RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA DEN HAAG

Eerste Kamer der Staten-Generaal
Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges
van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning
Postbus 20017
2500EA DEN HAAG

**Raad voor het Openbaar Bestuur**

Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

**Contactpersoon**
drs. M.M.S. (Michael) Mekel

T 06-1179 4392
michael.mekel
@raadopenbaarbestuur.nl

**Kenmerk**
2018-0000209411

**Uw kenmerk**

| | |
|---|---|
| Datum | 9 april 2018 |
| Betreft | Expertmeeting Eerste Kamer over deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester |

Geachte leden van de vaste commissie Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,

Met genoegen biedt de Raad voor het Openbaar Bestuur u zijn gespreksnotitie aan ten behoeve van de expertmeeting op 10 april 2018 in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel *Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester*.

**Algemeen**
Artikel 131 van de Grondwet luidt: "De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd". Deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming houdt in dat de Grondwetsbepaling dat de burgemeester en de commissaris van de Koning bij koninklijk besluit (door de 'Kroon') worden benoemd, komt te vervallen. De benoemingswijze wordt dan in een gewone wet geregeld, zodat deze makkelijker kan worden veranderd. Dit maakt de weg vrij voor invoering van een direct gekozen burgemeester of voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Inzet van de huidige regering is dat de behandeling van het initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing inzake de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning wordt voortgezet.[1] Het onderhavige voorstel bevat de tweede lezing voor het wijzigen van de Grondwet.

De Raad voor het Openbaar Bestuur adviseert regering en parlement over het functioneren van onze democratie en het openbaar bestuur. Burgemeesters vervullen in het lokale openbaar bestuur een wezenlijke functie. Ze helpen de politiek meningsverschillen te overbruggen, ze hoeden het democratische proces en ze helpen gemeenteraad en College van Burgemeester en Wethouders om de gemeente effectief te besturen. Ze hebben een bijzondere verantwoordelijkheid voor de openbare orde in hun gemeente en voor de veiligheid van hun burgers. Ze zijn niet partijdig en niet kleurloos. Hun rol en positie in het openbaar bestuur zijn uniek en dat geldt ook voor de commissaris van de Koning.

Wie gaat sleutelen aan de benoeming van de burgemeester, raakt het lokale openbaar bestuur in al zijn facetten. Volgens de Raad is het van groot belang om het toekomstperspectief op de gemeente mee te laten wegen in het debat over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester. Belangrijk omdat het van grote betekenis is dat de vormgeving aansluit op de toekomstige

[1] *Vertrouwen in de toekomst,* Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017.

**Datum**
9 april 2018

**Kenmerk**
2018-0000209411

maatschappelijke omgeving. Het openbaar bestuur, met sterk uiteenlopende oriëntaties op het ambt van burgemeester, is gebaat bij een rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester die past bij de ontwikkelingen. Die aansluit bij de publieke geest van de lokale samenleving. En die past bij de lokale democratie. Onder de randvoorwaarden van goed bestuur en waarden van de democratische rechtsstaat. Want het gaat om een afweging welke staatkundige figuur het beste aansluit bij veranderingen in de samenleving.

Al decennia woedt in de landelijke politiek een debat over de beste aanstellingswijze van de burgemeester. De Raad constateert dat de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeesters hoofzakelijk draait om het al of niet gewenste eindbeeld: een rechtstreeks door de inwoners, dan wel de gemeenteraad gekozen burgemeester. Die rechtstreeks gekozen burgemeester moet er nu eindelijk eens komen, zeggen voorstanders, want de burgers willen het en we lopen achter bij vrijwel alle andere landen. Die moet er niet komen, zeggen tegenstanders, want dan gooien we al het mooie van de huidige manier van werken weg. Zowel voor- als tegenstanders redeneren vanuit dit al of niet gewenste eindbeeld en zoeken daar argumenten bij. De Raad erkent dat hier veel over valt te zeggen, maar constateert tegelijkertijd dat de discussie hierdoor muurvast zit. Dit, terwijl in de discussie het toekomstperspectief van het gemeentebestuur leidend moet zijn, de aanstellingswijze is daarvan slechts een afgeleide.

**Advies Beging bij het begin**
In juli 2016 bracht de Raad op verzoek van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters uit.[2] De eerste stap weg van de Kroonbenoeming is ingezet, nu zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer in eerste lezing akkoord zijn gegaan met het voorstel de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet te halen. De vraag is echter nog steeds: wat komt er voor in de plaats? De Raad adviseert: *begin niet bij het eind, maar bij het begin.* Het advies van de Raad bevat een aantal stappen om de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester te structureren en deze in samenhang te zien met diens rol en positie in elk model. Hoofdboodschap aan de wetgever is: *Een andere aanstellingswijze van de burgemeester betekent een fundamentele wijziging van rol en positie van de burgemeester en daarmee van de lokale politieke verhoudingen.*

Met name een rechtstreekse verkiezing door de inwoners verandert hierin veel. Vanwege de fundamentele aspecten is het van doorslaggevend belang om de keuzes in de goede volgorde te maken en stap voor stap af te wegen. De Raad adviseert de volgende stappen:

*Stap A: Wijzigen bestaand model?*
Ook bij de tweede lezing blijven de overwegingen om de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet te halen van grote betekenis. De wetgever overweegt dan wederom of hij iets wil doen aan de aanstellingswijze van de burgemeester, neemt in overweging welke elementen dan een rol spelen en wat het effect is op de rol en positie van de eerste burger.

[2] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Begin bij het begin,* juli 2016. Het advies is raadpleegbaar via https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/b/benoemingen/documenten/publicaties/2016/06/20/begin-bij-het-begin.

**Datum**
9 april 2018

**Kenmerk**
2018-0000209411

*Stap B: Verkiezing door de gemeenteraad?*
Als de wetgever de aanstellingswijze van de burgemeester wil beleggen op lokaal niveau, dan ligt verkiezing en benoeming door de gemeenteraad als eerste voor de hand. In feite is dit een bestendiging van de huidige situatie. De gemeenteraad kiest en benoemt de burgemeester. Overigens is Kroonbenoeming in deze stap nog steeds denkbaar.

*Stap C: Verkiezing door de inwoners?*
Als de wens is een stap verder te gaan, komt de mogelijkheid in beeld om de inwoners van een gemeente de burgemeester rechtstreeks te laten kiezen. Bij een rechtstreekse verkiezing doen de kandidaten op basis van een eigen programma mee aan de verkiezingen en verwerft de gekozen burgemeester een eigen mandaat van de kiezers. Naar mening van de Raad vereist dit model een fundamentele doordenking van het functioneren van de gehele lokale democratie. Wat betekent rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor het in de Grondwet omschreven 'hoofdschap' van de gemeenteraad? Wat zijn bevoegdheden over en weer? Wie kiest de wethouders? Als ervoor gekozen wordt deze stap te zetten, is het aan te bevelen deze variant goed uit te werken en de consequenties daarvan vooraf publiekelijk te doordenken. Hoe dan ook, het gaat bij deze variant om meer dan de wijze van verkiezen alleen.

*Stap D: De keuze aan de lokale democratie laten?*
Als de wetgever, bijvoorbeeld omdat dit zou passen in het concept van consequente decentralisatie, nóg een stap verder wil gaan, kan hij ook de gemeenteraad de mogelijkheid bieden om óf zelf de burgemeester te kiezen, óf een verkiezing door de inwoners te organiseren. Bij het zetten van deze stap moet van beide modellen (verkiezing door de gemeenteraad en verkiezing door de inwoners) zeer duidelijk zijn welke consequenties er aan vast zitten voor de positie van de burgemeester en de gemeenteraad.

**Bijzondere aandachtspunten**
In het debat over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester noemt de Raad nog een aantal bijzondere aandachtspunten.

*Commissaris van de Koning als slot op de deur van goed bestuur en de democratische rechtsstaat*
Het voorstel tot deconstitutionalisering betreft ook de commissaris van de Koning. De Raad betreurt dit omdat hij de kwaliteitsbewakende rol van de Rijksheer zwaarder weegt dan de parallellie in benoemingswijze tussen burgemeester en commissaris van de Koning. De kwaliteit van ons openbaar bestuur is volgens de Raad een punt van aanhoudende zorg voor de minister van BZK en namens hem / haar de commissaris van de Koning. De Raad ziet de commissaris van de Koning als hoeder van de kwaliteit van het openbaar bestuur in de in zijn of haar provincie liggende gemeenten. Die hoedersfunctie houdt in dat er een goed bestuurlijk klimaat wordt gecreëerd door investeringen in opleiding en scholing van het openbaar bestuur. Dat is de zorg aan de voorkant. Maar het vraagt ook om subtiel handelen in precaire situaties.

Een goed functionerende democratische rechtsstaat is gebaat met een smetteloos openbaar bestuur. Natuurlijk is het een illusie om te denken dat iedereen die in Nederland in het openbaar bestuur functioneert van onbesproken gedrag is. Maar er ligt wel degelijk een belangrijke verantwoordelijkheid om het

**Datum**
9 april 2018

**Kenmerk**
2018-0000209411

burgemeestersambt te beschermen tegen bedreigingen van de democratische rechtsstaat zoals corruptie, het niet verdedigen van fundamentele rechten of ondermijning van het openbaar bestuur door kwaadwillenden. Daarom past het dat er *checks and balances* worden ingebouwd. Volgens de Raad is de commissaris van de Koning bij uitstek gepositioneerd om kandidaten voor een burgemeestersfunctie te beoordelen op grond van kwaliteitseisen van goede bestuurders (kwalitatieve toets op de persoon), denk daarbij bijvoorbeeld aan screening door de AIVD en het instrumentarium van de Wet Bibob. De commissaris van de Koning kan ook een kwalitatieve toets verrichten op het aanstellingsproces. De wet regelt normen voor de toets.

*Verhouding tot de Grondwet*
Het loslaten van de Kroonbenoeming gaat gepaard met modellen waarbij de aanstellingswijze in grote(re) mate aan de lokale democratie wordt overgelaten. Een wettelijke regeling daaromtrent moet de grondwettelijke toets kunnen doorstaan. In artikel 132, eerste lid van de Grondwet wordt gesteld dat de wetgever de inrichting van gemeenten alsmede de samenstelling en de bevoegdheid van het gemeentebestuur regelt. Als de wetgever de aanstellingswijze van de burgemeester wil overlaten aan de gemeenteraad, dan zal daartoe een voorziening moeten worden getroffen in de Gemeentewet. Indien wordt geopteerd voor een rechtstreeks door de inwoners gekozen burgemeester, dan zal daartoe (hoogstwaarschijnlijk) een afzonderlijke wet voor moeten worden gemaakt. Tevens zal dat waarschijnlijk leiden tot aanpassingen in de Kieswet.

*Democratische vernieuwing: horizonbepaling*
Bij elk model dat de wetgever kiest als de Grondwetswijziging is aanvaard, zal sprake zijn van democratische vernieuwing. De Raad adviseert om door middel van een horizonbepaling in de wet van bijvoorbeeld vijf jaar ervaringen op te doen met de nieuwe vorm van aanstellen. En op grond van de evaluatie te bepalen of de wet aanpassing behoeft.

**Tot slot**
De Raad vindt het een goede zaak dat de Eerste Kamer de expertmeeting organiseert. Want hoe er wordt gedacht over de deconstitutionalisering en hoe het eventueel daarna verder moet, verschillen de politieke opvattingen. En die kunnen van invloed zijn op de tweede lezing. Wanneer het parlement over een zó belangrijk voorstel beslist, ligt het voor de hand dat er goed over het vervolg wordt nagedacht.

Tijdens de expertmeeting zullen onze Raadslid drs. Kees Jan de Vet, tevens dijkgraaf van het waterschap Brabantse Delta te Breda, en senior-adviseur drs. Michael Mekel de Raad vertegenwoordigen. We wensen u een informatieve bijeenkomst en veel wijsheid toe.

Hoogachtend,

drs. Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

drs. Rien Fraanje
Secretaris-directeur