

Policy Paper

De gekozen burgemeester, maar hoe?

Over de Mr. Hans van Mierlo Stichting

De Mr. Hans van Mierlo Stichting (VMS) is het onafhankelijk wetenschappelijk bureau van D66. De VMS heeft tot doel het sociaal-liberale gedachtegoed verder te ontwikkelen en te verspreiden binnen en buiten D66. Dit doet zij onder andere door het uitvoeren van toegepast onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken, het organiseren van lezingen en symposia, het geven van trainingen en workshops en het publiceren van het tijdschrift *Idee*.

Omslagfoto: Unsplash

Auteur: Daan Elling

Mr. Hans van Mierlo Stichting
Lange Houtstraat 11
2511 CV Den Haag

www.vanmierlostichting.nl

Twitter: @VMStichting
Facebook: fb.com/vanmierlostichting
Nieuwsbrief: vanmierlostichting@d66.nl

November 2020 © Alle rechten voorbehouden

Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding	5
Waarom een direct gekozen burgemeester?	7
De logica van de gekozen burgemeester in ons bestel	7
De gekozen burgemeester als deel van de oplossing	9
Hoe een gekozen burgemeester?	15
De indirect gekozen burgemeester	15
De direct gekozen burgemeester	18
Conclusie	25
Literatuur	27

Samenvatting

In dit policy paper worden twee vragen behandeld ten aanzien van de gekozen burgemeester. Ten eerste wordt de vraag 'waarom moet de burgemeester direct gekozen worden door de bevolking?' gesteld, ten tweede de vraag 'hoe moet de burgemeester gekozen worden?'. De eerste vraag wordt nadrukkelijk bekeken in een bredere context van het lokale bestuur. Een wijziging in de aanstellingswijze van de burgemeester heeft zoveel voeten in de aarde dat deze niet enkel en alleen om principiële redenen genomen moet worden. Dat hoeft ook niet, want een gekozen burgemeester kan significant bijdragen aan het verbeteren van de lokale democratie. Er zijn drie problemen binnen het lokale bestuur waar de gekozen burgemeester een deel van de oplossing voor kan zijn. Ten eerste is dat de bleekheid van het lokaal bestuur, ten tweede de uniformiteitsdwang die van Rijkswege aan gemeentes wordt opgelegd en ten derde is dat de volatiliteit van het electoraat bij gemeenteraadsverkiezingen.

De tweede paragraaf van dit paper maakt onderscheid tussen twee vormen van gekozen burgemeesters. De eerste variant is de indirect gekozen burgemeester, die voor een beperkte ingreep in het lokale bestel zal zorgen. De tweede variant is de direct gekozen burgemeester, waarvan enkele sub-varianten bestaan. Uiteindelijk wordt een van deze sub-varianten aanbevolen, waarin de burgemeester direct gekozen wordt door de bevolking en een uitgebreide verantwoordelijkheid krijgt op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Inleiding

In 1966 publiceerde het initiatief-comité D'66 het Appèl, gericht aan 'iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie'. Een aparte passage was gewijd aan democratische hervormingen in de lagere publieksrechtelijke lichamen. Speciale aandacht ging daarbij uit naar de positie van de burgemeester. Die moest niet langer door de Kroon benoemd, maar door burgers of de gemeenteraad worden verkozen.

Sinds 1966 hebben de PvdA en D66 verschillende malen geprobeerd het burgemeestersambt te democratiseren. Het invoeren van een gekozen burgemeester ging echter niet vanzelf. In 1969 en 1982 gaf de Tweede Kamer de gemeenteraad meer invloed in de burgemeestersbenoeming. In 2005 mislukte de poging van D66-minister Thom de Graaf de Kroonbenoeming van de burgemeester uit de grondwet te halen. In 2012 verdedigde D66-Tweede Kamerlid Gerard Schouw de eerste lezing van de grondwetsherziening van artikel 131, die de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning eveneens uit de Grondwet wilde halen. Het haalde de vereiste meerderheid. D66-Tweede Kamerlid Rob Jetten verdedigde in 2018 de tweede lezing, die ook werd aangenomen in beide Kamers.

Nu de benoeming van burgemeesters niet meer in de Grondwet is geregeld, maar in de gewone wet, is het mogelijk geworden de wijze van aanstelling van deze ambten aan te passen. Dit betekent dat het tijd is dat D66 in het debat over de aanstellingswijze van de burgemeester haar standpunt opnieuw helder maakt. Dit paper geldt aan een voorstudie en beantwoordt twee belangrijke vragen: Waarom is het noodzakelijk dat er een direct gekozen burgemeester komt? En hoe moet een gekozen burgemeester in het Nederlandse staatsbestel worden ingepast?

Dit paper zal deze vragen behandelen in twee aparte paragrafen, waarbij §1 in zal gaan op de vraag waarom de burgemeester voortaan direct door de bevolking gekozen moet worden. Deze paragraaf valt uiteen in twee gedeeltes. §1.1 zal gaan over de logica van de gekozen burgemeester in het huidige staatsbestel, §1.2 zal een antwoord geven op de vraag waarom het anno 2020 een goed idee is de gekozen burgemeester in te voeren. In §2 worden twee mogelijke varianten op de gekozen

burgemeester verkend: de indirect (door de gemeenteraad) verkozen burgemeester wordt uitgewerkt in §2.1, de direct (door de bevolking) gekozen burgemeester wordt uitgewerkt in §2.2. Bij beide varianten wordt stilgestaan bij drie aspecten: de verhouding tussen gemeenteraad en burgemeester, de verhouding tussen de burgemeester en het college en het takenpakket van de burgemeester. Het paper wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen.

§1 Waarom een direct gekozen burgemeester?

De lokale democratie in Nederland functioneert niet meer zoals zij zou moeten functioneren. Zij is, zo stelt de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, niet langer aangepast aan de maatschappelijke realiteit¹. Er zijn drie grote problemen binnen de lokale democratie waarvoor de gekozen burgemeester een deel van de oplossing is, te weten de bleekheid van het lokale bestuur, de uniformiteitsdwang binnen het lokale bestuur en de volatiliteit van het kiezersgedrag. De gekozen burgemeester kan de lokale democratie een impuls geven, maar is geen wondermiddel. Er moet een reeks aan maatregelen worden genomen om de lokale democratie te versterken, zodat lokale gemeenschappen zeggenschap blijven houden over zaken die hen rechtstreeks aangaan. Dergelijke maatregelen kunnen zich richten op de macht en kracht van de gemeenteraad, de vergoeding van gemeenteraadsleden en de beleidsruimte die gemeentes krijgen bij decentralisaties. Deze paragraaf richt zich alleen op het waarom van de gekozen burgemeester. Het eerste punt dat wordt gemaakt wordt in dit paper is een principieel punt: de logica van een gekozen burgemeester. Het tweede punt zal gaan over de vraag waarop de gekozen burgemeester (deels) antwoord moet bieden: hoe versterken we de lokale democratie?

§1.1 De logica van de gekozen burgemeester in ons bestel

In deze paragraaf volgen drie argumenten die aangeven waarom het logisch is een gekozen burgemeester in ons bestel in te voeren. Het eerste argument gaat over de perceptie van de burgemeester in de algemene beeldvorming. Het tweede argument hangt daarmee samen, namelijk dat wethouders nu gezien worden als zijnde ondergeschikt aan de burgemeester, terwijl de feitelijke uitvoerende macht bij hen ligt. De verhoudingen in het college zijn ambigu in het huidige bestel. Het laatste argument heeft te maken met de informele macht van de burgemeester die ontstaat door zijn

¹ Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie* (2016).

(groeierende) senioriteit binnen het gemeentebestuur ten opzichte van de wethouders en raadsleden die zijn onderworpen aan de volatiliteit van de kiezer.²

De burgemeester wordt door burgers vaak gezien als de leider van de gemeente, de primus interparis, eerste onder zijn gelijken: de eerste burger. Hij is burgervader, in tijden van crisis en vreugde spreekt hij tot de gemeenschap en neemt de leiding.³ Maar de échte macht in de gemeente, waar besloten wordt over zaken die langdurige effecten hebben op de koers van het gemeentelijk schip, ligt niet bij hem. De burgemeester is niet de ambtspersoon vergelijkbaar met de minister-president op landelijk niveau, al wordt hij vaak wel zo gezien. De logische verwachting van wat het inhoudt een burgemeester te zijn, stroken dus niet met de realiteit. Ook de mate waarin de burgemeester boven de partijen staat en de mate waarin hij onafhankelijk is, wordt in het huidige systeem hevig overschat. Een burgemeester is voor zijn benoeming afhankelijk van de gemeenteraad die hij, als burgemeester zijnde, dient te controleren en te sturen. Hij is voor zijn baan dus afhankelijk van de gemeenteraad. Met een (vorm van een) gekozen burgemeester kan dit worden opgelost.

In de luwte van de burgemeester opereren de wethouders, die met hun binding aan de coalitie in de gemeenteraad daadwerkelijk het gemeentelijk beleid bepalen, maar daar minder publiekelijk voor verantwoordelijk gesteld worden. Het is niet alleen belangrijk dat de gemeenteraad de macht van het college controleert, ook publiekelijk moet de macht van het college helder controleerbaar en inzichtelijk zijn. Dat lukt niet wanneer de veronderstellingen over de macht van de burgemeester zo onduidelijk zijn. Daarnaast gaat de burgemeester, als voorzitter van de raad, ook over de wijze waarop hij en zijn college-collega's worden gecontroleerd. Dit is niet zuiver en moet daarom veranderen.

² Zie De tweede Hayo Apothekerlezing door de vice-president van de Raad van State, Th.C. de Graaf, op donderdag 17 oktober 2019 in de aula van rijksscholengemeenschap Magister Alvinus in Sneek en Toespraak

³In dit paper wordt, wanneer er sprake is van een ongedefinieerd geslacht van een zelfstandig naamwoord, gekozen voor het grammaticaal correcte mannelijke verwijzwoord.

Formeel heeft de burgemeester dus eigenlijk geen macht over het grootste gedeelte van het gemeentelijk beleid. Er ontstaan echter wel scheve verhoudingen door de volatiliteit in het lokale bestuur, waardoor er na (bijna) iedere verkiezing een grote wisseling van de wacht plaatsvindt. Lokale bestuurders met échte (formele) macht wisselen daardoor in een vrij hoog tempo en zijn niet in staat de bestuurlijke senioriteit te behalen die de burgemeester kan behalen door zijn relatief veilige positie. Daardoor krijgt de burgemeester in het college een gewichtige rol. Ook kent hij door zijn lange zittingstermijn en langdurige aanwezigheid in het ambtelijke apparaat van een gemeente veel ambtenaren waar informele macht op uitgeoefend kan worden. Als voorzitter van zowel het college als van de raad heeft hij ook een sterke vormgevende en agenderende rol. Dat maakt dat een burgemeester een grote hoeveelheid informele macht heeft, dat nooit in het daglicht van de controlerende macht komt.

Hierin schuilt de logica van de gekozen burgemeester. Het is verre van onbelangrijk na te denken over de begrijpelijkheid van ons staatsbestel. Het Nederlandse staatsbestel is de resultante van decennia, zo niet eeuwen aan constante kleine veranderingen. Dat heeft een holistische blik op het systeem bemoeilijkt. Maar dit algemene beeld is juist belangrijk, zeker in democratische systemen. Mensen moeten de systemen begrijpen die voor het collectief en in het algemeen belang beslissingen maken. Die beslissingen worden immers (mede) in hun naam gedaan. Transparantie en controleerbaarheid zijn verankerd in de grondslagen van de democratie, daar hoort bij dat het systeem als geheel logisch en te begrijpen is.

§1.2 De gekozen burgemeester als deel van de oplossing

Het tweede deel van deze paragraaf zal inzicht bieden in de vraag waarop de gekozen burgemeester het antwoord is. Alleen het logischer maken van een systeem is een belangrijk argument, maar niet doorslaggevend voor een grondige hervorming van de lokale bestuursfeer. In de inleiding is al betoogd dat de gekozen burgemeester geen middel is tegen alle kwalen van de lokale democratie. De gekozen burgemeester kan wel helpen lokale gemeenschappen opnieuw zeggenschap te geven over hun lokale aangelegenheden. Hij kan de toegankelijkheid van het lokale bestuur vergroten en de gemeentepolitiek weer zichtbaar maken. Dit zijn de antwoorden die de gekozen

burgemeester kan bieden.

Wat is er dan precies mis met de lokale democratie? En wat draagt de gekozen burgemeester bij aan de oplossing van die problemen? Zoals in de start van deze paragraaf al vermeld zijn er drie grote problemen in de lokale democratie waarvoor de gekozen burgemeester een deel van de oplossing is.

De bleekheid van het lokaal bestuur

De eerste is de bleekheid van het lokale bestuur en de schaduw waarin lokale machthebbers opereren. De gemeenteraadsverkiezingen van 2018 kenden (wederom) een opkomst van net iets meer dan 50%. Daarmee is een dalende lijn voortgezet, die sinds de vorige eeuw na de afschaffing van de opkomstplicht gaande is. Dat laat zien dat het lokale bestuur geen grote aandacht geniet van het brede publiek. De dualisering van het gemeentebestuur in 2002 had als doel het tij te keren, maar is er in gefaald de opkomstcijfers van de gemeenteraadsverkiezingen omhoog te krijgen. De lokale politiek wordt vaak verweten kleurloos te zijn, maar gaat sinds de decentralisaties in het sociaal domein over steeds ingrijpendere delen van het dagelijks leven. Gemeentes worden in toenemende mate verantwoordelijk gemaakt voor zorgtaken van het Rijk. Dit wordt medebewind genoemd. Het Rijk ziet toe, gemeentes voeren uit. Daarmee verworden gemeentes tot filialen van het Rijk.

Het is een historisch interessant gegeven dat Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872), de bedenker van de eerste gemeentewet waar onze gemeentewet nog steeds in belangrijke mate op steunt, de gemeentes niet zo heeft bedoeld. Thorbecke is ook lid van de gemeenteraad van Leiden geweest en wist dientengevolge precies waar het schuurde in de toenmalige wetgeving ten aanzien van de gemeentes. Voor 1851 hadden gemeenteraden weinig te zeggen en maakte een select gezelschap uit de raad de dienst uit. Dat moest anders.

Thorbecke heeft in zijn grondwet precies geformuleerd hoe we de decentrale eenheidsstaat moeten respecteren, en ook waarom we deze moeten respecteren. Bevoegdheden over lokale aangelegenheden moeten worden overgelaten aan de lokale autoriteiten, met lokale gemeenschappen en een lokale publieke opinie daarover. Daarom ontstond de bestuurlijke laag van de gemeentes lokale gemeenschappen op

deze manier via gemeentes in het staatsbestel te incorporeren kon er wisselwerking tussen de verschillende bestuurlijke lagen ontstaan, maar de lagen waren in beginsel zelfstandig.⁴ Dat was een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe gemeentewet.

De filosofie van Thorbecke ten aanzien van de staatsinrichting en de wetten die daaruit zijn voortgevloeid bieden echter geen precieze duidelijkheid over wat wel en wat niet de verantwoordelijkheid is van de verschillende bestuurslagen. Door het fenomeen ‘medebewind’ is het in toenemende mate onduidelijk geworden wat de verantwoordelijkheid van een bepaalde bestuurslaag is. Medebewind houdt namelijk in dat er meerdere bestuurslagen verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van één wet. De eerste medebewindswet was de Woningwet uit 1901, waarbij de nationale overheid en de lokale overheid samen verantwoordelijkheid droegen voor het uitvoeren van de wet.

Wetten die in medebewind worden uitgevoerd waren nieuw in 1901, maar tegenwoordig zijn ze meer regel dan uitzondering. Het decentraliseren van beleidsgebieden zoals de jeugdzorg is hier een goed voorbeeld van. De gemeentelijke apparaten blijken hier ook niet op ingesteld te zijn. Uit een evaluatie van het decentralisatiebeleid blijkt dat gemeentes niet genoeg kennis, kunde en mankracht in huis hebben om de decentralisaties goed uit te voeren.⁵

Het uitvoeren van beleid in medebewind ontnemt de gemeentelijke politiek in steeds grotere mate de ruimte om zelf invulling te geven aan de “huishouding” die aan haar is “overgelaten”. Dit zorgt ervoor dat gemeentepolitiek bleek wordt. Een grote hoeveelheid partijen moeten zich binnen de beperkte vrije politieke ruimte zien te profileren en moeten vervolgens na de verkiezingen een noodgedwongen brede coalitie smeden. Dit zorgt voor een toenemende onduidelijkheid voor kiezers. Een gekozen burgemeester kan de ontbeerde duidelijkheid gedeeltelijk terugbrengen. Een gekozen burgemeester staat voor een eigen programma en hoeft geen compromissen

⁴J. van den Berg en G. Boogaard, ‘De gemeenteraad in Nederland’ in: H. Vollaard et al. (reds.), *De Gemeenteraad; ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (Amsterdam 2018), 41-78, aldaar 46.

⁵M. Boogers et al., *Decentralisatie als opgave; een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008* (Tilburg 2008), 22.

te sluiten met een waaier aan coalitiepartners om tot een regeerakkoord te komen, zijn verkiezingsprogramma ís het regeerakkoord.

Burgemeestersverkiezingen zijn inherent anders dan gemeenteraadsverkiezingen. Het invoeren van de gekozen burgemeester geeft gemeentes niet meer beleidsruimte. Het potentieel van een individuele stem wordt echter wél meer waard. Dat wil zeggen dat wanneer de kandidaat waarop zij stemmen wint, het programma waar die kandidaat voor staat het programma zal zijn waarmee bestuurd zal worden de komende jaren. Hierdoor wordt het duidelijker voor inwoners wat het effect kan zijn van hun stem. Het horen van alle partijen en stemmen in de samenleving is een groot goed, daarvoor is de gemeenteraad en alle andere representatieve organen. Er is echter geen enkele stem die het programma van de uitvoerende macht in zijn totaliteit democratisch heeft gelegitimeerd. Met de gekozen burgemeester kan dat veranderen. Daarmee maken we de gemeentelijke koers duidelijker, helderder en kleurrijker.

Grote gemeenten, kleine gemeenten en het probleem van de uniformiteitsdwang

Het tweede probleem van het lokaal bestuur is het grote verschil tussen grote en kleine gemeentes en de uniformiteitsdwang die van rijkswege al sinds 1851 op het lokaal bestuur wordt gedrukt. Kleine gemeentes hebben echter niet dezelfde capaciteiten als grote gemeentes. Het is nu eenmaal niet mogelijk om in een gemeente van enkele duizenden of zelfs enkele tienduizenden inwoners een even groot ambtenarenapparaat met dezelfde status en aantrekkingskracht voor talent te handhaven als in gemeentes als Rotterdam of Utrecht. Het is daarom ook een systeemfout om kleine gemeentes evenveel verantwoordelijkheden te geven als grote gemeenten.

Kleinere gemeentes moeten, om hun hoofd boven water te houden, samenwerkingsverbanden aangaan met andere gemeentes. Vanuit een praktisch oogpunt is dit noodzakelijk en zeer goed dat er samenwerking wordt gezocht. Vanuit een democratisch oogpunt zijn dergelijke samenwerkingsverbanden vaak ongewenst. Het gemeentelijk beleid wordt, naast de eerder omschreven verdunningen van wat democratisch gelegitimeerd is, verder verdund doordat nu de wensen van verschillende gemeentes in acht genomen moeten worden. Daarbij zullen grotere gemeentes een

zwaarder wegende stem hebben, in vergelijking met kleinere gemeentes. Dat zorgt ervoor dat kleine gemeentes er democratisch gezien bekaaid af komen. Wellicht het schrijnends aan deze situatie is dat kleinere gemeentes vaak geen andere keuze hebben dan aan te sluiten in de samenwerkingsverbanden en te accepteren dat ze zullen meevaren op de sterke rug van grotere gemeentes.

Neem bijvoorbeeld de veiligheidsregio's. Dit zijn samenwerkingsverbanden waarin alle burgemeesters van een regio zitting nemen. Het beleid van de veiligheidsregio komt tot stand in overleg met alle burgemeesters uit de veiligheidsregio. Het is voor gemeenteraden lastig invloed uit te oefenen op het beleid van de veiligheidsregio. Zeker in tijden van corona is dit een zorgelijk fenomeen, gezien de grote rol die veiligheidsregio's daarin spelen en hebben gespeeld. Gemeenteraden zien samenwerkingsverbanden vaak als verlegde lokale democratie, in plaats van verlengde lokale democratie, zoals in de Wet op de Veiligheidsregio's en de Wet Gemeenschappelijke Regelingen wordt aangeduid.⁶ Op die manier is democratische legitimatie van het veiligheidsbeleid ver weg.⁷

Een gekozen burgemeester zorgt er niet voor dat het Rijk ineens gaat differentiëren in haar verlangens richting gemeentes. Het zorgt er echter wel voor dat de uitvoerende macht, die vaak in de besturen van de samenwerkingsverbanden zetelt ineens democratisch gelegitimeerd wordt. Dat is een stap in de goede richting. Het wordt op deze manier voor inwoners ook duidelijker wie aangesproken moet worden op de effecten die de samenwerkingsverbanden op de gemeente hebben. En is er iemand in iedere gemeente die aangesproken kan worden op wat in samenwerkingsverbanden wordt besloten. Op die manier worden samenwerkingsverbanden transparanter en democratischer, dit komt ten goede aan de begrijpelijkheid van het lokaal bestuur.

⁶M.J.G.J.A. Boogers en G.H. Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie* (Enschede 2018), 24.

⁷A. Korsten, *Veiligheidsregio's* (2015), 9. Geraadpleegd via: <https://www.arnokorsten.nl/pdf/Crises/De%20veiligheidsregio.pdf>.

De volatiliteit van het kiesgedrag

Ten derde is er de volatiliteit van het kiesgedrag, waardoor gemeenteraden en coalities gefragmenteerd raken. In de afgelopen jaren is gebleken dat electorale wispelturigheid en versnippering van kiezersvoorkeuren, alsmede het groeiende aanbod dat de kiezer wordt voorgeschoteld ervoor heeft gezorgd dat de gemiddelde zittingsduur van een volksvertegenwoordiger op gemeentelijk niveau nog nooit zo kort was als nu. Dat leidt tot instabiliteit en uiteindelijk ook volatiliteit in het gemeentebestuur.⁸ Dat maakt de vorming van colleges moeilijker.⁹ Het zorgt voor steeds meer dichtgetimmerde regeerakkoorden tussen steeds meer partijen. Hierdoor verdwijnt het bedrijven van democratie de achterkamertjes in, de achterkamertjes waar regeerakkoorden worden gesmeed, welteverstaan. Het debat dat in de raadszalen wordt gevoerd is geen werkelijk vrij debat meer. Coalitiepartijen zijn gebonden aan het regeerakkoord. Raadsleden zouden zonder last en ruggenspraak moeten kunnen functioneren, maar met de komst van coalities en regeerakkoorden in de lokale bestuursfeer is dat alleen nog maar een papieren werkelijkheid. Raadsleden die uit hun fracties worden gezet vanwege het niet meestemmen met de partijlijn in belangrijke dossiers is aan de orde van de dag. Deze ontwikkeling tornt aan de bewegingsvrijheid van de gemeenteraadsleden. Dit is kwalijk. Een gekozen burgemeester kan die bewegingsvrijheid terugbrengen. De gemeenteraad kan zich dan gaan focussen op zijn volksvertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol. De burgemeester kan met de beleidsinhoudelijke invulling komen. Ook dit draagt bij aan de zo ontbeerde duidelijkheid in het lokaal bestuur.

⁸De tweede Hayo Apothekerlezing door de vice-president van de Raad van State, Th.C. de Graaf, op donderdag 17 oktober 2019 in de aula van rijkscholengemeenschap Magister Alvinus in Sneek en Toespraak Johan Remkes, commissaris van de Koning in de provincie Noord-Holland tijdens Jubileumcongres Nederlands Genootschap van Burgemeesters d.d. 1 oktober 2015 in Amsterdam.

⁹J. van den Berg en G. Boogaard, 'De gemeenteraad in Nederland' in: H. Vollaard et al. (reds.), *De Gemeenteraad; ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (Amsterdam 2018), 41-78, aldaar 77.

§2 Hoe een gekozen burgemeester?

Nu is uiteengezet waarom het een goed idee is een gekozen burgemeester in te voeren, is het goed te kijken naar hoe een gekozen burgemeester ingevoerd kan worden. In de wetenschappelijke literatuur zijn er ruwweg twee varianten te onderscheiden die in deze paragraaf behandeld zullen worden. Het is niet ondenkbaar dat in Nederland na 170 jaar opgelegde uniformiteit in het lokaal bestuur, de omvang van een gemeente wordt meegenomen in de verantwoordelijkheden die zij krijgt. Dat komt internationaal gezien ook vaker voor. In Groot-Brittannië wordt er al decennia gewerkt met verschillende bestuursmodellen in het lokaal bestuur waarbij de gemeente middels een referendum zelf een keuze kan maken voor een bestuursvorm. In Nederland zijn er twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is een model waarin de burgemeester benoemd en gekozen wordt door de gemeenteraad. De tweede mogelijkheid is een rechtstreeks en apart direct gekozen burgemeester met een zelfstandig mandaat. Dit lijkt op het model dat in de Verenigde Staten wordt gehanteerd. Allebei de modellen hebben voor- en nadelen en die zullen in de komende paragrafen uiteengezet worden. Bij iedere variant wordt stilgestaan bij drie aspecten: de verhouding tussen gemeenteraad en burgemeester, de verhouding tussen de burgemeester en het college en het takenpakket van de burgemeester. In de conclusie volgt een aanbeveling voor één variant van de gekozen burgemeester.

§2.1 De indirect gekozen burgemeester

Deze vorm ligt het dichtst bij de vorm zoals we die nu kennen. De burgemeester wordt alleen niet meer door de Kroon benoemd, maar door de gemeenteraad. Het mandaat van de burgemeester ligt dus indirect bij de burger. Deze variant is het minst ingrijpend in het huidige stelsel. Op deze manier blijft het hoofdschap van de raad, de gemeenteraad als het hoogste orgaan binnen de gemeente, in alle opzichten gewaarborgd. De raad is namelijk de opdrachtgever van de burgemeester. De burgemeester komt op deze manier op een gelijkere voet met de wethouders te staan. Er ontstaat op deze manier een andere verhouding tussen de burgemeester en de gemeenteraad, want in plaats van boven de raad (en de partijen) te staan, staat

de burgemeester nu in dienst van de raad. Daarmee wordt het dualisme, waarin het college uitvoert en de raad controleert, een stuk helderder. De burgemeester wordt bijna ondergeschikt aan de gemeenteraad, door de afhankelijkheid die gecreëerd wordt. In de geest van het dualisme is dit ook precies wat de bedoeling is geweest. Die geest van het dualisme kan nog worden doorgezet wanneer de burgemeester het voorzitterschap van de raad moet afstaan. Daarmee wordt de gemeenteraad een zelfstandig orgaan en wordt het college echt uitvoerend. In het huidige model is er ook sprake van afhankelijkheid van de burgemeester ten aanzien van de raad, alleen is deze afhankelijkheid minder expliciet, minder duidelijk en daardoor ook minder democratisch. Indirect wordt de burgemeester namelijk aangenomen en herbenoemd door de gemeenteraad. Dit zorgt ervoor dat burgemeesters anders handelen wanneer zij in het vijfde of zesde jaar van hun termijn zitten.¹⁰ Hierdoor zijn zij minder in staat de onafhankelijkheid te waarborgen die van hen verwacht wordt in het huidige systeem. De eigenstandigheid van de burgemeester komt hiermee in het gedrang. Dit zou bezwaarlijk kunnen zijn wanneer die eigenstandigheid in het huidige systeem gewaarborgd was, maar door de afhankelijkheid die de burgemeester ervaart ten opzichte van de raad voor zijn herbenoeming is dat hier niet het geval. Het zou wel wenselijk zijn die eigenstandigheid in ere te herstellen. Dit zou in deze variant geregeld kunnen worden middels een wettelijk kader dat gemeenteraden moeten gebruiken bij de herbenoeming, zodat die afhankelijkheid wordt verminderd.

De raad kan ervoor kiezen om iemand uit haar midden tot burgemeester te kiezen. Dat zou ervoor zorgen dat een burgemeester technisch gezien een dubbel mandaat heeft gekregen. Ten eerste het mandaat als gekozen volksvertegenwoordiger en ten tweede het mandaat van de raad als burgemeester. Impliciet worden op die manier ook de ministers en de minister-president op landelijk niveau aangewezen. De mogelijkheid om iemand van buiten de raad aan te wijzen als burgemeester moet echter wel blijven bestaan. Op die manier kan een gemeenteraad zelf invulling geven

¹⁰A.G. Schouw en A. Kamminga, 'De gekozen burgemeester', in: E.R. Muller en J. de Vries (reds.), *Burgemeester; positie, rol en functioneren van de burgemeester* (Deventer 2014), 287-304, aldaar 288.

aan wat zij van een burgemeester verwacht. Van iemand buiten de gemeenteraad kan verwacht worden dat hij onpartijdig(er) is dan iemand uit de gemeenteraad zelf. Een burgemeester uit de raad zou meer als eerste wethouder kunnen optreden. Daar hoeft in principe geen wetswijziging aan vooraf te gaan, het is nu immers ook al mogelijk burgemeesters delen uit het coalitieprogramma te laten uitvoeren. Wel moet er door de gemeente een keuze gemaakt worden. Uit internationaal vergelijkend onderzoek van de staatscommissie-Elzinga blijkt dat burgemeesterskandidaten van buiten de raad geen kans maken wanneer er ook kandidaten van binnen de raad zijn.

Gedifferentieerde functieomschrijvingen

De burgemeester kan in dit model verschillende rollen aannemen in het college. Het is in dit model aan de raad om te besluiten hoe die verhoudingen moeten zitten. De raad stemt immers in met het coalitieakkoord en onderhandelt over de portefeuilleverdeling van de wethouders. In het college kan de burgemeester meer de rol aannemen van technisch voorzitter, die een beperkte portefeuille heeft bestaande uit slechts de taken die hem door wet worden toebedeeld, bijvoorbeeld de taken ten aanzien van de openbare orde en de veiligheid. De burgemeester krijgt dan meer tijd voor zijn rol als onpartijdige burgervader, waar veel gemeenteraden nog steeds behoefte aan hebben. De burgemeester heeft daar dan ook tijd voor.

De burgemeester kan ook een uitgebreider takenpakket krijgen. Hier kan middels de huidige gemeentewet en bestaande procedures al voor gekozen worden, maar men is hier over het algemeen huiverig voor. Wanneer de gemeenteraad een directer mandaat (of überhaupt een mandaat) geeft aan de burgemeester, gelijk dat van een wethouder, zijn hier minder bezwaren tegen. De gemeenteraad kan dan iemand aanstellen die vertrouwd wordt met de uitvoering van bepaalde onderdelen van het coalitieprogramma en die in de sollicitatieprocedure heeft aangetoond dat hij de vaardigheden bezit om naast de taken die specifiek toebehoren aan de burgemeester ook meer politieke taken onder zijn hoede te nemen. Met andere woorden, er kan op deze manier meer differentiatie ontstaan in de functieomschrijvingen van burgemeesters.

Doordat de burgemeester middels deze vorm directer wordt benoemd dan in de

huidige situatie is het verstandig op een concrete manier in te gaan op het takenpakket van de burgemeester. Iedere keer wanneer er een discussie plaatsvindt in het parlement over de aanstellingswijze van de burgemeester wordt de onverenigbaarheid van het takenpakket en de voorgestelde gewijzigde aanstellingswijze aangevoerd als argument tegen het veranderen van de aanstellingswijze. Bij deze variant zullen tegenstanders van een wijziging in de aanstellingswijze van de burgemeester de minste bezwaren hebben als het gaat over het takenpakket. Wanneer er een burgemeester uit de raad gekozen wordt, die als eerste wethouder zou functioneren, is het denkbaar dat er (onterecht) getwijfeld wordt aan de bestuurlijke kwaliteiten van die burgemeester. Het is mijns inziens tevens onjuist om bij het ontwerpen van een bestuurlijk systeem te proberen alle kans op een rotte appel te vermijden. Dat is onmogelijk. Ook in het huidige systeem worden er incapabele burgemeesters benoemd.

§2.2 De direct gekozen burgemeester

Deze variant van het burgemeestersambt behelst een burgemeester die via aparte verkiezingen direct door de burger wordt gekozen. De burger draagt in dit model een grote individuele bestuursverantwoordelijkheid. Het beleid van de gemeente wordt grotendeels door de burgemeester bepaald. Door deze variant in te voeren zou er een sterke breuk plaatsvinden met de huidige situatie.¹¹ Zowel in de wetenschap als in de politiek zijn er discussies gevoerd over de wenselijkheid van een direct gekozen burgemeester.

Direct gekozen burgemeester nader bezien

De staatscommissie-Elzinga voorzag problemen bij de invulling van het burgemeestersambt in het dualistische bestel en stelde daarom voor om het burgemeestersambt te hervormen. Toenmalig minister Remkes van Binnenlandse Zaken kwam naar aanleiding van het rapport van de staatscommissie met een

¹¹N. Karsten en M. Boogers, 'Parlementair burgemeesterschap', in: E.R. Muller en J. de Vries (reds.), *Burgemeester; positie, rol en functioneren van de burgemeester* (Deventer 2014), 133-144, aldaar 139.

verkennende notitie en onderscheidde daarin twee mogelijkheden om het burgemeestersambt te hervormen: model A en model B. Bij beide voorstellen is uitgegaan van een versterking van de positie van de burgemeester. Model A behelst een direct gekozen burgemeester die een grotere rol krijgt binnen het college. Model B gaat uit van een verdergaande versterking van de positie van de burgemeester die zijn eigen wethouders kiest en benoemt. Daar zou een grondwetswijziging voor nodig zijn. In de conclusies en aanbevelingen van de commissie-Elzinga zijn echter andere aanbevelingen te lezen. De commissie hamert op een evenwichtige verhouding tussen de gemeenteraad, het college en de burgemeester en adviseert zowel tegen varianten waarin het burgemeestersambt te weinig gewicht heeft als tegen varianten waarin de burgemeester opnieuw (gelijk de situatie voor 1931) heer en meester wordt in de gemeente.¹² Remkes' modellen behelzen precies de varianten waar de staatscommissie expliciet tegen heeft geadviseerd.

In de discussie over de gekozen burgemeester wordt er vaak gekeken naar eerdere voorstellen voor gekozen burgemeesters. Toenmalig minister Plasterk van Binnenlandse Zaken lijkt dat ook gedaan te hebben in 2015 en lijkt de modellen van zijn voorganger Remkes over te hebben genomen, zij het onder andere noemers. Hij noemt deze de presidentiële en licht-presidentiële varianten (resp. B en A).¹³ Ook noemt Plasterk de mogelijkheid de burgemeester rechtstreeks te laten kiezen zonder een verandering in het burgemeestersambt.

Uitgangspunten voor een direct gekozen burgemeester

De staatscommissie-Elzinga adviseert niet zonder reden tegen bepaalde varianten van de gekozen burgemeester. De staatscommissie heeft een aantal uitgangspunten aangenomen waar een gekozen burgemeester aan zou moeten voldoen, waaronder de eigenstandigheid van de burgemeester, herkenbare democratisering van de aanstellingswijze, en de versterking van de positie van de burgemeester.

¹²Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2000, 393-394.

¹³Kamerstuk 31570, 'Herziening Grondwet' 2014-2015. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31570-29.html>.

Eigenstandigheid houdt in dat de burgemeester een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van de gemeenteraad.¹⁴ Hij staat op afstand van de partijpolitiek en komt daardoor naast de raad te staan, in plaats van tegenover.¹⁵ Die eigenstandigheid bestaat nu niet en de onafhankelijkheid die daaruit voortvloeit eveneens niet, terwijl die wel van de burgemeester wordt verwacht. Eigenstandigheid kan worden gecreëerd door de burgemeester rechtstreeks te laten kiezen of te laten benoemen, zonder invloed van de gemeenteraad of de burger, maar daartegen is vanuit democratisch oogpunt al decennia weerstand. Benoeming is dan ook in strijd met het tweede criterium van de staatscommissie: democratisering.¹⁶ De aanstellingswijze ten tijde van het schrijven van het rapport van de staatscommissie was ondemocratischer dan de huidige aanstellingswijze, doch valt door de ondoorzichtigheid van de vertrouwenscommissie, zelfs nu nog, de aanstellingswijze niet democratisch te noemen. De staatscommissie was van mening dat in een democratische rechtsstaat geen bezwaren bestaan tegen het verruimen van de inspraak van kiezers in de aanstellingswijze van de burgemeester. Het derde criterium is de versterking van de positie van de burgemeester. Die is passend in een duaal bestel, waarin de bestuurlijke verantwoordelijkheid primair bij het college ligt en de raad vooral de controlerende rol aanneemt. De staatscommissie-Elzinga ziet daarin voor de burgemeester vier taken weggelegd: de eenheid van het beleid waarborgen, een procesrol spelen in de totstandkoming van het collegeprogramma, toezien op een goede uitvoering van het beleid en de adequate ambtelijke ondersteuning van de gemeenteraad.

¹⁴A.G. Schouw en A. Kamminga, 'De gekozen burgemeester', in: E.R. Muller en J. de Vries (reds.), *Burgemeester; positie, rol en functioneren van de burgemeester* (Deventer 2014), 287-304, aldaar 298.

¹⁵Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2000, 366-369, 391.

¹⁶Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2000, 366-369, 391.

Model A, of de licht-presidentiële variant, wordt door bestuurskundige Jouke de Vries in een publicatie van de Staatsrechtkring afgedaan als de vlees-noch-visvariant.¹⁷ Zowel Remkes als Plasterk spreken van de mogelijkheid om de burgemeester wethoudersvoordrachten te laten doen en de aanzienlijke invloed in het collegeprogramma. De Vries observeert dat colleges in Nederland uit compromissen bestaan, gesloten door meerdere partijen, waarin de verdeling van wethoudersposten een belangrijke troef is. Het idee dat gemeenteraden zullen accepteren dat de burgemeester die troef uit de handen van de coalitiepartijen kan nemen, getuigt van weinig inzicht in de lokale politieke verhoudingen. De Vries denkt dat een dergelijk voordrachtsrecht op zijn best zal resulteren in dat de burgemeester een mening kan geven over de vooruitgeschoven personen en in het slechtste geval een bron van veel conflict zal zijn. In de praktijk zal de burgemeester zich dus waarschijnlijk houden aan de kandidaten die door de coalitiepartijen worden aangedragen. De vraag is wat het voordrachtsrecht feitelijk nog inhoudt en waar het toe dient. Ook is een dergelijk voordrachtsrecht in strijd met de eigenstandigheid van de burgemeester. Die gaat verloren doordat de burgemeester zich mengt in de partijpolitiek van de gemeente.

Daarnaast is er nog de invloed op het collegeprogramma. De burgemeester kan volgens Remkes en Plasterk verkozen worden op een burgemeestersprogramma. Hoe kan een burgemeester echter zijn programma tot uitvoer brengen? De burgemeester heeft naast zijn bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid niet veel in te brengen, aangezien de rest een gezamenlijke collegeverantwoordelijkheid is. Collegeprogramma's worden in de praktijk samengesteld door de collegepartijen, wiens meerderheid vereist is om het programma uit te voeren. De burgemeester heeft die gronding in de raad niet. De onderhandelingspositie van de burgemeester in het samenstellen van het collegeprogramma is daardoor vrij slecht.¹⁸ Een eigen mandaat

¹⁷J. de Vries, 'Wat doen we met de burgemeester?', in: J. de Vries et al. (reds.), *De gekozen burgemeester* (Deventer 2003), 1-16, aldaar 11.

¹⁸J. de Vries, 'Wat doen we met de burgemeester?', in: J. de Vries et al. (reds.), *De gekozen burgemeester* (Deventer 2003), 1-16, aldaar 10.

verandert daar niets aan.

Bij de grondwetswijziging van 2018 die de benoeming van de burgemeester uit de Grondwet heeft gehaald, is tevens de motie-Rombouts aangenomen. Daarin is de wens uitgesproken dat het hoofdschap van de raad niet geschonden wordt bij een eventuele nieuwe uitwerking van de aanstellingswijze van burgemeester. De Eerste Kamer sprak zich daarmee indirect uit tegen model B, de presidentiele variant. Het is daarom niet nuttig nog in te gaan op de bezwaren die door de staatscommissie-Elzinga worden aangehaald tegen een burgemeestersambt dat van de burgemeester een (te) machtige persoon maakt in de gemeentepolitiek.

Een uitweg: Model C

Elzinga draagt in dezelfde bundel waar De Vries in publiceert een derde model aan, dat wellicht de beste manier is om een gekozen burgemeester in te voeren. Elzinga stelt vast dat de direct gekozen burgemeester een bepaald niveau van politisering tot gevolg moet hebben. Ook vraagt Elzinga zich af of de partijpolitieke arena in stand gehouden moet worden of dat er een eenhoofdig politiek bestuur moet komen in de vorm van de burgemeester met de door hem aangestelde wethouders die worden gecontroleerd door een partijpolitiek samengestelde gemeenteraad.¹⁹ De motie-Rombouts geeft aan dat het eerste het geval moet zijn. Elzinga komt tot dezelfde conclusie. Om een derde weg te kunnen bewandelen stelt Elzinga een model C voor. Model C gaat uit van een burgemeester met een brede portefeuille op het gebied van openbare orde en veiligheid. Dat deze twee thema's een steeds toenemender politieke lading krijgen waarop een burgemeester zich profileert, is bijvoorbeeld te zien aan de commotie rondom de protesten op de Dam in het kader van de internationale Black Lives Matter-beweging. Burgemeester Halsema maakte daarin de keuze niet in te grijpen en dit zorgde voor bemoeienis van de lokale én de landelijke politiek.²⁰

¹⁹D.J. Elzinga, 'Een eigen politiek domein voor de gekozen burgemeester', in: J. de Vries et al. (reds.), *De gekozen burgemeester* (Deventer 2003), 17-30, aldaar 25.

²⁰ T. Niemandsverdriet, Halsema heeft heel wat uit te leggen, vinden vriend en vijand (NRC 2 juni 2020). <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/02/halsema-heeft-heel-wat-uit-te-leggen-vinden-vriend-en-vijand-a4001493>

Elzinga kwam in 2003 al tot de conclusie dat veiligheid en handhaving in de ogen van burgers zeer grote prioriteit kent, met name op lokaal niveau. De commotie rondom de recente protesten op de Dam laten zien dat dit zeventien jaar later nog steeds het geval is. Niet alleen in Amsterdam is de portefeuille van de burgemeester zeer politiek beladen. Denk bijvoorbeeld aan de commotie rondom de vreugdevuren op het strand van Scheveningen dat leidde tot het vertrek van burgemeester Paulien Krikke in 2019, de bedreigingen aan het adres van burgemeester Annemiek Jetten door haar verbod op vreugdevuren in 2018 en het monstertruckdrama in Haaksbergen in 2014 dat leidde tot het vertrek van burgemeester Hans Gerritsen.

Het model van Elzinga wijkt af in een belangrijk aspect, namelijk de overtuiging dat een gekozen burgemeester niet de betekenis van de huidige partijpolitieke arena moet verminderen, maar juist moet versterken. In de eerder behandelde modellen ging de politisering van de burgemeester ten koste van de partijpolitieke arena, de gemeenteraad. In model A moest de burgemeester onderhandelen met de raad over zijn politieke programma, in model B ging het hoofdschap van de raad ten koste van de positie van de burgemeester. In model C probeert Elzinga het hoofdschap van de raad in tact te houden door het politieke domein waar de burgemeester kan optreden als bestuursorgaan te beperken tot openbare orde en veiligheid. Dat zorgt ervoor dat de burgemeester een gebied heeft waarop hij campagne kan voeren, waar hij naam op kan maken en waar hij op afgerekend kan worden. Daarmee wordt de huidige positie van de burgemeester in het staatsbestel versterkt, verduidelijkt en gedemocratiseerd, zonder af te doen aan het primaat van de gemeenteraad of de onafhankelijkheid van de burgemeester.

Een belangrijk onderdeel van een direct gekozen burgemeester is de wijze waarop hij direct gekozen wordt. Een verkiezing met meerdere kandidaten en slechts één verkiezingsronde kan ervoor zorgen dat een kandidaat met een relatief klein percentage van de stemmen toch burgemeester kan worden. Dat maakt dat de burgemeester op voorhand niet op een mandaat van de meerderheid van de bevolking kan rekenen. In het Nederlandse staatsbestel is dit doorgaans geen probleem omdat er altijd op partijen wordt gestemd. Een andere mogelijkheid is het organiseren van meerdere stemrondes, waarin steeds een kandidaat of meerdere kandidaten afvallen

die niet genoeg stemmen hebben verzameld om door te gaan naar de volgende ronde. Op die manier ontstaat er uiteindelijk een meerderheid van stemmen voor één persoon. Het is ook mogelijk meerdere stemrondes in één stemronde te organiseren, door kiezers een rangorde te laten aangeven op hun kiesbiljet.

Het rechtstreeks kiezen van de burgemeester betekent natuurlijk niet dat de burgemeester zonder inspraak of toestemming van de raad beleid kan maken. De burgemeester heeft echter wel een eigen budget als onderdeel van de gemeentebegroting.²¹ De burgemeester legt dus politieke verantwoording af aan de gemeenteraad en kan door die gemeenteraad naar huis gestuurd worden. De burgemeester wordt in geen geval tegelijk met de gemeenteraad gekozen, om vermenging van de campagnes van politieke partijen en burgemeesterskandidaten te voorkomen en zo te waarborgen dat burgemeesterskandidaten eigenstandig campagne kunnen voeren. In dit model kunnen wethouders hun huidige positie blijven vervullen, het beleidsterrein van de burgemeester blijft immers zoals het is. Bij de collegevorming kan de burgemeester op deze manier ook zijn huidige rol blijven vervullen, op afstand. De collegevorming gaat immers niet over de portefeuille van de burgemeester. Daardoor kan de burgemeester ook de eigenstandige positie blijven behouden die in het Nederlandse staatsbestel zo gewaardeerd wordt. De burgemeester blijft zo in Nederland ook de gewaardeerde figuur die hij altijd geweest is.

²¹D.J. Elzinga, 'Een eigen politiek domein voor de gekozen burgemeester', in: J. de Vries et al. (reds.), *De gekozen burgemeester* (Deventer 2003), 17-30, aldaar 26.

Conclusie

Er zijn verschillende mogelijkheden om de gekozen burgemeester in te voeren. Het is lastig laveren tussen de praktische mogelijkheden en de meest wenselijke situatie. Telkens moet in het achterhoofd gehouden worden tot welk doel een bepaalde vorm van de gekozen burgemeester dient; op welke vraag geeft de gekozen burgemeester antwoord? Er moet te allen tijde voorkomen worden dat de gekozen burgemeester wordt ingevoerd om een gekozen burgemeester in te voeren. Democratisering van het ambt an sich is een waardevol doel, maar de potentie van een gekozen burgemeester is zo groot dat dit niet het enige doel kan zijn. Er is in Nederland niet eerder sprake geweest van een direct gekozen politicus in de uitvoerende macht. De gekozen burgemeester zou een kentering in het Nederlandse staatsbestel teweeg kunnen brengen, daarom moet daar niet te licht mee omgesprongen worden. Het puur najagen van de gekozen burgemeester vanuit partijpolitiek of ideologische overwegingen heeft ook in het verleden niet tot succes geleid. Daarom is het verstandig na te denken over de extra toegevoegde waarde van de gekozen burgemeester.

De gekozen burgemeester kan bijdragen aan het zichtbaarder maken van de lokale verkiezingen en kan helpen lokale verkiezingen opnieuw een lokaal gezicht te geven. Verkiezingen voor een burgemeester zijn van een heel andere insteek dan gewone raadsverkiezingen. Het geeft burgers de mogelijkheid te stemmen op iemand die niet in coalitieverband moet gaan samenwerken met andere partijen waardoor de beloftes van burgemeesterskandidaten in verkiezingstijd veel betekenisvoller zijn en kunnen bijdragen aan het verbeteren van het vertrouwen in de lokale democratie. Burgemeestersverkiezingen zijn door het ontbreken van coalitievorming meer recht toe recht aan. Ze zijn simpeler. Daar moet in de wijze waarop de burgemeestersverkiezingen georganiseerd worden rekening mee gehouden worden. Wat de meest geschikte wijze is waarop burgemeesters gekozen kunnen worden zal moeten blijken na aanvullend onderzoek.

Het in dit paper verdedigde model C van Elzinga om de gekozen burgemeester in te voeren kent veel voordelen. Het houdt enerzijds de eigenstandigheid van de burgemeester en het hoofdschap van de raad in tact, maar maakt van de burgemeester toch een kleurrijk figuur met een duidelijke beleidsportefeuille. Het voordeel van dit

model van de gekozen burgemeester is dat het goed in te passen is in de manier waarop het lokale bestuur in Nederland nu is ingedeeld. Raadsleden en collegeleden hoeven niet opnieuw, zoals na de dualisering, te wennen aan een nieuwe positie en nieuwe manieren waarop zij zich tot elkaar verhouden. Zelfs de expertise van burgemeesters op het gebied van openbare orde en veiligheid gaat niet verloren. De portefeuille van openbare orde en veiligheid is voor zowel grote, stedelijke gemeentes, als voor plattelandsgemeentes een zeer gepolitiseerde portefeuille, dat zorgt ervoor dat burgemeestersverkiezingen in alle gemeentes van significante waarde zijn en ergens over gaan.

Natuurlijk is deze variant van de gekozen burgemeester ook gelimiteerd. Burgers kunnen op deze manier op slechts een beperkte visie een directe stem uitbrengen. Voor alle andere beleidsterreinen waar gemeentes over gaan – en het worden er steeds meer – zullen ze via de partijpolitieke arena moeten werken. Ook maakt dit model geen onderscheid tussen grotere en kleinere gemeentes, hoewel de wensen en verlangens die burgers hebben ten aanzien van de gemeentes wellicht wel kunnen verschillen. Het zou daarom ook het overwegen waard zijn in de toekomst de weg open te laten naar meer verschillende bestuursvormen voor gemeentes, zodat gemeentes zelf een keuze kunnen maken of burgers kunnen laten kiezen welke bestuursvorm in die gemeente gehanteerd moet worden.

Literatuur

Berg, J. van den en G. Boogaard, 'De gemeenteraad in Nederland' in: H. Vollaard et al. (reds.), *De Gemeenteraad; ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* (Amsterdam 2018), 41-78.

Boogers, M. et al., *Decentralisatie als opgave; een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008* (Tilburg 2008), 22.

Boogers, M.J.G.J.A. en G.H. Reussing, *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie* (Enschede 2018).

Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie* (2016).

Elzinga, D.J., 'Een eigen politiek domein voor de gekozen burgemeester', in: J. de Vries et al. (reds.), *De gekozen burgemeester* (Deventer 2003), 17-30.

Graaf, Th. C. de, Tweede Hayo Apothekerlezing, d.d. donderdag 17 oktober 2019 in de aula van rijksscholengemeenschap Magister Alvinus in Sneek.

Kamerstuk 31570, 'Herziening Grondwet' 2014-2015. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31570-29.html>.

Karsten, N. en M. Boogers, 'Parlementair burgemeesterschap', in: E.R. Muller en J. de Vries (reds.), *Burgemeester; positie, rol en functioneren van de burgemeester* (Deventer 2014), 133-144.

Korsten, A., *Veiligheidsregio's* (2015), 9. Geraadpleegd via: <https://www.arnokorsten.nl/pdf/Crises/De%20veiligheidsregio.pdf>.

Niemandsverdriet, T., Halsema heeft heel wat uit te leggen, vinden vriend en vijand (NRC 2 juni 2020). <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/06/02/halsema-heeft-heel-wat-uit-te-leggen-vinden-vriend-en-vijand-a4001493>.

Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie 2000.

Remkes, J., commissaris van de Koning in de provincie Noord-Holland, Toespraak tijdens Jubileumcongres Nederlands Genootschap van Burgemeesters d.d. 1 oktober 2015 in Amsterdam.

Schouw, A.G. en A. Kamminga, 'De gekozen burgemeester', in: E.R. Muller en J. de Vries (reds.), *Burgemeester; positie, rol en functioneren van de burgemeester* (Deventer 2014), 287-304.

Vries, J. de, 'Wat doen we met de burgemeester?', in: J. de Vries et al. (reds.), *De gekozen burgemeester* (Deventer 2003), 1-16.