerbaarheid van het openbaar bestuur en de bescherming van de democratie is de onafhankelijke, niet gepolitiseerde en boven de partijen staande positie van de burgemeester cruciaal en die is mede gestoeld op de grondwettelijke verankering van de aanstellingswijze. In de samenleving is er juist grote waardering voor en vertrouwen in deze positie.

Het lokaal bestuur is verantwoordelijk voor diverse grote opgaven, die bestuurskracht, continuïteit en duurzaamheid van het bestuur vergen, bijvoorbeeld in het kader van het sociaal domein, de Omgevingswet, het regionale bestuur en de inrichting/schaal van de gemeenten. In de processen die daarbij spelen vervult de burgemeester belangrijke verbindende taken, die stoelen op zijn onafhankelijke en niet politieke positie. Dat geldt tevens voor de ontwikkeling van de lokale democratie (participatie, meervoudige democratie) die nieuwe opgaven voor de lokale samenleving en voor het gemeentebestuur brengt.

⁷ Gemeentewet art. 151b, 151c, 154a, 172a, 172b, 174a, 174b, 176a, en Wet tijdelijk huisverbod, Drank- en Horecawet, Opiumwet art. 13b.

⁸ Kamerstukken 32339, 34763 en 29911 nr. 180.

7. *Is het debat over deconstitutionalisering los te voeren van een eventueel debat over de gewenste aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning? En in hoeverre belemmert het huidige artikel 131 Grondwet dit debat?*

NGB: De constitutionele verankering van de aanstellingswijze waarborgt dat de discussie over de aanstellingswijze niet enkelvoudig en voortdurend wisselend over tijden gevoerd wordt. Het debat over de deconstitutionalisering is daarom zeker geen zuivere constitutioneel vraagstuk, maar gaat de facto over de aanstellingswijze zelf. Zoals hiervoor is aangegeven is er geen staatsrechtelijke, democratische, bestuurlijke of maatschappelijke noodzaak om tot deconstitutionalisering over te gaan zonder een bredere analyse en perspectief op het gehele lokaal bestuur. Het nu voorliggende voorstel opent de weg om eenvoudiger aan een meerderheid te komen om via gewone wetgeving de aanstellingswijze te veranderen.

8. *Indien de aanstellingswijze gedeconstitutionaliseerd wordt, maar de Gemeente- en Provinciewet niet worden aangepast, wat betekent dat dan voor de legitimiteit van de aanstelling van de genoemde ambtsdragers?*

NGB: Formeel is de betekenis beperkt, maar feitelijk zal er voortdurend discussie over de aanstellingswijze zijn. Dat is nadelig voor het persoonlijk optreden van de burgemeester en voor diens gezag. Gelet op de opgaven en werkelijke problemen in het (lokaal) bestuur is dat onwenselijk. Daarnaast leert de ervaring met eerdere plannen voor deconstitutionalisering dat de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie en het denken erover stagneert. Tenslotte zal in tal van wetgevingsprocessen niet uitgegaan kunnen worden van de grondwettelijk verankerde positie en aanstellingswijze van de burgemeester.