



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De 'casus Eppie Klein' over goed werkgeverschap voor waarnemend burgemeesters. Een artikelnoot bij de uitspraak van de Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2021:6298

Karsten, N.; Boogaard, G.

Citation

Karsten, N., & Boogaard, G. (2024). De 'casus Eppie Klein': over goed werkgeverschap voor waarnemend burgemeesters. Een artikelnoot bij de uitspraak van de Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2021:6298. *De Gemeentestem*, 2024(7571), 121-123. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4109151>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4109151>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De ‘casus Eppie Klein’.

Over goed werkgeverschap voor waarnemend burgemeesters.
Een artikelnoot bij de uitspraak van de Rechtbank Gelderland,
ECLI:NL:RBGEL:2021:6298

Gst. 2024/25

1. Met de in deze aflevering afgedrukte uitspraak wees de voorzieningenrechter van de Rechtbank Gelderland in november 2021 een verzoek af van het college van B&W en de waarnemend burgemeester van de gemeente Scherpenzeel, Eppie Klein. Burgemeester Klein was, te midden van een tumultueus herindelingsproces, per 8 oktober 2021 door de commissaris van de Koning van de provincie Gelderland, John Berends, ‘ontheven uit zijn functie’. Klein zag in het besluit echter een vorm van *powerplay* waar de Gemeentewet niet in voorziet en ging ertegen in bezwaar. Tegelijkertijd deed hij bij de voorzieningenrechter een verzoek om het besluit van de commissaris te schorsen, maar dat verzoek werd dus afwezen. Begin 2022 verklaarde de commissaris de bezwaren van Klein vervolgens ongegrond. Klein en het college van Scherpenzeel zagen daarna af van verdere procedures, maar de kwestie is desondanks nooit echt geluwd. In de mediaberichten van september 2023 die Berends zelf in opspraak brachten vanwege zijn bestuursstijl en leidden tot de waarneming van zijn rol als commissaris van de Koning door Henri Lenferink, speelde de ‘casus Eppie Klein’ wederom een rol, vanwege het scherpe karakter van het optreden van de commissaris daarin. En ook de wetgever is er nog niet klaar mee. Er ligt, naar aanleiding van de casus Klein, immers nog een breed aangenomen motie waarin de Kamer constateert dat artikel 78 Gemeentewet ‘geen regeling kent voor het ontslag van een waarnemend burgemeester’, om vervolgens de regering te verzoeken om een wetsvoorstel waarmee het ontslag van een waarnemend burgemeester wordt geregeld (de motie-Bisschop-Strolenberg, *Kamerstukken II* 2021/22, 35 925 VII, nr. 30). Een en ander rechtvaardigt naar onze overtuiging alsnog een relatief uitgebreide bespreking van iets wat vooral nog een voorlopig rechtsoordeel is gebleven.

2. Deze artikelnoot is als volgt opgebouwd. Na een introductie op de casus bespreken we de twee belangrijkste juridische kwesties in de nummers 4 tot en met 6. Daarna bespreken we de reactie van de minister op de motie en de uitspraak (nummer 7) en reflecteren we kort op de nieuwe situatie (nummer 8).

3. Burgemeester Klein was door commissaris Berends per 18 januari 2021 benoemd als waarnemend burgemeester van de gemeente Scherpenzeel. Hij kreeg daarbij als opdracht mee om de gemeente te “begeleiden in het proces” van de

toen nog op handen zijnde bestuurlijke fusie met de gemeente Barneveld, in gang gezet door Gedeputeerde Staten van Gelderland. Rustig verliep die fusie tot dan toe bepaald niet. De gemeente Scherpenzeel was fel gekant tegen herindeling, maar de provincie wilde deze gedwongen doorzetten wegens een vermeend gebrek aan bestuurskracht van de gemeente. Klein was de derde waarnemer op rij. En ook Klein ontwikkelde bezwaren tegen het herindelingsproces. Toen Provinciale Staten van Gelderland in juni 2021 een besluit moesten nemen over het herindelingsadvies lag er een in Kleins naam aan alle leden van de Staten verstuurd e-mail op tafel die stelde dat “de integriteit van het proces onvoldoende boven elke twijfel verheven was” en die de Staten verzocht nog geen besluit te nemen. De Staten besloten evenwel toch de minister van BZK te adviseren verder te gaan met het herindelingsproces. Maar op 7 oktober liet de minister, tot ongenoegen van de provincie, weten dat niet te zullen doen. Lokaal draagvlak was er volgens haar namelijk onvoldoende en de bestuurskrachtproblemen werden naar het oordeel van de minister “met meer urgentie aangepakt”. Kort na het besluit van de minister ontheft Berends Klein uit zijn functie als waarnemend burgemeester. Over het verband tussen beide gebeurtenissen wordt getwist. De commissaris zelf liet de Staten weten dat al eerder sprake was van een vertrouwensbreuk tussen hem en Klein, waarbij het de commissaris ging om wat van een waarnemend burgemeester verwacht mag worden bij “een open en integer openbaar bestuur”. Klein zou wisselende en tegenstrijdige verklaringen hebben afgelegd en op oneigenlijke gronden informatie hebben achtergehouden voor de commissaris en met zijn e-mail aan de Staten een oneigenlijke interventie hebben gepleegd in de besluitvorming rondom de herindeling. Op zijn beurt voelde Klein zich door deze argumenten in zijn integriteit aangetast en tekende hij formeel bezwaar aan tegen het ontheffingsbesluit. Het college van Scherpenzeel deed dat ook, gesteund door de fractievoorzitters van de coalitiepartijen uit de raad. De fractievoorzitters van de oppositie accepteerden het besluit van Berends.

4. Juridisch is de kwestie grotendeels onontgonnen terrein. Het vertrek van (waarnemend) burgemeesters wordt immers zelden in het openbaar uitgevochten. De laatste, en tot 2021 enige, waarnemer die door de commissaris werd ‘ontslagen’ was burgemeester Jan Hoekema, die in tussen 2017 en 2018 waarnam in de gemeente Langedijk. Hoekema deed echter zelf een verzoek tot ontslag, nadat er commotie was ontstaan over zijn wachtgeld en zijn huisvesting eerder in Wassenaar. Het onvrijwillig ontslag van Klein is uniek en niet onbesproken. Een eerste vraag daarbij is: is een commissaris van de Koning wel bevoegd om een

¹ Geerten Boogaard is redacteur van dit tijdschrift en hoogleraar Decentrale overheden aan de Universiteit Leiden. Niels Karsten is universitair hoofd-docent aan de Tilburg Law School.

waarnemend burgemeester te ontslaan? De Gemeentewet spreekt in artikel 78 immers slechts over het 'voorzien' in de waarneming, en ook de Ambtsinstructie voor de commissaris van de Koning bevat uitsluitend een regeling voor de benoeming. Ook de pensioenregeling voor politieke ambtsdragers houdt enkel rekening met waarnemers die zelf aftreden (artikel 137a APPA). Het legaliteitsbeginsel noopt in zo'n geval tot terughoudendheid bij het afleiden van een verder niet geregelde ontslagbevoegdheid, zeker als het gaat om het beslechten van een conflict tussen ambtsdragers van verschillende overheidsverbanden. De commissaris, op zijn beurt, meende echter dat hier sprake was van zogenaamde *implied powers*, zoals de bestuursrechter die al wel vaker heeft geaccepteerd. Via dat leerstuk zijn in het verleden nieuwe bevoegdheden geaccepteerd die logischerwijze wezenlijk met andere bevoegdheden samenhangen (vgl. F.J. van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel in het staats- en bestuursrecht; opkomst en ondergang van de geïmpliceerde bevoegdheden', *RMThemis* 2002, p. 123 e.v.) Voor zover wij overzien, zou deze casus de eerste keer zijn dat het leerstuk van de impliciete bevoegdheden door de rechter in interbestuurlijke relaties zou worden toegepast. Maar de voorzieningenrechter blijkt het leerstuk niet eens nodig te hebben. Hij concludeert reeds op basis van de wettekst tot het bestaan van de uitgeoefende bevoegdheid: "Uit de term 'voorzien' volgt niet alleen dat de commissaris van de Koning bevoegd is om iemand te belasten met het ambt van waarnemend burgemeester, maar ook om hem of haar daar weer van te ontheffen. Voorzien in de waarneming is ruimer dan belasten, aanstellen of benoemen" (r.o. 6.2). Niet helemaal duidelijk is daarbij welke bron de voorzieningenrechter neemt voor zijn definitie. Uit een woordenboek lijkt het niet letterlijk te komen en een wettelijke definitie kennen wij in ieder geval niet.

5. Interessant daarbij is dat de voorzieningenrechter in zijn interpretatie van de wettekst nog een stap verder gaat en meent dat (dus) überhaupt nooit echt sprake is van benoeming of ontslag van een waarnemer, maar uitsluitend van het tijdelijk belasten van iemand met het ambt van burgemeester en het wederom ontheffen van iemand uit die functie (r.o. 6.2). Ook bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel beperkt de voorzieningenrechter zich uitdrukkelijk tot het beëindigen van de waarneming. "Dat met de ontheffing van het ambt de waarnemend burgemeester zijn functie niet langer kan uitoefenen, is inherent aan het besluit" (r.o. 12.1). De voorzieningenrechter wijkt hiermee af van de gangbare praktijk om wel degelijk van de 'benoeming' van waarnemers te spreken. In de *Handreiking burgemeesters* van BZK is onder die aanduiding zelfs een hele procedure uitgewerkt. Bovendien oogt het onnodig verhullend om het woord 'ontslag' te willen vermijden voor een besluit waarmee niet alleen een einde wordt gemaakt aan het mogen uitoefenen van publiekrechtelijke burgemeestersbevoegdheden (dat is inderdaad inherent aan de ontheffing uit de functie), maar tevens de toepasselijkheid van de rechtspositieregelingen voor Kroonbenoemde burgemeesters wordt beëindigd (artikel 3.2.14 Rechtspositiebesluit centrale politieke ambtsdragers). Als dat ook in algemene

zin inherent aan buitenfunctiestelling moet worden geacht, verliest het begrip 'ontslag' veel van zijn onderscheidende betekenis. De constructie die de voorzieningenrechter wellicht voor ogen stond, doet zich voor bij griffiers. De besluiten waarmee zij in hun publiekrechtelijke functie worden aangewezen staan los van hun rechtspositie (artikel 107 lid 1 Gemeentewet). Voor zover zij in dienst komen van de gemeente heeft de raad een aparte bevoegdheid om tot het aangaan, wijzigen of beëindigen van een arbeidsovereenkomst te besluiten (artikel 107 lid 2 Gemeentewet).

6. Dat de voorzieningenrechter het bestaan van de ontslagbevoegdheid accepteert, betekent overigens niet dat hij vervolgens geen inhoudelijke eisen stelt aan de uitoefening daarvan. Het besluit moet immers voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan de aanvullende eisen die artikel 78 Gemeentewet stelt. De tekst van de bepaling koppelt de bevoegdheid van de commissaris aan "wat de commissaris in het belang van de gemeente nodig oordeelt", wat voor bestuursrechter meebrengt dat hij beslisruimte van de commissaris moet respecteren. De voorzieningenrechter doet dat in deze zaak in de hoogste graad van terughoudendheid door zich te beperken tot de vraag of het besluit van de commissaris van de Koning "niet onredelijk" was (r.o. 7.1), al wordt in de conclusie gebruikgemaakt van een iets strengere maatstaf waar de voorzieningenrechter constateert de commissaris zijn besluit "in redelijkheid" heeft kunnen nemen (r.o. 9.3.4). Inhoudelijk interessant is dat de voorzieningenrechter op zich accepteert dat een vertrouwensbreuk tussen de commissaris en de waarnemer een ontslaggrond mag zijn. Het is kennelijk in algemene zin in het belang van de gemeente dat de waarnemer het vertrouwen van de commissaris blijft genieten. Van een volledige vertrouwensregel waarin de Commissaris 'naar welgevallen' door hem voorziene waarnemers weer de deur kan wijzen, is overigens geen sprake. De voorzieningenrechter treedt, zij het zeer terughoudend, zeker wel in de gronden van het ontslag.

7. Hoewel de Tweede Kamer in de motie Bisschop-Strolenberg had uitgesproken geen regeling voor ontslag in artikel 78 Gemeentewet te zien, blijkt de minister van BZK wel overtuigd van het al bestaan van die bevoegdheid. In een brief over de uitvoering van de motie stelt minister Bruins Slot zich in oktober 2022 op het standpunt dat "met het voorzien in de waarneming door de wetgever in taalkundige zin zowel [is] bedoeld op benoeming als op ontslag". Aan het feit dat het ontslaan van waarnemers, anders hun benoeming, verder in het geheel nergens geregeld is, kent de minister dus geen betekenis toe. Wel ziet ze reden om bij de eerstvolgende gelegenheid "expliciet te maken dat de commissaris van de Koning een waarnemend burgemeester kan benoemen, schorsen en ontslaan". Anders dan de voorzieningenrechter spreekt de minister dus wel gewoon van benoeming en ontslag, als twee geïmpliceerde bevoegdheden. En passant suggereert de minister dat ook de bevoegdheid om een waarnemend burgemeester te schorsen reeds in artikel 78 Gemeentewet besloten ligt, een bevoegdheid waaraan de wetgever bij Kroonbenoemde burgemeesters een apart artikel wijdt. Het ogenschijnlijke gemak waarmee

ook een schorsingsbevoegdheid verschijnt, illustreert wat ons betreft precies het belangrijkste nadeel van het leerstuk van de impliciete bevoegdheden en de ratio van een strikte handhaving van het legaliteitsbeginsel. Als het één keertje kan, kan het steeds vaker. Vooral ook daarom is het jammer dat deze procedure niet is doorgezet.

8. De vraag is ondertussen wel wat de nieuwe bevoegdheden van de commissaris betekenen voor de positie van waarnemend burgemeesters. Kroonbenoemde burgemeesters hebben geen werkgever, maar hebben een eigenstandige positie in het gemeentebestuur. De Kroon benoemt hen, maar de regering doet dat sinds 2001 materieel op aanbeveling van de gemeenteraad. Feitelijk kiest de gemeenteraad dus de burgemeester. In het benoemingsproces overlegt de raad met de commissaris en ziet die laatste toe op de zorgvuldigheid van het proces. Het ontslag van Kroonbenoemde burgemeesters is eveneens voorbehouden aan de Kroon, maar ook dat gebeurt ex artikel 61b Gemeentewet, door tussenkomst van de commissaris, regelmatig op aanbeveling van de gemeenteraad. Drie actoren hebben dus “iets over Kroonbenoemde burgemeesters te zeggen”, zo stelde NGB-voorzitter Spies op de jaarcongres van de NGB in 2022: gemeenteraad, commissaris én minister. Maar “waterdicht en glashelder is het werkgeverschap richting een burgemeester niet”. Voor waarnemers geldt dit straks veel minder. Als de aangekondigde wetswijzigingen hun beslag krijgen, zullen waarnemers vrijwel uitsluitend met de commissaris te maken hebben, zeker als een vertrouwensbreuk tussen de twee een geldige ontslaggrond blijft en de rechter terughoudend toetst. De specifieke opdrachten die waarnemers steeds vaker meekrijgen bij hun benoeming zijn dan immers expliciet gekoppeld aan bevoegdheid om te schorsen of te ontslaan. Weliswaar ligt het voor de hand dat de commissaris, zoals dat bij de benoeming van een waarnemend burgemeester gebruikelijk is vanwege artikel 78 Gemeentewet, ook bij het ontslag van een waarnemer de gemeenteraad hoort (al is de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden daar niet gerust op), maar daarvan kan de commissaris afzien als “gewichtige redenen zich daartegen verzetten”. Commissarissen kunnen hierin dus betrekkelijk eigenmachtig optreden, waardoor de waarnemer een steviger instrument wordt voor de commissaris om in het gemeentebestuur te interveniëren.

9. Daarbij komt nog dat tussentijds ontslag van een Kroonbenoemde burgemeester op aanbeveling van de gemeenteraad alleen plaatsvindt door tussenkomst van de commissaris, met wie de gemeenteraad verplicht overlegt en die de minister vanwege artikel 61b lid 6 Gemeentewet voorziet van advies inzake het aanbevolen ontslag. In de functie van Rijksheer treedt de commissaris bij Kroonbenoemde burgemeesters dus veelal, naast gemeenteraad en minister, op als derde, mediërende partij. Zo'n rol zou onder het huidige wijzigingsvoorstel ontbreken bij waarnemend burgemeesters, die volledig afhankelijk worden van de commissaris, hoewel die in principe nog wel de raad hoort. Bovendien is, wanneer een gemeenteraad zich keert tegen een Kroonbenoemde burgemeester, middels artikel 61b lid 2, voorzien in een verplichte ‘bezinningsperiode’ van twee

weken nadat de raad heeft besloten dat er sprake is van een verstoorde verhouding met de burgemeester. Dit alles in het kader van ‘goed werkgeverschap’ tussen minister en Kroonbenoemde burgemeester. Ten aanzien van waarnemend burgemeesters voorziet het huidige wijzigingsvoorstel van de minister echter niet in dergelijke waarborgen, wat waarnemers extra kwetsbaar maakt als ze in conflict komen met de commissaris van de Koning, zoals dat in Scherpenzeel het geval was.