

Vergaderjaar 2015–2016

33 239

Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester

M

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2015

In het debat over de eerste lezing van de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming heb ik de toezegging gedaan de regie te zullen voeren in de discussie over de rol en positie van de burgemeester (T02109). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft mij inmiddels gevraagd om een aanvullende beschouwing over de rol en positie van de burgemeester in deze tijd, dit naar aanleiding van mijn notitie van 17 april jl. over verschillende varianten voor de aanstellingswijze van de burgemeester en de gevolgen daarvan voor zijn positie.

Hierbij bied ik u een afschrift aan van mijn brief van heden aan de Tweede Kamer inzake het traject dat ik inmiddels in gang heb gezet om tot de gevraagde aanvullende beschouwing te komen, welke ik te zijner tijd ook aan Uw Kamer zal doen toekomen. Daarmee geef ik tevens invulling aan mijn toezegging de regie te zullen voeren.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2015

Op 17 april jl. heb ik u namens het kabinet de «Notitie aanstellingswijze en positie burgemeester» toegestuurd.¹ In reactie hierop heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken laten weten behoefte te hebben aan een aanvullende beschouwing over de rol en positie van de burgemeester in deze tijd.² Voorts heb ik tijdens het plenair debat in de Eerste Kamer over de eerste lezing van het initiatiefvoorstel-Schouw tot deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming de toezegging gedaan de regie te zullen voeren in de discussie over de rol en positie van de burgemeester, met als afgeleide zijn aanstellingswijze (T02109). Met deze brief schets ik hoe ik invulling zal geven aan die regierol, om zo te komen tot de gevraagde aanvullende beschouwing. Ook doe ik enkele nog openstaande toezeggingen gestand.

Regie discussie rol en positie burgemeester

In mijn opdracht wordt door mijn departement thans een breed debat georganiseerd over de rol en positie van de burgemeester. De aanstellingswijze van de burgemeester is een afgeleide van diens rol en positie; deze moet ondersteunend zijn aan het ambt, en niet andersom.³ Hiermee geef ik invulling aan mijn toezegging dat ik de regie in de discussie op mij zal nemen; ik zie het als mijn verantwoordelijkheid om een ordentelijke discussie te organiseren op basis van kennis en inzichten.

Inmiddels is een start gemaakt met het organiseren van een serie expertmeetings over de rol en positie van de burgemeester en de ontwikkelingen die daarop van invloed zijn. De eerst expertmeeting, onder leiding van mevrouw Spies (burgemeester van Alphen aan den Rijn en onder meer oud-minister van BZK), heeft reeds plaatsgevonden en was met vertegenwoordigers van de beroepsverenigingen van burgemeesters, wethouders, raadsleden, griffiers en gemeentesecretarissen, en van de VNG en de Kring van commissarissen van de Koning. De eerstvolgende expertmeeting zal plaatsvinden met vertegenwoordigers vanuit de wetenschap en staat onder leiding van de heer Cohen (hoogleraar Thorbeckeleerstoel en onder meer oud-burgemeester). Daarnaast zijn nog twee expertmeetings voorzien met de bestuurdersverenigingen en wetenschappelijke instituten van de politieke partijen en met overige belanghebbenden, zoals vertegenwoordigers van politie en justitie en het bedrijfsleven. Zij staan onder leiding van respectievelijk de heer Wiebenga (lid van de Raad van State en onder meer oud-burgemeester) en mevrouw Berndsen (onder meer oud-burgemeester en oud-korpschef). Ook wordt aansluiting gezocht bij diverse bijeenkomsten van de beroepsgroepen. In het voorjaar van 2016 zal een slotbijeenkomst worden gehouden waarin zal worden getracht de uitkomsten van de verschillende bijeenkomsten te duiden en te verbinden. Als dan de balans in de discussie is opgemaakt, zal ik Uw Kamer namens het kabinet de gevraagde aanvullende beschouwing doen toekomen.

Kennis en inzicht over de staat van het ambt zijn van groot belang voor de discussie over de rol en positie van de burgemeester. In 2014 verscheen

¹ Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 29.

² Brief van 1 mei 2015 met kenmerk 31570-29/2015D16774.

³ Kamerstukken II 2014/15, 31 570, nr. 29, blz. 2.

de studie «Majesteitelijk & Magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt» van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.⁴ Deze studie, die is uitgevoerd in opdracht van de Ministeries van BZK en V&J, betreft een brede studie, waarbij onder meer een enquête is uitgezet onder alle burgemeesters en waarbij werd gewerkt met focus-groepen. Ook verscheen in 2014 de bundel «burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester», als onderdeel van de serie Handboeken Veiligheid.⁵ De beide publicaties geven tezamen een goed beeld van de huidige rollen van de burgemeester en de positie waarin hij verkeert. Zij vormen daarmee een belangrijke inbreng voor de expertmeetings.

Overige toezeggingen

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft mij naar aanleiding van de Herijking gevraagd in te gaan op de gevolgen van de komst van de Nationale Politie voor de positie van de burgemeester.⁶ De Herijking gaat over de wijze waarop de veranderingen binnen de politieorganisatie worden uitgevoerd.⁷ De Herijking raakt niet aan de Politiewet 2012 en daarmee ook niet aan de formele positie van de burgemeester in het politiebestedel. In de Herijking heeft mijn ambtsgenoot van Veiligheid en Justitie wel aangegeven dat meer lokaal maatwerk in het beheer nodig is. De voorgestelde ingrepen leiden er met name toe dat de politiechef de juiste invloed op het beheer krijgt. Dat heeft een positieve uitwerking op de positie van het gezag, omdat de politiechef door de maatregelen beter in staat is de gezagsdragers (waaronder de burgemeester) te bedienen. Dit geeft ook een antwoord op de voorlopige bevindingen van de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 dat de scheiding tussen gezag en beheer nu nog een bron van aanpassingsproblemen is.⁸ De commissie ondersteunt de maatregelen die in de Herijking worden getroffen.

In het AO taken en bevoegdheden burgemeesters van 6 juni 2013 heb ik Uw Kamer nog een drietal overige toezeggingen gedaan, die ik hierbij nakom.

Ondersteuning in crisissituaties

Met het NGB, en overigens ook met de Kring van commissarissen van de Koning, is gesproken over de ondersteuning van beginnende maar ook meer ervaren burgemeesters in crisissituaties. Daarvoor bestaat thans een scala aan meer of minder gestructureerde faciliteiten.

Al kort na de bekendmaking van hun benoeming worden (aanstaande) burgemeesters uitgenodigd voor een snelle kennismaking met de aanpak van crisissituaties op het terrein van veiligheid maar ook van integriteit. Daartoe hebben BZK en V&J samen met het NGB voor startende burgemeesters een introductieprogramma ontwikkeld. Dit programma is vooral gericht op die taakgebieden die meteen bij het aantreden van nieuwe burgemeesters van belang zijn, zoals openbare orde en veiligheid, omgaan met agressie en geweld, integriteit en communicatie. Het NGB biedt voorts in de eerste maanden na benoeming de uitgebreidere training «Het Initiatief» aan, waarin groepen recent benoemde burge-

⁴ N. Karsten e.a., Majesteitelijk & Magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2014. Het onderzoek is op 31 maart 2014 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VII, nr. 52).

⁵ E.R. Muller & J. de Vries (red.), burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester, Wolters Kluwer 2014.

⁶ Brief van 15 juli 2015 met kenmerk 31570-29/ 2015D27585.

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 29 628, nr. 554.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 29 628, nr. 580.

meesters met de belangrijke aspecten van hun functie worden geconfronteerd; die gezamenlijkheid biedt in de praktijk een netwerk voor latere contacten. De training wordt door alle nieuwe burgemeesters gevolgd.

Bekend is dat op lokaal niveau maar zeker ook vanuit de veiligheidsregio's aandacht wordt besteed aan het inwerken van de burgemeester. De commissarissen besteden in hun regelmatige contacten met burgemeesters aandacht aan de veiligheidsportefeuille en de omgang met crisissituaties en zijn ook klankbord bij concrete casus. Wat concrete crisissituaties betreft, is er onder burgemeesters ook grote waardering voor de crisisondersteuning door de medewerkers van het NGB, waarbij burgemeesters ook kunnen terugvallen op de ervaring van collega's.

Het gedeelde beeld is dat sprake is van een toereikend samenstel van voorzieningen. Dat doet er niet aan af dat ik in de komende jaren alert blijf of het aanbod aanpassing behoeft.

Benoeming van waarnemend burgemeesters

Met de commissarissen van de Koning heb ik regelmatig contact over het benoemen van waarnemend burgemeesters. Het onlangs door de Eerste Kamer aanvaarde voorstel tot wijziging van de Gemeentewet (institutionele bepalingen) maakt van die bevoegdheid nu ook formeel een rijkstaak, waarmee de benoeming van een waarnemend burgemeester door de commissaris onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK komt te vallen.⁹ In de Ambtsinstructie wordt voorts geregeld dat de commissaris de Minister moet informeren over zijn voornemen een waarnemend burgemeester te benoemen; dat sluit aan bij de bestuurlijke praktijk.

Uit de overzichten die mijn ambtsvoorgangers afgelopen jaren aan Uw Kamer stuurden, blijkt dat er verschillende aanleidingen voor het benoemen van een waarnemer kunnen zijn die elk afzonderlijk weer eigen eisen aan de ervaring en competenties kunnen stellen. In alle gevallen overleggen de commissarissen zorgvuldig met de betreffende gemeenteraad over de waarneming als zodanig en over een of meer geschikte kandidaten; artikel 78 Gemeentewet schrijft dit overleg voor. In beginsel vindt de benoeming niet plaats dan na een kennismaking van de raad met de beoogde waarnemer. Waarnemers zijn in hun functioneren volwaardige burgemeesters en kunnen een waardevolle rol vervullen waarvoor zij vaak expliciet waardering krijgen van raad en commissaris.

Ontwikkelingen in de herbenoemingsprocedure

Met het NGB en de Kring van commissarissen van de Koning heb ik regelmatig gesproken over het verloop van herbenoemingsprocedures. Het thema komt ook aan de orde in het onderzoek Majesteitelijk & Magistraal, omdat het sterk leeft bij de direct betrokkenen. Het NGB en de Kring staan positief tegenover voornoemde wijziging van de Gemeentewet, waarbij de bestaande herbenoemingsprocedure met meer waarborgen wordt omkleed. In de memorie van toelichting is beschreven dat na een zorgvuldige benoemingsprocedure en regelmatige functioneringsgesprekken in de jaren daarna, herbenoeming uitgangspunt is.¹⁰ Om het doorlopende proces van benoemen, van bespreken en beoordelen van het functioneren en van herbenoemen in de praktijk verder te ondersteunen, heb ik de opdracht gegeven om een geactualiseerde handreiking te laten ontwikkelen in overleg met vertegenwoordigers van de spelers in dit

⁹ Stb. 2015, 426.

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 3, blz. 5–8.

proces. Die handreiking zal in 2016 beschikbaar zijn en zal gebruikt kunnen worden als ijkpunt vanaf de benoeming als beginpunt van de samenwerking tussen raad en burgemeester.

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