

Vergaderjaar 2012–2013

**33 400 VII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) en van de begrotingsstaten van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor het jaar 2013**

**Nr. 82**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 24 juli 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft op 6 juni 2013 overleg gevoerd met Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 23 september 2011 met de kabinetsreactie op de motie De Pater-Van der Meer over de ambtseed (Kamerstuk 29 614, nr. 29);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 23 september 2011 over al gedane en de nu voorgenomen aanstellingen van waarnemend burgemeesters (Kamerstuk 33 000 VII, nr. 5);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 08 mei 2012 met de reactie op verzoek Brinkman over bestuurlijke ongehoorzaamheid van burgemeesters (Kamerstuk 19 637, nr. 152);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 16 november 2012 over opleidingen burgemeesters inzake orde en brandveiligheid (Kamerstuk 33 400 VII, nr. 7);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 29 januari 2013 over de aanbieding onderzoeksrapport «Nationale wetten versus lokale besluiten» (Kamerstuk 33 400 VII, nr. 56);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 02 april 2013 met de reactie op de motie van het lid Schouw (Kamerstuk 28 684, nr. 370) over onderzoek naar de kosten van beveiligingsmaatregelen voor burgemeesters (Kamerstuk 28 684, nr. 373);**
- **de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 15 mei 2013 over de voortgangsrapportage van het programma Veilige Publieke Taak (VPT) (Kamerstuk 28 684, nr. 381).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,  
Berndsen-Jansen

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken,  
Van der Leeden

**Voorzitter: Berndsens-Jansen**  
**Griffier: Hendrickx**

Aanwezig zijn drie leden der Kamer, te weten: Berndsens-Jansen, Heijnen en Litjens,

en de heer Plasterk, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn Ministerie.

Aanvang 16.00 uur

De **voorzitter**: Ik heet de leden van de commissie welkom, evenals de Minister en zijn staf en de mensen op de publieke tribune. Aan de orde is een algemeen overleg van de vaste commissie voor Binnenlandse zaken en wij gaan praten over de taken en verantwoordelijkheden van burgemeesters. Ik stel de spreektijd in eerste termijn vast op vier à vijf minuten per fractie.

De heer **Heijnen** (PvdA): Voorzitter. Er staan verschillende brieven op de agenda. Gelet op de tijd is het onmogelijk om op alle zaken in te gaan. Ik kan mij vinden in de brieven van de Minister waar ik niet op inga. Ik begin met een klein punt: de opleidingen voor burgemeesters inzake orde en brandveiligheid. Mij lijkt dat dit voor de nieuwe burgemeesters op orde is, maar hoe bewerkstelligen wij dat de kennis en competenties van de zittende burgemeesters regelmatig worden geactualiseerd? Er doen zich immers wijzigingen voor op het terrein van externe veiligheid, brandveiligheid en excessen. Er moet echt met grote regelmaat worden geoefend. De burgers verwachten immers dat de burgemeester in barre tijden een baken is.

Het tweede punt waar ik aandacht aan wil besteden, is het waarnemend burgemeesterschap. Het is misschien bekend dat men er Kamerbreed de voorkeur aan geeft om zodra dat enigszins kan, te kiezen voor een door de Kroon benoemde burgemeester in plaats van een waarnemend burgemeester. In sommige gevallen kan het echter toch nodig zijn om te kiezen voor een waarnemend burgemeester. De gevallen waarin dat nodig is, zijn helder. In de eerste plaats is het heel goed als de commissaris van de Koning (CvdK), desnoods alleen en natuurlijk in gesprek met de Minister, beslist tot het aanwijzen van een waarnemer bij een bestuurscrisis. In de tweede plaats is het mogelijk dat er een vacature is en dat het burgemeesterschap gedurende korte tijd moet worden waargenomen. Ik stam nog uit de tijd waarin het heel gebruikelijk was dat de locoburgemeester de taken waarnam totdat de vacature was vervuld. Ik zie echter dat dit steeds minder het geval is en dat steeds vaker een beroep wordt gedaan op een waarnemend burgemeester van buiten. Dat is in die situaties mogelijk, maar dat stelt wel eisen aan de selectie, aan de manier waarop voor een waarnemend burgemeester wordt gekozen. In de derde plaats wordt a fortiori een waarnemer aangesteld met het oog op een mogelijke fusie of herindeling. Dit laatste komt het meest voor en deze groep waarnemers zit ook het langst. Zij nemen zelfs zo lang waar dat achteraf gezien gemakkelijk een benoeming door de Kroon had kunnen, en zelfs had moeten, plaatsvinden.

Ik vraag de Minister dan ook om de commissarissen ertoe te bewegen minder voortvarend te zijn met het aanwijzen van waarnemers. Er zou ten minste een ARHI-procedure gestart moeten zijn of het zou voor 99% zeker moeten zijn dat deze aanstaande is. Nu komt het vaak voor dat een waarnemer wordt benoemd ver voordat dit het geval is. Wij hechten hieraan omdat bij een kroonbenoeming iedere burger in dit land kan solliciteren naar de functie van burgemeester. Het is dan geen black box, terwijl dat wel het geval is bij de selectie van een waarnemer. Dat vinden wij uit democratisch oogpunt niet goed. Een gemeenteraad oefent grote

invloed uit op het advies aan de hand waarvan wordt bepaald wie de burgemeester moet worden. In de regel wordt de gemeenteraad door commissarissen slechts een beperkte selectie voorgelegd. Naast het verzoek om de termijn te verkorten en het aantal te beperken, verzoek ik de Minister dan ook om eens na te denken over een meer transparante aanwijzing van de waarnemend burgemeester. Iedere commissaris beschikt over een lijstje met mensen op wie hij, afhankelijk van de match of de beschikbaarheid, een beroep kan doen. Het zou toch fijn zijn als een vertrouwenscommissie het totale lijstje kan inzien. Dat is in heel Nederland aan de orde. Dan kan zij op basis van het profiel en andere criteria een echt gesprek met de commissaris voeren over de vraag wie het zou kunnen worden. Voor zover mij dat bekend is, worden in de praktijk twee tot vijf kandidaten door de commissaris aan de vertrouwenscommissie voorgelegd.

Mijn derde en laatste punt: de functie van burgemeester wordt steeds zwaarder. Ik noem de politisering en de personalisering van het ambt. De samenwerking in de regio neemt toe en de burgemeester neemt daarin vaak een prominente plaats in. Ook noem ik zijn rol bij integriteit. Is het desbetreffende wetsvoorstel al onderweg? Is de handtekening daar al onder gezet? Dit plaatst de burgemeester in een andere positie ten opzichte van de raad, terwijl de raad hem moet beoordelen. Ik neem een voorzichtige ontwikkeling waar waarbij de raden zich niet afvragen of de burgemeester voldoet, dus of hij een 5,5 of een 6 haalt en zich nog kan verbeteren, maar of hij een 7,5 haalt. Dat kan niet de vraag zijn. Ik vraag de Minister om eens na te denken over het professionaliseren van de beoordeling van burgemeesters. In een normale werkrelatie kun je een beroep doen op een personeelsfunctionaris, die erbij komt zitten om het proces in goede banen te leiden. Misschien moet de Minister eens daaraan denken. Wil hij eens op papier zetten hoe dat zou kunnen? Daarmee wil ik vermijden dat burgemeesters die voldoende functioneren, naar huis worden gestuurd.

De heer **Litjens** (VVD): Voorzitter. Op de agenda staat inderdaad een baaiert aan onderwerpen, zoals collega Heijnen al zei. In de keurige kabinetsreactie op de motie-De Pater-Van der Meer over de ambtseed kunnen wij ons vinden. Dat geldt ook voor de reactie op de motie van het lid Schouw over het onderzoek naar de kosten van beveiligingsmaatregelen voor burgemeesters.

Op dit moment hebben wij niet zo'n dringende wens om de praktijk van de al gedane en voorgenomen aanstellingen van waarnemend burgemeesters te wijzigen. Als er sprake is van een ARHI-procedure, wordt een waarnemer aangesteld. Wij constateren dat dit ook gebeurt als het nog niet zover is, maar er wel al serieus zicht op een ARHI-procedure is. Dat de raad zich niet tegen het niet openstellen moet verzetten, waarborgt naar onze mening voldoende dat de positie van de raad daarin stevig genoeg blijft.

Wij zijn erg blij met de reactie op het verzoek van de heer Brinkman over de bestuurlijke ongehoorzaamheid van burgemeesters, ook al is de reactie alweer van enige tijd geleden. Naar onze mening was al in de wet en in de brief van de regering duidelijk gemaakt hoe de bevoegdheden tussen, destijds, de Minister voor Immigratie en Asiel en de burgemeester zijn verdeeld. Wij gaan er dan ook van uit dat het voorkómen van het verstoren van de openbare orde voor een burgemeester een argument kan zijn tot het nemen van extra maatregelen. Dit kan en mag echter nooit een argument zijn om uitzetting tegen te houden of om de politie de opdracht te geven niet mee te werken, zoals dat in Giessenlanden het geval was.

Dan ga ik in op de opleidingen voor burgemeesters inzake openbare orde en brandveiligheid. Dit onderwerp kunnen we bijna van de agenda af halen, want ik constateer dat er bijna geen veiligheidsregio meer is waarin

burgemeesters en locoburgemeesters nog niet uitvoerig worden getraind in rampenbestrijding en crisisbeheersing. Dat is belangrijk, en niet alleen maar voor burgemeesters. De gemeenteraad heeft bij het kiezen van een burgemeester nadrukkelijk de taak om daarop te selecteren. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) heeft inmiddels een bijna duimendikke opleidingengids waarvan ongeveer de helft wordt besteed aan openbare orde en veiligheid. Wij vinden het ook echt de verantwoordelijkheid van bestuurders zelf om hun eigen professionalisering ter hand te nemen en goed opgeleid te zijn. Wij gaan er dan ook van uit dat dit overal goed gaat. Ik noemde de locoburgemeesters omdat hiervan voldoende voorbeelden zijn. De gebeurtenissen in de gemeente Haarlemmermeer zijn voor mij altijd het meest in het oog springende voorbeeld geweest. De Schipholbrand en het neerstorten van een vliegtuig van Turkish Airlines deden zich daar voor terwijl de burgemeester niet aanwezig was, waardoor de locoburgemeester aan de slag moest. Ik heb met interesse het rapport «Nationale wetten versus lokale besluiten: Een spanningsveld voor burgemeesters» gelezen. Daarin vind ik inderdaad een aantal zaken uit de praktijk terug. Daarin wordt ook geconstateerd dat het aantal spanningsvelden is toegenomen. In een aantal gevallen hoort dat erbij. De rol van de media neemt bijvoorbeeld toe. Dat het persoonlijker en misschien ook politieker wordt, hoort bij het ambt. Dat is iets waar je aan moet wennen en wat je moet leren. Het valt mij wel op dat de burgemeester in de afgelopen jaren erg veel bevoegdheden heeft gekregen. Ik noem bijvoorbeeld het tijdelijk huisverbod. Wij hebben onlangs gesproken over de rol en positie van de burgemeester bij het handhaven van de integriteit. Ik heb gezegd dat ik mij enige zorgen maak over de positie van de burgemeester ten opzichte van de raad als hij daadwerkelijk aan de slag gaat met vermeende integriteitschendingen. De raad moet immers uiteindelijk beslissen over zijn eventuele herbenoeming. Verder komt er nog iets aan op het gebied van de jeugdzorg. Door de decentralisatietendens voegen wij zo dadelijk niet alleen 18 miljard toe aan het Gemeentefonds – dat is een verdubbeling – maar beleggen wij de gemeenten ook met ongelooflijk veel taken op het sociale domein. Ik verwacht dat daar nog specifieke taken voor de burgemeester bij zullen komen. Ik heb behoefte aan inzicht in de manier waarop de burgemeester wordt beschermd bij het uitoefenen van die taken. Het is mooi om bevoegdheden te hebben. Daarvan maak je gebruik of daarvan maak je geen gebruik, maar in beide gevallen heb je iets uit te leggen als het niet goed gaat. De burgemeester is met name aansprakelijk op terreinen van jeugdzorg: het uit huis plaatsen van kinderen, het aanmelden van zaken bij de Raad voor de Kinderbescherming en noem maar op. Dat zijn allemaal zaken waarin de burgemeester een bevoegdheid heeft gekregen of zal krijgen. Dat brengt een grote kwetsbaarheid met zich en daar maak ik mij ernstig zorgen over. Een nadere visie daarop of een onderzoek daarnaar, stel ik bijzonder op prijs.

### **Voorzitter: Litjens**

Mevrouw **Berndsen-Jansen** (D66): Voorzitter. Meer openbareordetaken, hogere verwachtingen en toenemende afhankelijkheid van de gemeenteraad: dat zijn de drie belangrijkste ontwikkelingen in burgemeestersland. Het zijn drie ontwikkelingen die de nodige spanningen opleveren. Burgemeesters moeten een zachte burgervader – of burgermoeder, een vreselijke term – en een stevig optredende lokale sheriff zijn. Bij elke beweging kijken media en bevolking toe en staat de verhouding met de raad op het spel. Dit betekent het een en ander voor burgemeesters. Hoe beoordeelt de Minister deze ontwikkelingen? Kan hij zijn visie op de toekomst van het ambt schetsen?

Vooraf op het terrein van de openbare orde en veiligheid zijn de taken van de burgemeesters enorm uitgebreid. De heer Litjens had het er ook al

over. Ik denk aan huisverboden, gebiedsverboden, preventief fouilleren en, nog steeds, aan het tekenen van inbewaringstellingen in het kader van de Wet BOPZ. Niet voor niets wordt de burgemeester weleens de lokale sheriff genoemd. De burgemeester is van lokale hoeder naar lokale handhaver getransformeerd, voor zowel voor de voordeur als achter de voordeur. Naar de mening van D66 is de burgemeester in de eerste plaats bestuurder en geen rechter. Het uitdijende pakket aan sanctiemaatregelen baart ons dan ook zorgen. Hoe beoordeelt de Minister deze spanning tussen hoeden en handhaven? Is de gangbare bestuursrechtelijke rechtsbescherming voldoende voor de burger om zich te beschermen tegen eventuele onterechte handhaving? Hoeveel gebruik wordt hiervan gemaakt en hoe verhoudt zich dit tot het aantal geregistreerde klachten? Toegenomen risico's rondom juridische aansprakelijkheid en schadeclaims komen daar voor burgemeesters nog bij. Ook daar had de heer Litjens het al over.

De voortschrijdende juridisering van allerlei burgemeestersbeslissingen is de andere kant van de medaille. Burgemeesters hebben zo een proces aan hun broek. Is de Minister bekend of deze juridisering burgemeestersbeslissingen ten nadele beïnvloedt? Heeft de Minister daar enig zicht op? Wat kunnen we doen aan de juridische aansprakelijkheid? Naar de mening van mijn fractie wordt dit nog extra gecompliceerd door het initiatiefwetsvoorstel dat gistermiddag in de Kamer aan de orde is geweest over de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevenden. Wat betekent het aannemen van deze wet voor de positie van burgemeesters en de bescherming in dezen? Heeft de Minister ook signalen ontvangen die erop duiden dat burgemeesters terughoudend zijn bij het nemen van beslissingen omdat zij bang zijn voor een claim? Juist met het oog op de nieuwe wet kan dat weleens een rol gaan spelen.

De burgemeester is momenteel voor zijn benoeming, beoordeling en herbenoeming afhankelijk van de gemeenteraad. Dit heeft onlangs in een aantal gemeenten al problemen opgeleverd. De huidige monistische constructie is bijzonder lastig te combineren met de rol van onafhankelijk voorzitter van de raad, van boven partijen staande verbinder en van zelfstandig bestuursorgaan. Dat zijn drie verschillende rollen die de burgemeester heeft. In plaats van dat burgemeesters worden afgerekend op hun kwaliteiten, moeten zij de sympathie van de raad winnen om herbenoemd te worden. Binnenkort komt daar de zorgplicht van de burgemeester voor de integriteit van het lokale bestuur nog bij. De burgemeester heeft daarbij nadrukkelijk een rol. De raad, die hem moet herbenoemen, zal hij eventueel moeten aanspreken op niet integer gedrag. Mijn fractie heeft hierover de volgende vragen. Hoe beoordeelt de Minister de keerzijde van de benoeming door de raad? Hoe verhoudt de zorgplicht integriteit zich hiertoe? Beperkt de huidige wijze van benoeming de burgemeester niet te veel in zijn handelingsvrijheid? Is de Minister bereid om de herbenoemingsprocedure eens grondig tegen het licht te houden?

Dan ga ik in op de toerusting van burgemeesters. Ook dat zei de heer Litjens zojuist al even: het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft een heel dik boekwerk met opleidingen voor burgemeesters. Bij calamiteiten, bij rampen en bij, laat ik het zo maar even zeggen, Harensse toestanden, is het buitengewoon belangrijk dat burgemeesters goed zijn toegerust voor hun taak. Ik heb de Minister van Veiligheid en Justitie in dat verband gevraagd of het niet verstandig zou zijn om de burgemeesters te verplichten om aan het begin van hun termijn een cursus rampenbestrijding te volgen. Wellicht kunnen de commissarissen van de Koning dit onderwerp aansnijden in hun evaluatiegesprekken met burgemeesters, en wel op een manier waarbij hiervoor nadrukkelijk aandacht wordt gevraagd. Ik sluit mij aan bij het pleidooi om dit ook te

laten gelden voor de locoburgemeesters, want zij hebben een nadrukkelijke rol als de burgemeester afwezig is en juist dan zijn er vaak calamiteiten.

Kan de Minister ingaan op de gevolgen van opschalingen en decentralisaties voor het burgemeestersambt? Heeft hij voldoende inzicht in de mogelijke gevolgen voor burgemeesters?

**Voorzitter: Berndsen-Jansen**

Minister **Plasterk**: Voorzitter. Ik dank de leden voor hun opmerken en vragen. Dit is een goede gelegenheid om eens over de burgemeester te praten zonder dat daarbij alleen maar wordt ingegaan op de wijze waarop hij wordt benoemd. Op de een of andere manier lijkt de benoemingswijze het hot issue te zijn. Ik zal er zo wel op ingaan, want het is natuurlijk een interessant aspect, maar daarnaast is het burgemeesterschap een belangrijk ambt in het openbaar bestuur waar veel meer over te zeggen valt. Dit is een mooie gelegenheid om ook op een aantal van dat soort punten in te gaan.

Er loopt een onderzoek naar de empirie. Iedereen heeft een beeld van de burgemeester. De burgemeester is in ieder geval niet meer de burgemeester uit Swiebertje, waar ik nog mee ben opgegroeid, met zijn medewerkster Saartje en met Bromsnor. Die burgemeester was een soort vader van een vreedzame gemeenschap. De burgemeester van nu is een functionaris die in een krachtenveld moet opereren en die blootstaat aan politieke en publicitaire wind. Dat had je bij Swiebertje allemaal niet. De beelden die wij hebben, moeten wij natuurlijk verankeren in wat uiteindelijk uit empirisch onderzoek blijkt. Er loopt nu een onderzoek, dat ten eerste bestaat uit het inventariseren van beschikbaar materiaal. Ten tweede bestaat het uit een aantal studies van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en ten derde vindt een apart gezamenlijk onderzoek plaats naar vallende burgemeesters. Een en ander hangt natuurlijk samen met de politieke blootstelling van de burgemeester. De resultaten van dit onderzoek worden eind dit jaar naar de Kamer gestuurd. Ik begon met het noemen van de benoemingswijze, maar het onderzoek zal ons in ieder geval in staat stellen om een empirische bodem te leggen op basis waarvan vervolgens ook over dat soort onderwerpen kan worden gepraat.

Het burgemeesterschap is een hoog ambt. Ik ben in het laatste halfjaar veel met burgemeesters opgetrokken. Afgelopen maandag heb ik nog met ongeveer twintig burgemeesters uitgebreid over hun ervaringen gepraat. Ik doe dat echter voortdurend. Elke week komen een of twee burgemeesters op bezoek voor hun benoeming of voor de voordracht aan de Koning. In het gesprek dat daaraan voorafgaat, spreek ik hen ook, al is het altijd maar kort.

Burgemeesters krijgen inderdaad meer bevoegdheden. De heer Litjens noemde al de bevoegdheden op het gebied van de integriteit en de jeugdzorg. Je ziet inderdaad dat er meer kritiek komt, dat de pers zich er actief mee bemoeit en dat herbenoemingen helemaal niet meer vanzelfsprekend zijn. De afgelopen periode hebben wij gezien dat de burgemeesters van een aantal gemeenten ervoor hebben gekozen om niet voor herbenoeming in aanmerking te komen. Ik kan dat niet per geval beoordelen, maar mijn indruk is dat dit nu vaker het geval is dan in het verleden. Ik zal in ieder geval mijn best doen om ondersteuning te bieden aan deze functionaris, die tussen de lokale democratie en veel rijksbeleid in staat en daarin een scharnierpositie heeft.

Laat ik direct overgaan tot het beantwoorden van de vragen. Er zijn zo weinig Kamerleden aanwezig dat het mij beter lijkt om het zo te doen dan om de onderwerpen te groeperen.

Ik ga eerst in op de vraag van de heer Heijnen over de opleiding inzake brandveiligheid. Mevrouw Berndsen en de heer Litjens hebben dit

verbreed tot veiligheid in het algemeen. Er zijn programma's voor oefeningen. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft een pakket aan veiligheidsmodules. Er zijn onderlinge ondersteuning, supervisie en intervisie. Ook wordt een crisiscentrum bij het Nederlands Genootschap van Burgemeesters ondersteund.

Ik wil met alle plezier bij het NGB aanklaarten of men het gevoel heeft dat de ondersteuning voldoende is. De heer Heijnen zei dat hij voor nieuwe gevallen wel gelooft dat ernaar wordt gekeken, maar kunnen er ook mensen zijn die er al een hele tijd zitten en er eigenlijk nooit eerder iets aan hebben gedaan? Is dit een reëel probleem dat om nadere maatregelen vraagt? Ik zeg toe, dat ik dit in het gesprek met het NGB aan de orde zal stellen en de Kamer daarover zal informeren bij een volgende gelegenheid waarbij wij over de positie van de burgemeester rapporteren. Dat zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren bij de behandeling van de begroting, of parallel aan het onderzoek dit najaar.

Ik heb de aantallen waarnemend burgemeesters gegeven. Ik ben het met de heer Litjens eens dat de motie-Boelhouwer die destijds door de Kamer is aangenomen, heel expliciet de mogelijkheden beperkt voor de CvdK om tot de benoeming van een waarnemend burgemeester over te gaan. Er moet sprake zijn van een lopende ARHI-procedure of er moet zicht zijn op het starten van een ARHI-procedure. In dat geval mag het uitsluitend wanneer de gemeenteraad er geen bezwaar tegen heeft. Je kunt het ook omdraaien: impliciet heeft de CvdK toestemming van de raad nodig om de procedure open te stellen. Ik denk dat daarmee wel is «dichtgeschroeid» dat er geen verkeerde redenen worden gebruikt. Ik ben het eens met de heer Heijnen dat die ARHI-procedures vaak lang lopen, ook omdat deze soms in het zicht van de haven stranden, zoals wij hebben gezien in het Gooi, de streek waar ik woon. Het begint weliswaar niet helemaal van voren af aan, maar men is dan toch een paar jaar verder. Al die tijd zitten er waarnemers op die plek. Dat komt niet zozeer doordat er met die waarneming iets mis is, maar doordat de herindelingsprocedures lang lopen en ingewikkeld zijn.

De heer **Heijnen** (PvdA): Op papier is het wel redelijk sluitend. Als er niet evident een herindelingsprocedure loopt, is toestemming nodig van de raad voor het aanwijzen van een waarnemer. In de praktijk moet het gezag van de commissaris van de Koning in de discussie met de gemeenteraad echter niet worden onderschat. Andersom denk ik dat niet iedere gemeenteraad zo goed op de hoogte is van de rechten. Daarom vraag ik de Minister, dit in het overleg met de commissarissen aan de orde te stellen. Het gaat erom dat men wat terughoudender is als er geen reëel perspectief is dat die ARHI-procedure gaat lopen. Als die eenmaal loopt, heb je het niet meer in de hand, maar nu wordt er, ver vooruitlopend op een eventuele ARHI-procedure, in voorkomende gevallen al een waarnemer voorgedragen. De raden zijn dan niet altijd mans genoeg om te zeggen: even niet.

Minister **Plasterk**: Ik herken dit geluid, de suggestie dat CvdK's wel heel graag overgaan tot de benoeming van een waarnemer, om welke reden dan ook. Of dit nu beeld of werkelijkheid is, ik zeg toe dat ik het in een volgend overleg met de commissarissen van de Koning aan de orde zal stellen. De heer Heijnen noemde één reden waarom een kroonbenoeming in principe de voorkeur verdient. Ik zou er twee willen noemen. De eerste is inderdaad de openheid. Bij een kroonbenoeming kan iedereen solliciteren. De tweede reden is de democratische grondslag. Bij een kroonbenoeming wordt de keuze de facto gemaakt door een vertrouwenscommissie uit de gemeenteraad. Anders wordt die gemaakt door één persoon, namelijk de commissaris van de Koning. Er zijn dus twee goede redenen om de kroonbenoeming als uitgangspunt te nemen, tenzij er goede redenen zijn om het anders te doen. Die worden door de motie-



Boelhouwer beperkt. Of dit niet wordt opgerekend zal ik in het volgende gesprek van de CvdK's aan de orde stellen. Parallel aan het onderzoek kunnen wij over de bevindingen daarvan rapporteren. Ik zal ook nog eens bezien of het waar is dat het aantal waarnemingen toeneemt. Het beeld herken ik, maar vaststellen of het feitelijk zo is, en zo ja, in welke mate, zal nog wel enig cijferen en het lichten van dossiers met zich brengen. Dat gaan wij in kaart brengen.

Moet er een lijstje zijn van potentiële waarnemers? Ik wil het best eens aankaarten. Ik denk dat het moeilijk een heel formele status kan krijgen. De vraag is dan, hoe je op zo'n lijstje komt. Mag iedereen zich dan aanmelden om op zo'n lijstje te komen? Als men niet wordt geplaatst, is dat dan voor beroep vatbaar? Je kunt het nooit juridiseren. Hooguit kun je aanmoedigen dat men met elkaar de informatie deelt over mensen van wie je zou kunnen zeggen: denk daar nog eens aan. Ik zal de kwestie aanroeren. Mag ik het zo aanpakken?

De heer **Heijnen** (PvdA): De suggestie zou kunnen zijn om ten minste een minimumaantal kandidaten aan de raden voor te leggen in plaats van twee of drie.

Minister **Plasterk**: Laat ik dat ook eens aanroeren. Uit de praktijk hoor ik dat het aantal mensen dat bereid is om zich te laten voordragen afhangt van de vraag met hoeveel anderen men wordt voorgedragen. Als het uitlekt, wordt in de huidige werkomgeving bekend dat men kennelijk interesse heeft om naar een andere plek over te stappen. Het gebeurt nog wel eens dat zaken uitlekken. Als de lijst te lang wordt, denk ik dat het aantal mensen van het hoogste kaliber dat beschikbaar is, weer gaat afnemen. Ik zeg toe dat ik het zal bespreken met de CvdK's. Het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel inzake integriteit hebben wij ontvangen. Het wetsvoorstel komt voor de zomer naar de Kamer. Ik heb toegezegd over herbenoemingen een en ander op papier te zetten, voor het eind van het jaar, tegelijk met de resultaten van het onderzoek.

Dan kom ik nu op de situatie rond herbenoemingen. De heer Litjens en de heer Heijnen vroegen daarnaar. Tot dusver had men de neiging om te zeggen: je wordt als burgemeester voor zes jaar benoemd en tenzij er goede redenen zijn om het niet te doen, word je voor een tweede periode benoemd als je daarvoor beschikbaar bent, dus: ja, mits. Nu is er hier en daar een tendens naar een heel open herbeoordeling, waarbij de gemeenteraad zegt: wij zullen eens even zien of wij met deze burgemeester door willen dan wel of wij iets beters kunnen krijgen of iets anders willen. Dit klinkt weinig respectvol, maar er kunnen allerlei redenen zijn waarom er in feite een open beoordeling plaatsvindt, in de trant van: willen wij door met de zittende burgemeester of willen wij een ander? De wet zegt er niets over, anders dan dat de raad moet steunen dat iemand wordt herbenoemd, punt. Daaruit valt niet af te leiden dat het in principe wel gebeurt of in principe niet gebeurt. Het is een kwestie van hoe het in de praktijk is gegroeid. Ik zie inderdaad dat de herbenoeming minder vanzelfsprekend wordt. Ik kan echter niet met het zwaard van de wet in de hand zeggen dat men dit niet mag doen en dat men daardoor in strijd handelt met de wet of de bedoeling van de wet. Als gevolg van het versterken van de positie van de burgemeester komt deze wel steeds meer in de wind te staan; men krijgt steeds meer taken en verantwoordelijkheden. Willen wij voor dit ambt de beste mensen kunnen krijgen, dan verdient men ook wel een zekere steun in de rug, in de zin dat er niet zomaar wordt gezegd: wij willen eens iemand van een andere politieke kleur, of wij willen nog eens rondkijken. Voorheen moest men onvoldoende functioneren, wilde er een streep worden getrokken. Tegenwoordig moet je een 7,5 of meer scoren, want anders gaat men om zich heen kijken. Ik moet even bezien hoe ik aan dit punt het beste tegemoet

kan komen. Uiteindelijk geldt natuurlijk het vertrouwensbeginsel. De burgemeester behoeft het vertrouwen van de gemeenteraad. Afgezien van tussentijdse situaties waarbij het helemaal uit de rails is gelopen, moet de gemeenteraad na een periode van zes jaar nog eens herbevestigen dat hij vertrouwen heeft in de zittende burgemeester. Als de raad dat niet doet, stopt het natuurlijk. Het is meer een kwestie van houding en mentaliteit dan dat wij er formeel iets aan kunnen doen. In een volgend overleg, zowel met het NGB als met de commissarissen van de Koning, die hier natuurlijk zicht op hebben, zal ik dit aan de orde stellen, om in ieder geval in beeld te krijgen in welke mate dit een toenemend probleem is. Met het empirisch materiaal dat wij daarnaast hebben, kunnen wij er bij het onderzoek een aparte alinea aan wijden: hoe is de situatie? Wordt het echt onrustbarend? Zo ja, wat zouden wij dan moeten doen om het probleem te beperken?

Dan kom ik nu op de vragen van de heer Litjens. Ik heb gesproken over de eisen voor waarneming en ik heb gewezen op de motie-Boelhouwer. Het aantal taken van de burgemeester neemt toe. Wat betekent dit voor de aansprakelijkheid? Ook mevrouw Berndsens vroeg daarnaar. Het is inherent aan de keuze voor de bestuursrechtelijke kolom dat bezwaar en beroep openstaan tegen besluiten. De strafrechtelijke kolom zou tot nog meer juridisering leiden. Als er goede besluiten worden genomen, zijn er ook geen aansprakelijkheidsclaims, maar dat is een beetje te gemakkelijk geredeneerd. De vraag is maar net wie het een goed besluit vindt. Hoe dan ook is een zorgvuldige voorbereiding het halve werk. Als je weet dat je juridisch goed gedekt bent, wordt de kans op claims kleiner. Het signaal uit het rapport over nationale wetten versus lokale besluiten wordt in het brede empirisch onderzoek meegenomen. Wij kunnen dan nog eens nader terugkomen op de vraag of er een noodzaak is tot versterking van de bescherming tegen juridische claims.

Mevrouw **Berndsens-Jansen** (D66): Ik zou daar nog een extra vraag over willen stellen. Een zorgvuldige besluitvorming is hartstikke belangrijk, maar er zijn nogal wat kleine gemeenten die nauwelijks juristen in dienst hebben die daarbij behulpzaam kunnen zijn. In bepaalde kleine gemeenten liggen er enorme claims omdat daar mensen wonen met veel geld, die advocaten kunnen inhuren tot zij een ons wegen. Daar blijft dit spanningsveld bestaan en daarom vraag ik de Minister, hoe hij daarmee wil omgaan.

Minister **Plasterk**: Even terzijde: dat is voor heel kleine gemeenten reden om over herindeling na te denken. Je kunt het in ons bestel niet heel anders organiseren. De burgemeester is een bestuursorgaan, dus daar kunnen claims worden neergelegd, en dan niet alleen via de bestuursrechtelijke kolom. Dat voorkom je niet. Ik kan daarin niet ingrijpen of dit afschermen. De burgemeester zal dus geëquipeerd moeten zijn om zo veel mogelijk besluiten te nemen die het beroep overleven en niet tot juridische claims leiden. Daar waar men zelf de expertise niet in huis heeft, is de enige weg om ervoor te zorgen dat men door samenwerking wel voldoende expertise in huis heeft. Ik zoek even naar een manier om daar direct iets aan te kunnen doen.

De heer **Litjens** (VVD): Ik snap dat de omvang van de gemeente en het ambtenarenapparaat bepalend is voor de mate waarin specialisatie kan worden bereikt en expertise kan worden geboden. U hebt zelf het voorbeeld genoemd van de inbewaringstelling in het kader van de Wet BOPZ, waarbij de burgemeester wordt gevraagd om een last tot inbewaringstelling af te geven. Daarmee besluit je nogal wat. Omdat het vaak spoedeisende zaken zijn, verlaat men zich in zo'n situatie meestal op één gesprek dat men voert met een deskundige. De burgemeester is uiteindelijk wel degene die het besluit neemt, en hij kan daarop worden

aangesproken. Die tendens schrijdt voort. Steeds meer bevoegdheden waarbij heel specifieke kennis nodig is om tot een goed besluit te komen, worden bij de burgemeester neergelegd, die ook in grotere gemeenten niet over de nodige deskundigheid beschikt of kan beschikken. Ik zeg niet dat wij daarvan af moeten, maar ik zie wel de tendens dat met de decentralisatie, waarbij het hele sociale domein naar gemeenten gaat, de kans groter wordt dat de burgemeester nog meer van dit soort bevoegdheden krijgt. Op het gebied van de aansprakelijkheid is er echter weinig geregeld. Dat maakt de burgemeester persoonlijk heel kwetsbaar. Je kunt dit niet eenvoudig regelen met een ambtelijke opschaling of wat extra juridische bijstand.

Minister **Plasterk**: Ik ben het daar wel mee eens, maar zie er niet direct een oplossing voor. De aansprakelijkheid is er. Deze vloeit uit de wet voort. Men zal ervoor moeten zorgen dat de besluiten in principe zo veel mogelijk resistent zijn tegen juridische claims. Je kunt dat niet zomaar oplossen zonder in de autonomie van het gemeentelijk bestuur te treden. Men kan zo veel mogelijk extern advies zoeken, bij grote gemeenten, dan wel in samenwerking ervoor zorgen dat er voldoende juridische steun is. Wij kunnen echter de burger niet het recht ontzeggen om de weg naar de rechter te zoeken. Men kan overigens de aansprakelijkheid herverzekeren. Dat brengt kosten mee, maar het is technisch mogelijk.

Mevrouw Bernds sprak over de spagaat tussen het raadsvoorzitterschap en het voorzitterschap van het college van burgemeester en wethouders. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de commissaris van de Koning, die zowel de vergadering van provinciale staten als die van het college van gedeputeerde staten voorziet. Bij de evaluatie van de dualisering in 2007 is bezien of dit een groot probleem oplevert. Toen was de conclusie dat dit niet het geval is. Het is denkbaar dat het een probleem zou kunnen zijn, maar de meeste burgemeesters weten die twee rollen wel met elkaar te verbinden. Mevrouw Bernds heeft gelijk dat er in zekere zin wel sprake zou kunnen zijn van een spagaat, zeker wanneer de burgemeester op het gebied van de integriteit een waarschuwend en wellicht signalerende en beoordelende rol krijgt tegenover de gemeenteraad, en straks voor zijn herbenoeming of sowieso voor het voortzetten van het vertrouwen afhankelijk is van de steun van de raad. Ik wijs dan toch op het vertrouwensbeginsel, dat diep verankerd is in ons stelsel, namelijk dat de burgemeester zonder het vertrouwen van de gemeenteraad niet kan functioneren. Wij geven de burgemeester serieuze taken. Dat is terecht, want ik denk dat hij de beste instantie is voor een aantal taken, zoals het integriteitsbeleid. De burgemeester zal daarin zijn weg moeten vinden en moeten hopen dat het aanspreken van een individuele persoon op een integriteitsschending door de rest van de raad wordt gewaardeerd en niet de reden zal zijn om hem niet te herbenoemen. Anders kom je inderdaad op een heel glibberig vlak terecht.

Er is ook gevraagd of de opschaling en de decentralisaties de positie van de burgemeester nog zwaarder maken. Ik denk dat dit zo is. Dit maakt het lokale bestuur zwaarder, maar tegelijkertijd ook interessanter. Bij een bezoek afgelopen maandag zeiden enkele burgemeesters dat zij grote zorgen hadden over de decentralisaties. Tegelijkertijd zeiden zij: het wordt er wel interessanter door. Tot op heden ging het lokale bestuur primair over het fysieke domein: ruimtelijke ordening, wonen en verkeer. Het budget wordt nu bijna verdubbeld en opeens komt het hele sociale domein erbij. Ik merk dat veel burgemeesters, echte professionals als zij zijn met een warm hart voor het openbaar bestuur, dit ook een interessante ontwikkeling vinden. Wij moeten het daarbij echter niet laten, en deze functionarissen van alle kanten ondersteunen. Ik zal daar de komende jaren mijn best voor doen. Tegen alle burgemeesters die voor de benoeming langskomen zeg ik dat zij, als zij vinden dat zij de Minister van Binnenlandse Zaken moeten spreken, even moeten doorvragen. Ik vind

dat dit dan ook altijd moet kunnen. Zij kunnen voor ondersteuning natuurlijk altijd naar het departement bellen, maar ik vind dat ik, met de 400 burgemeesters die wij hebben, persoonlijk beschikbaar moet zijn voor ondersteuning als er eens iets is. Men doet dat echt niet nodeloos. Dit contact met de burgemeesters zoek ik zelf ook. Daarmee heb ik alle vragen beantwoord.

Mevrouw **Berndsen-Jansen** (D66): Ik heb nog geen antwoord gekregen op mijn vraag over het wetsvoorstel over de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen. Ik vraag dit niet voor niets, juist omdat er zo veel aansprakelijkheden bij de burgemeesters terechtkomen en hun positie dus steeds zwaarder wordt. Zij kunnen steeds meer onder druk komen te staan. Het gaat om een initiatiefwetsvoorstel dat gistermiddag in de Kamer aan de orde is geweest. Het ziet ernaar uit dat dit een meerderheid gaat krijgen. Dit kan vergaande consequenties hebben voor de aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen. De burgemeester is dat nadrukkelijk ook. Ik kan mij voorstellen dat de Minister daarop nu geen antwoord kan geven, maar ik zou hem nadrukkelijk willen vragen wat de consequenties zijn voor de positie van burgemeesters in hun rol als publiekrechtelijke rechtspersoon.

Minister **Plasterk**: Ik zal de collega van Veiligheid en Justitie, die bij de behandeling van dit wetsvoorstel in vak-K zit en het advies namens de regering zal geven, op deze kwestie attenderen, zodat hij dit punt in zijn advies aan de Tweede Kamer kan meenemen. Het gaat erom dat men zich in ieder geval bewust is van de consequenties. Dat lijkt mij het juiste kanaal.

Sluiting: 16.45 uur.