

Tilburg University

## De aanstellingswijze gewogen

van Ostaaijen, Julien; Karsten, Niels; Tops, Pieter

*Published in:*  
Bestuurswetenschappen

*Publication date:*  
2017

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Ostaaijen, J., Karsten, N., & Tops, P. (2017). De aanstellingswijze gewogen: Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester . *Bestuurswetenschappen*, 71(4), 5-24.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## ARTIKELEN

# De aanstellingswijze gewogen

## Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester\*

*Julien van Ostaaijen, Niels Karsten & Pieter Tops*

*Dit artikel biedt de lezer een overzicht van de argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen van de Nederlandse burgemeester. De auteurs doen dit vanuit verschillende perspectieven, gebaseerd op de relevante waarden van goed bestuur. Met de voorgenomen deconstitutionalisering van de aanstellingswijze willen ze met dit overzicht een bijdrage leveren aan het debat over de rol van de burgemeester en diens aanstellingswijze. Op basis van dit onderzoek concluderen ze dat een wijziging van de Nederlandse aanstellingswijze naar een van de drie (zuivere) aanstellingswijzen zowel voordelen als nadelen met zich meebrengt, maar dat de combinatie ervan wezenlijke gevolgen heeft voor het functioneren van het hele lokale bestuursstelsel. Daarnaast concluderen ze enigszins paradoxaal dat de aanstellingswijze slechts één van de factoren is die het functioneren van een burgemeester beïnvloedt. De vraag over de aanstellingswijze zal daarom binnen een breder kader aan mogelijke maatregelen moeten worden beschouwd, met als onderliggende vraag: wat voor burgemeester, en wat voor lokaal bestuur, willen we eigenlijk hebben?*

### 1 Inleiding

De procedure met betrekking tot de aanstelling van een burgemeester is al decennialang onderwerp van debat (zie o.a. Elzinga, 2003; Geurtz, 2012; Schaap, 2015). De voorgenomen deconstitutionalisering van de aanstellingswijze maakt dat debat weer actueel. In het verleden werd de publieke discussie over de (aanstellingswijze van de) burgemeester vaak verengd tot de vraag of de burgemeester in Nederland rechtstreeks door de bevolking zou moeten worden gekozen. Voorstanders benadrukten de directe legitimatie door de kiezers en tegenstanders de voordelen die de huidige Kroonbenoeming met zich meebrengt, zoals een vermeende grotere onafhankelijkheid. De nadelen van de varianten kwamen minder goed en zeker niet systematisch aan bod. Bovendien bestaan er meer alternatieven voor de huidige Nederlandse praktijk dan een direct gekozen burgemeester, zoals een terugkeer naar een ‘zuivere’ Kroonbenoeming of een formele raadsbenoeming. Bovenal gaat aan de aanstellingswijze de vraag vooraf wat voor burge-

\* Dit artikel is gebaseerd op onderzoek naar de aanstellingswijze van burgemeesters, een onderzoek voor het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (Tops e.a., 2015).

meester we in Nederland willen hebben (Karsten e.a., 2014b; Rob, 2016). Het is dan goed te beseffen dat een andere aanstellingswijze niet allesbepalend is voor het (anders) functioneren van een burgemeester (zie o.a. Svara, 1995: 74; Schaap e.a., 2009), maar er wel degelijk invloed op heeft. Daarom presenteren we in dit artikel een overzicht van alle voordelen en nadelen van drie aanstellingswijzen, maar wel op basis van een viertal perspectieven op het burgemeesterschap: identificatie, bestuurskracht, legitimatie en besluitvormingskwaliteit. Op die manier zijn wensen voor de toekomstige ontwikkeling van het burgemeesterschap te koppelen aan voordelen en nadelen van de verschillende in dit artikel onderscheiden aanstellingswijzen. De volgende hoofdvraag staat in het onderzoek centraal: *wat zijn voor- en nadelen van de verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester, gezien vanuit perspectieven van goed bestuur?*

## 2 De burgemeestersbenoeming

In Nederland kennen we een benoeming door de Kroon, maar ondanks het over-eind blijven van die formele regel is de aanstellingswijze van de burgemeester aanzienlijk veranderd, zeker sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw. De meest wezenlijke verandering is misschien wel het feit dat de gemeenteraad structureel inspraak heeft gekregen in de gewenste kwaliteiten van de burgemeester en in de keuze van kandidaten. We kennen in Nederland een *de facto* door de gemeenteraad gekozen burgemeester (Schaap, 2015: 83). De raad is echter lang niet de enige actor die bij de benoeming van de burgemeester betrokken is. In de formele procedure van aantreden spelen onder andere ook de commissaris van de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wezenlijke rol.

Artikel 131 van de Grondwet legt vast dat de burgemeester bij Koninklijk Besluit wordt benoemd. De wijze waarop de voordracht voor een te benoemen kandidaat tot stand komt, is in hoofdzaak neergelegd in artikel 61 Gemeentewet. Wanneer een vacature ontstaat, pleegt de commissaris van de Koning overleg met de gemeenteraad over de eisen die aan de kandidaat zullen worden gesteld. Uit de raad wordt dan een vertrouwenscommissie gevormd, waaraan desgewenst één of meer wethouders als adviseur worden toegevoegd. De commissaris verstrekt de vertrouwenscommissie opgave van degenen die naar het ambt hebben gesolliciteerd en voegt daarbij zijn oordeel over hun geschiktheid. De vertrouwenscommissie beoordeelt deze en mogelijk ook andere kandidaten en brengt over haar bevindingen verslag uit aan de raad en aan de commissaris. De raad zendt aan de minister vervolgens een aanbeveling met daarop twee kandidaten. De minister volgt in beginsel de aanbeveling, inclusief de daarop gehanteerde volgorde, tenzij er zwaarwegende gronden zijn om daarvan af te wijken.

Al met al is de afgelopen jaren een behoorlijk complexe benoemingsprocedure ontstaan waarin vele politiek-bestuurlijke actoren betrokken zijn. En de discussie over de aanstellingswijze duurt voort, mede vanwege het feit dat ze politiek zo verschillend wordt beoordeeld. Zo haalde in 2014 een wetsvoorstel volgens welk de gemeenteraad als vast onderdeel van de benoemings- en herbenoemingsproce-

dure één of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie toe zou voegen in de Tweede Kamer geen meerderheid. Een voorstel tot deconstitucionalisering van de aanstelling werd in eerste lezing in 2013 wel aangenomen door de Tweede Kamer en in 2015 door de Eerste Kamer. Een hernieuwd debat over de aanstellingswijze is zeer waarschijnlijk, nu de tweede lezing aanstaande is.

### 3 Theoretisch kader en onderzoeksanpak

Het in kaart brengen van alle argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen vereist twee zaken: (a) het opstellen van een systematisch overzicht van de verschillende aanstellingswijzen en (b) het onderscheiden van mogelijke perspectieven van waaruit die aanstellingswijzen kunnen worden beoordeeld. Het doel daarvan is alle relevante argumenten die in de volgende paragraaf aan bod komen, op een systematische manier te ordenen.

#### 3.1 Drie aanstellingswijzen

Er zijn verschillende manieren waarop een burgemeester kan worden aangesteld. Daarbij wordt in dit artikel onderscheid gemaakt in wie daarin beslissend is. We stellen de volgende drie varianten centraal (Tops, 1994; Geurtz, 2012: 109):<sup>1</sup>

- a de door de Kroon gekozen burgemeester (vanaf nu: ‘de benoemde burgemeester’);
- b de door de gemeenteraad gekozen burgemeester;
- c de door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester.

We gaan daarbij in de basis uit van ideaaltypische varianten. Dat betekent dat de burgemeester in de eerste variant door het centrale gezag wordt benoemd, zonder dat bijvoorbeeld de gemeenteraad de belangrijke rol speelt zoals hij nu in Nederland doet.<sup>2</sup> In de tweede variant wordt de burgemeester door de raad gekozen. In de derde variant wordt de burgemeester rechtstreeks door alle kiesgerechtigden in een gemeente gekozen. De ideaaltypische varianten staan dus centraal staan in de analyse. In de uitwerking hebben we desalniettemin aandacht voor overlap tussen de varianten. En indien het voor de argumentatie nodig is, gaan we ook in op de specifieke uitwerking ervan, bijvoorbeeld hoe de (in)directe verkiezing van de burgemeester georganiseerd is.

#### 3.2 Vier perspectieven op het ambt

Het burgemeestersambt laat zich vanuit verschillende normatieve perspectieven beoordelen, van waaruit we ook de (mogelijke) gevolgen van de verschillende aanstellingswijzen kunnen duiden. We onderscheiden vier perspectieven. Daarvoor hebben we aansluiting gezocht bij de waardencatalogus voor goed lokaal bestuur

- 1 In het eerdergenoemde onderzoek (Tops e.a., 2015) hebben we ook de door de wethouders gekozen burgemeester onderscheiden. Vanwege de minimale rol van deze variant in het politieke debat laten we deze hier verder buiten beschouwing.
- 2 Een mogelijk alternatief voor de Kroon zou zijn dat de commissaris van de Koning de keuze maakt.

Julien van Ostaaijen, Niels Karsten & Pieter Tops

van Hendriks en Drosterij (2012; zie paragraaf 3.3 voor een uitgebreidere toelichting). Deze perspectieven zijn deels gekoppeld aan verschillende taken en rollen van de burgemeester, maar primair geënt op de achterliggende waarden: identificatie, bestuurskracht, legitimatie en besluitvormingskwaliteit. Hieronder lichten we ze kort toe.

- *Identificatie*

Hierbij gaat het om de mate waarin de aanstellingswijze bijdraagt aan het vermogen van de burgemeester om als representant van de gemeente te fungeren, om het boegbeeld van de gemeente te zijn. Belangrijk is hierbij dat de burgemeester de eenheid van de gemeente en de gemeenschap kan uitstralen en een gemeenschappelijke identiteit en sociale samenhang binnen de lokale gemeenschap kan creëren. Voor die rol is het van wezenlijk belang dat burgemeesters aanspreekbaar en toegankelijk zijn voor alle partijen in samenleving en bestuur, wat onpartijdigheid vanuit dit perspectief tot één van de centrale waarden van het ambt maakt.

*Kernwaarden: onafhankelijkheid, samenhang en identificatie*

*Rollen: burgervader, vertegenwoordiger/gezicht van de gemeente*

- *Bestuurskracht*

Hierbij gaat het om de mate waarin de aanstellingswijze bijdraagt aan de bestuurskracht van de burgemeester en van de gemeente, met als doel het behartigen van de publieke taken van de gemeente. Het gaat primair om een burgemeester die knopen door kan hakken en keuzes kan maken in het algemeen en op zijn beleidsportefeuilles. Secundair gaat het om een burgemeester die zorgt dat de gemeente als geheel daartoe in staat is. Daarnaast gaat het erom in hoeverre met de aanstelling van de burgemeester een zekere mate van expertise en bestuurlijke effectiviteit is gewaarborgd.

*Kernwaarden: effectiviteit, professionaliteit, slagvaardigheid en tegenwicht*

*Rollen: visieontwikkelaar, handhaver, manager*

- *Legitimatie*

Hierbij gaat het om de mate waarin de aanstellingswijze bijdraagt aan de responsiviteit en democratische legitimatie van het handelen van de burgemeester, maar ook van het gemeentebestuur in meer algemene zin. Dit heeft betrekking op zijn relatie met de raad en het college, maar ook met externe partners. De vraag die hier centraal staat, is de mate waarin het burgemeestersambt responsief is aan wensen en noden van inwoners en andere (maatschappelijke) partners.

*Kernwaarden: responsiviteit en democratische legitimatie*

*Rollen: verbinder, belangenbehartiger, dienaar*

- *Besluitvormingskwaliteit*

Hier gaat het om de mogelijkheden die de aanstellingswijze de burgemeester biedt invulling te geven aan zijn rol als waarborger van een aantal centrale democratische en rechtsstatelijke waarden. Het gaat daarnaast om de bijdrage van de aanstellingswijze aan een goede verantwoordingsrelatie tussen gemeentebestuur en

gemeenteraad en samenleving. Ook zijn verbinding met de ambtelijke organisatie hoort hierbij.

*Kernwaarden: integriteit, transparantie, controleerbaarheid (accountability), checks and balances*

*Rollen: proces- en kwaliteitsbewaker, moreel leider, ombudsman*

### 3.3 Aanpak

We hebben in deze verkenning verschillende methoden van dataverzameling gehanteerd. De drie in dit artikel gehanteerde aanstellingswijzen, alsmede de vier perspectieven om naar de aanstelling te kijken, volgen uit de literatuur. Voor het bepalen van de vier perspectieven van waaruit naar het ambt gekeken wordt, is met name geput uit het onderzoek 'Goed bestuur in de stad' (Hendriks & Drosterij, 2012) en verschillende rollen en stijlen voor lokale bestuurders (o.a. Schouw & Tops, 1998; Tops & Zouridis, 2002; Karsten e.a., 2010). In het onderzoek van Hendriks en Drosterij zijn waarden voor goed bestuur vertaald voor het lokale (stedelijke) niveau. Die waarden zijn door de onderzoekers verder vertaald naar de specifieke functie van burgemeester en verder aangescherpt op basis van een gesprek met vier deskundigen (Frank Hendriks, Marcel Boogers, Koen van der Krieken en Linze Schaap). De vier perspectieven en verschillende aanstellingswijzen zijn vervolgens gebruikt als ordeningskader voor het literatuuronderzoek. Uit binnenlandse en buitenlandse literatuur zijn de, zoveel mogelijk op onderzoek gebaseerde, argumenten voor of tegen een specifieke aanstellingswijze gehaald (zie daarvoor het literatuuroverzicht). Het gehanteerde theoretisch kader is tevens voorgelegd aan ongeveer 100 burgemeesters verdeeld in acht willekeurig samengestelde focusgroepen tijdens het Jaarcongres 2013 van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. Vier focusgroepen kregen als opdracht vanuit één perspectief alle voordelen en nadelen van de verschillende aanstellingswijzen te formuleren. De overige focusgroepen kregen de opdracht de voordelen en nadelen van één van de aanstellingswijzen te formuleren voor alle vier de perspectieven. Iedere focusgroep had daar onder leiding van één van de burgemeesters en onder begeleiding van de onderzoekers ongeveer een half uur de tijd voor. Alle gesprekken zijn opgenomen. Onder de deelnemers waren burgemeesters van kleine gemeenten oververtegenwoordigd.

Uiteindelijk formuleerden de burgemeesters 45 argumenten voor de verschillende aanstellingswijzen en 43 argumenten tegen. Als we de aantallen argumenten van de burgemeesters vergelijken met de uiteindelijke overzichten, valt op dat burgemeesters meer argumenten *voor* de Kroonbenoeming en meer argumenten *tegen* de directe benoeming door de samenleving formuleerden. Na nadere analyse bleek het niet zozeer om meer argumenten te gaan, maar eerder om meerdere omschrijvingen voor hetzelfde inhoudelijke argument. Na vergelijking met de literatuur leidde dat uiteindelijk tot 34 argumenten voor en 29 argumenten tegen de verschillende aanstellingswijzen. Uit de literatuur kwamen niet zozeer andere argumenten dan de argumenten van de burgemeesters zelf, maar werden ze wel beter en met onderzoek onderbouwd. Vandaar dat in dit artikel met name naar de wetenschappelijke literatuur en niet naar de focusgroepen wordt verwezen. In de

Julien van Ostaaijen, Niels Karsten & Pieter Tops

enkele gevallen wanneer een argument uit de focusgroepen na raadpleging van de literatuur duidelijk ongegrond bleek, is deze niet in het uiteindelijke overzicht opgenomen. Verdere weging – bijvoorbeeld welke argumenten zwaarder zouden moeten wegen – heeft niet plaatsgevonden. De vraag welke argumenten de doorslag moeten krijgen, is afhankelijk van het antwoord op de vraag wat voor type burgemeester we in Nederland wenselijk achten en daarmee van publiek en politiek debat (zie ook paragraaf 5.2).

## 4 De verschillende aanstellingswijzen gewogen

Deze paragraaf bevat het overzicht van de argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen.

### 4.1 *De door de Kroon benoemde burgemeester*

De (door de Kroon) benoemde burgemeester is de voor Nederlandse begrippen meest herkenbare aanstellingswijze, al moet deze theoretisch zuivere variant niet verward worden met de Nederlandse praktijk waarin de invloed van de gemeenteraad flink is toegenomen (Schaap, 2015). In tabel 1 staan de voornaamste argumenten die worden aangevoerd voor en tegen de (door de Kroon) benoemde burgemeester, geordend naar de verschillende perspectieven van goed bestuur.

#### • *Argumenten voor de (door de Kroon) benoemde burgemeester*

Een van de voornaamste argumenten voor de Kroonbenoeming is dat deze de burgemeester gezag geeft (zie o.a. 't Hart 2005; BZK, 2009: 4). Dan gaat het niet zozeer om de formele benoeming door de Kroon op zich, maar de onafhankelijkheid die daaruit spreekt en die een cruciale gezagsbron voor burgemeesters vormt (Karsten e.a., 2014b). Zijn positie boven de partijen dankt de burgemeester in hoge mate aan de afstand die hij kan bewaren tot de lokale partijpolitiek. Daarbij wordt de burgemeester geholpen door het feit dat hij vaak 'van buiten' komt, dat wil zeggen: hij maakte voor zijn benoeming veelal geen deel uit van het bestuur van de betreffende gemeente (Van Bennekom, 2010: 46). Die onafhankelijkheid heeft weer positieve invloed op het representatie- en identificatieaspect. Voor zijn benoeming is de burgemeester niet afhankelijk geweest van lokale actoren, waardoor hij ook geen politieke (of morele) verplichting heeft zich aan bepaalde opvattingen te conformeren. Ook richting inwoners is de relatie bij voorbaat niet belast door een (polariserende) campagne tussen aanhangers van de uiteindelijke burgemeester en aanhangers van de tegenkandidaat.

De Kroonbenoeming draagt mogelijk ook bij aan de bestuurskracht van de burgemeester, omdat hij niet voor elke beslissing afhankelijk is van (hernieuwde) lokale legitimatie. Verder geldt vanuit dat perspectief dat het belangrijk is dat een deskundige burgemeester wordt aangesteld en dat de burgemeester een groot bovenlokaal politiek-bestuurlijk netwerk tot zijn beschikking heeft. Uit onderzoek blijkt dat een systeem van benoeming de selectie van hoger opgeleide, meer ervaren en oudere kandidaten versterkt (Denters, 2006b: 215).



Vanuit het perspectief van legitimatie bevordert de Kroonbenoeming de rekrutering van vrouwelijke kandidaten en gegadigden uit minderheidsgroepen (Denters, 2006b: 221). Daarnaast kan de Kroonbenoeming een waarborg zijn tegen een burgemeester die bewust of onbewust al te zeer deelbelangen van bepaalde actoren vertegenwoordigt, omdat die laatste niet betrokken zijn bij de benoeming. Desalniettemin geldt hier opnieuw dat niet zozeer de Kroonbenoeming als zodanig de doorslag geeft, als wel de onafhankelijkheid van de burgemeester die eruit voortvloeit. Tegelijkertijd gaat van de Kroonbenoeming een quasimonarchale uitstraling uit die de identificatie van burgers met het bestuur kan versterken; ze draagt mogelijk bij aan de betekenisgeving door de burgemeester (Karsten e.a., 2014b). Een burgemeester die niet uit de lokale politiek voortkomt, zou beter een verbindende rol kunnen vervullen (Commissie-Van Thijn, 1993: 54).

Het belang van zijn onafhankelijkheid is des te groter in de rol van de burgemeester als hoeder van de behoorlijkheid van het lokale bestuur (Karsten e.a., 2014a). We zien dat in Nederland weerspiegeld in de aanstelling van waarnemend burgemeesters in gemeenten waar integriteitskwesaties aan de orde zijn of waar sprake is van een onwerkbaar bestuurscultuur. Als buitenstaander kan een waarnemend burgemeester dan orde op zaken stellen. De Kroonbenoeming biedt bijvoorbeeld ruggensteun voor het rechtmatigheidstoezicht dat de burgemeester geacht wordt te houden, omdat eigenstandigheid en afstand tot de partijpolitiek daarvoor belangrijke voorwaarden zijn.

- *Argumenten tegen de (door de Kroon) benoemde burgemeester*

De argumenten tegen de door de Kroon benoemde burgemeester hebben veelal betrekking op de afstandelijkheid van de benoeming. In de zuivere vorm van deze aanstellingswijze is geen enkele lokale actor (raad, college en/of samenleving) bij de aanstelling betrokken. Dat plaatst de burgemeester al vanaf het begin van zijn functioneren op afstand van de lokale politiek en vraagt dat burgemeesters stevig investeren in hun contacten in de lokale samenleving, zeker als zij daar nog geen band mee hebben of daar niet uit voortkomen.

De beperkte herkenbaarheid van een Kroonbenoemde burgemeester voor partijen in de samenleving zou er, samen met de mogelijk als gebrekkig beschouwde legitimatie, voor kunnen zorgen dat de burgemeester relatief weinig zelfstandige handelingsruimte krijgt. Dit houdt in dat er voor burgemeesters maar beperkt ruimte is om als hoeder te waken over de eenheid van het beleid en de langetermijnstrategie van de gemeente.

De Kroonbenoemde burgemeester zal, meer dan een op een andere manier aangestelde burgemeester, legitimatie moeten verdienen na zijn aanstelling, want directe democratische legitimatie, in de vorm van een keuze van raad of samenleving, is in deze variant afwezig.

Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat het een Kroonbenoemde burgemeester aan elke vorm van legitimatie ontbreekt, maar wel dat de legitimatiebasis relatief smal is, zeker in het geval een burgemeester geacht wordt een politiek of maatschappelijk gevoelig besluit te nemen.



Een indirect gevolg van het ontbreken van een directe lokale legitimatiebasis kan zijn dat de burgemeester weinig ruimte krijgt om opvolging te geven aan wensen van de samenleving en (maatschappelijke) partners, of om inhoud te geven aan zijn rol als hoeder van het gemeentelijke goed bestuur. Een spagaat waarin de Kroonbenoemde burgemeester zich bevindt, is dat hij enerzijds legitimiteit moet zoeken bij lokale actoren en anderzijds niet te veel kan leunen op deze actoren, omdat dat ten koste kan gaan van zijn onafhankelijke rol en een rol boven de partijen die ook van hem wordt verwacht. Ook de beperkte transparantie van de Kroonbenoeming kan een argument zijn, onder meer in relatie tot het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur (o.a. Staatscommissie, 2000; BZK, 2003).

#### 4.2 *De door de gemeenteraad gekozen burgemeester*

Hoewel de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester de afgelopen decennia is geëvolueerd in de richting van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, moet ze er niet mee worden gelijkgesteld. In de zuivere variant van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester is er geen invloed van andere actoren, zoals dat nu in Nederland wel het geval is, en wordt de burgemeester enkel en alleen door de gemeenteraadsleden gekozen. Tabel 2 geeft een overzicht van argumenten voor en tegen deze aanstellingswijze.

- *Argumenten voor de door de gemeenteraad gekozen burgemeester*

De door de gemeenteraad gekozen burgemeester wordt aangesteld door het hoogste orgaan in de gemeente. Deze variant versterkt het ‘eerste woordvoerschap’ van de burgemeester. De burgemeester heeft een stevigere band met de lokale politiek. Aangezien de gemeenteraad op zijn beurt geacht wordt de gehele bevolking te representeren (Engels, 2003: 24), valt redelijkerwijs te verwachten dat dit ook de identificatie van inwoners van de gemeente met de burgemeester versterkt.

Het lokale politieke draagvlak bij deze aanstellingswijze draagt naar verwachting bij aan zijn bestuurskracht, met name binnen het gemeentehuis. De raadsbenoeming houdt immers een vorm van legitimatie in die in het dagelijks functioneren van de burgemeester zichtbaar is. Zeker als ook de wethouders door de gemeenteraad worden benoemd, zal de burgemeester nadrukkelijker gepositioneerd zijn als diens ‘eerste man of vrouw in het college’. Dat kan de verbindende rol tussen raad en college versterken. De eenheid van het collegebeleid kan baat hebben bij een burgemeester die er door zijn aanstelling de verantwoordelijkheid voor draagt (Commissie-Van Thijn, 1993: 48). De lokale bestuurscultuur en de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen zullen daarin een belangrijke rol spelen. Ook ten opzichte van de gemeenteraad kan de bestuurskracht van de burgemeester toenemen. Nu is de taakopvatting van burgemeesters ten aanzien van de gemeenteraad relatief beperkt (Karsten e.a., 2014b: 77). De raadsbenoeming zou daarin verandering kunnen brengen.

**Tabel 1** *Argumenten voor en tegen de door de Kroon benoemde burgemeester*

	<b>Argumenten voor</b>	<b>Argumenten tegen</b>
<i>Identificatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De Kroonbenoeming is een van de dragers van de positie van de burgemeester ‘boven de partijen’.</li> <li>– Een benoeming door de Kroon brengt een bepaalde mate van gezag met zich mee, wat de rol van de burgemeester als boegbeeld versterkt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– In vergelijking met andere aanstellingswijzen is er een grotere kans op een burgemeester die de lokale cultuur en context niet kent.</li> <li>– De burgemeester wordt slechts door één, en ook nog eens een buiten de gemeente opererende, instantie benoemd.</li> </ul>
<i>Bestuurskracht</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Legitimatie door de Kroon betekent dat de burgemeester niet voor elke beslissing afhankelijk is van lokale legitimatie.</li> <li>– Een benoeming door de Kroon creëert een bepaalde mate van autoriteit, die nodig is om als burgemeester eigenstandige beslissingen te nemen.</li> <li>– De Kroon kan benoemen op basis van expertise en/of bestuurskracht.</li> <li>– De Kroonbenoemde burgemeester heeft mogelijk een groter bovenlokaal politiek bestuurlijk netwerk tot zijn beschikking.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Er is geen sprake van een benoeming of uitverkiezing door een lokale actor. Steun bij deze actoren moet daarom vooral na de aanstelling worden ‘verdiend’.</li> <li>– Een gebrek aan herkenbaarheid en lokale legitimering zou voor andere lokale actoren een reden kunnen zijn om de burgemeester weinig ruimte te geven.</li> </ul>
<i>Legitimatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De Kroon kan iemand benoemen die nog geen belangen binnen de gemeente heeft.</li> <li>– De burgemeester is onafhankelijk, omdat lokale actoren waar een burgemeester mee moet samenwerken (inwoners, raad, wethouders) geen rol in de aanstelling hebben gespeeld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Vanwege de afwezigheid van lokale actoren bij het proces van aanstelling bezit de burgemeester bij aanvang geen lokale legitimiteit.</li> <li>– Een burgemeester kan richting het college en/of de gemeenteraad beperkt sturen om opvolging te geven aan wensen van inwoners en maatschappelijke partners.</li> </ul>
<i>Besluitvormingskwaliteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De Kroon kan iemand benoemen die neutraal is en boven de partijen staat.</li> <li>– De eigenstandigheid die met de Kroonbenoeming gepaard gaat, zorgt ervoor dat de rol van toezicht op processen niet politiek wordt ingevuld of als zodanig wordt ervaren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Het gebrek aan lokale legitimatie kan maken dat partijen de burgemeester niet aanvaarden als hoeder van democratische processen.</li> <li>– Voor veel lokale actoren is de aanstellingsprocedure minder transparant.</li> </ul>

De raadsbenoeming zorgt voor een indirecte democratische legitimatie. De burgemeester wordt immers aangesteld door het hoogste orgaan in de gemeente, dat geacht wordt de lokale gemeenschap te vertegenwoordigen. Ook de responsiviteit van het lokale bestuur is *ceteris paribus* gebaat bij een door de raad gekozen burgemeester. Waar we misschien zouden verwachten dat een direct gekozen burge-

meester het meest aangewezen is om de wensen en verwachtingen van burgers in te brengen in de lokale besluitvorming, blijkt uit onderzoek dat juist de indirect gekozen burgemeester de meest intensieve burgercontacten onderhoudt (Denters, 2006b). De raadsbenoeming verbreedt ook de politieke basis die de burgemeester heeft.

Het versterkte ‘eerste woordvoederschap’ van een raadsbenoemde burgemeester maakt dat hij bij uitstek de aangewezen persoon is om namens de gemeente verantwoording af te leggen aan en in de samenleving. De raadsbenoeming biedt daarnaast waarborgen tegen collegemonisme, omdat ze de tegenmacht van de raad ten opzichte van het college vergroot. De burgemeester is immers van de raad afhankelijk(er) geworden. Dat verstevigt de *checks and balances* binnen het lokaal bestuur. Vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit draagt de politieke steun die een raadsbenoemde burgemeester bij zijn aanstelling meekrijgt, bij aan de legitimiteit van het handelen van de burgemeester in zijn rol als hoeder van het gemeentelijke goed bestuur.

- *Argumenten tegen de door de gemeenteraad gekozen burgemeester*

De grootste bezwaren tegen een door de gemeenteraad gekozen burgemeester hebben betrekking op het relatief sterke politieke karakter van die benoeming. Daarmee wordt bedoeld dat een politiek orgaan, namelijk de gemeenteraad, over de benoeming van de burgemeester gaat. De burgemeester wordt daarmee een meer ‘politieke functionaris’. Die kwalificatie wordt overigens ook nu al regelmatig aan de burgemeestersfunctie verbonden (o.a. Elzinga, 2013).

Vanuit het perspectief van identificatie geldt als bezwaar dat het voor een politiek benoemde burgemeester niet eenvoudig is om echt boven de partijen te staan, zelfs als hij de gemeenteraad unaniem achter zich heeft. De raadsbenoeming gaat ten koste van de politieke onafhankelijkheid van de burgemeester (Staatscommissie, 2000: 392; Denters, 2006b: 218). En hoewel de gemeenteraad geacht wordt de gehele lokale samenleving te representeren, is niet gezegd dat burgers zich ook met de keuze van de (meerderheid van de) gemeenteraad identificeren. Dat geldt zeker voor burgers die geen binding (meer) hebben met het (lokale) politieke bedrijf, waaruit de benoeming voortkomt.

Het politieke karakter van de raadsbenoeming kan ook de bestuurskracht van de burgemeester verminderen. Het risico bestaat dat de burgemeester in zijn dagelijks functioneren te veel afhankelijk wordt van (de steun van) de gemeenteraad (Staatscommissie, 2000: 393). Vooral bij verslechterde politiek-bestuurlijke verhoudingen kan een toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad zijn bestuurskracht beperken, omdat de eigenstandigheid van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad afneemt (Staatscommissie, 2000: 393; Engels, 2003: 7).

Hoewel de raadsbenoeming de lokale legitimatie van de burgemeester verbreedt ten opzichte van de Kroonbenoeming, geldt dat er nog wel sprake is van een indirecte democratische legitimatie. Vanuit het perspectief van legitimatie kan dat als

een bezwaar worden aangemerkt, zeker in het geval er geen sprake is van unanieme steun vanuit de gemeenteraad. Het risico bestaat bovendien dat een burgemeester zich in zijn handelen te veel moet conformeren aan de wens van een bepaalde, politiek gedefinieerde groep, wat de responsiviteit in meer algemene zin schendt.

Vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit is een van de belangrijkste argumenten tegen de raadsbenoeming dat de grote afhankelijkheid van de burgemeester van de gemeenteraad het lastiger maakt de bestuurlijke integriteit te bewaken. De raad, in het bijzonder de oppositie, kan het optreden van de burgemeester in dezen uitleggen in termen van politieke motieven, of hem er politiek op afrekenen. Een tweede argument tegen de raadsbenoeming vanuit dit perspectief is dat het er voor een raadsbenoemde burgemeester niet eenvoudiger op wordt namens het college verantwoording af te leggen aan de raad, omdat hijzelf nauwer verwant is aan de gemeenteraad. Een derde argument is dat een door de raad gekozen burgemeester niet zou passen in een dualistisch systeem, omdat hij de onafhankelijkheid van de twee organen ten opzichte van elkaar in gevaar zou brengen vanwege het feit dat de burgemeester als voorzitter van het college zijn legitimiteit ontleent aan de raad (Staatscommissie, 2000: 391-404; Engels, 2003: 8).

#### 4.3 De door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester

Bij wijzigingen in de aanstellingswijze in Nederland wordt altijd als eerste gedacht aan de door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester. Deze variant moet niet verward worden met eerdere Nederlandse experimenten met een burgemeestersreferendum (Tops e.a., 2002). Bij een direct door de inwoners gekozen burgemeester spreken de inwoners van een gemeente zich via een verkiezing rechtstreeks en bindend uit over de burgemeesterskandidaten. Tabel 3 geeft een overzicht van argumenten voor en tegen deze directe verkiezing.

- *Argumenten voor de door de inwoners gekozen burgemeester*

De variant van de direct gekozen burgemeester biedt meer ruimte voor persoonlijk leiderschap van de ambtsdrager, en kan daarmee tegemoetkomen aan de maatschappelijke roep om leiderschap (SCP, 2011). Zeker in de Nederlandse situatie gaat het daarbij niet zozeer om sterk, sturend leiderschap, maar eerder om verbindend leiderschap (Karsten & Hendriks, 2016). Onderdeel daarvan is het creëren van een gemeenschappelijke identiteit (Verheul & Schaap, 2010). Direct gekozen burgemeesters wordt de kwaliteit toegeschreven dat zij dat beter doen dan anders aangestelde lokale bestuurders (Borraz & John, 2004: 112-113). Dat heeft onder andere te maken met de personalisering die van deze aanstellingswijze uitgaat; kandidaten zullen gedurende de campagne, maar ook daarna, hun verbondenheid met de samenleving moeten tonen. Burgers zouden zich gemakkelijker identificeren met een door hen gekozen individu, wat de legitimiteit van de bestuurder versterkt (o.a. Steyvers e.a., 2008: 136). In ieder geval neemt de bekendheid van burgers met de burgemeester sterk toe bij directe verkiezing

Julien van Ostaaijen, Niels Karsten &amp; Pieter Tops

**Tabel 2** *Argumenten voor en tegen de door de gemeenteraad gekozen burgemeester*

	<b>Argumenten voor</b>	<b>Argumenten tegen</b>
<i>Identificatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De burgemeester kan bij uitstek fungeren als ‘eerste woordvoerder’ van de gemeente.</li> <li>– De burgemeester kan, zeker bij een unanieme beslissing, zijn rol boven de partijen goed spelen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Het risico bestaat dat de burgemeester in de ogen van burgers niet de samenleving als geheel representeert, maar een deel daarvan.</li> <li>– De inwoners kunnen de burgemeester als een politiek benoemde burgemeester zien.</li> </ul>
<i>Bestuurskracht</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De burgemeester heeft een brede politieke legitimatie.</li> <li>– De machtspositie van de burgemeester in het college wordt groter, omdat de burgemeester in feite de gemeenteraad vertegenwoordigt.</li> <li>– Er is politieke legitimatie om ook beleidsinhoudelijke portefeuilles op te pakken.</li> <li>– De burgemeester heeft een betere positie om de verbindende schakel te zijn tussen raad en college.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De gemeenteraad stelt zich kritisch op ten opzichte van ‘zijn’ keuze en verwacht een conformerende burgemeester.</li> <li>– De minderheid in de raad die de benoeming niet heeft gesteund (formeel of feitelijk), werkt de burgemeester mogelijk tegen.</li> <li>– De burgemeester heeft niet per definitie de steun van het college. Dat kan de verhoudingen tussen raad en college op scherp zetten.</li> </ul>
<i>Legitimatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Indirecte democratische legitimatie.</li> <li>– Een indirect gekozen burgemeester onderhoudt intensieve burgercontacten.</li> <li>– Een brede politieke basis om de belangen van de gemeenschap te behartigen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geen directe democratische legitimatie vanuit de samenleving zelf.</li> <li>– De burgemeester moet zich wellicht te veel conformeren aan de wens van een bepaalde (politieke) groep.</li> </ul>
<i>Besluitvormingskwaliteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Stevige positie om namens de gemeente verantwoording aan de samenleving af te leggen.</li> <li>– Versterkt de <i>checks and balances</i> tussen raad en college.</li> <li>– Brede steun van de raad zorgt ervoor dat de rol van toezicht op processen minder politiek wordt ingevuld of als zodanig wordt ervaren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Het is een lastige spagaat om namens het college verantwoording af te leggen aan het orgaan dat de burgemeester heeft benoemd.</li> <li>– Het waarborgen van kwaliteit en integriteit ten opzichte van vooral de oppositie wordt lastiger, omdat dit als ‘politiek’ kan worden uitgelegd.</li> </ul>

(Elcock, 2008: 809). Ook maakt deze aanstellingswijze dat burgemeesters zich meer richten op de samenleving in plaats van op het gemeentebedrijf (Copus, 2004). Dat alles leidt ertoe dat de direct gekozen burgemeester bij uitstek fungeert als vertegenwoordiger van (de eenheid van) gemeente én gemeenschap.

De directe verkiezing kan ruimte bieden voor sturend leiderschap door burgemeesters, onder andere omdat de burgemeester zich kan beroepen op een direct mandaat vanuit de bevolking (Staatscommissie, 2000; Borraz & John, 2004).

Bovendien neemt een direct gekozen burgemeester een meer eigenstandige positie in ten opzichte van college en gemeenteraad (zie o.a. Engels, 2003). Dat komt de bestuurskracht van de burgemeester ten goede, mede afhankelijk uiteraard van zijn te ontvangen bevoegdheden, omdat hij zijn onafhankelijkheid kan gebruiken om zijn daadkracht te verstevigen en om de afstemming tussen betrokken partijen te bevorderen (zie o.a. Steyvers e.a., 2008; Wollmann, 2014). Dat zien we terug in empirisch onderzoek dat is gedaan naar de invoering van gekozen burgemeesters (o.a. Baldini, 2002; Wollmann, 2005; Elcock, 2008). Direct gekozen burgemeesters geven burgemeesters ook meer mogelijkheid ‘persoonlijke projecten’ te ontwikkelen en tot uitvoer te brengen (Magnier, 2006). Een direct gekozen burgemeester blijkt in Engeland en Duitsland de positie van het lokaal bestuur te vergroten, met name naar buiten toe (Boogers e.a., 2016).

Een van de sterkste kanten van de directe verkiezing van de burgemeester is die van ‘legitimatie’. Uiteraard heeft dat deels te maken met de directe democratische legitimatie die van deze aanstellingswijze uitgaat (Staatscommissie, 2000: 393; BZK, 2003; Borraz & John, 2004). Directe verkiezing van de burgemeester draagt bij aan de betrokkenheid van burgers bij de aanstelling en verhoogt het democratisch gehalte daarvan (Baldini, 2002). Ook bevordert de directe verkiezing van burgemeesters de levendigheid van de lokale democratie (Commissie-Van Thijn, 1993: 46) en de opkomst (Wood, 2002). Bovendien komt de invoering van een direct gekozen burgemeester de responsiviteit van het bestuur ten opzichte van de samenleving ten goede (Steyvers e.a., 2008: 137), zoals onder meer in Duitsland is te zien (Boogers e.a., 2016). Een andersoortig argument is dat invoering van een gekozen burgemeester rechtstreeks tegemoetkomt aan de wensen van de burger. Althans, een meerderheid van de Nederlandse bevolking geeft aan voor een gekozen burgemeester te zijn (Hendriks e.a., 2015: 19).

Een ander argument is de toenemende afrekenbaarheid. Direct gekozen burgemeesters kunnen direct door de bevolking ter verantwoording worden geroepen, formeel, maar ook informeel (Baldini, 2002; Borraz & John, 2004). Dat geldt zeker wanneer er voor burgers een mogelijkheid bestaat de burgemeester ook af te zetten (Wollmann, 2014). Directe verkiezing versterkt dus het spel van macht en tegenmacht binnen het lokaal bestuur. Dat wordt versterkt door het feit dat er door de directe verkiezing van de burgemeester op lokaal niveau twee direct gekozen organen zijn, die elkaar in evenwicht kunnen houden en dat ook blijken te doen (Wollmann, 2014). Vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit valt verder op te merken dat een directe verkiezing relatief transparant is (BZK, 2003) en de burgemeester externe legitimatie verschaft om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren, gesteund door de grotere onafhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van raad en college.

- *Argumenten tegen de door de inwoners gekozen burgemeester*

Vanuit het perspectief van identificatie is één van de argumenten tegen een direct gekozen burgemeester dat niet alle inwoners zich door de nieuwe burgemeester vertegenwoordigd zullen voelen (Engels 2003: 24). Dat geldt voor burgers die zich

Julien van Ostaaijen, Niels Karsten & Pieter Tops

hebben afgekeerd van de lokale politiek, evenals een deel van de burgers die niet op de latere burgemeester hebben gestemd. Bovendien speelt, ondanks een lichte toename van onafhankelijke kandidaten, de verbondenheid van kandidaat-burgemeesters met politieke partijen een belangrijke rol in hun kansen om burgemeester te worden (Baldini, 2002; Copus, 2004; Kukovič & Haček, 2013). Wellicht kunnen de kosten voor het voeren van een campagne wat gemakkelijker door een politieke partij of welgestelde individuen worden gedragen, wat ertoe leidt dat niet elke inwoner even gemakkelijk burgemeester(skandidaat) zal kunnen worden. Daarmee houdt de burgemeestersfunctie een deel van haar politieke karakter, wat niet ten goede komt aan de representativiteit van de burgemeester voor de samenleving als geheel. De polarisatie tussen kandidaten die gepaard gaat met de verkiezingscampagne, draagt evenmin bij aan de mate waarin een burgemeester kan fungeren als het gezicht van de gehele gemeenschap (zie o.a. Van Aelst & Nuytemans, 2007).

Hoewel de directe verkiezing de potentie heeft de bestuurskracht van de burgemeester te vergroten, is daar lang niet altijd sprake van (Commissie-Van Thijn, 1993: 44, 46, 55). Een direct gekozen burgemeester ontbeert bij aanvang mogelijk de steun van de gemeenteraad en het college, terwijl hij daar in het dagelijkse functioneren wel afhankelijk van is. Direct gekozen burgemeesters kunnen dus best relatief zwakke burgemeesters zijn (Copus, 2004). Een directe verkiezing brengt bovendien hoge verwachtingen van inwoners met zich mee die burgemeesters niet altijd kunnen waarmaken. Daarnaast is er met de gemeenteraad een tweede direct door de inwoners gelegitimeerd orgaan. Dit kan voor conflicten zorgen als beide organen andere keuzes voorstaan en zich op dezelfde legitimiteit beroepen (Copus, 2004; Elcock, 2008; vergelijk Staatscommissie, 2000). Ook een hardnekkige maar standvastige minderheid in politiek of samenleving kan het algemene draagvlak voor de burgemeester flink doen afnemen. Zeker als een burgemeester uiteindelijk de steun van de meerderheid verliest, is de bestuurbaarheid van de gemeente niet gediend bij het bestaan van meerdere mandaten. Verder gaat de directe verkiezing van de burgemeester, als we afgaan op de ervaring uit het buitenland, ten koste van de positie van de raad en van het college (Elcock, 2008; zie ook: Denters, 2006a), al is dat mede afhankelijk van de vraag of het principe van collegiaal bestuur overeind blijft, zoals in een aantal Duitse gemeenten het geval is (Wollmann, 2005). Een laatste zorg in termen van bestuurskracht is dat burgers zich bij het kiezen van de burgemeester eerder laten leiden door imago en populariteit, dan door het vermogen om dingen voor elkaar te krijgen. Hoewel uit onderzoek blijkt dat het aantal politieke avonturiers, extreme populisten of ongeschikte kandidaten door een directe verkiezing niet wordt bevorderd (Wollmann, 2005; Denters, 2006b: 224), is die zorg ook nog niet helemaal weg te nemen (Baldini, 2002; Copus, 2004).

Hoewel democratische legitimiteit een van de voornaamste argumenten is voor een direct gekozen burgemeester, heeft de introductie ervan in sommige landen niet geleid tot de revitalisering van de lokale democratie die er soms van verwacht wordt. De verkiezingsopkomst bij burgemeestersverkiezingen blijkt bijvoorbeeld



op of zelfs onder het niveau van gemeenteraadsverkiezingen te blijven (Sandford, 2004; Wollmann, 2005; Elcock, 2008). Steyvers en anderen (2008: 137) kwalificeren de effecten van de invoering van een gekozen burgemeester op de democratische legitimiteit over het geheel genomen als ‘gematigd positief’. De responsiviteit van het bestuur neemt door een direct gekozen burgemeester wel toe, omdat deze nauwe banden onderhoudt met burgers (Copus, 2004; Elcock, 2008), maar tegelijkertijd blijkt juist de indirect gekozen burgemeester nog nauwere banden met de samenleving te onderhouden (Denters, 2006b).

Hoewel de afrekenbaarheid van gekozen burgemeesters in zekere zin groot is, zijn er op dat punt ook zorgen. Afhankelijk van de precieze institutionele vormgeving is er mogelijk weinig controle van de raad (of het college) op het functioneren van de burgemeester, die immers relatief eigenstandig kan opereren. En voor zover die er zijn, blijken gemeenteraden erg voorzichtig in het ter verantwoording roepen van direct gekozen burgemeesters (Fenwick & Elcock, 2014), of slaan ze daar juist in door, zodanig dat de stabiliteit van het bestuur in gevaar komt (Wollmann, 2014). Gekozen burgemeesters blijken er verder lang niet altijd op gericht conflict te vermijden en zo veel mogelijk partijen bij hun besluitvorming te betrekken. Dat blijkt namelijk sterk af te hangen van de invulling die individuele burgemeesters aan hun ambt geven (Copus, 2004), terwijl vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit misschien meer behoefte is aan geïnstitutionaliseerde vormen van controle. En hoewel de angst voor het oneigenlijk of onjuist gebruik van bevoegdheden niet helemaal terecht blijkt (Cachet e.a., 2002; Engels, 2003: 11; zie ook Staatscommissie, 2000: 399), moet in politiek-bestuurlijke zin voor een doorgeschoten eigenstandigheid van de direct gekozen burgemeester worden gewaakt (Baldini, 2002; Copus, 2004). Ook bestaat het risico dat het diene leiderschap van de direct gekozen burgemeester leidt tot een te innige band met de samenleving, met als ultieme gevolg cliëntelisme (Elcock, 2008). Bovendien maken het politieke karakter van de directe verkiezing en de daarmee gepaard gaande beperkte onafhankelijkheid van de burgemeester het voor hem niet eenvoudiger om toe te zien op de kwaliteit van de lokale democratie (Staatscommissie, 2000: 393).

## 5 De aanstellingswijzen beschouwd

In deze paragraaf vatten we de argumentatie over de verschillende aanstellingswijzen samen. Dat levert naast conclusies ook enkele inzichten op voor de discussie over de aanstelling van de Nederlandse burgemeester.

### 5.1 Argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen

Samenvattend kunnen we stellen dat de *Kroonbenoeming* vooral vanuit de perspectieven van identificatie en besluitvormingskwaliteit hoofdzakelijk positief te beoordelen is (hoewel er vanuit beide perspectieven ook tegenargumenten worden ingebracht). En juist die aspecten vormen een belangrijke kern van het burgemeestersambt zoals het heden ten dage vorm heeft gekregen, waarmee overigens

Julien van Ostaaijen, Niels Karsten &amp; Pieter Tops

**Tabel 3** Argumenten voor en tegen de door de inwoners gekozen burgemeester

	Argumenten voor	Argumenten tegen
<i>Identificatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inwoners ervaren de burgemeester meer als ‘van en voor ons’.</li> <li>– Stevige legitimatie om de lokale samenleving te representeren.</li> <li>– In de campagne moet de kandidaat-burgemeester zich al met de samenleving identificeren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Niet alle inwoners zullen zich vertegenwoordigd voelen door een gekozen burgemeester.</li> <li>– In de verkiezingscampagne kan er tussen kandidaten stevige polarisatie zijn, die de latere identificatie in gevaar brengt.</li> <li>– De voorkeur van inwoners kan snel veranderen.</li> </ul>
<i>Bestuurskracht</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De burgemeester kan zich beroepen op directe legitimatie van inwoners.</li> <li>– Relatief onafhankelijke positie ten opzichte van college en gemeenteraad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De burgemeester ontbeert mogelijk de steun van gemeenteraad en college.</li> <li>– Directe verkiezing creëert hoge verwachtingen van inwoners die de burgemeester niet altijd kan waarmaken.</li> <li>– De soortgelijke mandaten van twee direct gekozen bestuursorganen kunnen in conflict komen.</li> <li>– Inwoners kiezen mogelijk meer voor populariteit dan voor bestuurskracht.</li> </ul>
<i>Legitimatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De democratische legitimatie is in de aanstelling verankerd.</li> <li>– Inwoners zijn meer betrokken bij het gemeentebestuur door hun rol bij de aanstelling van de burgemeester.</li> <li>– De burgemeester sluit aan bij de wensen van burgers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Directe verkiezing verhoogt de opkomstpercentages bij verkiezingen niet substantieel.</li> <li>– Van de direct gekozen burgemeester wordt verwacht dat hij zich dienend opstelt naar zijn kiezers, die mogelijk een deelbelang vertegenwoordigen.</li> </ul>
<i>Besluitvormingskwaliteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De burgemeester kan rechtstreeks ter verantwoording worden geroepen.</li> <li>– Twee direct gekozen organen houden elkaar in evenwicht.</li> <li>– Een dergelijke verkiezing verschaft externe legitimatie om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.</li> <li>– Transparantie van de aanstellingswijze.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Het ontbreekt andere lokale actoren aan een controlemechanisme op het functioneren van de burgemeester.</li> <li>– Afhankelijkheid kan in het uiterste geval leiden tot cliëntelisme.</li> <li>– De burgemeester is minder onafhankelijk en kan niet boven de partijen staan.</li> </ul>

nog niet gezegd is dat het ook de meest wenselijke situatie is. De bijdrage van de Kroonbenoeming aan de bestuurskracht en aan de legitimiteit van het lokaal bestuur is beperkter.

De zuivere *raadsbenoeming* maakt van de burgemeester een politiekere functionaris dan hij nu is. Dat houdt onder andere in dat de burgemeester *ceteris paribus* kan rekenen op een groter draagvlak vanuit de gemeenteraad en dat de verant-

woordingsrelatie tussen burgemeester en gemeenteraad wordt versterkt. Ook valt, gelet op ervaringen uit het buitenland, op dat de raadsbenoemde burgemeester intensieve burgercontacten onderhoudt. Deze argumenten hebben vooral betrekking op de perspectieven bestuurskracht, legitimatie en de besluitvormingskwaliteit. Identificatie is minder goed gediend met een raadsbenoemde burgemeester. De burgemeester wordt immers gekozen door een bij uitstek (partij)politiek orgaan. Andere tegenargumenten tegen de raadsbenoemde burgemeester sluiten ook aan bij het politieke karakter die de functie krijgt, op de verbrede, maar nog altijd beperkte democratische legitimatie en op de moeilijkheden die een raadsbenoemde burgemeester naar verwachting ondervindt bij het houden van toezicht op de bestuurlijke integriteit.

In het politiek-maatschappelijk debat rond de *door inwoners van de gemeente gekozen burgemeester* ligt de focus vooral op het perspectief van de democratische legitimiteit en het maatschappelijk draagvlak. Een blik op het buitenland leert daarnaast dat afrekenbaarheid van lokale bestuurders ook een argument voor een directe verkiezing kan zijn. Tegelijkertijd kunnen we niet stellen dat de macht en tegenmacht en de *checks and balances* binnen het lokaal bestuur per definitie gebaat zijn bij directe verkiezing. Ook vanuit de andere drie perspectieven komen we tot genuanceerde conclusies. De mate waarin specifieke voor- en nadelen opgeld doen, blijkt bovendien sterk af te hangen van de invulling die individuele bestuurders aan hun ambt geven, de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen en de precieze institutionele vormgeving. In de volgende paragraaf gaan we daar verder op in.

### 5.2 De aanstellingswijze in de bredere context van het lokaal bestuur

De kernvraag van ons onderzoek was: wat zijn voor- en nadelen van de verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester, gezien vanuit de relevante waarden van goed bestuur?

Hoewel we eerder constateerden dat het antwoord op de vraag ‘welke burgemeester willen we hebben?’ meer vereist dan een passende aanstellingswijze, mag een beschouwing over die aanstellingswijze voor de toekomst van het ambt niet ontbreken. Andere factoren die voor het functioneren van belang zijn, zullen daarnaast moeten worden meegenomen. Dat gaat dan onder andere om de (nieuwe?) bevoegdheden van de burgemeester, de mogelijkheid tot evaluatie en ontslag en door wie, de aanstellingsduur, wie er verkiesbaar zijn, maar zeker ook minder goed te beïnvloeden factoren als de persoonlijkheid en bestuursstijl van de burgemeester (zie o.a. Bäck e.a., 2006). Om die reden is een verkennend onderzoek waar de aanstellingswijze vanuit verschillende perspectieven wordt beschouwd en waar de voor- en nadelen van de verschillende aanstellingswijzen in kaart worden gebracht, zinvol, maar wel als één van de onderdelen die van belang zijn mocht over een nieuwe invulling van het ambt worden nagedacht. Daarbij gaat het om vragen als: Hoe sluit de aanstellingswijze het beste aan op ontwikkelingen die nu rondom het burgemeestersambt gaande zijn? En met welke aanstellingswijze of

Julien van Ostaaijen, Niels Karsten & Pieter Tops

welke aanpassingen aan de huidige aanstellingswijze kunnen we deze ontwikkelingen in een gewenste richting sturen?

In feite bestaat de huidige Nederlandse aanstelling van een burgemeester uit een combinatie van de door de Kroon benoemde burgemeester en de door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Als we de lessen uit dit onderzoek hierop toepassen, betekent een wijziging daarvan bijvoorbeeld in de richting van een meer zuivere Kroonbenoeming of raadsbenoeming, dat dit zowel voordelen als nadelen met zich meebrengt. Een wijziging naar een directe aanstelling kan zelfs tot een heel ander stelsel leiden (Boogers e.a., 2016; Staatscommissie, 2000: 392) of een heel ander stelsel vergen (Commissie-Van Thijn, 1993: 55). Dat hoeft ook weer geen belemmering te zijn; combinaties van democratietypen kunnen immers erg vitaal zijn (Hendriks, 2006). Maar de vraag of al deze wijzigingen wenselijk zijn, dient in een (politiek) debat te worden beantwoord. In het verleden leek dit debat vooral met de voordelen van een gewenste aanstellingswijze gevoerd te worden. Te weinig werden ook vermeende nadelen meegenomen, alsmede de mogelijkheid terug te gaan naar een 'zuivere' Kroonbenoeming of te gaan naar een 'zuivere' raadsbenoeming. De vier in dit onderzoek onderscheiden perspectieven kunnen helpen om een aanstellingswijze te selecteren die het best past bij de toekomstige eisen die er aan de burgemeester worden gesteld. Dan valt onder meer te zien dat zowel de voordelen als nadelen van de verschillende varianten zich niet evenredig over de perspectieven verdelen. Gaat het vooral om democratische legitimiteit en draagvlak in de samenleving, dan lijkt een direct gekozen burgemeester eerder passend dan andere varianten (hoewel ook voor die varianten argumenten zijn). Is vooral bestuurskracht wenselijk, dan zou een zuivere raadsbenoeming ook overwogen kunnen worden. En veel argumenten voor een Kroonbenoeming relateren weer aan de onafhankelijkheid die onder meer de kwaliteit van besluitvorming bevordert.

## Literatuur

- Aelst, P. van & M. Nuytemans, 'The electoral success of "Patrick". In search of evidence and explanations of the Janssens-effect in Antwerp', *Res Publica*, 2007/1, p. 150-171.
- Bäck, H., H. Heinelt & A. Magnier (eds.), *The European mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*, Wiesbaden: 2006.
- Baldini, G., 'The direct election of mayors. An assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001', *Journal of Modern Italian Studies*, 2002/3, p. 364-379.
- Bennekom, R. van, 'Profiel van de Nederlandse burgemeester', *Justitiële Verkenningen*, 2010/3, p. 45-49.
- Boogers, M.J.G.J.A., B. Brink, S.A.H. Denters, J.W.M. Engels, P.J. Klok, S.A.J. Munneke & F. de Vries, *Een onderzoek naar de taak, plaats en bevoegdheden van burgemeesters in Duitsland, Engeland, België en Denemarken*, Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Twente, Groningen/Enschede: 2016.
- Borraz, O. & P. John, 'The transformation of urban political leadership in Western Europe', *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004/1, p. 107-120.
- BZK, *Hoofdlijnemotie direct gekozen burgemeester*, Den Haag: 2003.

- BZK, *Burgemeester en veiligheid*, Den Haag: 2009.
- Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap & A. van Sluis, *Buitenlandse burgemeesters bekeken-II. Openbare orde, veiligheid en politie*, Rotterdam: 2002.
- Commissie-Van Thijn, *De burgemeester ontketend. Rapport van de externe commissie verkiezing/benoemingsprocedure burgemeester*, Handelingen Tweede Kamer 1992-1993, Den Haag: 1993, 21 427, nr. 34-35.
- Copus, C., 'Directly elected mayors. A tonic for local governance or old wine in new bottles?', *Local Government Studies*, 2004/4, p. 576-588.
- Denters, S.A.H., 'Duo or duel? The relations between mayors and councils in democratic local government', H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (eds.), *The European mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*, Wiesbaden: 2006a, p. 271-285.
- Denters, S.A.H., 'De aanstellingswijze van de burgemeester. Een Nederlandse discussie in internationaal perspectief', *Bestuurswetenschappen*, 2006b/3, p. 210-227.
- Elcock, H., 'Elected mayors. Lesson drawing from four countries', *Public Administration*, 2008/3, p. 795-811.
- Elzinga, D.J. (ed.), *De gekozen burgemeester*, publicaties van de staatsrechtkring, Deventer: 2003.
- Elzinga, D.J., 'Burgemeester is politieke functionaris geworden', *Binnenlands Bestuur*, 2013/13, p. 12.
- Engels, J.W.M., *Eigenstandig of zelfstandig. De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief*, oratie Universiteit Leiden, Leiden: 2003.
- Fenwick, J. & H. Elcock, 'Elected mayors. Leading locally?', *Local Government Studies*, 2014/4, p. 581-599.
- Geurtz, J.C.H.C., *Immune to reform? Understanding democratic reform in three consensus democracies. The Netherlands compared with Germany, and Austria*, Tilburg: 2012.
- Hart, P. 't, 'Doing better, feeling worse. Over de erosie van het overheidsgezag', *Beleid en Maatschappij*, 2005/4, p. 226-238.
- Hendriks, F., *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: 2006.
- Hendriks, F. & G. Drosterij (eds.), *De zucht naar goed bestuur in de stad. Lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*, Den Haag: 2012.
- Hendriks, F., K.H.J. van der Krieken, S. van Zuydam & M. Roelands, *Bewegende beelden van democratie. Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, Den Haag: 2015.
- Karsten, N. & F. Hendriks, 'Don't call me a leader, but I am one. The Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies', *Leadership*, 2016/2, p. 154-170.
- Karsten, N., L. Schaap & W.J. Verheul, 'Stijlen van lokaal leiderschap. Over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen', *Justitiële Verkenningen*, 2010/3, p. 31-44.
- Karsten, N., L. Schaap & F. Hendriks, 'Krachtig en kwetsbaar. De Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt', *Bestuurswetenschappen*, 2014a/3, p. 48-67.
- Karsten, N., L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.J. Leenknecht, *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, Tilburg: 2014b.
- Kukovič, S. & M. Haček, 'The re-election of mayors in the Slovenian local self-government', *Lex Localis*, 2013/2, p. 87-99.
- Magnier, A., 'Strong mayors? On direct election and political entrepreneurship', H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (eds.), *The European mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*, Wiesbaden: 2006, p. 353-377.
- Rob, *Begin bij het begin. Advies over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester*, Den Haag: 2016.
- Sandford, M., 'Elected mayors I. Political innovation, electoral systems and revitalising democracy', *Local Government Studies*, 2004/1, p. 1-21.

Julien van Ostaaijen, Niels Karsten & Pieter Tops

- Schaap, L., *Lokaal bestuur*, Dordrecht: 2015.
- Schaap, L., H.H.F.M. Daemen & A.B. Ringeling, 'Mayors in seven European countries. Part II: performance and analysis', *Local Government Studies*, 2009/2, p. 235-249.
- Schouw, A.G. & P.W. Tops, *Stijlen van besturen*, Amsterdam/Antwerpen: 1998.
- SCP, *De sociale staat van Nederland 2011*, Den Haag: 2011.
- Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, *Dualisme en lokale democratie. Advies aan de regering*, Alphen aan den Rijn: 2000.
- Steyvers, K., T. Bergström, H. Bäck, M.J.G.J.A. Boogers, J.M. Ruano de la Fuente & L. Schaap, 'From princeps to president? Comparing local executive leadership transformation', *Local Government Studies*, 2008/2, p. 131-146.
- Svara, J.H., 'Institutional powers and mayoral leadership', *State & Local Government Review*, 1995, p. 71-83.
- Tops, P.W., *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Amsterdam/Antwerpen: 1994.
- Tops, P.W. & S. Zouridis, *De binnenkant van politiek. Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*, Amsterdam: 2002.
- Tops, P.W., J. Brinkman, J. Morra, B. Verhoeven, M.J.G.J.A. Boogers & R. Weterings, *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen. Terugblik op een democratische primeur*, Vlaardingen/Tilburg: 2002.
- Tops, P.W., N. Karsten & J.J.C. van Ostaaijen, *De aanstellingswijze gewogen. Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester*, Den Haag: 2015.
- Verheul, W.J. & L. Schaap, 'Strong leaders? The challenges and pitfalls in mayoral leadership', *Public Administration*, 2010/2, p. 439-454.
- Wollmann, H., *The directly elected executive mayor in German local government*, R. Berg & N. Rao (eds.), *Transforming local political leadership*, Houndmills: 2005, p. 29-41.
- Wollmann, H., 'The directly-elected mayor in the German Länder. Introduction, implementation and impact', *Public Money & Management*, 2014/5, p. 331-337.
- Wood, C., 'Voter turnout in city elections', *Urban Affairs Review*, 2002/2, p. 209-231.