



BURGEMEESTER TUSSEN KROON EN KEUZE

PLEIDOOI VOOR EN DOOR DE
GEMEENTERAAD GEKOZEN BURGEMEESTER

BB 5

1983

Stichting Wetenschappelijk Bureau



BIBLIOTHEEK RU GRONINGEN



0016 4919

J.M. Anthonisse
P.M. van den Berghe
Th.C. de Graaf

BURGEMEESTER TUSSEN KROON EN KEUZE

**PLEIDOOI VOOR EN DOOR DE
GEMEENTERAAD GEKOZEN BURGEMEESTER**

**DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN**

SEPTEMBER 1983

VOORWOORD VAN HET HOOFDBESTUUR VAN D'66.

Het voortdurend streven naar verbetering van het staatsrecht met als doel een vèrgaande decentralisatie van bevoegdheden is één van de wezenstrekken van het politiek denken en handelen van D'66. In dat kader is verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad een door D'66 gewenste praktijk, die mede kan leiden tot de door ons nagestreefde radicale democratisering van de samenleving.

In de voor u liggende nota wordt de positie van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestuur be- licht, en wordt gepleit voor verkiezing van de bur- gemeester door de gemeenteraad, en wel voor een pe- riode die gelijk is aan de zittingsperiode van de raad. Zolang de Grondwet de benoeming door de gemeenteraad uitsluit, zal D'66 zich inzetten voor de totstandkoming van een wettelijke regeling van het recht van aanbeveling van de raad bij benoeming van de burgemeester door de Kroon.

Het partijbestuur van D'66 beveelt overname van de conclusies van deze nota aan bij alle relevante in- stanties.

J.Kohnstamm

partijvoorzitter



INHOUD

Samenvatting	p. 5
1. Waarom aandacht voor burgemeesterskeuze?	10
2. Overzicht	13
3. Historisch en internationaal perspectief	16
4. Een analyse van het burgemeestersambt	31
5. Argumenten voor en tegen de verkiezing van een burgemeester	41
6. Gedachten over het gemeentelijk bestuurs- systeem	49
7. De keuze: een door de raad gekozen burge- meester	60
8. Confrontatie	69
9. Inspraak op korte termijn	78
Bijlage I	85
Bijlage II	87
Noten	88

CIP-GEGEVENS

Anthonisse, J.M.

Burgemeester tussen Kroon en keuze : pleidooi voor een door de gemeenteraad benoemde burgemeester / [J.M. Anthonisse, P.M. van den Berghe, Th.C. de Graaf]. - Den Haag : Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66. - (BB ; 5) ISBN 90-6713-004-4 SISO 393.53 UDC 352 Trefw. : burgemeesters ; benoemingsprocedures.

SAMENVATTING

In het programma van D'66 werd eertijds een voorkeur uitgesproken voor een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester, zonder dat aan deze voorkeur een studie naar het ambt en naar de gevolgen van een rechtstreekse verkiezing waren voorafgegaan. De gekozen burgemeester werd gebaseerd op het verlangen naar een radicale democratisering van het staatsbestel.

Deze nota onderzoekt de positie van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestuur. De argumenten van voor- en tegenstanders van de (rechtstreeks of indirect) gekozen burgemeester worden gewogen in het licht van een drietal uitgangspunten: de lokale ambtsdrager dient (direct of indirect) gelegitimeerd te worden door de bevolking over wie hij bestuurt; niet de burgemeester doch de raad dient, ook materieel, aan het hoofd van de gemeente te staan; de kwaliteit van het burgemeestersambt moet behouden blijven.

Een historische beschouwing van het burgemeestersambt laat zien dat vóór 1851 gemeenteraden grote invloed hadden op de aanstelling van de burgemeester. Nadat Grondwet en Gemeentewet bepaalden dat de burgemeester door de Kroon benoemd werd

zijn regelmatig pogingen ondernomen om de raad enige invloed op de benoeming te laten uitoefenen. Deze pogingen hebben niet geresulteerd in een wijziging van de Grondwet en leidden slechts

tot een magere vorm van inspraak.

Het verzet tegen een gemeentelijk gekozen burgemeester werd in het verleden voornamelijk ingegeven door de gedachte dat de burgemeester niet gemeentelijk bestuurder maar vooral schakel tussen Rijk en lagere overheid was. Een analyse van het ambt anno 1983 leert dat de burgemeester primair optreedt als lokaal bestuurder, opkomend voor het lokaal belang. Het burgemeestersambt is daarbij 'gepolitiseerd'. De beleidsmatige aspecten van het burgemeestersambt zijn op de voorgrond getreden, in die zin dat de burgemeester optreedt als eerste wethouder (vooral in kleinere gemeenten), als voortrekker en als coördinator van het beleid. Een parallelle ontwikkeling is geweest dat burgemeesters zich sterker politiek zijn gaan profileren. Velen zijn actief lid van een politieke partij, hetgeen vaak ook de reden is van hun aanstelling, welke zich voltrekt binnen een evenredige verdeling over de (grotere) politieke partijen. Als partij-politiek geïnspireerde, maar niet rechtstreeks plaatselijk politiek betrokken bestuurder, neemt de burgemeester in een (veel voorkomend) meerderheidscollege een ambivalente positie in.

In dit rapport wordt gekozen voor een door de gemeenteraad benoemde burgemeester. De raad benoemt de burgemeester voor een periode van vier jaar, aan het begin van de raadsperiode. De gemeente-

raad kan de burgemeester op wettelijke gronden ontslaan en een vervanger benoemen voor de resterende raadsperiode. Aan het begin van elke raadsperiode beslist de raad of de zittende burgemeester wordt herbenoemd.

Met dit voorstel wordt afstand genomen van het huidige stelsel. De benoeming door de Kroon voldoet niet aan eisen van democratie en is een inbreuk op de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan binnen de gemeente. De benoeming van de burgemeester door de raad sluit aan op de door D'66 gewenste decentralisatie en versterking van de positie van de raad ten opzichte van de andere gemeentelijke bestuursorganen.

Het model van de rechtstreeks door de bevolking gekozen ambtsdrager wordt na ampele overweging eveneens afgewezen. Weliswaar zou dit een zeer directe vorm van democratie scheppen, maar de nadelen lijken te groot: een verzwakking van de positie van de gemeenteraad, eenhoofdige leiding waar collegiaal bestuur de voorkeur verdient en een kwalitatieve uitholling van het burgemeestersambt.

De door de gemeenteraad benoemde burgemeester zal in de gemeente gaan functioneren als eerste wethouder, in het bijzonder belast met enkele wettelijke taken (b.v. openbare ordehandhaving). Bovendien blijft de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad. In taken en bevoegdheden hoeven nauwelijks veranderingen te worden aangebracht aan

het burgemeestersambt zal het carrière-aspect blijven verbonden: burgemeesters kunnen solliciteren naar vrijkomende, grotere gemeenten. Elke gemeenteraad zal eisen van kwaliteit en representativiteit voorop stellen. Bovendien wordt de politieke gezindheid van de burgemeesterskandidaat bij de overwegingen betrokken, iets wat ook nu, maar niet op het juiste niveau, geschiedt. Door de gemeenteraadsbenoeming zal een einde komen aan de landelijke politieke lobby om burgemeesters over partijen te verdelen naar rato van het aantal Kamerzetels. Dit houdt overigens niet automatisch in dat slechts de grootste partijen burgemeesters gaan leveren. De burgemeester uit een kleine(re) partij kan het resultaat zijn van een compromis in de gemeenteraad.

Zolang de Grondwet een door de gemeenteraad te benoemen burgemeester (nog) niet toestaat, dient de inspraak van de gemeenteraad bij de benoeming door de Kroon te worden versterkt. De door minister Rietkerk ingevoerde procedure is ten enenmale onvoldoende. Zowel bij benoeming als bij herbenoeming dient de gemeenteraad een wettelijk omschreven recht van aanbeveling te hebben.

CONCLUSIES

1. De burgemeester dient te worden benoemd door de gemeenteraad.

2. Het ambt van de burgemeester kan bij benoeming door de raad grotendeels intact blijven.
3. De benoeming van de burgemeester door de gemeenteraad versterkt de positie van de gemeenteraad als hoogste gemeentelijke orgaan en sluit aan bij het streven naar verregaande decentralisatie.
4. Zolang de Grondwet de benoeming door de gemeenteraad uitsluit, moet gestreefd worden naar een vergroting van de invloed van de gemeenteraad op de (her) benoeming door de Kroon, middels een wettelijk gegarandeerd recht van aanbeveling.

1. WAAROM AANDACHT VOOR BURGEMEESTERSKEUZE?

In het eerste programma van de politieke partij Democraten '66 werd aandacht gevraagd voor een aantal voorstellen tot wijziging van de geldende wettelijke regelingen betreffende de inrichting van onze staat en zijn autonome onderdelen. Een van die punten was de voorkeur, welke uitgesproken werd voor de gekozen burgemeester.

Er is een aantal redenen om dit programmapunt thans aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Hoewel de voor een radicale wijziging van de huidige situatie noodzakelijke aanpassing van de Grondwet voorlopig niet meer tot de mogelijkheden behoort, is het toch zinvol om zich te beraden over een benadering van dit programmapunt voor de toekomst.

Redenen welke voor deze studie bestaan en welke in diverse discussies zowel binnen als buiten de partij opduiken zijn onder andere de volgende:

- Het in de beginjaren ingenomen standpunt betreffende de burgemeesterskeuze was eerder een uitvloeisel van een visie op het geheel der staatsorganisatie en op een gewenste vergroting van de directe democratische invloed daarop dan het gevolg van een diepgaande studie over het functioneren van de burgemeester in de gemeente. Het standpunt sloot aan bij dat betreffende de gekozen Commissaris der Koningin en werd in één

adem genoemd met de gekozen Minister-president.

- Nadat bleek, dat de voorstellen voor een gekozen burgemeester geen kamermeerderheid haalden, heeft D'66 sedert 1977 besloten om - in navolging van andere partijen - ook kandidaten te gaan ondersteunen die naar het burgemeestersambt solliciteren. Hierop wordt - met verwijzing naar het nog nimmer afgezworen partijstandpunt - regelmatig kritiek vernomen, zowel binnen als buiten de partij.
- Eind 1980 is het rapport van de commissie Herziening Gemeentewet verschenen. Tengevolge daarvan zal in de toekomst uitgebreid gediscussieerd gaan worden over de organisatie van de gemeente, haar onderdelen en functionarissen.
- In 1982 werd door opeenvolgende ministers een inspraakprocedure vastgesteld ter regeling van de inspraak door de gemeenteraad bij de benoeming van burgemeesters.

Deze studie is verricht in opdracht van de werkgroep Staatsrecht/Binnenlandse Zaken van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66. Tijdens de voorbereidingsfase van deze studie heeft daartoe een projectgroep gefunctioneerd. Tevens heeft de werkgroep - aan de hand van een voorlopig voorontwerp van deze nota - op 30 januari 1982 te Amersfoort een studiedag georganiseerd, waarop het onderwerp uitgebreid besproken is.

De nota is opgesteld door een redactie bestaande uit: J.M. Anthonisse, mr. Th. C. de Graaf en P.M. van den

Berghe.

Tijdens de voorbereidingsfase hebben o.a. de volgende personen hun medewerking verleend: drs.

H.H. Apotheker, mr. J.P. Backer, mr. D. Eisma,

mr. J.D. van Ketwich Verschuur, prof. mr. J. Wessel.

2. OVERZICHT

In april 1970 heeft D'66 een uitgebreid hoofdstuk betreffende de gemeente in het programma opgenomen. In de aanhef van dat programma worden de belangrijkste middelen tot het bevorderen van de democratie op lokaal niveau genoemd, te weten:

- a. meer contact tussen bestuurden en bestuurders;
- b. directer betrekken van de burgers bij de bepaling van het beleid;
- c. het scheppen van betere mogelijkheden voor de raad om wezenlijke invloed op het beleid uit te oefenen.

Een en ander leidt ten aanzien van het burgemeestersambt tot de stelling dat het wenselijk zou zijn, dat deze ambtsdrager rechtstreeks door de bevolking zou worden gekozen. De doeltreffendheid van gemeentebestuur zou daaronder niet behoeven te lijden.

Vervolgens wordt een tussenfase, omvattende een recht van voordracht, voorgesteld. Deze tussenfase wordt vervolgens toegelicht. Een uitgebreide toelichting met betrekking tot de verkiezing van de burgemeester ontbreekt.

Het hierboven aangehaalde hoofdstuk uit het beleidsprogramma was een uitwerking van de stellingname bij de verkiezingen van 1967.

Van Banning (1) stelde hierover: "Wat D'66 wil is eigenlijk onze indirecte democratie omzetten in een directe, waarin ook juryrechtspraak en referendum thuishoren".

Het was in de zestiger jaren niet de eerste keer dat de burgemeesterkeuze aan de orde werd gesteld, evenmin als het nu de laatste keer zal zijn. Er zijn in ons land al diverse regelingen voor korte of langere tijd van kracht geweest, paragraaf 3 geeft daarvan een beknopt overzicht. In die paragraaf wordt verder beschreven hoe in enkele andere landen de burgemeesters worden gekozen of benoemd. Daarbij blijkt dat de burgemeesters in verschillende landen geheel verschillende posities innemen. In paragraaf 4 wordt de functie van de burgemeesters in Nederland zoals deze thans is, omschreven.

Paragraaf 5 geeft een overzicht van de argumenten die in de discussie over de gekozen burgemeester versus de benoemde burgemeester naar voren zijn gekomen. In het bijzonder wordt daar aandacht geschonken aan de gevolgen die de keus van een bepaald model heeft voor het democratisch en doelmatig functioneren van het bestuur. De keus voor een gekozen danwel een benoemde burgemeester hangt samen met de gewenste positie van de burgemeester binnen het gemeentelijk bestuurssysteem en daarmee met de gewenste structuur van dat systeem. In paragraaf 6 wordt hierop ingegaan.

Paragraaf 7 geeft op basis van het in paragraaf 6 geschetste gemeentelijke model, de keuze voor de door de gemeenteraad voor vier jaar benoemde burgemeester weer. Paragraaf 8, werkt deze keuze uit, vooral met betrekking tot de mogelijke gevolgen.

Ingegaan wordt op de reeds in paragraaf 5 weer-
gegeven argumenten van vóór- en tegenstanders
van de (indirect) gekozen burgemeester. Para-
graaf 9 tenslotte geeft in grote lijnen het be-
leid weer, dat voorgesteld wordt met betrekking
tot de inspraak van de gemeenteraden, zolang een
raadsbenoeming grondwettelijk niet mogelijk is.

3. HISTORISCH EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Het is wenselijk de beschrijving en analyse van het burgemeestersambt in een ruim kader te plaatsen. Daarvoor is een blik in het verleden onontbeerlijk. In vogelvlucht zullen de belangrijkste ontstaansgronden en ontwikkelingen van het ambt worden belicht, waarbij vooral aandacht wordt besteed aan de wijze waarop de burgemeester in vroeger tijden werd benoemd. Uitvoerig komt aan de orde hoe de functie en de aanstelling van de burgemeester in de laatste 15 jaar, mede onder invloed van D'66, in de belangstelling heeft gestaan.

Niet alleen wordt de burgemeester in een historisch perspectief geplaatst, ook is het zinvol hem te vergelijken met zijn ambtsgenoten in de ons omringende landen, die voor het merendeel op directe of indirecte wijze door de lokale bevolking worden gekozen. Bij deze vergelijking past enige voorzichtigheid. De historische ontwikkeling van de bestuursstelsels in de andere westerse landen verschilt in de regel wezenlijk van de onze en het heeft daarom betrekkelijk weinig waarde om uit een vergelijking conclusies te trekken voor de benoeming van de of verkiezing van de Nederlandse burgemeester. Dat wil niet zeggen dat onderdelen van de lokale overheidsorganisatie van andere landen, na zorgvuldig te zijn gewogen voor wat betreft de Nederlandse

verhoudingen, niet zouden kunnen worden geïntroduceerd.

De oorsprong van de titel burgemeester ligt ver in de middeleeuwen. In de 12e eeuw werd in steden rechtsbedeling losgemaakt van het administratief bestuur (1). Schout en Schepenen behielden de rechtsmacht, maar het bestuur kwam toe aan de "raden", vertegenwoordigers van de stadsburgerij. In deze raden vinden de burgemeesters hun voorlopers. In plaats van raden kwamen de benamingen "burgemeesters" en "poortwachters" in zwang. Reeds aan het eind van de 13e eeuw was de titel burgemeester ingeburgerd. Het aantal burgemeesters in een stad bedroeg 2, 3 of 4. Zij werden meestal voor een periode van 1 jaar aangesteld, veelal door de landsheer, later ook met invloed van vroedschap en schepenen (2).

De afzwering van Philips II en het ontstaan van de republiek bracht geen wezenlijke verandering in de juridische relatie tussen de steden en het centraal gezag. Wel verkregen de steden die mede

de samenstelling der staten bepaalden, meer invloed in de aanwijzing van hun magistraten.

De burgemeesters behielden de leiding van de stedelijke regering en bemoeiden zich tevens met de volumtaire jurisdictie.

De Bataafse Republiek bracht een omwenteling, ook op het gebied van de gemeentelijke bestuursinrichting. De centralisatiegedachte maakte

voordien grote zelfstandigheid bezittende steden tot administratieve lichamen, ondergeschikt aan het Uitvoerend Bewind (3).

Vooraf deed dit zich gelden na de Franse inlijving. De bestuurders der steden werden van hogerhand benoemd en volgden instructies op, de invloed van de plaatselijke bevolking was miniem. In gemeenten van meer dan "5.000 zielen" werden 1 burgemeester en 4 wethouders aangesteld.

Het idee van ééenhoofdige leiding, zo kenmerkend voor het Franse stelsel, bleef ook na de vestiging van het Koninkrijk der Nederlanden gehandhaafd.

In Amsterdam trad in 1816 een reglement in werking dat sprak van een "president-burgemeester". De Grondwetten van 1814 en 1815 legden daarentegen de nadruk op autonomie voor de gemeenten.

Uitvloeisel hiervan waren de reglementen voor de steden (1824) en het platteland (1825). In de steden zou de burgemeester, evenals de wethouders, door de Koning worden benoemd uit de leden van de Gemeenteraad die daartoe aanbeveling van drie personen uit hun midden opstelden. Op het platteland werd hij door de Koning aangesteld en q.q. toegevoegd aan de raad. In de steden deelde de burgemeester het bestuur collegiaal met de wethouders maar op het platteland bezat hij, welhaast dictatoriale, eigen bevoegdheden. Groot bleef in beide gevallen overigens de afhankelijkheid van het centraal gezag.

De Grondwet van 1848 rekende af met de besluitenregering van Willem I. Voor de regeling van het bestuur in de gemeenten werd bepaald dat deze bij wet diende te geschieden. Belangrijk was ook dat de gemeenteraad de regeling en het bestuur der huishouding werd overgelaten, daarmee in de gemeente het hoogste orgaan wordend.

Van de burgemeester sprak de Grondwet niet; artikel 139 2e alinea bepaalde slechts dat de voorzitter van de raad door de Koning, ook buiten de leden van de raad, werd benoemd en ontslagen. De onder voorzitterschap van Thorbecke staande commissie tot herziening van de Grondwet had eerder (1844) geschreven: "De wet kan verordenen, dat de voorzitter door den Koning worde benoemd". Andere mogelijkheden, bijvoorbeeld verkiezing door de raad, werden dus aanvankelijk opengehouden. De Grondwetgever van 1848 heeft echter de wetgever deze vrijheid van handelen niet willen verlenen. Nadien zijn het voorzitterschap van de raad en het burgemeestersambt in de Gemeentewet van 1851 aan elkaar gekoppeld. Deze gemeentewet bepaalde tevens de bevoegdheden van de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter en lid van het college van B. en W. en als zelfstandig bestuursorgaan, onder meer belast met de handhaving van de openbare orde (zie verder par.4). In 1880 lanceerde het liberale kamerlid Van Kerkwijk een initiatiefvoorstel tot wijziging van het toenmalig artikel 59 Grondwet (nu 152). Dit voorstel

voorzag in een aanbevelingsrecht voor de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester. Het voorstel werd verworpen hoewel het merendeel der katholieken en ook de anti-revolutionairen vóór stemden. Overigens, reeds in 1878 bepleitte Kuijper: "Maakt aande bestaande misstand een einde en geeft de gemeenteraden het recht om den Koning te zeggen wien ze het liefst benoemd zagen (4)".

Bij de Grondwetherziening van 1922 is opnieuw en tevergeefs getracht de benoeming van de raadsvoorzitter aan de gewone wetgever ter regeling over te laten. Een minderheid van de Staatscommissie Oppenheim stelde voor de burgemeester rechtstreeks te verkiezen dan wel door de raad te laten benoemen. De gehele commissie was unaniem geporteerd voor een aanbevelingsrecht overeenkomstig het idee van 1880. De toenmalige regering wees zelfs een zodanig recht af, "omdat dergelijke aanbevelingen plegen beheerst te worden door te vele factoren dan dat zij een waarborg zouden schenken dat de meest geschikte persoon op de voorgrond wordt gebracht" (5). In 1931 verviel de wettelijke eis dat de burgemeester uit de ingezetenen van de gemeente diende voor te komen. Van deze wens kon al eerder in het gemeentebelang worden afgeweken, hetgeen ertoe leidde dat benoeming van buiten af praktijk werd en het ingezetenschap hoge uitzondering. Mede door D'66 en de problematiek rond het functio-

neren van de Amsterdamse burgemeester en de aanstelling van zijn opvolger, kwam in het midden van de zestiger jaren de discussie over de wijze van aanstelling van de burgemeester opnieuw op gang. Punt 1.11 van het D'66-programma vermeldde: "Ten aanzien van het burgemeestersambt is D'66 van mening dat het wenselijk zou zijn wanneer deze ambtsdrager rechtstreeks door het volk zou worden gekozen, zonder dat de doeltreffendheid van het gemeentelijk bestuur daaronder zou lijden. In ieder geval zal zo spoedig mogelijk de regeling moeten worden ontworpen waarbij de burgemeester door de Kroon wordt benoemd uit één voordracht van 3 kandidaten, opgesteld door de gemeenteraad. Een overeenkomstige regeling geldt voor de benoeming van de Commissaris van de Koningin". (6). In het ontstaansjaar van D'66 had ook een werkgroep van staatsrechtjuristen in een "Proeve van een nieuwe grondwet" geopperd het huidige artikel 152 te schrappen en zodoende de gewone wetgever de gelegenheid te geven om over de benoeming dan wel verkiezing te beslissen. Het PvdA-kamerlid Van Thijn lanceerde in 1968 een voorstel om de gemeenteraden bij de benoemingsprocedure te laten horen door de Commissaris der Koningin. Op 12 november 1968 werd dit voorstel door de Tweede Kamer afgewezen. Al eerder had ook een ambtelijke werkgroep die een eerste ontwerp van een herziene gemeentewet voorbereidde, zich tegen enige inspraak van de gemeenteraad

gekeerd, vanwege vermeende strijd met de Grondwet (7). Terwijl in de literatuur in volle hevigheid de discussie over al dan niet rechtstreekse verkiezing van de burgemeester losbarste, toonde een initiatiefvoorstel van de PvdA-kamerleden Van Thijn en Franssen van 20 oktober 1969 overduidelijk aan dat inspraak van gemeenteraden zowel door voor- als tegenstanders van de gekozen burgemeester als een eerste stap op weg daartoe werd beschouwd. Dit voorstel werd door een kamermeerderheid van confessionele partijen en VVD verworpen, juist om de achterdeur naar de gekozen burgemeester stevig op slot te doen. Het voorstel behelsde een wettelijk recht van aanbeveling voor de gemeenteraad en ging dus minder ver dan de wens van D'66 om een voordrachtsrecht voor de raad te creëren. Terwijl in 1968 de PvdA zich nog een tegenstander had getoond van de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester "omdat het bureaucratische elementen de democratische vormgeving zouden overschaduwden" (8) stelde haar congres in 1970 echter dat "een werkelijke democratisering van het gemeentelijk bestuur" slechts kan worden bereikt door een verkiezing van de burgemeester door de bevolking (9). Een jaar later stelden ook PSP en PPR zich op dit standpunt.

De Staatscommissie Cals-Donner, die tot taak had een algehele herziening van de Grondwet voor te bereiden, meende in grote meerderheid dat de Kroonbenoeming van de burgemeester uit de Grond-

wet diende te verdwijnen, zodat de wetgever zich over deze problematiek zou kunnen buigen. In haar "Nota inzake het Grondwetherzieningsbeleid" volgde de regering Den Uyl deze redenering. Een door de Tweede Kamer aangenomen motie-Tilanus (10) wenste echter de door de Kroon benoemde burgemeester als een "vast ankerpunt" in de Grondwet gehandhaafd te zien. Voor dit feit gesteld trok de regering de conclusie en diende het ontwerp-artikel 7.8 in: De Commissaris van de Koningin en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.

Zowel een amendement-Stoffelen als een van Brinkhorst, respectievelijk om artikel 7.8 te schrappen en om de C. de K. en de burgemeester aan te wijzen bij volgens de wet te stellen regels, werden bij de behandeling van de Grondwetsherziening door de Tweede Kamer verworpen.

Ontwerp-artikel 7.8 behaalde zowel in de eerste als in de tweede lezing in beide kamers der Staten-Generaal de benodigde meerderheid en is in de definitieve nummering van de tekst van de nieuwe Grondwet van februari 1983, artikel 131 geworden.

Bovenstaande toont in voldoende mate aan hoe de materie van de aanstelling van de burgemeester in beweging was. Nu de nieuwe Grondwet op 17 februari 1983 in werking is getreden, lijkt er vooralsnog weinig zicht op de direct of indirect gekozen burgemeester.

In mei 1982 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet van Agt II echter een staatscommissie - Biesheuvel ingesteld, die de regering zal adviseren over onder meer het vraagstuk van de gekozen burgemeester. De aandacht voor de democratische legitimatie van de burgemeester is dus nog niet verslapt. Ook in de literatuur is na de democratiseringsgolf van de jaren zestig de roep om de gekozen burgemeester niet verstomd, al lijken de voorstanders minder radicaal dan weleer (11).

Illustratief is tenslotte ook de geschiedenis van de inspraak van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester. In 1972 werd de Commissaris der Koningin in zijn ambtsinstructie (12) verplicht om, alvorens een aanbeveling te doen, de gemeenteraad te horen omtrent zijn gevoelens met betrekking tot de eisen van bekwaamheid en geschiktheid die aan te benoemen burgemeester dienden te worden voorgesteld. Hieruit vloeide de zogenaamde profielschets voort. Vele gemeenteraden namen hier geen genoegen mee en installeerden zogeheten vertrouwenscommissies die, door de politieke lobby in Den Haag op de hoogte gesteld van de namen van sollicitanten, kandidaten uitnodigden voor een gesprek. Zodoende werd de commissaris een advies omtrent de persoon van de nieuwe burgemeester verstrekt. Verschillende commissarissen der Koningin werkten hieraan mee en de minister van Binnenlandse Zaken in het

kabinet den Uyl, de Gaay Fortman, verklaarde in Tweede Kamer: "daar waar de inspraak duidelijk wijst in de richting van één bepaalde kandidaat - en die kandidaat is bekwaam - een klein detail dat nochtans niet verwaarloosd moet worden - blijft voor de Kroon bijna niets anders over dan die kandidaat te benoemen" (13).

In 1978 riep minister Wiegel deze experimenten een halt toe, mede met het oog op de privacy van de kandidaten en de verdeling van de burgermeestersposten over de landelijke politieke partijen naar evenredigheid van de samenstelling der Tweede Kamer. Minister van Thijn en zijn D'66-opvolger Rood, ontwikkelden in 1982 wederom plannen die de positie van de vertrouwenscommissies versterkten. Deze beperkte inspraakregels zijn inmiddels onder het bewind van minister Rietkerk in werking getreden (14). De herbenoeming van de burgemeester is buiten deze inspraak gebleven. Volgens de Werkgroep Herziening Gemeenterecht (15) zullen inspraakvormen te zijner tijd een wettelijk kader moeten krijgen. Wijziging per minister wordt daardoor ook beteugeld.

Zoals hierboven reeds gesteld bestaan er in de inrichting van de diverse Europese Staten grote verschillen zodat het moeilijk is om werkbare vergelijking te maken.

Wij moeten eerst vaststellen, dat het instituut "gemeente" in verschillende West-Europese landen

toch vaak iets geheel anders inhoudt dan onze Nederlandse gemeente. Daarbij komt nog dat de plaats die de burgemeester binnen dat systeem inneemt, ook nog afwijkt van de Nederlandse situatie. Om een goed inzicht te verschaffen is ook de informatie opgenomen over de taak en bevoegdheden van de burgemeester. Een overzicht van de wijze waarop de burgemeester gekozen of benoemd wordt zonder die aanvullende gegevens zou weinig verduidelijken. De belangrijkste bron voor het volgend overzicht is Kortmann(16).

België en Luxemburg

De Belgische burgemeester wordt benoemd door de Kroon, overeenkomstig een officieuze aanbeveling van de raadsmeerderheid.

De burgemeester moet als hij geen raadslid is voldoen aan de eisen van actief kiesrecht. Gebruikelijk is dat het raadslidmaatschap aan het ambt verbonden is. De zittingsduur is 6 jaar (conform de raadstermijn).

De burgemeester ontvangt een wedde, welke op voorstel van de raad door de hogere overheid wordt vastgesteld.

De positie van de Belgische burgemeester binnen het functioneren van de gemeentelijke organen is in grote mate vergelijkbaar met die van zijn Nederlandse collega.

De Belgische gemeente heeft in het algemeen minder taken en bevoegdheden dan een Nederlandse gemeente met name op het gebied van Ruimtelijke

Ordering, de Woningbouw en het Verkeer. De centralisatie is in België groter.

De burgemeester is in België wel het gemeentelijk orgaan dat - behoudens uitdrukkelijke aanwijzing anderszins - met de medebewind-taken is belast. Het burgemeesterschap is een nevenfunctie.

De Luxemburgse situatie vertoont veel overeenstemming met de Belgische (staat in een enkel geval nog dichter bij de Nederlandse situatie). Daarom is afgezien van een uitgebreide behandeling.

Frankrijk

De Franse maire wordt - in tegenstelling tot zijn Belgische collega - niet aanbevolen, maar gekozen door en uit de raad.

Doordat hij uit de raad komt, valt zijn zittingsduur in het algemeen samen met die van de raad. Voor zijn kosten ontvangt de maire een schadeloosstelling en representatievergoeding.

De maire bereidt de raadsvergadering voor en voert raadsbesluiten uit, waarbij de "adjoints" slecht zijn "helpers" zijn. Hij kan taken aan zijn adjoints delegeren; er is echter geen sprake van collegiaal bestuur.

De maire staat bij de uitvoering van wetten en besluiten van hogere organen (zelfbestuur) onder controle van de préfet, een staatsambtenaar, sedert kort commissair de la république genaamd. Er is een groot aantal nationale rege-

lingen welke opdrachten inhouden aan de maire. In dit verband is het noodzakelijk om er op te wijzen dat de préfet de maire kan schorsen en dat de President de maire kan ontslaan. Ook in Frankrijk is sprake van een nevenfunctie, die vaak gecombineerd wordt met het lidmaatschap van het parlement, of het Conseil-General (soort Provinciale Staten).

Overigens heeft de huidige Franse regering een wetsontwerp ingediend dat de invloed van de gemeenten wil vergroten (decentralisatie) terwijl de grote invloed van de préfet volgens het ontwerp zal afnemen.

Duitsland

De Duitse situatie is in vergelijking met de Nederlandse en de hiervoor besproken landen nogal ingewikkeld.

Er treden sterke verschillen op tussen de verschillende Länder.

Hierna wordt daarom zo veel mogelijk een en ander uitgesplitst.

De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen in Baden-Württemberg, in sommige Länder gekozen uit de raad, in andere Länder wel door maar niet noodzakelijkerwijs uit de raad.

In de meeste Länder moet de burgemeester inwoner van de gemeente zijn doch in enige ander niet. De ambstermijn is sterk variërende, waarbij in die gevallen waar het om een beroepsburgemeester

gaat, deze termijn langer is (6-12 jaar).

In een aantal Duitse Länder komen meerdere burgemeesters voor, vandaar termen als Ober-Bürgermeister, Erlse-Bürgermeister, Regierende-Bürgermeister.

In Duitsland is in gemeenten met meer dan 10.000 inwoners het burgemeesterschap een beroep (hoofdfunctie).

Hij geniet dan ook een wedde, welke door de raad is vastgesteld.

De bevoegdheden van de burgemeester zijn moeilijk in kort bestek te schetsen gezien de vele en grote verschillen.

Opvallend zijn: de splitsing van het burgermeesterschap en het voorzitterschap van de raad in de steden van Sleeswijk Holstijn en Hessen, terwijl in Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen men naast de burgemeester de Stadt- of Gemeindedirektor kent, die met de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten is belast.

Deze gecompliceerde organisatie geeft natuurlijk ook allerlei verschillen in de bevoegdheden en taken van de burgemeester in de verschillende Länder.

Engeland

De situatie in Engeland, en men kan wel stellen in de Angelsaksische en Scandinavische landen, wijkt erg sterk af van onze Nederlandse.

De burgemeester wordt door de raad gekozen. Hij

is voorzitter van de raad (In kleinere gemeenten noemt men hem chairman, in grote steden Lord Mayor). Hij dient daarvoor een passief kiesrecht voor de Council te bezitten en dient gedurende zijn ambtsperiode alle andere politieke functies neer te leggen. De ambtsperiode is 1 jaar kort. Het betreft dan ook een functie met een honorair karakter, waarvoor een schadeloosstelling en representatievergoeding wordt toegekend. Zijn politieke invloed mag groot zijn, doch de feitelijke uitvoerende taken berusten bij de town-clerc.

Zoals in paragraaf 3.2.1. reeds werd geconstateerd, houdt de functie van de burgemeester in de diverse besproken landen iets geheel verschillends in. Het is dan ook de vraag of de modellen voor de keuze of benoeming van de burgemeester, welke deze landen kennen, van belang zijn voor deze studie. Deze vraag moet in het algemeen ontkenkend worden beantwoord. Als er toch een algemene lijn naar voren dient te worden gehaald, dan kan geconstateerd worden, dat in verreweg het grootste aantal van de besproken gevallen, de invloed van de gemeenteraad op de keuze of de benoeming van de burgemeester van doorslaggevende betekenis is, ongeacht de zwaarte van zijn bevoegdheden.

4. EEN ANALYSE VAN HET BURGEMEESTERSAMBT

Voorstellen tot wijzigingen in het bestaande systeem van centrale aanwijzing van de burgemeester zijn slechts zinvol wanneer inzicht bestaat in de taken en bevoegdheden van de burgemeester, zijn functioneren in de gemeentelijke praktijk en zijn relatie met de partijpolitiek. Op basis van dit inzicht in de burgemeester anno 1983 kan ook een indruk worden verkregen van de eventuele gevolgen voor de inhoud van het ambt wanneer het benoemingsstelsel zou worden gewijzigd. In onderstaande wordt een vluchtige schets gegeven van de burgemeester van vandaag. Achtereenvolgens komen aan bod:

- de wettelijke taken en bevoegdheden;
- de positie van de burgemeester t.o.v. andere bestuursorganen binnen de gemeente;
- de burgemeester als politicus.

De burgemeester is allereerst voorzitter van de gemeenteraad (artikel 72, lid 1 Gemeentewet). Hij is belast met de uitvoering van de raadsbesluiten, hij belegt de raadsvergaderingen en handhaaft de orde tijdens deze bijeenkomsten. Alle stukken aan de raad gericht, ontvangt en opent hij en brengt hij ter vergadering. Deze laatste taak zou overigens beter kunnen worden overgelaten aan de secretaris, die immers dient toe te zien op een goede administratie.

De burgemeester tekent, met de secretaris, alle stukken die van de raad uitgaan. Al is hij g.g. geen lid van de raad, hij heeft als voorzitter wel raadgevende stem, hetgeen hem er toe in staat stelt om aan de discussie deel te nemen. De burgemeester is wel lid van het college van B. & W. en tevens voorzitter daarvan (artikel 97 lid 1). Hij heeft zelfs een beslissende stem indien bij herstemming in het college de stemmen staken over onderwerpen die niet het karakter dragen van benoemingen etc. (artikel 98 lid 3). Als lid van het college en als zelfstandig bestuursorgaan bezit de burgemeester dezelfde verantwoordingsplicht t.o.v. de raad als de wethouders (artikel 129).

Gelijke verplichting als met betrekking tot de uitvoering van raadsbesluiten, opening en ter tafel brengen van stukken en het signeren van besluiten en stukken bestaat voor de burgemeester ook als voorzitter van het college.

De burgemeester is tevens zelfstandig bestuursorgaan (artikel 1 jo. artikel 167). Zijn belangrijkste taak als bestuursorgaan ligt in het handhaven van de openbare orde. Hadden vóór 1851 in de steden B. & W. en op het platteland burgemeester en assessoren het oppertoezicht over de "dagelijksche gewone police", Thorbecke meende dat de ordehandhaving in kritieke situaties beter in één hand kon worden gelegd. In 1851 werd de burgemeester exclusief deze taak opgedragen.

Dat hij daarbij uitdrukkelijk niet als gemeentebestuurder werd beschouwd maar optredend voor de centrale overheid, getuigt het feit dat het, ondanks felle discussie in 1931, tot 1969 heeft geduurd voordat het openbare ordebeleid van de burgemeester onder de verantwoordingsplicht van artikel 129 kwam te vallen (1). In gemeenten van meer dan 25.000 inwoners heeft de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan ook de leiding, de organisatie en het beheer van de gemeentepolitie (artikel 3 Politiewet). Ex artikel 35 Politiewet fungeert de burgemeester als hoofd van de politie ter plaatse voor de handhaving van de openbare orde en staat het dienstdoende politieapparaat onder zijn bevel, ongeacht of het betreft gemeente- dan wel rijkspolitie.

Ook de gemeentewet kent bepalingen omtrent de openbare orde, de artikelen 218-227. Het staatsnoodrecht van artikel 219 en 220 verleent de burgemeester verregaande bevoegdheden, zelfs van verordenende aard (2).

Sinds 1931 kan de burgemeester ook worden aangewezen als uitvoerder van door hogere organen opdragen taken (rijk of provincie). Al voor 1931 was het overigens praktijk dat de burgemeesters in tal van wetten en maatregelen opdrachten werden gegeven betreffende uitvoering en toezicht. Vandaag de dag verlangt een groot aantal wetten de medewerking van de burgemeester. Zo noemde de V.N.G. in een overzicht uit 1978 liefst 61 wetten, in-

structies en besluiten waarin taken en bevoegdheden van de burgemeester zijn opgenomen. Voorbeelden: Oorlogswet, Wet Bescherming Bevolking, Wet op Lijkbezorging, Kernenergiewet, Vleeskeuringsdienst, Krankzinnigenwet, Drank- en Horecawet, Brandweerwet, Vuurwapenwet, Bioscoopwet, Vreemdelingenwet, Wet op de Kansspelen, Woonwagewet, Leerplichtwet, Besluit regeling taak van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Sinds de zogenaamde 3-kringenleer, die er van uitging dat een taakstelling altijd terug te voeren was op één kring, rijk, provincie of gemeente en dus niet door meerdere kringen tegelijk kon worden behartigd, is verlaten, wordt de burgemeester ook in medebewind gezien als handelend orgaan der gemeente.

Zijn handelen valt ook dan onder artikel 129 lid 2 Gemeentewet.

Als bewaker van het algemeen belang kan de burgemeester nog worden beschouwd als het gaat om zijn verplichting (artikel 76) om besluiten van raad en college, die naar zijn mening in aanmerking komen voor vernietiging door de Kroon, niet uit te (doen) voeren maar te schorsen en voor te dragen voor vernietiging. In de praktijk komt dit zelden of nooit voor (3).

Tenslotte vertegenwoordigt de burgemeester de gemeente in en buiten rechte. Volgens artikel 77 en 78 treedt hij op in rechtsgedingen en buitenrechtelijke rechtsbehandelingen, dus bij

processen waar de gemeente bij betrokken is en bij contracten die de gemeente afsluit.

Al bleven de taken en bevoegdheden van de burgemeester nagenoeg gelijk aan die van 1851, toch is de burgemeester in zijn functie aan veranderingen onderhevig geweest. Gelijk op met de maatschappelijke evolutie, die er voor zorgde dat het bestuur van de gemeente intensiever en veelomvatter is geworden, heeft de inhoud van het burgemeesterschap een wijziging ondergaan. Was de burgemeester in eerste instantie vooral gezagsdrager en "burgervader", hetgeen zich voornamelijk manifesteerde in zijn raadsvoorzitterschap, zijn orde-beleid en zijn representatie, de laatste decennia treedt hij vooral op de voorgrond als promotor, manager en coördinator van het gemeentelijk beleid. De beleidsmatige aspecten van het burgemeesterschap komen sterk naar voren. Naast de "rollen" als gezagshandhaver, volgzzaam bestuurder en eerste burger, onderscheidt Faber (4) daarom ook nog een tweetal andere elementen aan het modern burgemeesterschap, namelijk hoofd van het gemeentelijk apparaat en promotor. Ook heeft hij de feitelijke leiding van het gemeentelijk ambtelijk apparaat, (5) wat hem de positie geeft van het knooppunt in de gemeentelijke bureaucratie. In verschillende onderzoeken is gebleken dat de burgemeester zichzelf een leidende functie en de grootste invloed in het college toekent, hetgeen

te maken heeft met onder meer een betere informatievoorziening dan welke de wethouders ter beschikking staat (6). Dit kan te maken hebben met het uitgebreide net van contacten dat een modern burgemeester met provincie en Den Haag onderhoudt, in het belang van de gemeente én van zichzelf.

Naarmate de gemeente groter wordt houdt de burgemeester zich steeds minder bezig met het voorbereiden van het beleid over de gehele linie, maar beperkt hij zich tot het geven van de algemene leiding aan het gemeentelijk bestuurlijk gebeuren. Ook in een grote stad blijft echter zijn rol van promotor van belang (7). Het verschil in karakteristiek naar de grootte van de gemeente maakt het moeilijk om in algemene termen van "de burgemeester" te spreken en dan ook steeds hetzelfde te bedoelen.

Men vraagt het onmogelijke van een burgemeester als men verwacht dat hij "boven de partijen" staat en "neutraal" is. Het beleid dat een burgemeester voorstaat is uiteindelijk altijd terug te voeren op principiële keuze-momenten van politieke aard. Deelnemen aan het overheidsbestuur is bovendien per definitie en politieke bezigheid omdat het visie op de toekomst veronderstelt en beslissingsmacht over anderen verleent. Het besef dat de burgemeester zich niet buiten de (gemeente-) politiek kan houden, is ook in burgemeesters-

kring zelf doorgedrongen; het doen van politieke keuzen wordt daar zelfs aanbevolen "opdat er geen onduidelijkheid over zijn politieke kleur in de gemeente ontstaat" (8).

Het beleid rondom de burgemeesterbenoeming heeft dit besef bijgedragen. Burgemeesters worden op grond van meerdere criteria benoemd. Niet in de laatste plaats telt mee de politieke overtuiging. Vooral na 1945 is de burgemeestersbenoeming onderdeel van het politieke spel geworden (9).

Grotere politieke partijen hebben in dit politieke spel recht op een aantal burgemeesters van dezelfde kleur naar rato van de sterkte van de partijen in de Tweede Kamer. Dit noemt men wel het evenredigheidsstelsel. Partijen eisen burgemeesters op en claimen plaatsen omdat zij menen daar recht op te hebben. De slag om de burgemeesters heeft verschillende redenen.

Zo kan het vormen van een kader van beroepsbestuurders voor een partij van groot belang zijn en ook machtsvorming op lokaal niveau als doel op zichzelf. Van burgemeesters wordt verwacht dat zij hun politieke macht zullen aanwenden "om de verwerkelijking van de doelstellingen van de partij een stap dichterbij te brengen" zoals de P.v.d.A. meent (10). Naarmate burgemeesters zich ontwikkelden tot plaatselijke politici, is hun politieke kleur van steeds groter belang geworden. Zo waren in 1981 nog maar 5 burgemeesters in Nederland te vinden waarvan de politieke overtui-

ging niet kon worden vastgesteld. In 1972 waren er nog 33 partijloze burgemeesters (11).

Interessant is ook dat burgemeesters met een politieke achtergrond kennelijk grotere carrière-mogelijkheden bezitten (12) en ook steeds vaker worden gerecruteerd voor het ambt (13). In een recent onderzoek van Derksen bleek dat 23% van de ondervraagde burgemeesters regelmatig partij-vergaderingen in de plaatselijke afdeling bezoeken en liefst 33% staande de ambtsperiode functies binnen hun partij bekleden.

Enige aandacht behoeft tenslotte de positie van de burgemeester in een programcollege. De politisering van het lokaal bestuur, na de jaren zeventig bijna een verworvenheid, heeft er zorg voor gedragen, dat in vele gemeenten een programcollege (een college dat op basis van een door de raadsfracties gemaakt beleidsakkoord tot stand komt) is ontstaan (14). Vaak stoelt een dergelijk college op een (beperkte) raadsmeerderheid, terwijl een minderheid "oppositie" voert. De positie van de burgemeester in dit college tegenover een in blokken uitgesplitste raad is buitengewoon moeilijk. Het collegeakkoord wordt praktisch in geen gemeente opengesteld in overleg met de burgemeester. Toch wordt hij door dit program mede aangesproken. Door de raadsmeerderheid zal van de burgemeester worden verlangd, dat hij in het kader van zijn coördinerende functie de grote

lijnen van het programma, de hoofdlijnen van beleid, coördineert en uitvoert. De burgemeester wordt als het ware het program onder de neus geduwd, vaak nog zonder dat hem gevraagd wordt of hij genegen is het uit te voeren.

De wethouders worden op de eerste dinsdag in september na de gemeenteraadsverkiezingen door de raad verkozen juist om dit program uit te voeren. Zij ontleen aan dat program als het ware hun materiële legitimatie. Dit alles geldt voor de burgemeester niet.

Vaak, en men leest dit ook in D'66-gemeenteraads-programma's, wordt er dan ook in grotere gemeenten naar gestreefd, dat de burgemeester niet betrokken is bij de portefeuilleverdeling en slechts zijn wettelijke taken beheert.

Op het eerste gezicht komt dit de democratisering van het lokaal bestuur ten goede. De invloed van de gekozenen neemt toe, die van de benoemde functionaris evenredig af. Echter moet onder alle omstandigheden worden afgezien van de deskundigheid, het inzicht en de ervaring van de benoemde burgemeester? Indien een burgemeester "sympatiseert" met het program, lijkt er niets op tegen hem te belasten met een volwaardige politieke portefeuille. Dit geldt al snel wanneer het collegeprogram een compromis-karakter draagt (bijv. bij een afspiegelingscollege) of wanneer de burgemeester zich kan herkennen in de politieke kleur van het te vormen college. Wellicht behoeft de burgemeester

dan ook niet in de onderhandelingsfase aan de zijlijn te staan. Een burgemeester die meewerkt aan de tot stand koming van een politiek programma, dat hij onderschrijft en dat gegrond is op de wensen van fracties die in de gemeenteraad een meerderheid van de kiezers representeren, is een versterking van de lokale democratie in vergelijking tot een burgemeester die wel politiek bedrijft maar zijn uitgangspunten niet etaleert.

In alle gevallen zal de burgemeester, zolang hij raadsvoorzitter is, de democratie moeten waarborgen en daarbij vooral waken voor de belangen van de raadsminoriteit.

5. ARGUMENTEN VOOR EN TEGEN DE VERKIEZING VAN EEN BURGEMEESTER

De afgelopen jaren is er veelvuldig gediscussieerd over bovenstaande vraag.

De toestand in Amsterdam bij het aftreden van van Hall en het optreden van D'66 waren daar niet vreemd aan. Het is natuurlijk gewenst om in deze studie de belangrijkste argumenten pro en contra de gekozen burgemeester nog eens onder de loupe te nemen.

Uitgangspunt bij de voorstanders van een gekozen burgemeester is, dat in een democratie iedereen die politieke macht bekleedt direct of indirect door de bevolking gelegitimeerd dient te zijn. De benoeming van de burgemeester is daarom in strijd met de beginselen van de democratie en leidt tot onduidelijk gemanipuleer van politieke partijen om in het verborgene de kansen van een kandidaat van hun richting optimaal te maken(2,5). De huidige structuur is dan ook niet als redelijk en rustig afgewogen te beschouwen doch als een resultante van historische ontwikkelingen (1). De eerste burger wordt door anderen dan die van de eigen gemeenschap gekozen hetgeen ook in internationaal verband gezien een vreemde situatie is (1,7).

Met het verlaten van de oude centralisatiegedachte is het gewenst om de verkiezing ook naar de burgemeester door te trekken.

Het zwaartepunt van de taak van een burgemeester

ligt nu in werkzaamheden als orgaan van de gemeente en de benoeming dient dan ook te berusten in handen van de kiezer of van de gemeenteraad (1,3,5,7). Enkelen zijn daarbij van mening, dat representatie door een gekozen burgemeester de burgers meer een gevoel van saamhorigheid geeft met het gemeentebestuur, dan het optreden van een benoemde burgemeester (11).

Met de gekozen burgemeester doet automatisch de volle verantwoordingsplicht zijn intree, niet alleen in de wet maar ook in de praktijk (1,2,4). Er bestaat namelijk een discrepantie tussen de feitelijke invloed en de bevoegdheden van de burgemeester enerzijds en zijn "beperkte" verantwoordelijkheid anderzijds. Benoeming van de burgemeester die voor het door hem gevoerde bestuur verantwoording schuldig is aan de raad, die geen invloed heeft op zijn komen en gaan, geeft aan de verantwoordingsplicht een hybridisch karakter (1,2,6). Volgens velen kan een gekozen burgemeester beter functioneren omdat hij een "achterban" heeft, vanwege de mogelijkheden welke dat biedt tot terugkoppeling. Diegenen die deze stelling onderschrijven vinden dan ook dat een burgemeester best plaatselijk politiek gekleurd mag zijn.

Een gekozen burgemeester zal ook meer dan tot nu toe zijn deskundigheid ten dienste stellen van de burgerij, van wie hij direct of indirect voor zijn verkiezing afhankelijk is (1,2,4). De benoe-

ming van de burgemeester heeft tot gevolg gehad, dat het type carrière-burgemeester naar voren gekomen is; waaruit voortvloeit dat bij een benoeming niet uitsluitend het gemeentelijk belang op de voorgrond staat maar dat ook de maatschappelijke en financiële belangen van de carrière-burgemeester in geding komen (2).

Als belangrijke bezwaren verbonden aan het systeem van de benoemde burgemeester worden nog genoemd: dat hij of zij in een college op meerderheids- of minderheidsbasis een representatieve functionaris zonder portefeuille dreigt te worden, die louter als gespreksleider en coördinator van raad en college werkzaam is (5) en dat in die gevallen waar bij afgeweken wordt van de profielschets (hoorsysteem), hetgeen nog vaak voorkomt en dan op voor de raad meestal onbekende gronden, er veel kritiek loskomt.

Bovenstaande argumenten van de voorstanders voor de gekozen burgemeester kan men herleiden tot een viertal hoofdlijnen te weten:

- a. het principiële uitgangspunt dat een bestuurder direct of indirect gekozen dient te zijn;
- b. de voordelen verbonden aan het verkiezen van de burgemeester voornamelijk op het vlak van de verantwoordingsplicht;
- c. de nadelen verbonden aan de benoemde burgemeester waarbij vooral het verschil in doelstellingen tussen burgemeester en gekozen volksvertegenwoordigers als gevaar worden onderkend;
- d. het hebben van een achterban.

Bij discussies onder tegenstanders van het systeem van de gekozen burgemeester zoals bijvoorbeeld in het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, wordt als een van de essentiële kenmerken van het burgemeestersambt telkenmale de "onafhankelijkheid" genoemd. Men is dan van oordeel dat die onafhankelijkheid alleen maar bereikt kan worden door benoeming van de burgemeester door bijvoorbeeld de Kroon, maar in ieder geval niet door de gemeenteraad. Benoeming is een waarborg voor de onafhankelijke positie van de burgemeester vindt men (10). Verkiezing van de burgemeester zal ertoe leiden dat deze vóór alles zal zijn een man van de partij voor wie de beginselen van de partij van wier gunst hij in het bijzonder afhankelijk is, zwaarder zullen wegen dan de niet partijgebonden algemene belangen van de plaatselijke gemeenschap. Het politieke karakter van het ambt wordt versterkt en de onpartijdigheid komt in gevaar (1,2,9,10).

Verkiezing van de burgemeester verscherpt de scheiding tussen de politieke partijen (1). Sommigen vinden verkiezing dan ook een verzwakking van de democratie (1).

Daarnaast is men bang dat vooral in kleine gemeenten de gekozen burgemeester niet alleen afhankelijk is van de kiezer (wat niet erg is) maar van groepen en personen (1). Men vindt het dan ook een groot bezwaar als een burgemeester plaatselijk politiek gekleurd is.

Een ander facet is de kwaliteit. Verkiezing geeft niet de zekerheid dat betere kandidaten naar voren komen (1). In kleine gemeenten zouden geschikte kandidaten wel eens kunnen ontbreken en in grote gemeenten zouden wel eens een zeer beperkt aantal kandidaten beschikbaar kunnen zijn (1,2). Omdat in deze visie verkiezing van de burgemeester geen enkele waarborg inhoudt dat een deskundige naar voren komt, zal een versteviging van de invloed van het ambtelijk apparaat (en daarmee tevens van de bureaucratie) op het bestuur het gevolg zijn. De afstand tussen de raad en de executieve wordt groter met een verplaatsing van het zwaartepunt naar de ambtelijke leider (1,2,8,9,). De continuïteit in het gemeentelijk bestuur zou in gevaar kunnen komen wanneer zowel de burgemeester als de wethouders voortdurend wisselen (2).

De vrees bestaat, dat de decentralisatie, welke reeds in gevaar verkeert, in nog groter gevaar komt, omdat de centrale overheid bij afwezigheid van invloed op de aanwijzing van de burgemeester eerder geneigd zal zijn tot deconcentratie en - in zoverre zij decentralisatie handhaaft- tot verscherping van het uitgeoefende toezicht (1,2,9). In dit verband wordt met name de taak van de burgemeester bij het handhaven van de openbare orde gezien als een taak welke het lokale belang overstijgt. De taken van de burgemeester - juist op het gebied van politie en openbare orde- worden

dan ook vaak genoemd als redenen waarom de invloed van de centrale overheid op de burgemeester en zijn aanwijzing van belang is.

Het wordt verder als een bezwaar ervaren, dat bij verkiezing van de burgemeester, en zeker bij rechtstreekse verkiezing, relatief kleine politieke groeperingen van de burgemeestersfunctie verstoken kunnen blijven, zeker indien de aanhang van deze groeperingen niet geconcentreerd in een of meerdere regio's woont doch over het hele land verspreid (het verschil tussen SGP/GPV/RPF/CPN enerzijds en D'66/PPR/PSP anderzijds). Vast staat, dat een systeem met een al dan niet rechtstreeks gekozen burgemeester in het voordeel is voor de twee grootste politieke partijen in Nederland. Voor de PvdA in de meeste grote steden en voor het CDA op het platteland.

Tenslotte rijst bij de directe verkiezing van de burgemeester door de ingezetenen de vraag hoe eventuele conflicten tussen die burgemeester en de eveneens gekozen raad zullen moeten worden opgelost. Daarbij wordt de ontwikkeling versterkt, waarbij het overwicht van het bestuurscollege op de volksvertegenwoordiging toeneemt (2,8).

Ook deze argumenten tegen de gekozen burgemeester kunnen in een viertal hoofdgroepen worden samengevat t.w.:

- a. de onafhankelijkheid van de burgemeester wordt als wenselijk ervaren en deze onafhankelijkheid is alleen maar te bereiken bij benoeming door de centrale overheid;

- b. aan de verkiezing van de burgemeester is een aantal nadelen verbonden van meer praktische aard zoals: onzekerheid over kwaliteit en voldoende kandidaten, toename van de bureaucratie, minder vertrouwen hogere overheid in lokaal bestuur;
- c. aan de directe verkiezing door de ingezetenen is nog als bezwaar verbonden het mogelijk conflict tussen bestuur en volksvertegenwoordiging in een ander bestuurlijk (presidentieel) systeem;
- d. het hebben van een eigen achterban.

In de kakafonie van opinies welke in de afgelopen decennia naar voren werden gebracht, valt het op dat er weinig inzicht bestaat over de wijze waarop een gemeenteraad -die met een burgemeesters-benoeming te maken heeft of kortgeleden te maken heeft gehad- tegen de huidige gang van zaken aankijkt. Niet of de uiteindelijke burgemeester op 8 of 9 punten wel en 1 of 2 punten niet conform het opgegeven profiel is, maar of men van mening is dat men een wezenlijke bijdrage levert of heeft kunnen leveren ten aanzien van de keuze.

Daarbij zal het waarschijnlijk niet als bezwaarlijk worden beschouwd dat de burgemeester niet uit de raad afkomstig is maar wel dat hij niet door "de eigen kring geroepen is" (11). Veldhuizen trekt bijvoorbeeld de parallel tussen de wijze waarop een parochie en een (kerkelijke) gemeente aan hun geestelijke leidslieden komen "De pastoor gezonden de dominee gehaald maar beiden: zelden

uit eigen plaatselijke kring", en beiden vakbekwaam.

Men kan niet stellen dat de gehaalde dominee minder goed functioneert dan de gezonden pastoor. Voordeel van eerstgenoemde figuur is dat juiste of onjuiste keuze, tevredenheid of ontevredenheid, slechts kan leiden tot een oordeel over zichzelf. Het principiële voordeel ligt in de wijze waarop wordt benoemd en niet in de benoemde zelf. Met deze visie in gedachten kan worden gezocht naar een goed en werkbaar model, waarbij de plaats van de burgemeester in het bestuur de belangrijkste voorwaarde is waarop de uiteindelijke keuze dient te worden gebaseerd.

6. GEDACHTEN OVER HET GEMEENTELIJK BESTUURSSYSTEEM

De rol die de burgemeester in het gemeentelijke bestuurssysteem vervult kan niet los worden gezien van de rol van het college van burgemeester en wethouders en evenmin van die van de gemeenteraad. Voorstellen over het burgemeestersambt dienen daarom te passen in een algemeen beeld van het gemeentelijke bestuurssysteem. Deze notitie over de keuze van de burgemeester is echter niet de juiste plaats voor een min of meer volledige uiteenzetting over het lokale bestuur zoals Democraten zich dat zouden willen ontwikkelen, het blijft hier dus bij een schets.

Een beschouwing over de verdeling van de rollen binnen het gemeentebestuur kan op zijn beurt niet los worden gezien van de taken die de gemeente te vervullen heeft en de mate van vrijheid die daarbij aan het bestuur wordt overgelaten. Deze notitie is evenmin de juiste plaats om uitvoerig op deze problematiek in te gaan.

Last but not least zij vermeld dat voorstellen en ideeën over de inrichting en het functioneren van het bestuur moeten worden gezien in het licht van het doel van de partij: "de radicale democratisering van de samenleving en het politieke bestel".

Democratisering geeft de meeste kans dat besluiten tot stand komen die, binnen de gemeenschap waarvoor of namens wie zij worden genomen, in

ruime kring intemming of althans begrip ontmoeten.

Het streven naar democratisering wordt zeer bevorderd door aan de gemeenten zoveel mogelijk ruimte over te laten om de eigen problemen op te lossen: wie wil democratiseren zal moeten decentraliseren. Aan het oplossen van de eigen problemen zijn twee aspecten te onderscheiden. In de eerste plaats heeft het betrekking op het erkennen van problemen en het stellen van prioriteiten, in de tweede plaats heeft het betrekking op het kiezen van een oplossing voor een bepaald probleem. Decentralisatie naar de gemeenten kan zowel vergroting (herstel) van de gemeentelijke autonomie inhouden als ook verruiming van de gemeentelijke beleidsvrijheid met betrekking tot taken die tot het terrein van medebewind blijven behoren.

Het alom beleden streven naar decentralisatie zou voor de gemeenten in een grotere mate van zelfstandigheid moeten resulteren. In financieel opzicht zal dit moeten blijken uit vermindering van het aantal en het volume van de vele specifieke uitkeringen, ten gunste van een hogere algemene uitkering en mogelijk een ruimer eigen belastinggebied. Verder zal grotere zelfstandigheid moeten blijken uit minder gedetailleerde voorwaarden waaronder specifieke uitkeringen worden verleend en uit meer globale regels voor het provinciale toezicht op de gemeenten.

Deskundigen op elk specifiek gebied zullen zich tegen decentralisatie blijven keren. Voor specialisten die vanuit een centraal punt de beste oplossing voor een probleem denken te kunnen aangeven is het moeilijk aanvaardbaar dat het probleem niet overal op die manier wordt aangepakt of dat het zelfs niet de juiste prioriteit krijgt.

Vanzelfsprekend kan de zelfstandigheid van de gemeenten niet op elk terrein even groot zijn. De begrenzing van de zelfstandigheid hangt samen met de aanvaardbaarheid van verschillen tussen de gemeenten en met de mogelijkheden om, waar nodig, gemeentelijk beleid te coördineren.

Onlangs heeft Hennekens (1) weer onder de aandacht gebracht dat de regering in 1946 al verklaarde: dat zij met ernst streefde naar het herstel van de zelfstandigheid van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Hennekens ziet nog geen enkele aanwijzing naar een voor de gemeenten hoopvolle ontwikkeling. In een beschouwing over de nieuwe Grondwet en het ontwerp herziening Gemeentewet komt Kortmann (2) tot de conclusie dat de nieuwe Grondwet de gemeentebesturen geen extra waarborgen tegenover hoger gezag biedt en dat een aantal bestaande waarborgen wordt verzwakt. In het bijzonder wijst hij er op dat geen grenzen zijn gesteld tegen gedetailleerde vordering van medebewind, noch tegen vergaande onderwerping van autonome en medebewinds-

besluiten aan voorafgaand toezicht.

Het streven naar democratisering wordt eveneens zeer bevorderd door het zwaartepunt van de besluitvorming bij het direct door de bevolking gekozen bestuursorgaan te leggen. De raad heet het hoofd van de gemeente, maar is steeds minder als het beleidsbepalende orgaan gaan functioneren. De term "gemeentebestuur" wordt veelal, zelf door raadsleden, als synoniem van "college van burgemeester en wethouders" gebruikt.

Voor de verzwakking van de positie van de raad zijn diverse, onderling samenhangende, oorzaken aan te wijzen.

In de eerste plaats de al genoemde afkalving van de gemeentelijke autonomie. Waar rijk of provincie regelend gaan optreden is het zelden de gemeenteraad die tot medebewind wordt geroepen. Voor zover een regeling van hoger gezag beleidsruimte overlaat wordt die door het college van burgemeester en wethouders of door de burgemeester ingevuld. Er lijkt bij die bestuursorganen weinig genegenheid te bestaan om raadsleden en anderen effectief bij dat beleid te betrekken. De vaste commissies van advies en bijstand zijn vooral druk met het adviseren over zaken die na korte tijd ter beslissing in de gemeenteraad komen.

In de tweede plaats kan worden gewezen op het ingewikkelder worden van "de materie" op bijna

elk terrein. Ook waar formeel wel sprake is van gemeentelijke autonomie zijn er vele relaties met rijk en provincie, met buurgemeenten, met belangenorganisaties en met belanghebbende en belangstellende burgers. Dit alles vraagt voortdurend en intensief overleg. Het is soms onduidelijk wāār in deze netwerken de beleidskeuzes nu eigenlijk worden gemaakt. Het is wel duidelijk dat het dagelijks bestuur daarin een centralere positie inneemt dan het algemene bestuur, en ook dat het college meer sturingsmogelijkheden heeft dan de raad.

In de derde plaats moet worden vermeld dat de meerderheid van de raadsleden het raadswerk, naast een volledige dagtaak, in de avonduren doet. Dit in tegenstelling tot burgemeesters en wethouders die, naast het avondwerk, een hele of halve dagtaak in het besturen van de gemeente vervullen. Zij kunnen bovendien beschikken over de steun van ambtelijk apparaat. De specialisaties binnen het ambtelijk apparaat maken het voor het "gewone" raadslid relatief moeilijker om zicht op het beleid en de (on)gewenste ontwikkelingen te krijgen.

In de vierde plaats, tenslotte, zij gewezen op de toenemende noodzaak om besluiten in een meerjarig kader te plaatsen. Dit komt deels voort uit de genoemde complexiteit van de problemen en deels uit de wens tot coördinatie van de diverse beleidsonderdelen. Dit laatste hangt samen

met het steeds sterker gevoelde gebrek aan geld en andere middelen. Door zijn positie is het college, beter en eerder dan de raad, in staat om coördinatieproblemen te onderkennen. Degenen die zich dagelijks, vanaf de beginfase, met de problemen bezig houden en de voorstellen aan de raad formuleren zijn feitelijk bepalend voor het beleid dat metterdaad wordt gevoerd.

Konijnenbelt (3) stelt terecht vast dat de raad zich met de grote lijnen zou moeten bezig houden, en dat de concrete besluiten in het algemeen aan het college zouden moeten worden overgelaten, met controle achteraf.

De praktijk is echter veelal zoals de gemeentesecretaris van Zwolle het in een zeer lezenswaardige nota (4) formuleert: de raad slaagt er onvoldoende in om het bestuursprimaat uit te oefenen; hij heeft het gevoel onvoldoende greep op het bestuursproces te hebben en vlucht teveel in details.

Het bestuursorgaan dat als hoofd van de gemeente is aangewezen dient bepalend te zijn voor de besluiten die door de andere gemeentelijke bestuursorganen worden genomen. De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders opereren dan binnen de ruimte en in de richting

die door de raad is bepaald: de gemeenteraad centraal, het dagelijks bestuur binnen de perken.

Als de gemeenteraad zich effectief met hoofdlijnen van het beleid wil bezig houden dan moet daar tijd en aandacht voor worden vrijgemaakt. Dat vraagt (zelf)beperking bij de behandeling van de onderwerpen die nu veel tijd en aandacht opeisen. Verder zal het college de raad in staat moeten stellen om zich voor die hoofdlijnen uit te spreken door de nodige voorstellen voor te bereiden. Als de beleidslijnen door de raad zijn vastgesteld zou het nemen van concrete besluiten metterdaad (in het algemeen) aan het college kunnen worden overgelaten. Na de vaststelling van het beleid zou de raad dus een delegatiebesluit kunnen nemen. Wordt dat nagelaten, dan mag worden betwijfeld of wel duidelijk is geworden welk beleid de raad nu eigenlijk voor ogen staat. In die gevallen is er zeker wat voor te zeggen om het nemen van concrete besluiten maar bij de raad te laten.

Overigens zouden delegatiebesluiten nimmer een lange levensduur moeten hebben dan de zittingsperiode van de raad, zodat de raad in nieuwe samenstelling opnieuw tot delegatie kan besluiten.

De concrete uitvoering, door het college, van het vastgestelde beleid vereist controle achteraf. Het is een kwestie van doelmatigheid om de con-

trole achteraf vooraf te regelen. Dat is bevorderlijk voor de preventieve werking die van die controle uitgaat en ook voor het vastleggen van gegevens ten behoeve van de evaluatie van het gevoerde beleid.

Evaluatie en bijstelling van het beleid hebben uiteraard betrekking op al het beleid, en niet alleen op hetgeen aan het college is overgelaten.

De gemeenteraadsverkiezingen en de daaropvolgende onderhandelingen over de te benoemen wethouders en de in de volgende raadsperiode te realiseren beleidsvoornemens zijn een voor de hand liggende aanleiding om het gehele gemeentelijke beleid te bezien en te herzien. Uit een publicatie van de VNG (5) blijkt dat het niet eenvoudig is om de stap van collegeprogram naar uitvoering te maken. Die publicatie wijst met nadruk op het beleid ten aanzien van financiën personeel, informatie en organisatie (het middelenbeleid) als verbindende schakel tussen het programma en de uitvoering in de praktijk.

Het, in het algemeen, aan het college overlaten van de concrete besluiten mag niet betekenen dat de raad daar op geen enkele wijze meer in wordt gekend. De geregelde controle en evaluatie verschaffen de raad inzicht in het reilen en zeilen van het dagelijks bestuur. Tussentijds kan het college in voorkomende gevallen gebruik maken van de adviezen van de vaste commissies.

Die commissies moeten ook een rol spelen in het voorbereiden van beleidsplannen. De beleidsvoorbereiding is geen zaak van het college en het ambtelijk apparaat alleen, de raad dient daar, vanaf de beginfase, bij te zijn betrokken. Wordt dat nagelaten dan zal de raad vinden dat hij te laat wordt ingeschakeld en dat de beslissingen in feite al genomen zijn.

In het bovenstaande is geschetst op welke wijze de raad zijn functie als hoofd van de gemeente zou kunnen vervullen. De vraag is nu of alle gemeentelijke taken in dat kader opgenomen kunnen worden. Het antwoord moet ontkennend luiden, want vele wetten dragen een scala van taken rechtstreeks op aan de burgemeester of aan het college van burgemeester en wethouders. Het vervullen van die medebewindstaken is beslist niet te beschouwen als het mechanisch uitvoeren van door hoger gezag gestelde regels, als dat zo was dan zouden het burgemeestersambt en de functie van wethouder lang niet zo interessant en veeleisend zijn.

Tot 1969 waren de burgemeester en het college autonoom op het gebied van de medebewindstaken, die taken vielen buiten de verantwoordingsplicht en de plicht tot het verstrekken van inlichtingen aan de raad. De ontwikkeling naar meer raadsinvloed heeft sindsdien niet stilgestaan, het ontwerp herziening Gemeentewet geeft de raad de bevoegdheid tot het stellen van "algemene regels"

waarmee het college en de burgemeester "rekening houden" bij de uitoefening van hun bevoegdheden. De regels zijn echter niet volledig bindend en zouden niet het karakter van verordeningen hebben. Inplaats van deze algemene regels te introduceren zou beter kunnen worden gekozen voor het op ruime schaal tot medebewind roepen van de gemeenteraad (voorzover autonome behartiging van de taak onjuist zou zijn) en een forse vergroting van de beleidsruimte voor de gemeenten. De raad kan in dat kader het beleid en de nodige verordeningen vaststellen en de uitvoering delegeren.

Op deze wijze zou de raad metterdaad de inrichting van het bestuur van de gemeente regelen. Dit zou de positie van de raad als hoofd van de gemeente bevestigen en versterken. Bovendien geeft het ruimte voor pluriformiteit in de inrichting van het lokale bestuur.

Wat is nu de plaats van de burgemeester in een gemeentelijk bestuurssysteem dat de gemeenteraad centraal stelt?

Allereerst moet worden gezien of er, naast het algemene en het dagelijkse bestuur, nog wel behoefte aan het burgemeestersambt bestaat.

Die behoefte bestaat, zoals er binnen elke organisatie behoefte bestaat aan een centrale functionaris in de colleges die met de bestuurstaken zijn belast. Daarom valt het burgemeesters-

ambt samen met het voorzitterschap van de gemeenteraad en het college en met het vertegenwoordigen van de gemeente naar binnen en naar buiten als 'eerste burger' en als 'eerste bestuurder'. Verder zijn in het openbaar bestuur enkele taken te vervullen die, uit hun aard, beter aan een individu dan aan een college kunnen worden opgedragen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de openbare orde of in bijzondere omstandigheden is het noodzakelijk dat één persoon bevoegd en verplicht is om beslissingen te nemen. De eerste burger zou de eerste bestuurder niet zijn als die taken aan anderen zouden worden opgedragen.

In het kader van de Democratisering van het lokale bestuur zijn wel vragen te stellen bij het opdragen van andere dan de juist bedoelde medebewindstaken aan de burgemeester. Democratisering verdraagt zich slecht met het toekennen van macht aan een individu, de algemene en dagelijkse bestuursbesluiten moeten in de smeltkroes van de verschillende politieke opvattingen tot stand komen. De burgemeester zou dus minder als zelfstandig bestuursorgaan en meer als lid van het college moeten gaan functioneren. Dat zou dan ook moeten blijken uit de relatie tussen de raad en de burgemeester, die zo weinig mogelijk zou moeten verschillen van die met de wethouders. Noch de door de Kroon benoemde burgemeester, noch de direct door de bevolking gekozen burgemeester past bij de raad als hoofd van de gemeente.

7. DE KEUZE: EEN DOOR DE RAAD GEKOZEN BURGEMEESTER

D'66 ijvert er voor dat "de kring van degenen die effectief deel hebben aan de politieke en maatschappelijke besluitvorming zover mogelijk wordt uitgebreid". Anders gezegd: D'66 streeft naar een radicale democratisering van de Nederlandse samenleving in het algemeen en van het Nederlands politiek bestel in het bijzonder (1). Uit deze radicale democratisering vloeit voort de keuze voor een zo groot mogelijke inbreng in de besluitvorming van hen over wie die besluiten zich uitstrekken. Vandaar een keuze voor verregaande decentralisatie en vergroting van de lokale autonomie. De burger zo dicht mogelijk bij het bestuur. Dit betekent niet enkel decentralisatie van overheidstaken en vergroting van de inspraak bij de vorming van het beleid. Het duidt ook op het recht van de plaatselijke bevolking op ambtsdragers die door haar zelf worden gelegitimeerd. De door de centrale overheid aangewezen burgemeester is een van de bastions van het paternalisme waar D'66 sinds haar oprichting stelling tegen heeft genomen. (2)

De door de Kroon benoemde burgemeester is in de visie van D'66 een treffend voorbeeld van de onvolledige democratie. In de gemeente hebben noch de bevolking, over wie wordt bestuurd, noch de volksvertegenwoordigers, volgens de Grondwet toch staande aan het hoofd van de gemeente, zeggen-

schap op de aanwijzing van de belangrijkste gezagsdrager, de 'eerste burger'. Daar waar deze aanwijzing wel plaats vindt, op rijksniveau, is sprake van een ondoorzichtig proces, waarin politieke partijbelangen de boventoon voeren en soms boven deskundigheid en kwaliteit uitstijgen. Lokale gezagsdragers behoeven een democratische legitimatie van hen over wie zij gezag uitoefenen. Dit uitgangspunt leidt tot de keuze voor een direct dan wel indirect door de plaatselijke bevolking aangewezen burgemeester. Deze keuze wordt ondersteund door de simpele constatering dat de burgemeester vandaag de dag niet (langer) wordt beschouwd als een neutrale en onpartijdige bestuurder. De burgemeester heeft zich niet ontwikkeld tot ambtenaar van het centraal gezag, maar is primair en voornamelijk plaatselijk bestuurder, die een zelfstandige rol in de lokale beleids- en besluitvorming vervult. Zijn politieke kleur vormt een belangrijke reden voor zijn aanstelling en zal niet zelden in zijn handelen doorklinken. De politieke burgemeester behoort dan ook het vertrouwen (in politieke zin) te krijgen van de plaatselijke bevolking of haar vertegenwoordiging.

D'66 kiest voor democratisering waar mogelijk, maar verliest daarbij de doelmatigheid van bestuur niet uit het oog. Dit impliceert een zekere terughoudendheid wanneer hervormingen de effectiviteit

van het bestuur zouden aantasten. Om die reden lijkt een rechtstreeks door de plaatselijke bevolking gekozen burgemeester niet opportuun. Kort gezegd zouden de gevolgen hiervan kunnen zijn: een verzwakking van de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan van de gemeente, als ook de burgemeester zich kan beroepen op een rechtstreeks kiezersmandaat, een éénhoofdige leiding die prevaleert boven collegiaal bestuur en een kwalitatieve verzwakking van het burgemeestersambt.

De rechtstreeks gekozen burgemeester kan in de uitvoering van zijn 'verkiezingsprogramma' een 'andersdenkende' raad tegenover zich vinden. Een uitweg hierin zou zijn een 'presidentieel systeem', waarin de burgemeester grote(re) bevoegdheden krijgt toebedeeld en de wethouders worden gereduceerd tot zg. 'adjoints' door de burgemeester aangesteld en door hem /haar te ontslaan. Dit stelsel zou een rigoreuze breuk veroorzaken met de in de historie gewortelde gemeentelijke bestuursstructuur. Bovendien kan niet worden ontkomen aan een vorm van eenhoofdige leiding binnen de gemeentelijke overheid. In democratisch opzicht is collegiaal bestuur te verkiezen, opdat de macht door meerderen wordt gedeeld. Slechts waar geen uitstel kan worden geduld en de taak vraagt om beslissingen door één individu, zou dit collegiaal bestuur moeten wijken. Een rechtstreeks mandaat van de gekozen burge-

meester veronderstelt op grond daarvan verleende bevoegdheden. Als aan de gekozen burgemeester grote bevoegdheden worden gegeven, betekent dit automatisch dat de gemeenteraad ze moet ontberen. Bovendien wordt de verantwoordelijkheidsrelatie tussen burgemeester en gemeenteraad in een rechtstreekse verkiezing ofwel doorbroken ofwel inhoudsloos. De burgemeester zal zich immers steeds over de hoofden van de raadsleden heen kunnen beroepen op de kiezers. De onafhankelijkheid van de burgemeester t.o.v. de gemeenteraad, nu al kenmerkend bij de door de Kroon benoemde burgemeester, zou slechts worden versterkt.

Uitgaande van de hierboven beschreven gemeentelijke bestuursstructuur (zie hfst. 6), waarin de versterking van de positie van de gemeenteraad voorop staat, past in het streven naar democratisering op lokaal niveau de door de gemeenteraad benoemde burgemeester.

De door de raad benoemde burgemeester beantwoordt aan het streven naar plaatselijke legitimatie van lokale gezagsdragers, omdat de volksvertegenwoordiging beslist over benoeming en ontslag. Bovendien kan de door de raad benoemde burgemeester gemakkelijk aansluiten bij de bestaande bestuursstructuur en de op het gemeentelijk vlak optredende ontwikkelingen. Vooral in grotere gemeenten is het 'regeren' van meerderheidscolleges op basis van een collegeprogram schering en inslag. In

dergelijke colleges, die hun taak zien in het uitvoeren van een door de raad (smeerderheid) vastgesteld beleidsplan, kan de door de raad benoemde burgemeester fungeren als eerste wethouder, in het bijzonder belast met enkele specifieke taken zoals politie en brandweer. De benoeming van de burgemeester kan dan ook worden gekoppeld aan de collegeonderhandelingen tussen de (voornaamste) raadsfracties. Omdat die reden komt een benoeming door de raad voor een periode van zes jaar niet in aanmerking. Met de aanwijzing door de gemeenteraad i.p.v. de Kroon behoeft het burgemeestersambt inhoudelijk weinig te veranderen. Wel zal de burgemeester, meer dan tot nu toe, openlijk zijn politieke idealen kunnen etaleren, omdat hij de uitvoering van een door hem onderschreven politiek geladen collegeprogramma ondersteunt.

De gemeenteraad dient de burgemeester te benoemen aan het begin van de nieuwe raadsperiode voor een termijn gelijk aan die periode. Zijn benoeming, welke wordt voorafgegaan door een sollicitatieprocedure, zou dienen te geschieden uiterlijk binnen drie maanden na de dag waarop de nieuwe raad wordt beëdigd. Op deze wijze kan het collegeprogramma, resultaat van de onderhandelingen tussen de fracties die in de raad een meerderheid hebben gevormd, in de sollicitatieprocedure als toetssteen worden gehanteerd. Zowel de kan-

didaatburgemeester als de gemeenteraad hebben hier baat bij.

Vanwege het belang van de continuïteit van het bestuur en vanwege de rechtspositie van de burgemeester, verdient het aanbeveling de gemeenteraad slechts in bijzondere gevallen de bevoegdheid te geven de burgemeester tussentijds te ontslaan. Een ontslagrecht met gekwalificeerde meerderheid op grond van wettelijk opgesomde redenen geeft enerzijds de gemeenteraad de mogelijkheid om als de nood werkelijk aan de man is de burgemeester heen te zenden en anderzijds de burgemeester de zekerheid dat hij in principe mag rekenen op een vierjarige ambtstermijn. In geval de raad binnen de gestelde termijn van drie maanden niet tot een benoeming kan komen, kan de raad de Commissaris der Koningin verzoeken een waarnemer te benoemen, die tijdelijk voorziet in de vacature. Laat de raad een dergelijk verzoek binnen redelijke termijn achterwege, dan verkrijgt de Kroon de bevoegdheid in de gemeente een burgemeester te benoemen voor een periode gelijk aan de zittingsduur van de raad.

Bij tussentijds (al dan niet vrijwillig) ontslag van de burgemeester, is het aan de raad zelf om voor de resterende tijd in de vacature te voorzien. De door de raad benoemde burgemeester kan zijn bestuursfunctie combineren met het raadsvoorzitterschap. Uit het oogpunt van verstrengeling van belangen is hier soms bezwaar tegen gemaakt(3).

Echter: een democratische gezindheid van de burgemeester moet er borg voor kunnen staan dat in de leiding van de raadsvergadering ook de raadsminderheid wordt beschermd. Bovendien lijkt de burgemeester als niet-raadslid, juist vanwege de relatieve afstand, beter raadsvoorzitter te kunnen zijn dan een willekeurig raadslid. Als beroepsbestuurder zal hij er ook meer bekwaamheid voor aan de dag leggen. Vooral in kleinere gemeenten lijkt daarenboven een aparte raadsvoorzitter weinig realistisch (4).

Een door de raad aan te wijzen burgemeester behoeft niet uit de gemeenteraad zelf voort te komen, hoewel zulks ook niet behoeft te worden uitgesloten. Een selectie uit de raad zou echter de keuzemogelijkheid onaanvaardbaar verengen. Met een vrije sollicitatie, openstaand ook voor niet- in- gezetenen van de gemeente, kan het carrière-aspect van het burgemeesterschap in stand worden gelaten. Bekwame burgemeesters kunnen in 'vrijkomende' gemeenten solliciteren en zullen een kans maken te worden benoemd indien zij behalve hun deskundigheid en bestuurderscapaciteiten ook een gezindheid etaleren die aansluit op de richting van het collegeprogramma. Dit zal veelal betekenen dat de politieke kleur van de burgemeester punt van onderhandeling zal zijn tijdens de collegevorming. Niet automatisch behoeft dit echter mee te brengen dat de grootste

plaatselijke politieke partij ook aanspraak maakt op een burgemeester van dezelfde politieke kleur.

In het hierboven geschetste model blijft het burgemeesterschap een apart beroep met alle carrière- en doorstromingsmogelijkheden van dien. Gemeenten kunnen profiteren van de ervaring en deskundigheid die hun burgemeesters in eerdere gemeenten hebben opgedaan. De burgemeester kan zich, als bestuurder en als politicus scholen in zijn ambt. Ook de managersrol van de burgemeester kan op deze wijze worden gewaarborgd.

Na het verloop van de raadsperiode zal de nieuwe raad moeten beslissen of een nieuwe benoemingsprocedure aan de orde is. Wordt hierover in de eerste raadsvergadering geen besluit genomen, dan blijft de in functie zijnde burgemeester in het ambt voor een nieuwe termijn van vier jaar. Dit heeft voor de burgemeester het voordeel dat zonder initiatief vanuit de raad zijn benoeming wordt gecontinueerd. De gemeenteraad wordt gedwongen om, indien werkelijk een andere burgemeester wordt verlangd, zelf stappen te ondernemen. De verwachting lijkt gewettigd dat een eenmaal benoemde burgemeester, na een vruchtbare eerste periode, veelal kan rekenen op een vervolg. Zelfs als de politieke verhoudingen in een gemeente na de raadsverkiezingen zijn gewijzigd, zullen continuïteit van bestuur, deskundigheid en ervaring

van de burgemeester en mogelijke financiële consequenties vaak overwegingen zijn die er toe leiden dat van een wisseling van de macht wordt afgezien. Ook het gemiddeld raadslid is voldoende overtuigd van het belang voor zijn gemeente van een representatieve, ervaren en capabele burgemeester.

8. CONFRONTATIE

Het is gewenst om de uiteindelijke keuze, de door de raad benoemde burgemeester, te toetsen aan de voor- en nadelen welke in hoofdstuk 5 werden opgesomd. Enkele punten kwamen reeds aan de orde bij de argumentatie welke in het vorig hoofdstuk gebruikt werd. Voor de overzichtelijkheid zal getracht worden om de confrontatie toch volledig te doen zijn, eventueel met verwijzing naar het hiervoor gestelde.

Als het model van de door de raad benoemde burgemeester getoetst wordt aan de in paragraaf 5.1. vermelde uitgangspunten, dan kan geconstateerd worden, dat er sprake is van een democratische legitimatie, zij het een indirecte. Het systeem past in ons staatsbestel. Diverse politieke ambtsdragers worden op eenzelfde wijze aangewezen; in de gemeenten de wethouders - zoals hiervoor reeds geconstateerd werd - en verder gedeputeerden en in de praktijk ook de ministers. Een uitvoerige benadering van dit aspect treft men aan op p.63-64.

Of het gekozen systeem er toe leidt, dat door politieke partijen nimmer gemanipuleerd zal worden valt te betwijfelen, doch het eindresultaat is voor iedereen duidelijk te controleren bij de behandeling in de gemeenteraad. Dit in tegenstelling tot de huidige met vaak veel geheimzinnig-

heid omgeven procedure.

De voorgestelde wijziging houdt een zekere breuk in met de historie. Paragraaf 3 laat zien, dat dit zo moge zijn, doch dat zeker niet gesproken kan worden van een ingrijpende verandering, terwijl p.63-64 duidelijk laat uitkomen, dat het burgemeestersamt inhoudelijk weinig hoeft te veranderen. Een door de raad benoemde burgemeester past overigens goed in de internationaal gezien overheersende tendens.

In de paragraaf 4, 6 en 7 is aangegeven, dat het zwaartepunt van de taak van de burgemeester duidelijk in de gemeente ligt. Dat blijkt dan bij toepassing van het gekozen model ook uit de benoeming. Of dat nu leidt tot meer gevoel van saamhorigheid tussen bevolking en gemeentebestuur is twijfelachtig. Toevallige omstandigheden zijn daarbij van te grote invloed.

Bij benoeming van de burgemeester door de raad, steunt zo'n burgemeester op één of meerdere partijen uit die raad. De eigenlijke achterban van zo'n burgemeester kan echter in de praktijk (veel) kleiner zijn, dan de vrij brede steun welke verworven wordt voor de benoeming. Ook in dit opzicht wijkt de positie van de burgemeester niet wezenlijk af van die van de wethouders.

Een gekozen of door de raad benoemde burgemeester zal zijn capaciteiten vooral aanwenden in zijn relatie tot de burgerij van wie hij voor zijn (her)verkiezing afhankelijk is. Zoals

op p.67 reeds duidelijk gesteld is, dient dit niet tegenover de "carrière-burgemeester" gesteld te worden.

Enerzijds is het een goede zaak, dat gemeenten van de ervaringen en deskundigheden van carrière-burgemeesters kunnen profiteren terwijl anderzijds het hebben van verdergaande politieke ambities niet beperkt blijft tot benoemde burgemeester. Juist in kleinere en middelgrote gemeenten kunnen carrière burgemeesters (beroeps-bestuurders) voor de goede gang van zaken van groot nut zijn. Als full-timer tussen de part-time wethouders, kunnen zij met name op het gebied van de coördinatie van het beleid een belangrijke rol spelen. Het model van de door de raad benoemde burgemeester staat de benoeming van een carrière-burgemeester niet in de weg. De raad moet ook in staat worden geacht om op basis van een uitgebalanceerde procedure tot een verantwoorde benoeming te komen. Voor de hoogste ambtelijke medewerker - de secretaris - is dat reeds lang het geval. Dat kan dan ook voor de burgemeester; alleen de politieke dimensie wordt aan de oordeelsvorming toegevoegd. Een voordeel daarbij is, dat men mag verwachten, dat de samenstelling van het gehele college van Burgemeester en Wethouders afgewogen zal zijn, als de raad in de gelegenheid is, om alle leden daarvoor aan te wijzen. Concluderend kan gesteld worden, dat de voorstanders van de gekozen burgemeester in het model van de door de raad benoemde

burgemeester, het merendeel van hun wensen gerealiseerd zien.

Na de argumenten van de voorstanders van de gekozen burgemeester, dienen ook die van de tegenstanders getoetst te worden aan het gekozen model. Omdat het gekozen model juist zo nauw aansluit bij een gekozen burgemeester, krijgen de bezwaren een ruime aandacht.

Door de tegenstanders van de gekozen burgemeester (voorstanders voor de bij Koninklijk Besluit benoemde burgemeester) is als een der hoofdbezwaren naar voren gebracht het gebrek aan onafhankelijkheid van een gekozen (of door de raad benoemde) burgemeester. Een aantal deelbezwaren zijn aan dit hoofdbezwaar gekoppeld.

Met betrekking tot dit bezwaar kunnen twee vragen gesteld worden: Ten eerste, is de onafhankelijkheid van de burgemeester wel zo wenselijk en ten tweede, zijn de burgemeesters in de huidige situatie wel zo onafhankelijk.

Een burgemeester functioneert in een college van burgemeester en wethouders als een wethouder. Voor dat deel van de functie is de onafhankelijkheid dus niet voor de hand liggend. Als dan toch op de onafhankelijkheid van de burgemeester aangedrongen wordt, dan heeft dat betrekking op andere delen van zijn functie n.l. het voorzitterschap van de raad en het optreden als zelfstandig bestuursorgaan met name op het gebied van de

openbare orde.

Als voorzitter van de raad dient een burgemeester in ieder geval een zekere afstand in acht te nemen tot het "enge" partijgebeuren zonder dat hij zijn (partij-politiek gekleurde) visie hoeft te verloochenen. Dat dit best kan blijkt uit de gang van zaken in ons parlement, en in de meeste gemeenteraden. Complicerende factor hierbij is alleen, dat een burgemeester in een raadsvergadering daar tevens vertegenwoordiger van de executieve is. Hiervoor (p.66) werd echter reeds opgemerkt, dat een democratische gezindheid van de burgemeester borg moet kunnen staan voor een bescherming van de raadsminoriteit. Voor zover de roep om onafhankelijkheid met name geldt voor de rechten van minderheden in een gemeente in hun relatie tot de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan, moet vastgesteld worden, dat de vrij recente uitbreiding van de mogelijkheden tot het zoeken van ieders recht (wet AROB) de uit een benoeming door de raad mogelijk voortvloeiende bezwaren grotendeels ondervangt. Overigens kan men zich afvragen of de kans dat één van de uitgangspunten van de democratie gevaar loopt voldoende alibi geeft om een ondemocratische procedure te handhaven.

Overigens, "in een democratie leven de bestuurders van publieke zaken in een glazen huis. Als de ruiten vuil worden zal de verminderde doorzichtigheid er alleen maar toe leiden dat het glas van

tijd tot tijd door toornige handen wordt gewassen. Bovendien zijn er altijd gluurders door de glazen". Dit beeld van Morstein Marx (1) lijkt ook in het onderhavige geval van toepassing. Natuurlijk zullen door de raad benoemde burgemeesters fouten maken. Van tijd tot tijd zal dit leiden tot correctie door de bevoegde rechters en - in dit model - door de kiezer. Daarnaast blijft bestaan het toezicht door de hogere overheden op de gemeentelijke bestuursorganen.

Ons gehele democratische stelsel dient de rechten der minderheden te bewaken; deze bewaking hangt niet alleen af van de wijze van benoeming van onze bestuurders.

Daarbij komt, dat juist in de huidige situatie de burgemeester ook afhankelijk is; niet op dezelfde wijze, maar toch leidt ook de huidige situatie er toe, dat een burgemeester zich reken-schap zal geven van de inzichten van diegenen van wie hij thans voor herbenoeming of promotie afhankelijk is.

Op p.67-68 is reeds uiteengezet, dat het geenszins de bedoeling is om de selectiemogelijkheden voor de raad te beperken. Het burgemeesterschap blijft een beroep. Over de kwaliteit van de door de raad benoemde burgemeester zal men zich minder zorgen behoeven te maken dan door opposanten wordt veronderstelt. Daarbij komt, dat een 'mislukking' in het algemeen minder lang zal duren. Men mag vertrouwen hebben in de

oordeelsvorming van de gemeenteraden. Voor andere functies is reeds voldoende getoond, dat raden verantwoord te werk gaan (men kan in dit verband denken aan het korps gemeentesecretarissen). Voor het bezwaar dat verbonden is aan de directe verkiezing van de burgemeester door de ingezetenen, wordt verwezen naar de behandeling in paragraaf 7.1. Het aan die wijze van verkiezing verbonden bezwaar is duidelijk onderkend. Zonder een ingrijpende wijziging van het organisatie-systeem van onze gemeenten, is invoering van de direct verkozen burgemeester niet mogelijk.

Het gekozen model leidt ongetwijfeld tot een verminderde vertegenwoordiging van kleinere partijen in het burgemeesters-ambt. Is dit echter niet een eng partijen-belang?

Overigens zal de noodzaak tot het sluiten van coalities om een burgemeester gekozen te krijgen ook kleinere partijen een belangrijke stem geven. Trouwens, laatst vermeld bezwaar is in tegenspraak met de vrees die ook uitgesproken wordt, dat er onvoldoende kandidaten zullen zijn. Deze vrees wordt echter nauwelijks onderbouwd en zeker in het gekozen model mag verwacht worden, dat in de middelgrote en grote gemeenten een nagenoeg gelijk aantal kandidaten zal opkomen als in het huidige systeem. In de kleinste gemeenten zal het aantal kandidaten mogelijk enigszins afnemen. Of dat een verarming is valt te betwijfelen. Thans zijn er voor deze gemeenten vaak vele tien-

tallen sollicitanten.

Tenslotte blijft de vraag of de bureaucratisering en de centralisatie niet zal toenemen.

Gezien het gekozen model, mag verwacht worden dat het toekomstig burgemeesterskorps veelal eenzelfde achtergrond zal hebben als het huidige. Ook daarin zijn geleidelijk steeds meer personen opgenomen met een politieke achtergrond. Naast de politici van het nationale circuit (veelal in grotere gemeenten) treft men ook veel ex-wethouders en ex-gedeputeerden als burgemeester aan. Van de overige kandidaten mag verwacht worden, dat zij bewust een politieke functie nastreven. Slechts voor reeds geruime tijd zitten de burgemeesters met een vaak ambtelijke achtergrond kan de wijziging van het model een voor hen pijnlijke breuk betekenen. Gelet op de tijd welke nodig is voor de invoering van een gewijzigd model (Grondwetswijziging) mag verwacht worden dat dit een zichzelf oplossend probleem zal zijn. Als dan geen ingrijpende wijzigingen in het burgemeesterskorps te verwachten zijn, dan behoeft de bureaucratie niet toe te nemen en dan kan de centrale overheid met een gerust hart decentraliseren.

Voor de grote voorvechters van de bij Koninklijk Besluit benoemde burgemeester zal het bovenstaande wellicht niet voldoende zijn.

Voor diegenen echter die slechts op grond van een aantal door de tegenstanders opgesomde bezwaren

uiteindelijk kozen voor de door de Kroon benoemde burgemeester, kan het vorenstaande mogelijk leiden tot een herziening van hun standpunt.

9. INSpraak OP KORTE TERMIJN

De door de gemeenteraad benoemde burgemeester valt onder de Grondwet 1983 niet te realiseren. Uitdrukkelijk heeft de Tweede Kamer in 1974 de deconstitutionalisering van het vraagstuk van de gekozen of benoemde burgemeester afgewezen. De door de Kroon benoemde burgemeester moest als een 'vast ankerpunt' in de Nederlandse Grondwet blijven staan. Art. 131 van de Grondwet 1983 sluit dan ook de aanstelling van de burgemeester anders dan bij Koninklijk besluit uit.

In deze studie is een keuze ten principale gemaakt voor de door de gemeenteraad benoemde burgemeester. De realisering hiervan vereist een grondwetswijziging, waarbij aan de gemeenteraad het benoemingsrecht wordt verstrekt. In de Gemeentewet zou deze benoemingsprocedure nadere uitwerking moeten krijgen, waarbij aandacht dient te worden geschonken aan de privacy van kandidaten en de rechtspositie van de burgemeester. Ook op het gebied van de toezichtsregelingen zou een en ander kunnen worden gewijzigd, zoals eerder beschreven (zie Hoofdstuk 7 en 8).

Hoewel de Staatscommissie- Biesheuvel (inzake de relatie kiezers beleidvorming zich nog buigt over onder meer het vraagstuk van de gekozen burgemeester, lijkt, ook met het oog op het recente verleden, een wijziging van art.131 GW in de gewenste richting op korte termijn niet

haalbaar. Daarmee is deze studie echter nog niet de formulering van een wensdroom. Zij is enerzijds bedoeld om in de discussie over de aanstelling van de burgemeester een weloverwogen standpunt in te nemen en daardoor tevens de discussie te stimuleren, anderzijds geeft deze lange(re) termijnvisie de koers aan die D'66 kan varen op korte termijn.

Zolang onder de tekst van het huidige art. 131 GW een raadsbenoeming van de burgemeester niet mogelijk is, is het wenselijk te streven naar een zo groot mogelijke invloed van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester door de Kroon.

De tekst van art. 131 (de burgemeester wordt benoemd bij koninklijk besluit) biedt hiertoe voldoende mogelijkheden. Weliswaar lijkt een bindend voordrachtsrecht, zoals ooit door D'66 als overgangsregeling onder de oude Grondwet is voorgesteld niet goed mogelijk met het vrije benoemingsrecht van de Kroon, wel zou echter een aanbevelingsrecht van de gemeenteraad denkbaar zijn. Dit aanbevelingsrecht zou immers de Kroon niet binden in de keuze van de burgemeester evenmin als dat nu het geval is bij de aanbeveling door de commissaris (de benoeming kan buiten de aanbeveling om of in afwijking van de volgorde op de aanbeveling plaats vinden). Wel zou wanneer het aanbevelingsrecht zou worden ingevoerd, het zwaarte-

punt in de benoemingsprocedure bij de gemeenteraad komen te liggen.

Aan de raad zou een eerste selectie van de kandidaten kunnen worden overgelaten. Dit kan geschieden door een zg. vertrouwenscommissie. De gemeenteraad stelt als afronding van deze selectie op voordracht van de vertrouwenscommissie, de aanbeveling op, bestaande uit een lijst van drie personen in volgorde van voorkeur. Deze aanbeveling kan worden opgesteld in een vergadering waarbij de Commissaris van de Koningin aanwezig is. Deze kan de gemeenteraad over de aanbeveling adviseren. Mogelijk is ook dat de CdK al in een eerdere fase gesprekken voert met de vertrouwenscommissie en behulpzaam is bij de selectie. De CDK brengt de gemotiveerde aanbeveling over aan de minister, tezamen met zijn eigen advies om de aanbeveling al dan niet over te nemen. Hierbij zou de commissaris het college van gedeputeerde staten kunnen betrekken. Indien de minister tot een afwijkende voordracht aan de Kroon zou besluiten, dient hij deze beslissing gemotiveerd aan de gemeenteraad of een commissie daaruit mede te delen.

Om de privacy van de sollicitanten zoveel mogelijk te waarborgen zou aan de gehele procedure een karakter van vertrouwelijkheid moeten worden geschonken. Dit brengt o.a. met zich mee dat de leden van de vertrouwenscommissie geheimhouding dienen te betrachten omtrent de sollicitanten en

de gevoerde gesprekken. Het zou te ver voeren ook voor te schrijven dat de aanbeveling zelf geheim moet blijven. Wel kan worden voorgeschreven dat de aanbeveling in beslotenheid tot stand dient te komen, zodat de politieke discussie over de kandidaten buiten de openbaarheid blijft. Hiermee wordt de privacy van de kandidaat-burgemeesters voldoende gewaarborgd.

De hierboven beschreven procedure wijkt sterk af van hetgeen door de minister van Binnenlandse Zaken als beleid t.a.v. inspraak door gemeenteraden wordt gevoerd. In aansluiting op de brieven van zijn ambtsvoorgangers Van Thijn en Rood (1) heeft minister Rietkerk op 24 december 1982 de Tweede Kamer geïnformeerd over de door hem gewenst geachte inspraakregeling, die m.i.v. 1983 is gaan gelden. Deze regeling is vervat in werkafspraken met de Commissarissen der Koningin (2).

Een beschouwing over de huidige inspraakprocedure van minister Rietkerk voert in het verband van deze studie te ver. Globaal kan, onder verwijzing naar zijn brief aan de Tweede Kamer worden vastgesteld dat de nieuwe regeling, mede onder invloed van de voormalige D'66-minister Rood, een stap voorwaarts is in vergelijking tot de onder het kabinet Van Agt-Wiegel gehanteerde procedure. Vertrouwenscommissie, in veel gemeenten een levend instituut, wordt door de nieuwe regeling

volledig erkend. Als gevolg van de door de Tweede Kamer aangenomen motie Van der Sanden-Koning(3) heeft de minister echter gemeend aan de procedure een grote mate van vrijwilligheid te moeten koppelen. De instelling van een vertrouwenscommissie is ter beoordeling van de raad en kandidaten kunnen zelf bepalen of zij in contact treden met deze commissie. Op deze wijze zal in vooral kleinere gemeenten de stimulans tot het opzetten van een inspraakprocedure volledig van de raad zelf moeten komen. Indien kandidaten weigeren zich in verbinding te stellen met de vertrouwenscommissie, kan van een afgewogen oordeel van deze commissie nauwelijks meer sprake zijn. Uitdrukkelijk meent de minister dat het zich al dan niet aanmelden bij de vertrouwenscommissie geen criterium mag zijn bij de beoordeling van de kandidaat. Dit laatste betekent impliciet dat niet mag worden meegewogen de mate waarin de kandidaat-burgemeester zich iets gelegen laat aan de gemeentelijke inspraak. Als nadeel van de huidige procedure kan ook worden genoteerd dat de vertrouwenscommissie voor het verzamelen van de benodigde gegevens omtrent de kandidaten volstrekt afhankelijk is van de CdK, die zelf kan beoordelen welke gegevens hij over de sollicitanten verstrekt. Dooradat in de huidige procedure een eerste selectie aan de CdK is voorbehouden, zal bovendien in kleinere gemeenten de vertrouwenscommissie slechts kunnen oordelen over een gering percentage

van de sollicitanten die zich voor het ambt hebben aangemeld. Uitgaande van de gedachte dat aan de gemeenteraad zelf bij voorkeur moet worden overgelaten aan te wijzen wie hij wil, is een principiële bezwaar voorts het feit dat slechts enkele raadsleden, de leden van de vertrouwenscommissie, bij de inspraakprocedure worden betrokken en de raad als zodanig buiten schot blijft. Als pluspunt van de door minister Rietkerk ingevoerde procedure kan worden genoemd dat de minister zich heeft verplicht de vertrouwenscommissie bij een van haar opvattingen afwijkende benoeming over de motieven die hiertoe aanleiding waren, in te lichten.

Een belangrijk nadeel is dat de herbenoeming van burgemeesters geheel buiten de inspraakregeling gehouden is.

Onder de huidige Grondwet zou een wettelijk omschreven recht van aanbeveling van de gemeenteraad moeten worden ingevoerd. Ook indien zulks om politieke redenen niet haalbaar zou blijken te zijn, verdient het de voorkeur dat regelingen over inspraak bij burgemeesterbenoemingen wettelijk worden vastgelegd.

De ontwerp-gemeentewet (Rapport-Commissie Van Kinschot, d.d.20.10.1980) biedt hiertoe voldoende aanknopingspunten. De rust en zekerheid van alle betrokkenen (kandidaten, gemeenteraden, CdK's en politieke partijen) wordt daardoor bevorderd en

tevens wordt voorkomen dat elk kabinet en elke minister van Binnenlandse Zaken eigen normen hanteert t.a.v. het inspraakbeleid. De inspraak van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester is een te groot goed dan dat deze in de handen van elke willekeurige bewindspersoon naar believen mag worden gekneet. Een wettelijke regeling van het inspraakrecht zal ook betekenen dat er niet langer sprake is van een gunst maar van een recht, dat ook op de herbenoeming van toepassing dient te zijn.

BIJLAGE I

Voorstel wijziging art. 131 Grondwet

Lid 1. De burgemeester wordt door de gemeenteraad benoemd.

Lid 2. De Commissaris des Konings wordt bij Koninklijk Besluit benoemd. *

Voorstel ontwerp-gemeentewet.

- 1.1. De burgemeester wordt door de gemeenteraad benoemd en herbenoemd voor een periode van vier jaren.
- 1.2. In de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling na de periodieke verkiezing van zijn leden, besluit de raad of de burgemeester wordt herbenoemd. Vindt geen besluit plaats, dan wordt de burgemeester geacht te zijn herbenoemd voor een periode van vier jaren.
- 1.3. Wordt overeenkomstig het 2e lid besloten de burgemeester niet te herbenoemen, dan wordt binnen drie maanden een burgemeester benoemd volgens een bij Algemene Maatregel van Bestuur vast te stellen.

*Deze nota beperkt zich tot de "burgemeester". Dit betekent niet dat lid 2.2 niet eveneens voor wijziging vatbaar zou zijn.

- 1.4. Indien de raad niet binnen drie maanden na de eerste vergadering tot een benoeming besluit, kan de raad aan de Commissaris in de provincie verzoeken in de waarneming te voorzien totdat de raad alsnog tot een benoeming besluit.
- 1.5. Laat de raad een verzoek als in het voorgaande lid bedoeld achterwege, dan wordt de burgemeester bij Koninklijk besluit benoemd voor een periode gelijk aan de resterende zittingsduur van de gemeenteraad.
- 2.1. De burgemeester kan door de raad tussentijds worden ontslagen wegens handelingen in strijd met het ambt dan wel ernstig plichtverzuim.
Het besluit hiertoe kan niet worden genomen dan met tenminste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.
- 2.2. Indien de burgemeester op grond van het bepaalde in lid 1 dan wel op eigen verzoek tussentijds wordt ontslagen, voorziet de raad in de vervulling van de opengevallen plaats.
- 2.3. De gemeenteraad kan de burgemeester schorsen.
- 2.4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld omtrent ontslag, schorsing en andere aangelegenheden de rechtspositie van de burgemeester betreffende.

BIJLAGE II

Voorstel opneming van recht van aanbeveling in gemeentewet.

1. De burgemeester wordt bij Koninklijk Besluit benoemd en herbenoemd voor een periode van zes jaar. Hij kan te allen-tijde bij Koninklijk Besluit worden ontslagen.
2. De gemeenteraad maakt een met redenen omklede aanbeveling van tenminste drie personen op.
3. De Commissaris in de provincie zendt de aanbeveling van de gemeenteraad tezamen met een met redenen omkleed advies aan ons in.
4. In het geval van de mogelijke herbenoeming van de zittende burgemeester geeft de gemeenteraad, alsmede de Commissaris in de provincie een oordeel over de herbenoeming.
5. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels vastgesteld omtrent de te volgen procedure.

NOTEN

Hoofdstuk 2

- 1) J.P.D. van Banning, TvO nr. 1142 jrg. 26
(1970) blz.154.

Hoofdstuk 3

- 1) C.A. Prinsen-C.N.M.Kortmann, De burgemeester,
2e druk, 1958, p. 1-2
- 2) Idem p. 4
- 3) Art. 147 Staatsregeling 1798
- 4) Abraham Huyper, Ons Program 1878
- 5) Memorie van Toelichting, ontwerp 1923, ingetrokken 1928
- 6) Politiek Program van de Democraten '66, zie
J.P.A. Smeyters, Daarom D'66, Amsterdam 1967.
- 7) De gemeentewet herzien, Voorlopig ontwerp
deel I, 1967
- 8) De burgemeester, W.B.S. studie in "Socialisme
en democratie", 1968
- 9) Zie T.Horrevorts-R. Pans, De socialistische
burgemeester, Deventer, 1977, p.55
- 10) Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, bijlagen
12.944 nr. 24
- 11) zie o.m. Horrevorts-Pans en D.J. Elzinga, Poli-
tieke controle in de Lokale democratie, Deventer
1979
zie voor de discussie binnen D'66 Idee '66
jrg. 3 nr. 4 december 1982 en Voor de draad,
jrg. 1, nr. 2

- 12) Staatsblad 1972, nr. 271
- 13) Handelingen Tweede Kamer 1974-1975, p. 862
- 14) Zie voor een overzicht van de inspraakontwikkelingen: Th.C. de Graaf, De Raad wikt, de Koning beschikt, in TvO, jrg. 8, nrs. 13 en 14
- 15) Zie eindrapport d.d. 20-10-1980 Werkgroep Herziening Gemeentewet
- 16) C.N.M. Kortmann, Bestuurswetenschappen 1961, blz. 65-83. Vergelijkende analyse van de Westeuropese burgemeestersfunctie.

Hoofdstuk 4

- 1) Zie J.J.M. Pop, Ars Aequi 1969, p. 111
- 2) Zie R. Crinice le Roy, De burgemeester en de handhaving van de openbare orde in buitengewone omstandigheden, Arnhem 1974
- 3) Vergl. Prinsen-Kortmann, t.a.p., p. 72 en Horrevorts-Pans t.a.p. p.68
- 4) S. Faber, Burgemeester en democratie, diss. 1974, p.31
- 5) Prinsen-Kortmann t.a.p., p. 42
- 6) Zie Faber, t.a.p. p. 75 en Derksen, Tussen loopbaan en carrière, het burgemeestersambt in Nederland, diss. 1980, p.200
- 7) Vergl. A.F. Leemans, De eenheid in het bestuur der grote stad, Den Haag 1967, p. 185
- 8) Zie de discussiebijdrage van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters. "De burgemees-

- ter in deze tijd", Hengelo 1978, p. 16
- 9) Prinsen-Kortmann, t.a.p. p. 182-183
 - 10) Horrevorts-Pans, t.a.p., p. 25
 - 11) Handelingen Tweede Kamer 1981-1982, 17.100 VII
 - 12) Zie Dekrsen t.a.p., p. 147 en P.A. Van Vught, TvO 1978 p. 291
 - 13) Idem
 - 14) Zie o.m. W.C. Vierhout, "Het gevecht om de colleges", Amsterdam 1976 en D.J. Elzinga, Politieke controle in de lokale democratie, Deventer 1977

Hoofdstuk 5

- 1) J.M.W. Pluimakers, "Ja, neen, geen mening" - over de gekozen of benoemde burgemeester, TvO nr. 1082 jrg. 24 (1968) p. 21-24
- 2) van Loenen, Helmstrijd en v, Troestwijk, De Gemeentewet en haar toepassing, juni 1976, p. 65-7, 65-8, 65-9
- 3) Burger-Helmstrijd-Nieuwenhuizen-Zadel. Nederlands Gemeenterecht, 1971, p. 88-89
- 4) Brasz-Kleijn-in't Veld-v.d. Ende, Inleiding tot de Bestuurswetenschap, 1975, p. 114-115
- 5) Schroot-v.Vliet-Wijma, Begrip van de Nederlandse Gemeente, deel 2 1978, p. 115-127
- 6) Han Lammers, De Gemeente, 1969-1970 nr. 5 p. 79-80
- 7) A.D. Belinfante, De gekozen burgemeester: wat is daarvoor nodig? De Nederlandse Gemeente, jrg. 24, nr. 10, p. 109-111

- 8) J.J. v.d. Lee, Verkiezing van de burgemeester, De Gemeente, 1969-1970 p. 80-82
- 9) J.J.M. Festen, Intermediair, jrg.9 nr.47 p.49 e.v.
- 10) Voorontwerp onderdeel "Benoemen zonder uniformiteit" van de studie "De burgemeester in deze tijd" zoals in het genootschap besproken op 12-10-1977 p. 81 e.v.
- 11) Mr. E.P. van Veldhuizen, Intermediar, jrg. 10 nr. 17, p 57

Hoofdstuk 6

- 1) H.Ph.J.A.M. Hennekens, Van gemeentewet naar Gemeentewet, Bestuurswetenschappen 35 (1981) 207-211
- 2) C.A.J.M. Kortmann, De nieuwe Grondwet en het ontwerp herziening Gemeentewet, Bestuurswetenschappen 35 (1981) 213-220
- 3) W. Konijnenbelt, De rollen verdeeld, Bestuurswetenschappen 35 (1981) 231-243
- 4) Nota inzake het functioneren van de gemeentelijke bestuursorganen, Zwolle, 15 april 1982
- 5) Van college program naar uitvoering, VNG, Groene Reeks 58, 1982

Hoofdstuk 7

- 1) Zie Politiek Program D'66, 1967
- 2) vgl. J.P.A. Gruyters, Daarom D'66, Amsterdam 1967, p. 19
- 3) zie D.A.M. Zuideweg-Adema, "De macht van de voorzitter" in de Nederlandse Gemeente, 1973, p. 188

4) vgl. Horrevorts-Pans, p.29

Hoofdstuk 8

- 1) F. Morstein Marx, in vertaling van E.D. de Jong-de Jonge en J.M.W. Binneveld in Sociologie van het Staatsbestuur, Deel II , Rotterdam 1970. Een keuze uit de internationale literatuur o.l.v. A. van Braam.

Hoofdstuk 9

- 1) Resp. Kamerstukken 17369, nrs. 1,2,3
- 2) Zie brief minister Rietkerk aan de Tweede Kamer, d.d. 24-12-1982 en 27-4-1983 , Kamerstuk 17396, nrs. 8 en 9
- 3) Kamerstuk 17396, nr. 4.

154

1983.

OVERZICHT VAN DE OVERIGE PUBLIKATIES VAN DE STICHTING WETENSCHAPPELIJK BUREAU D'66, welke verkrijgbaar zijn op het secretariaat, Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag. Telefoon 070 – 858303.

BESTEL CODE:	TITEL:	JAAR	Prijs excl. porto
B 08	Heeft de E.G. meer geld nodig?	1981	f 2,50
BB 09	Burgemeester tussen kroon en keuze	1983	f 7,50
CRM 10	Discussienota "Pers" (overdruk uit de Democraat)	1981	f 2,00
CRM 11	Vrijwilligerswerk in Maatschappelijk Dienstverlening en Geestelijke Gezondheidszorg	1981	f 3,50
E 07	Zelfstandigheid in redelijke vrijheid: de visie van D'66 op het Midden- en Kleinbedrijf	1981	f 5,50
E 08	Voorstudie Deeltijdarbeid	1981	f 5,00
E 09	Gedecentraliseerde Energievoorziening	1982	f 7,50
E 10	Energie voor iedereen	1982	f 5,00
E 11	Aardgas	1983	f 5,00
J 06	Jeugdrecht terecht	1982	f 8,00
L 04	Naar meer en beter bos in Nederland	1981	f 5,00
L 05	Naar een nieuw Zuivelbeleid in de Europese Gemeenschap	1981	f 5,00
L 06	Samenwerkingsvormen in de landbouw	1982	f 5,00
L 07	Bedreigd bestaan: het landbouwbeleid en de positie van de boer	1983	f 10,00
MV 10	Natuur- en Landschapsbescherming in Nederland	1982	f 7,00
OWT 06	Vingerwijzingen voor een Informatiebeleid	1981	f 8,00
OWT 07	Leven en werken in de Informatiemaatschappij	1982	f 8,00
VRO 12	Op weg naar bewonerszelfbestuur I en II	1979	f 4,00
VRO 13	Een pleidooi voor echte verstedelijking	1978	f 3,00
VRO 16	100.000 extra woningen; een bouwplan	1981	f 5,00
ZZ 01	Geloof en Politiek handelen binnen D'66 (discussiestuk)	1981	f 5,50
TD 01	Bescheidenheid wordt bestraft	1982	f 5,00
TD 02	Gehandicaptenbeleid	1982	f 5,00
TD 03	Perspectief '86	1982	f 5,00
TD 04	Politie	1982	f 4,00
TD 05	Lange termijn milieubeleid	1982	f 4,00
TD 06	Basisinkomen ja of neen?	1983	f 7,00

Bovenstaande publikaties zijn verkrijgbaar zo lang de voorraad strekt, door:

- contante betaling bij afhalen op het secretariaat van de SWB D'66, of
- door overmaking van het verschuldigde bedrag vermeerderd met de verzendkosten als hierna vermeld, op postgiro nr. 33.222.13 t.n.v. de penningmeester SWB D'66 te Den Haag, met in de rubriek mededelingen het te ontvangen bestelcode.

VERZENDKOSTEN:

bij bestelling van:	1	exemplaar	f 2,00
	2 – 5	exemplaren	f 4,00
	6 – 10	exemplaren	f 5,00
	11 – 20	exemplaren	f 6,00
	21 exemplaren en meer		f 8,00

N.B. Van niet meer voorradige publikaties zijn via het D.I.C. eventuele overdrukken tegen kostprijzen verkrijgbaar. Tevens is een lijst van publikaties aanwezig, die niet meer normaal leverbaar zijn.

Een Uitgave van de Stichting Wetenschappelijk Bureau



Bezuidenhoutseweg 195, 2594 AJ Den Haag

Tel.: 070 — 85 83 03

Postgiro: 3322213

ISBN 90-6713-004-4