

10 april 2018

Position paper Kring commissarissen van de Koning

Expertmeeting Eerste Kamer deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester

De commissarissen van de Koning zeggen uw Kamer dank voor de gelegenheid om hun gezamenlijk standpunt toe te lichten over het voorstel de benoemingswijze van burgemeester en commissaris uit de Grondwet te halen.

Individueel kunnen commissarissen een standpunt hebben dat afwijkt, dan wel verder gaat dan de argumentatie die in deze notitie wordt gegeven. Dat laat onverlet dat alle commissarissen het van belang vinden een aantal gezamenlijke overwegingen over de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris van de Koning te delen met uw Kamer.

Als bijlage bij deze notitie treft u de beantwoording aan van de vragen die door uw Kamer zijn gesteld over het voorliggende wetsvoorstel. De commissaris van de Koning (cvdK) in de provincie Utrecht, de heer W.I.I. van Beek, heeft tijdens de expertmeeting ons standpunt mondeling toegelicht.

Hieronder treft u hun standpunt aan met betrekking tot achtereenvolgens de deconstitutionalisering van de benoemingswijze van de burgemeester en vervolgens die ten aanzien van de commissaris.

Overwegingen ten aanzien van de burgemeester

Ten aanzien van de burgemeester zijn de commissarissen van mening dat eerst moet worden bepaald hoe het lokaal openbaar bestuur in Nederland er uit moet zien, daarna kan worden beoordeeld welke positie van de burgemeester daarbij past. Daaruit vloeit de keuze voor de aanstellingswijze dan vanzelfsprekend voort. Veel te vaak wordt alleen gesproken over de positie en benoemingswijze van de burgemeester. Maar verander je de aanstellingswijze van de burgemeester, dan verander je ook het bestel.

Ook beschouwen de commissarissen de onafhankelijke positie van de burgemeester boven de partijen als een groot goed dat behouden zou moeten blijven. Veel spelers in het Nederlandse openbaar bestuur lijken het hierover eens. Doordat de burgemeester in deze onafhankelijke positie steeds belangrijker wordt gevonden, gaan stemmen op om hem of haar te kunnen kiezen. Door verkiezing ontvangt de burgemeester echter een eigen politiek mandaat en is zijn of haar positie boven de partijen niet langer vanzelfsprekend. Het is daarom belangrijk, voor welke aanstellingswijze ook wordt gekozen, deze te toetsen op de gevolgen voor de onafhankelijkheid van de burgemeester.

De vorige minister van BZK onderscheidde in zijn zogenaamde variantennotitie, die op 17 april 2015 naar het parlement werd gestuurd, met betrekking tot de aanstellingswijze van de burgemeester drie hoofdvarianten: Kroonbenoeming, raadsbenoeming en rechtstreekse verkiezing. Onder iedere hoofdvariant onderscheidde hij een aantal subvarianten. De commissarissen beschreven in juni 2016 in een gezamenlijk standpunt over het voorliggende initiatiefwetsvoorstel en een mogelijk gekozen burgemeester de hoofdvarianten en de respectievelijke gevolgen voor het lokale bestuur¹.

De kroonbenoemde burgemeester heeft een onafhankelijke en onpartijdige positie in het gemeentebestuur, die hij of zij mede ontleent aan de Kroonbenoeming. In dit, huidige, model heeft de gemeenteraad een kaderstellende rol en vormt het college het dagelijks bestuur, waarbij de wethouders worden gekozen door de raad. De burgemeester vormt een brug tussen beide organen, staat boven de partijen en is boegbeeld en vertegenwoordiger van de gemeente. Een kroonbenoeming draagt sterk bij aan de positie van de burgemeester 'boven de partijen'.

Ter illustratie: als een vergelijking met het landelijke openbaar bestuur wordt gemaakt combineert de burgemeester een deel van de functie van de minister-president met die van de Kamervoorzitter. Hij is voorzitter van het bestuur én van het parlement.

Bij benoeming van de burgemeester door de raad wordt deze geheel verantwoordelijk voor benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester. Dit model bevestigt het grondwettelijk hoofdschap van de raad. Benoeming voor vier jaar parallel aan de zittingstermijn van de raad geeft de burgemeester een meer politiek profiel en maakt dat het burgemeesterschap mede inzet van de raadsverkiezingen kan worden. Daardoor staat hij of zij minder 'boven de partijen' en ligt het minder voor de hand dat de burgemeester voorzitter wordt van de raad. Het model van de door de raad benoemde burgemeester past in een lokaal openbaar bestuur dat meer lijkt op hoe het landelijke bestuur in Den Haag nu is ingericht. De burgemeester is dan als een premier die expliciet voorzitter is van het dagelijks bestuur en voortkomt uit een politiek proces. In dit stelsel heeft de raad een nog sterkere politieke positie en wordt de burgemeester in grotere mate een politieke speler. De burgemeester verantwoordelijk maken voor het borgen van kwaliteit en integriteit past minder makkelijk in dit model. In dit kader is het relevant op te merken dat de minister van Binnenlandse Zaken in haar brief aan de Tweede Kamer van 19 maart 2018 over de versterking van de integriteit van het openbaar bestuur, verschillende opties schetst om de positie van burgemeesters op dit vlak juist te uit te breiden². Bijvoorbeeld door ze een vertrouwensfunctie te geven en ze te gaan ondersteunen ten aanzien van hun integriteitsverantwoordelijkheid.

Bij rechtstreekse verkiezing, in de meest vergaande presidentiële variant, wordt de burgemeester gekozen op basis van een politiek programma, voor de uitvoering waarvan hij of zij zelf wethouders zou mogen benoemen en ontslaan. Indien de raad de bevoegdheid zou krijgen de burgemeester te ontslaan, zal daar een bevoegdheid van de burgemeester tot tussentijdse raadsontbinding tegenover kunnen staan.

¹ De notitie "Gezamenlijk standpunt Kring cvdK's over positie en aanstellingswijze burgemeester" van juni 2016 is beschikbaar en kan u worden toegezonden.

² Brief van 19 maart 2018 (2018-0000174508), 'Versterking integriteit lokaal bestuur en aanpak aanhoudende bestuurlijke problemen bij gemeenten'.

In dit expliciet tweezijdig bestel worden de raad enerzijds en de burgemeester en (diens) college anderzijds geacht elkaar in balans te houden, elk met een eigen democratische legitimatie. De gemeente heeft een stevige, politiek functionerende burgemeester, die als politiek leider een hoofdrolspeler is in het georganiseerde politieke conflict.

Niet alle inwoners zullen zich vertegenwoordigd voelen door een gekozen burgemeester. In de campagne kan tussen kandidaten polarisatie ontstaan die latere identificatie in de weg staat. De direct gekozen burgemeester heeft een relatief onafhankelijke positie ten opzichte van het college en de gemeenteraad, en een eigen mandaat. Dit leidt er wel toe dat de burgemeester niet per definitie wordt gesteund door de raad en het college, afhankelijk van de wijze waarop de burgemeester bij de samenstelling van het college rekening houdt met de politieke samenstelling in de raad. De direct gekozen burgemeester kan bovendien niet vanzelfsprekend boven de partijen staan omdat hij of zij op basis van een politiek programma is gekozen.

Bijzonder aan de rechtstreeks gekozen presidentiële burgemeester is dat voor de invoering een aanvullende Grondwetswijziging noodzakelijk is, onder meer vanwege het nu in de Grondwet opgenomen hoofdschap van de raad (artikel 125 Gw). Het zal dus maar liefst twee Grondwetswijzigingen vergen om deze variant in te voeren.

Uit de bovenstaande ruw geschetste varianten van de aanstellingswijze van de burgemeester blijkt dat een wijziging van aanstelling van de burgemeester grote impact heeft op de verhoudingen binnen het lokale bestuur en het lokale bestel. Niet alleen het ambt van burgemeester zal van karakter veranderen, maar ook de raad en het college. Vooral op de functie van wethouder zal de invloed groot zijn, zowel bij de door de raad als bij een rechtstreeks gekozen burgemeester. Nederland is nu een wethoudersland en dat zou met een steviger politiek profiel voor de burgemeester vrijwel zeker ook gaan veranderen. Dus ook daar zien we grote impact en wijziging van het stelsel.

Daarom moet wat de commissarissen betreft de discussie in de juiste volgorde worden gevoerd: bepaal eerst welk lokaal (en provinciaal) bestuur wij in Nederland willen en welke burgemeester daarbij hoort. Pas als dat duidelijk is, zal daaruit de aanstellingswijze als vanzelf volgen.

Wij verzoeken u daarmee bij uw afwegingen met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel terdege rekening te houden.

Overwegingen met betrekking tot de commissaris van de Koning

Met betrekking tot het ambt van commissaris van de Koning, zowel wat betreft de aanstellingswijze als enkele constitutionele aspecten van de functie, hebben de commissarissen Prof. dr. J.Th.J. van den Berg gevraagd een essay te schrijven, dat op 23 april aanstaande aan de minister van BZK zal worden aangeboden. Het essay, in de vorm van een uitgave van het Montesquieu Instituut, zal dan ook aan de leden van uw Kamer worden aangeboden.

In het essay wordt onder meer betoogd dat in de Nederlandse parlementaire geschiedenis bij een aantal voorstellen tot wijziging van de Grondwet tijdens de vorige eeuw, de ambten van burgemeester en commissaris van de Koning ten onrechte als vrijwel dezelfde werden

beschouwd, als zou de commissaris een soort burgemeester van de provincie zijn. Eerdere voorstellen voor deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester en voorstellen voor een (rechtstreekse) verkiezing van de burgemeester werden ten onrechte automatisch ook van toepassing verklaard op de cvdK, terwijl het ambt van commissaris op zijn eigen constitutionele merites moet worden beoordeeld.

Er is er nog steeds reden om belang te hechten aan een eigen rol en status van de commissaris van de Koning, die principieel afwijkt van die van de burgemeester. De commissaris is immers een bestuurder die (onder andere krachtens artikel 1 van de Ambtsinstructie 1994) het moet hebben van zijn gezag als intermediair: tussen Rijksbestuur en provincie, tussen instellingen en organisaties van Rijk, provincie en gemeenten in zijn gebied, tussen gemeenten onderling, vooral wanneer daar van min of meer ernstige wrijving sprake is. Hij moet het hebben van zijn gezag als informele arbiter in alle soorten van bestuurlijke conflicten die zich in de provincie kunnen voordoen.

Naast de rollen als provinciaal orgaan, als voorzitter van provinciale staten en van gedeputeerde staten, lijkt het belang van de rol van de commissaris van de Koning als rijksorgaan de laatste jaren te zijn toegenomen, onder meer vanwege de wettelijke taak te interveniëren bij bestuurlijke probleemgemeenten en de rol die de commissarissen hebben gespeeld bij het creëren van voldoende opvang tijdens de verhoogde asielinstroom enkele jaren geleden. Juist het uitvoeren van deze rijkstaken, verwoord in de Ambtsinstructie, markeert een belangrijk verschil tussen het ambt van commissaris en dat van burgemeester. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar brief van 19 maart aan de Tweede Kamer aangekondigd, in het kader van de versterking van de integriteit in het lokaal bestuur en de aanpak van aanhoudende bestuurlijke problemen bij sommige gemeenten, deze rol verder te willen versterken.

Ten slotte vragen wij aandacht voor het feit dat, als de aanstellingswijze van de commissaris eenmaal uit de Grondwet is verdwenen, het ambt daarmee nog niet is gedeconstitutionaliseerd. De functie heeft dan nog steeds een plek in de Grondwet (art. 125) en wordt vergezeld van de bepaling over de ambtsinstructie (art. 126). Volgens het essay over de commissaris verschilt het ambt van commissaris naar karakter zozeer van het burgemeesterschap dat niet voor dezelfde aanstellingswijze van de commissaris zou moeten worden gekozen als van de burgemeester, onder meer omdat niet is uitgesloten dat de commissaris nog een rol zal blijven spelen, bijvoorbeeld in de vorm van een screening en toezicht op de procedure, bij een eventueel gekozen burgemeester.

Bijlage

Aan de deskundigen voor te leggen vragen

Hieronder worden de vragen die diverse fracties hebben ingeleverd, samengevat en bijeengevoegd. De vragen zijn bewust algemeen gehouden. Deze samenvatting zal aan de deskundigen worden verstrekt. Leden kunnen uiteraard concretere en/of aanvullende vragen stellen tijdens de expertmeeting zelf.

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

Antwoord: Sinds 1848 staat in de Grondwet dat burgemeester en commissaris door de Kroon worden benoemd, omdat de Grondwetgever het toen belangrijk vond dat beide ambten onafhankelijk van het gemeentelijk of provinciebestuur moesten kunnen opereren. Toen betekende onafhankelijkheid vooral de mogelijkheid om in te grijpen vanuit Rijksbelang. Dat ingrijpen geldt nu eventueel alleen nog voor de cvdK (als Rijksorgaan). Maar voor het functioneren van zowel de burgemeester als de commissaris is het hebben van een onafhankelijke positie nog steeds van groot belang. Om voor alle partijen acceptabel te kunnen zijn en een dienende rol te kunnen spelen, maar ook om de rug recht te houden in woelige tijden of op te kunnen treden in crisissituaties.

In 1848 werd de Grondwet als garantie beschouwd voor een onafhankelijke positie. Wij zien niet in dat dit staatsrechtelijk nu anders zou moeten worden gezien.

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)?

Antwoord: Ons valt een aantal aspecten op wat betreft de samenhang met andere Grondwetsartikelen. Is er bijvoorbeeld niet het risico van het introduceren van een zekere onbalans in de Grondwet als alleen de aanstellingswijze van burgemeester en commissaris uit artikel 131 wordt geschrapt?

De Grondwetgever vond het kennelijk belangrijk om de rechtstreekse verkiezing van raads- en statenleden in de Grondwet op te nemen, in artikel 129. Het is de vraag of het niet in de Grondwet hebben van de aanstellingswijze van de burgemeester daarmee in lijn zou zijn. Die vraag is wellicht aan de orde bij een door de raad gekozen burgemeester, maar zeker bij een rechtstreeks gekozen burgemeester. Want als daarvoor zou worden gekozen, zou dan niet ook artikel 125 moeten worden gewijzigd, dat de raad aan het hoofd van de gemeente plaatst? Dat lijkt namelijk op gespannen voet te staan met een rechtsreeks electoraal mandaat van de burgemeester. Verder bepaalt artikel 128 dat alleen de raad bevoegdheden mag toekennen aan andere organen. Zou die bevoegdheid ook moeten gelden voor een rechtstreeks of door de raad gekozen burgemeester?

Daarnaast is het de vraag, of de mogelijkheid van een ambtsinstructie voor de commissaris wel in de Grondwet moet staan, terwijl de aanstellingswijze niet wordt vermeld.

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

Antwoord: Wij zien vanuit onze dagelijkse praktijk geen dringend probleem dat met deze Grondwetswijziging zal kunnen worden aangepakt. We vragen ons zelfs af welk probleem hiermee in wezen wordt opgelost. We merken daarbij op dat de discussie vaak is gebaseerd op oude aannames of misvattingen. Bijvoorbeeld over hoe de huidige procedure van een kroonbenoeming verloopt. Gemeenteraden maken nu al een doorslaggevende keuze voor hun nieuwe burgemeester en zijn na afloop zeer positief over de procedure.

De weg wordt vrijgemaakt voor een eventuele verkiezing, die door voorstanders wordt gezien als democratischer. Daar is op zich niet veel tegen in te brengen. Maar het is wel zo dat een vorm van verkiezing van de burgemeester (wij laten de commissaris even buiten beschouwing) in bijna alle mogelijke varianten ten koste zal gaan van een ander groot goed: de onafhankelijke positie boven de partijen. Het probleem is dat die zaken elkaar nu eenmaal niet verdragen. Laat je de burgemeester kiezen, dan zal dat hoe dan ook ten koste gaan van diens onafhankelijke positie. Daarvoor kan natuurlijk worden gekozen, maar het is dan wel goed voor ogen te houden dat nu juist die onafhankelijke positie boven de partijen in brede lagen van de bevolking bijzonder wordt gewaardeerd. Sterker nog, waar politici helaas vaak worden verguisd, is juist vanwege zijn of haar onafhankelijke positie het vertrouwen in de burgemeester vaak groot.

Minstens zo belangrijk is dat wij werkelijk vinden dat de discussie niet alleen kan worden gevoerd over de aanstellingswijze. Eerst moet worden bepaald hoe het lokaal openbaar bestuur in Nederland er uit moet zien, zodat vervolgens kan worden beoordeeld welke positie van de burgemeester daarbij past. Daaruit vloeit dan de keuze voor de aanstellingswijze eigenlijk automatisch voort. Veel te vaak wordt alléén gesproken over de positie en benoemingswijze van de burgemeester. Maar verander je de aanstellingswijze van de burgemeester, dan verander je ook het bestel.

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?

Antwoord: Dat is moeilijk te zeggen. Louter het uit de Grondwet halen zal misschien niet direct gevolgen hebben voor de genoemde verhoudingen, maar het is evenmin uitgesloten dat een Grondwetswijziging iets gaat veranderen. Duidelijk is dat de onafhankelijke positie boven de partijen van de burgemeester nu in brede lagen van

de bevolking als bijzonder waardevol wordt beschouwd. Het is niet uitgesloten dat verschillende betrokkenen zich anders opstellen richting een burgemeester, omdat zij het schrappen van artikel 131 als een duidelijke opmaat zien naar een ander bestel. Het lastige daarbij is wel, dat niet duidelijk is welk bestel dat dan zal zijn.

Die onduidelijkheid geldt ook voor de rol die de commissaris in een nieuw bestel zal spelen in relatie tot het ambt van burgemeester. Zijn huidige rol bij kroonbenoemingen en het aanstellen van een waarnemer wordt dan mogelijk ook een andere. De commissaris is nu vanaf de start betrokken bij de relatie tussen burgemeester en gemeente. Een aanpassing van de aanstellingswijze heeft onherroepelijk zijn weerslag op de verhoudingen tussen de commissaris, burgemeester en gemeente.

Ook op dit vlak blijkt de samenhang tussen aanstellingswijze en 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 respectieve taken en rollen?

Antwoord: Voor de cvdK zal een mogelijke invloed van het schrappen van artikel 131 misschien wat kleiner zijn, vanwege de rijkstaken die de laatste jaren juist zijn verstevigd, bijvoorbeeld als het gaat om het benoemen van waarnemend burgemeesters en het interveniëren in bestuurlijke probleemgemeenten (rijkstaken die beide in wetgeving zijn opgenomen). Graag verwijzen wij naar onze notitie over het principiële onderscheid in rol en taken tussen de burgemeester en commissaris.

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)?

Antwoord: Bij de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, of het optreden van de burgemeester bij integriteitsskwesties, zien wij in de praktijk dat de onafhankelijke positie zeer van belang is. De burgemeester is namelijk van iedereen en voor iedereen en kan daarmee bij deze moeilijke onderwerpen slagvaardig en doortastend opereren, zonder dat betrokkenen hoeven te vrezen dat de burgemeester partij kiest. Vele betrokkenen hebben daardoor vertrouwen in het optreden van de burgemeester. Burgemeesters geven zelf steeds vaker aan dat zij deze positie hard nodig hebben.

Of de Grondwetswijziging in se iets zal wijzigen in de onafhankelijke positie van de burgemeester is niet te zeggen, maar het belang van het behoud daarvan is groot.

Een relevante ontwikkeling in het takenpakket van de burgemeester betreft het thema integriteit. De minister van Binnenlandse Zaken schetst in haar brief van 19 maart 2018 aan de Tweede Kamer mogelijkheden om de positie van burgemeesters op dit

vlak uit te breiden. Bijvoorbeeld door ze een vertrouwensfunctie te geven en ze te gaan ondersteunen ten aanzien van hun integriteitsverantwoordelijkheid.

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?

Antwoord: Wij constateren dat deze debatten los van elkaar worden gevoerd. Het loopt niet samen met onze opvatting dat eerst zou moeten worden gezien welk lokaal bestel wenselijk is en dat vervolgens moet worden beoordeeld welke soort burgemeester daarbij past. In die zin zijn de twee vraagstukken wel degelijk verbonden. Feit is dat bij eerdere voorstellen tot wijziging van de Grondwet de twee aspecten waren verbonden. Ook is wat ons betreft duidelijk dat we er niet zijn met alleen het uit de Grondwet halen van de benoemingswijze van de burgemeester en de commissaris. Men zou kunnen zeggen dat vervolgens alleen nog maar een nieuwe aanstellingswijze hoeft te worden bedacht. Maar dat is nu juist een misvatting. Want verander je de aanstellingswijze van de burgemeester (of de commissaris), dan verander je het hele bestel.

Een door de raad gekozen burgemeester voor vier jaar, gelijktijdig met de raadsverkiezingen, gaat een andere raad en een heel ander soort college opleveren dan nu. Bij een rechtstreeks gekozen burgemeester met een eigen politiek programma worden de verhoudingen op lokaal niveau nog ingrijpend veranderd.

Wij zeggen daarom dat je andersom moet redeneren. Wij zouden eerst moeten weten welk bestel wij in Nederland willen in gemeenten en provincies. Als je dat goed voor ogen hebt, blijkt welke soort burgemeester daarin past. En dan zal de aanstellingswijze daar eigenlijk automatisch uit volgen. Wij zijn er van overtuigd dat het vraagstuk in die volgorde moet worden aangepakt, niet andersom.

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?

Antwoord: Wij begrijpen de vraag zo dat wordt bedoeld dat, na het schrappen van artikel 131, de aanstellingswijze helemaal niet zal worden aangepast. Als uw Kamer de overtuiging zal hebben dat de benoemingswijze geen plaats in de Grondwet nodig heeft, zou wel of geen wijziging van de aanstellingswijze daarop niet van invloed moeten zijn.

De vraag of alleen het schrappen van artikel 131 van invloed is op de onafhankelijke positie van beide ambtsdragers is, zoals gezegd bij vraag 4, moeilijk te beantwoorden. Maar het is niet uit te sluiten dat enkel en alleen deconstitutionalisering een zeker risico in zich draagt.