

DE NEDERLANDSE BURGEMEESTER, EEN RECHTSBUITEN IN DE LOKALE POLITIEK

Peter Castemiller

medewerker SGBO, onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

1. Besturen in de polder

In de Nederlandse polder is het bestuur nooit af. Net zoals dijken onderhouden moeten worden en onder druk van stijgende zeespiegels en toenemende regenval aangepast en opgehoogd moeten worden, zo vereist het bestuur ook onderhoud en aanpassing. Natuurlijk is dat in wezen niet anders dan in andere landen. Een bijzonder aspect van het Nederlandse bestuur is echter dat het van meet af aan gebaseerd is geweest op compromissen. In de uitkomst kan iedereen en dus niemand zich herkennen. Het resultaat blijft altijd open voor discussie en iedereen wil het altijd weer veranderen. Als na enkele jaren de omstandigheden zijn gewijzigd en als de verhoudingen waarbinnen het compromis aanvaardbaar is, zijn verschoven, is er alle aanleiding om de discussie weer opnieuw te beginnen. Weliswaar kent de discussie weer dezelfde deelnemers en dezelfde argumenten, maar de uitkomst zou net anders kunnen zijn.

De positie van de burgemeester in het Nederlandse bestuursstelsel is van deze gang van zaken een uitstekend voorbeeld. De staatkundige institutionalisering van de burgemeester in het Koninkrijk der Nederlanden, zoals dat in 1813 direct na de aftocht van Napoleon werd gegrondvest, was al een constructie waarbij flink was ingeleend van de Franse vernieuwingen. In de voorheen sterk decentraal georganiseerde Nederlanden – waarbij het meervoud de losse samenwerkingsvorm benadrukt – deden met de Fransen centralistische kenmerken hun intrede. Onder meer gold dat de koninklijke benoeming van burgemeesters. Bij de definitieve bepaling van de rol en positie van de burgemeester, in de liberale vernieuwingen uit het midden van de negentiende eeuw, werd vastgehouden aan de benoeming door de Kroon.¹

Puur staatsrechtelijk gezien is de positie van de burgemeester sinds 1851 nauwelijks gewijzigd. De – benoemde – burgemeester behoort daardoor in belangrijke mate tot de hollands folklore, net zoals de reeds genoemde waterbouwkundige werken of een drie-

mansvoorhoede in het voetbal. Het spelen met echte vleugelspelers behoort sinds de jaren zeventig tot een wezenlijk kenmerk van het Nederlandse voetbal, het wordt beschouwd als verrassend, als aantrekkelijk, het draagt bij aan een levendige wedstrijd. Alleen is de algemene opvatting dat het in internationale wedstrijden maar weinig rendement heeft. Zo ook de burgemeester. De benoemde burgemeester heeft voor het Nederlandse bestuursstelsel vele aantrekkelijke kanten. Zijn² rol en positie dragen bij tot een soepel samenspel tussen Rijksoverheid en lokaal bestuur. Zijn onafhankelijke positie maakt hem ook een uitstekend ‘mediator’ in de dagelijkse lokale politiek.³ Maar in deze moderne tijden kan je als democratisch land in internationale gremia nog nauwelijks voor de dag komen met een benoemde ‘eerste burger’. Alle reden dus om in de ééentwintigste eeuw zijn positie als rechtsbuiten in de lokale politiek weer stevig ter discussie te stellen. Deze bijdrage bevat een weergave van de discussie. Daarbij wordt een lange aanloop genomen, omdat de huidige positie van de burgemeester alleen te begrijpen is in de historische context. De voorgestelde wijzigingen worden eveneens gewaardeerd in het licht van de historie.

2. Een korte geschiedenis van het Nederlands bestuursstelsel

De Republiek der zeven verenigde Nederlandse provincies was min of meer door toeval ontstaan. Begonnen als een revolutie tegen de als te centralistisch ervaren macht van de Habsburgse keizers Karel V en zijn zoon Filips II, waarbij het opkomende protestantisme natuurlijk een niet te verwaarlozen rol speelde, liep het aan het einde van de zestiende eeuw uit op een heuse onafhankelijkheidsstrijd. Die lokale privileges waren diepgeworteld in de Noordelijke Nederlanden. Cultuurhistorici zijn wat dit betreft nog wel eens geneigd te wijzen op de fysieke omstandigheden in de Nederlandse polders.⁴ Het landschap en de slechte verbindingen, steeds weer doorsneden door het water, bemoeilijkten centralistische invloeden en tendensen.

Noot

¹ Zie: J.Th.J. VAN DEN BERG, "Hannesen met een Napoleontische erfenis", *Proeflokaal 9, Tijdschrift voor Lokaalbestuurders*, Amsterdam, Centrum voor Lokaal Bestuur van de Wiardi Beckmanstichting, november 2003.

² In dit artikel wordt steeds de grammaticaal correcte mannelijke verwijzing gebruikt voor de burgemeester. In de huidige praktijk is 80% van de burgemeesters een man en 20% een vrouw.

³ Commissie van Thijn, *De Burgemeester Ontketend*. Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 1992-1993, 21427, nummers 34-35.

⁴ H. PLEIJ, *De herontdekking van Nederland*. Amsterdam, Prometheus, 2004.

Tegelijkertijd was op lokaal niveau hechte samenwerking tussen heren en knechten in de gezamenlijke strijd tegen het water noodzakelijk. Interne meningsverschillen deden de aandacht voor de gezamenlijke vijand, het water, verslappen; verwaarlozing van dijken als gevolg van onderlinge tegenstelling en conflicten brachten gevaren voor iedereen met zich mee, arm of rijk. De macht was daardoor altijd ter plaatse geworteld en kon nauwelijks van buiten opgelegd worden.

Dat uiteindelijk de zeven provincies gezamenlijk een natie vormden was de uitkomst van een strijd die in 1648 formeel werd afgesloten. De ontstane staatsvorm was in ieder geval voor de verschillende buitenlandse ondoorzichtig, en zal ook menige Nederlander in die tijd de nodige hoofdbreken hebben bezorgd. Als resultaat van de revolutie tegen centralistische inbreuken op lokale privileges was in de Republiek het zelfbeschikkingsrecht van de verschillende steden gewaarborgd. Aan de provincies, de provinciale staten, stonden de steden louter verschillende taken en verantwoordelijkheden af. En de provincies regelden vervolgens onderling hun gezamenlijke kwesties in de 'Staten-Generaal'. Voor buitenstaanders leek dit gremium het hoogste bestuursorgaan, en werd de secretaris van de Staten-Generaal, de raadspensionaris, beschouwd als de politiek leider van Nederland. De praktijk was ingewikkelder; de Staten-Generaal behartigden feitelijk louter niet-lokale zaken zoals de buitenlandse politiek en de gemeenschappelijke defensie. En bij echt belangrijke kwesties waren de vertegenwoordigers geneigd om eerst eens ruggespraak te houden met de besturen van de steden die zij in de Staten-Generaal vertegenwoordigden.

De vertegenwoordiger van het Huis van Oranje, onder wie de opstand tegen de Habsburgers gestalte had gekregen, had als 'stadhouder' de dagelijkse leiding over het leger, maar was daarbij sterk afhankelijk van het geld dat de Staten-Generaal hem ter beschikking wilden stellen. De strategie in veldtochten was een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Staten-Generaal en de stadhouder. Gedurende de zeventiende eeuw kregen diverse stadhouders de neiging zich meer en meer, vooral met het oog op hun relatie met hun buitenlandse evenknieën, te profileren als koning, hetgeen geregeld tot grote spanningen en directe confrontaties met de steden en de Staten-Generaal leidde. In sommige gevallen trokken daarbij de Oranjes aan het langste eind, maar er waren ook geruime perioden waarbij het leger het zonder een Prins van Oranje moest stellen (het stadhoudersloze tijdperk).

Al met al droeg het systeem bij tot inefficiëntie, spanningen en tegenstellingen tussen provincies en tussen steden. Na de 'Gouden' zeventiende eeuw, liep de

positie van de zeven provinciën in Europa hard achteruit. Het is achteraf niet moeilijk om in te zien dat Nederland gewoon te klein was om constant tegenwicht te bieden aan de opkomende grootmachten Engeland en Frankrijk, maar tijdgenoten weten veel van de tegenslagen in de concurrentie met deze landen aan het incompetent en corrupte politieke systeem, waarin stadse regenten de boventoon voerden. Aan het einde van de achttiende eeuw resulteerde dat, zoals in zovele Europese landen, tot onrust, kleine volksopstanden en min of meer georganiseerd verzet tegen de regenten. De liberale en revolutiegezinde burgers verenigden zich onder de naam 'patriotten' en verwierven in enkele steden en delen van het land grote invloed. Toen uiteindelijk de meer conservatieve burgers, verenigd in hun steun voor de stadhouder, de Prins van Oranje, zich gingen verzetten tegen de invloed van de patriotten, verkrumelde de macht van deze laatste groep. Het feit dat de Oranje's daarbij konden terugvallen op de steun van een Pruisisch leger, gezonden door de familie van de echtgenoot van de Prins van Oranje, hielp daarbij wel. Veel van de patriotten weken daarom uit naar het reeds door de revolutie veranderde Frankrijk. Uiteindelijk hadden de Franse legers in 1795 weinig moeite om het krachteloze en feitelijk failliete Nederland te veroveren en te bezetten. In het kielzog van de Franse legers keerden vele van de patriotten terug, en werden door de Fransen in staat gesteld om, weliswaar onder Frans toezicht, de Bataafse republiek te stichten. Met hun door de Franse ervaringen versterkte ideeën begonnen zij in vele steden allerlei interessante, maar tegelijkertijd wereldvreemde experimenten met volkssoevereiniteit.⁵ De daarmee gepaard gaande onrust ergerden de Fransen op den duur zozeer dat Napoleon in 1806 de Republiek afschafte en zijn broer, Louis (in Nederland, Lodewijk), koning, maakte. Uiteindelijk volgde toch ook naar mening van Napoleon Louis een te eigenzinnige koers, zodat Napoleon ook maar weer het koninklijke experiment beëindigde, en Nederland gemakshalve onderdeel van Frankrijk maakte.

De Franse tijd kenmerkte zich door introductie van grote centralistische invloeden, zoals met name de invoering van de burgerlijke stand en de invoering van het metrische stelsel. Bovendien werd met deze uniforme lengtemaat een begin gemaakt met het nauwkeurig bepalen van de gemeentegrenzen.

Na de aftocht van de Fransen in 1813 werd Nederland, samen met België, één koninkrijk onder een erfgenaam van de Oranjes, Willem I. Hoewel hij als bevrijder van de Fransen zijn intocht deed in Nederland, waren er onder zijn volgelingen en aanhangers velen die in de Bataafse republiek of in het Franse bestuur van Neder-

Noot

⁵ Zie onder meer: E.H. KOSSMANN, *De lage Landen 1780-1980*, Amsterdam, Olympus, 2001, 78 en verder; R. AERTS, "Een staat in verbouwing. Van republiek naar constitutioneel koninkrijk, 1780-1848", in: *Land van Kleine Gebaren, een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*, Nijmegen: Sun, 1999; R.C.J. VAN MAANEN, "Vergeten Leidse vernieuwer", in: J. COX, J. VAN DEN BOSCH, E. FIGEE en J. DE WILDT, *En bracht de schare tot kalme, bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen*, Den Haag, SDU, 1997.

land een vooraanstaande rol hadden gespeeld.⁶ Enerzijds kenmerkte de eerste helft van de negentiende eeuw zich door conservatieve restauratie. Anderzijds waren de Koning en zijn volgelingen ook wel gecharmeerd van verschillende centralistische kenmerken in bestuur, waarin met name de koning veel bevoegdheden naar zich toe kon trekken. Willem I maakte daar ook ruim gebruik van en voerde een sterk persoonlijke en ambitieuze politiek. Net als in de rest van Europa riep de conservatieve en monarchistische restauratie steeds meer weerstand op. Tegelijkertijd was de steun aan de Koning (de Oranjes) onder het gewone volk groot. Het verzet werd vooral gedragen door een beperkte groep van welgestelde, liberale burgers. Enkelen van hen waren vertegenwoordigd in het parlement dat echter weinig invloed had op de handel en wandel van de koning. Verschillende liberalen bereidden vanaf de dertiger jaren van de negentiende eeuw een liberale grondwetswijziging voor, maar kregen daarvoor nauwelijks de handen op elkaar. Toen echter in heel Europa in 1848 liberale opstanden uitbraken, verloor de toenmalige koning, Willem II, zijn kalmte en nodigde de liberalen uit de regering te vormen. Daarmee was het toneel vrij voor een ingrijpende grondwetswijziging, waarin onder meer de macht van de koning sterk werd ingeperkt.

3. Compromissen en gecontroleerde macht

De grondwetswijziging van 1848 wordt meestal, en niet ten onrechte, verbonden met de naam van de staatsrechtsgeleerde Jan Rudolph Thorbecke. Thorbecke is de belangrijkste penvoerder geweest van de grondwetswijziging en bovendien was hij de premier van het eerste liberale kabinet, dat in 1848 aantrad. Dat neemt niet weg dat er natuurlijk vele andere invloeden zijn geweest op de totstandkoming van de grondwet, waarbij vele personen en binnen- en buitenlandse stromingen een rol hebben gespeeld. Thorbecke heeft zich daarbij goed rekenschap gegeven van de ervaringen en ideeën die zich ondertussen in Europa over centralistisch bestuur en liberale veranderingen hadden gevormd. Bovendien wortelen zijn ideeën sterk in Nederlandse cultuur. De wijze waarop hij het staatsbestel heeft ingericht is daardoor een uitgebalanceerd en werkend geheel geworden. Tegelijkertijd is het lastig om kleine onderdelen te schrappen of te vervangen, juist omdat 'alles met alles' samenhangt. Dit artikel beoogt geen uitgebreide beschrijving van deze grondwetswijzigingen te geven. Van belang is wel de constatering dat voor Thorbecke macht altijd gecontroleerde macht is. Elke macht kent een tegenmacht. Enerzijds heeft Thorbecke centralistische invloeden gehandhaafd. De rijksoverheid is leidend, alleen de nationale overheid kan wetten maken en het

bestuursstelsel is in heel Nederland uniform, daar waar voorheen er sprake was van grote regionale verschillen. Tegelijkertijd krijgen decentrale overheden een redelijk grote mate van autonomie en mogen zij de zaken die hun direct aangaan ook grotendeels zelf regelen. Daarbij moeten zij echter wel binnen het raamwerk van de rijksregelgeving blijven. De lokale overheid, sindsdien aangeduid met de uniforme term gemeenten, kiest uit haar midden een eigen bestuursorgaan, de raad, die de dagelijkse gang van zaken in de gemeente behartigt. Vanuit de raad wordt een beperkt aantal dagelijks bestuurders aangesteld, de wethouders, die geacht worden uitvoering te geven aan de besluiten van de raad. Voor de volledigheid kan hier worden geconstateerd dat het gaat om een 'monistisch' bestuursstelsel. De gemeenteraad stelt binnen het kader van de nationale wetten lokale regelgeving vast. De uitvoerende instantie, het College van Burgemeester en Wethouders, is een verlengstuk van de raad. De wethouders zijn gekozen raadsleden en combineren hun ambt van wethouder met dat van raadslid.

Lokale gemeenschappen hebben redelijk veel vrijheid van handelen. Als waarborg tegen al te grote vrijheid en mogelijke afwijking van de nationale regelgeving, wordt er door de nationale overheid een toezichthouder aangesteld. Deze toezichthouder, de burgemeester, kan zich als voorzitter van de raad en als voorzitter van het dagelijkse bestuur, het College van Burgemeesters en wethouders, ervan overtuigen dat de gemeente binnen de kaders van de wet blijft. De burgemeester heeft binnen de raad, behoudens zijn taak als voorzitter, geen bevoegdheden en geen stemrecht. Maar mocht de raad zijn boekje te buiten gaan, dan kan de burgemeester het besluit van de raad ter vernietiging voordragen bij de Kroon, waarbij de provinciale overheid een toetsende rol speelt.

De burgemeester wordt dus, om toentertijd goede redenen, benoemd. In de tijd van Thorbecke was het stemrecht beperkt tot een klein aantal welgestelde burgers. Daarbinnen moesten dan nog, in meer dan 1.200 gemeenten, voldoende mensen worden gevonden om actief te zijn in de raad. De spoeling was dun, het was vrijwel vrijwilligerswerk. Thorbecke had vooral welgestelde, goed-opgeleide mensen op het oog voor deze bestuursfuncties; mensen die vanwege hun ruime inkomen en bezittingen niet gebonden zouden zijn aan een beperkt eigenbelang, maar vanuit een 'public spirit' zich zouden willen inzetten voor het welzijn van de gemeenschap. Binnen dat gezelschap was dan de burgemeester een fulltime bestuurder, een professional, die kon zorgdragen voor de continuïteit en de kwaliteit van bestuur.

De benoemingswijze van de burgemeester door de nationale overheid was al met al een bewuste keuze.

Noot ⁶ Zie S. STUURMAN, tuurman, *Wacht op onze daden, Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse Staat*, Amsterdam, Bert Bakker, 1992, 105.

Dat de burgemeester formeel door de Kroon (het kabinet van de ministers én de Koning) wordt benoemd, en dat dit vastgelegd is in de Grondwet, had voor Thorbecke niet gehoeven. Maar dit was weer het gevolg van conservatieve oppositie, die graag nog enige invloed voor de koning wilde bewerkstelligen. Door de Kroonbenoeming vast te leggen in de Grondwet was de invloed van de Koning gewaarborgd. Daarmee was de aanstellingswijze van de burgemeester een compromis geworden tussen de liberalen, die een grote invloed van de ministers wensten, en de conservatieven, die aan de koning nog enige invloed wilden laten.

In principe wordt de Nederlandse burgemeester aangesteld om namens de nationale overheid een beetje toezicht te houden op alle ‘amateurs’⁷ die zich bezighouden met de lokale politiek. Hoewel daarnaar weinig historisch onderzoek is gedaan, lijdt echter weinig twijfel dat burgemeester van meet af aan door de burgers is beschouwd als hun ‘éérste burger’ van hun gemeente. Hij was het gezicht van het bestuur en als enige fulltime bestuurder ook steeds op zijn post.⁸

In de gehele tweede helft van de negentiende eeuw waren de overheidstaken in het algemeen beperkt en daarmee ook die van het lokale bestuur. Tevens waren er meer dan duizend gemeenten in een land dat in 1900, bij de eerste volkstelling iets meer dan 5 miljoen inwoners telde. Dat betekent dat er gemiddeld zo’n 5.000 inwoners per gemeente waren. Het stemrecht, en daarmee ook de directe betrokkenheid bij het bestuur, beperkte zich rond de eeuwwisseling tot ongeveer de helft van de mannelijke bevolking. Net als in andere Europese landen verandert dit in de twintigste eeuw. De bevolking groeit, het kiesrecht wordt ruimd en de taken van de overheid nemen steeds meer toe. Daarmee nemen de taken en verantwoordelijkheden van het lokale bestuur eveneens toe.⁹ In eerste instantie leidt dit er toe dat vooral de rol van het dagelijkse bestuur, als gezegd het College van Burgemeesters en Wethouders, belangrijker wordt. Toch blijven de waarneembare effecten van deze ontwikkeling tot ver in de twintigste eeuw vrijwel beperkt tot de allergrootste gemeenten. Gedurende het Interbellum bevechten bijvoorbeeld sociaal-democratische wethouders zware bestuurlijke posities in steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, waar zij zich manifesteren als kundige bestuurders. In deze gemeenten krijgen de wethouders een eigen gezicht, waardoor de invloed van de burgemeester afneemt. Als gezegd is dit vooral een grootstedelijke ontwikkeling, in kleinere gemeenten blijft het wethouderschap een overzichtelijke

lijke baan die in de meeste gemeenten met een beperkte tijdsinvestering kan worden afgedaan. Tot op de dag van vandaag is in vele Nederlandse gemeenten het wethouderschap een parttime baan. Uit inventarisaties blijkt dat in kleinere gemeenten de burgemeesters veel meer beleidsonderwerpen in hun portefeuille hebben dan in grotere gemeenten.¹⁰

In de twintigste eeuw wordt de kring van stemgerechtigden steeds meer uitgebreid, tot de invoering van het algemeen mannenkiesrecht in 1917 en dat van de vrouwen twee jaar daarna. Toch blijft deelname aan het bestuur een vrij elitaire aangelegenheid, hetgeen niet vreemd is in een land met nog steeds regenteske trekken. Dat de nationale overheid de burgemeester zonder enige consultatie van de betrokkenen in de desbetreffende gemeente kan aanstellen, wekt daardoor nauwelijks weerstand. Derksen e.a. hebben weliswaar aangestipt dat reeds aan het einde van negentiende eeuw in de Tweede Kamer een motie werd ingediend die enige mate van inspraak van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester wenste te bewerkstelligen. Deze motie werd echter verworpen. Ook in de decennia daarna is er wel van gedachten gewisseld over deze kwestie, echter zonder resultaat.¹¹

Gedurende de jaren zestig van de twintigste eeuw krijgen de protesten die in vele West-Europese landen aan de orde van de dag zijn, een typisch Nederlandse invulling. De Nederlandse revoltes richten zich tegen de vele regenten, op universiteiten, in gemeentebesturen en in de nationale politiek. De groepsconformiteit, die in Nederland vooral in levensbeschouwelijke zuilen was georganiseerd, wordt meer en meer verlaten voor meer individualisme, waarin vrije opvattingen over normen en waarden, seksualiteit en geloof aan de orde van de dag zijn.

De burgemeester, als benoemde eerste burger duidelijk een regent, komt ook onder vuur te liggen. Wethouders en gemeenteraden willen meer invloed op de benoeming van de burgemeester en de wijze waarop de burgemeester vervolgens invulling geeft aan het ambt. Midden jaren zestig ontstaat D66, een partij die staatkundige vernieuwing, vooral in de vorm van democratisering, hoog in het vaandel heeft. Deze partij kent in de daarop volgende vijfendertig jaar sterk wisselend electoraal succes. Daarbij zijn er momenten waarop D66 een spilfunctie in het nationaal bestuur vervult en vanuit die positie de nagestreefde staatkundige veranderingen flink kan stimuleren.

Het streven om de benoemde burgemeester te vervangen door een gekozen burgemeester loopt echter keer op keer vast op het feit dat zijn ambt en de benoe-

⁷ Noot Het ambt van raadslid is tot op de dag van vandaag een taak waarvoor een dusdanige vergoeding wordt gegeven dat die onvoldoende is als enige bron van inkomsten.

⁸ Zie ter illustratie bijvoorbeeld: A. BEENHAKKER, "‘s-Burgemeesters eigen dorp", *Openbaar Bestuur*, januari 2004.

⁹ Zie V. VELDHEER, *Kantelend Bestuur*, Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.

¹⁰ Zie www.sgbo.nl en aldaar de entry 'lokaal bestuur'.

¹¹ W. DERKSEN, J. VAN DER DRIFT, M. VAN DER KLEIJ en T. DE BOER, *De gekozen burgemeester benoemd*, Deventer, Kluwer, 1983, 14.

mingswijze zijn verankerd in de Grondwet. Grondwetswijziging is een langdurig proces en vereist uiteindelijk een steun van tweederde van de leden van de Eerste Kamer. Dat proces duurt al met al steeds te lang voor D66 om zo'n omvangrijke steun voor dit soort wijzigingen vast te houden.

4. De pragmatische burgemeester

Aan het einde van de twintigste eeuw bevond de Nederlandse burgemeester zich feitelijk in een onmogelijke situatie. Daar waar de burgemeester vooral eerst een benoemde functionaris was, hadden de landelijke politieke partijen al vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw steeds meer invloed gekregen op de aanstelling. Daarmee werd een burgemeestersbenoeming, zeker in de grotere gemeenten, een politieke kwestie. Om burgemeester te kunnen worden, moest een kandidaat zich hebben geprofileerd binnen een politieke partij. In het verleden waren er geregeld partijloze burgemeesters geweest, maar al decennialang is daarvan al geen sprake meer.¹² Na zijn min of meer politieke benoeming moest de burgemeester zich vervolgens vanaf de eerste werkdag profileren als een neutrale voorzitter, die boven de partijen stond. Omdat het ambt van burgemeester ook voor een belangrijk deel een carrière was geworden, waarbij je begon in een kleine gemeente en na enkele jaren in aanmerking kon komen voor het ambt in een grotere gemeente, moest je je toch binnen je partij blijven roeren. Oftewel, binnen je gemeente moest je je politieke achtergrond verloothen, daarbuiten juist laten zien. Een andere paradox in het ambt was dat je namens de rijksoverheid was aangesteld, als toezichhouder. De gemeenschap herkende de burgemeester juist als eerste burger, als eerste vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap. In die positie moest de burgemeester juist veeleer profileren als belangenbehartiger van die gemeenschap in de relatie met hogere overheden.

Het is buitengewoon opmerkelijk dat Nederlandse burgemeesters steeds erin zijn geslaagd deze tegenstellingen te overwinnen. Toen aan het einde van de twintigste eeuw de voorbereidingen plaatsvonden voor de introductie van een dualistische bestuursstructuur, is de stand van zaken in het lokale bestuur uitgebreid geïnventariseerd. Onder meer is daarbij aandacht besteed aan de positie van de burgemeester. Een groot aantal raadsleden is in dat kader de stelling voorgelegd of zij de burgemeester ervoeren als een politicus of als een onafhankelijke voorzitter. Het overgrote deel van de raadsleden kiest voor het antwoord 'onafhankelijk

voorzitter'. Aan de burgemeesters is de stelling voorgelegd of zij zich zien als vertegenwoordiger van de rijksoverheid of als vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap. Bij die stelling kiezen de burgemeesters overwegend voor de lokale gemeenschap.¹³ In het kader van deze onderzoeken is ook de burgers hun mening over de burgemeester gevraagd. Bijna de helft van de burgers ziet de burgemeester eveneens als iemand die boven de partijen staat. Tevens blijkt dat de burgemeester veruit de bekendste lokale bestuurder is.¹⁴

De dualistische structuur in het Nederlandse lokale bestuur is wel degelijk aan het begin van de 21^{ste} eeuw ingevoerd. De taken en verantwoordelijkheden van raad en College van B&W zijn gescheiden en wethouders maken niet langer deel uit van de Gemeenteraad. De Staatscommissie Dualisme en Lokale Politiek, de door de regering ingestelde commissie die deze wijzigingen heeft voorbereid, heeft in haar planvorming de positie van de burgemeester wel aan de orde gesteld, maar uiteindelijk geen veranderingen voorgesteld. De reden om hiervan af te zien is gelegen in het waargenomen gevaar dat tornen aan de positie van de burgemeester zou resulteren in de noodzaak een Grondwetswijziging te bewerkstelligen. De complicaties die dat met zich mee zouden brengen, zouden de overige plannen, die zonder Grondwetswijziging gerealiseerd konden worden in gevaar kunnen brengen.

Nu de Grondwetswijziging niet is doorgevoerd, is vanwege het dualisme de positie van de burgemeester wel weer extra gecompliceerd geraakt. Vanwege de Grondwet is de burgemeester zowel voorzitter van de raad als van het College van B&W. Daar waar gemeenteraad en College van B&W bestuursorganen waren die voorheen min of meer in elkaars verlengde opereerden, was dit geen probleem. In de dualistische structuur zijn het veel duidelijker gescheiden organen geworden, waarbij de raad in het bijzonder wordt geacht het College van B&W te controleren. Dat betekent dat de burgemeester voorzitter is van een orgaan, de gemeenteraad, die een ander orgaan waarvan hij eveneens voorzitter is, geacht wordt te controleren. Een aardig detail in verband met deze discussie is dat Derksen en anderen reeds aan het begin van de jaren tachtig signaleren dat indien gestreefd wordt naar een benoemde burgemeester, dit een sterke mate van dualisering van het toentertijd monistische systeem zou bevorderen.¹⁵ Om hierboven genoemde redenen is bij de invoering van het dualisme de positie van de burgemeester niet gewijzigd. Vervolgens blijkt nu dat er alle

Noot

¹² In de landelijke politiek is altijd sprake geweest van coalitie kabinetten. De grote partijen verdeelden min of meer onderling de beschikbare burgemeestersposten, zodat elke partij een evenredig deel van de burgemeesters leverde. Ook al was een partij in een bepaalde periode niet vertegenwoordigd in het Kabinet, dan hoefde dit de benoeming van burgemeesters van die partij niet in de weg te staan. Ook de kleinere partijen, die zelden tot nooit in het Kabinet zitting hadden, konden rekenen op een beperkt aantal burgemeestersposten.

¹³ J.M. BAKKER, P. CASTENMILLER en A.J.H. SMALLENBROEK, "De alledaagse praktijk van het lokale bestuur", in: *Staatscommissie Dualisme en Lokale Politiek, Eindrapport*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1998, 65.

¹⁴ R. FRERICH, "Aangenaam, de burgemeester", in: *Staatscommissie Dualisme en Lokale Politiek, Eindrapport*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999, 234-242.

¹⁵ W. DERKSEN, J. VAN DER DRIFT, M. VAN DER KLEIJ en T. DE BOER, *De gekozen burgemeester benoemd*, Deventer, Kluwer, 1983, 19.

aanleiding is om, na de invoering van het dualisme, de positie van de burgemeester ter discussie te stellen.

5. De pragmatische Nederlandse politiek

In zijn proefschrift constateert Derksen: *“Het burgemeestersambt is echter steeds aan veranderingen onderhevig geweest. Veranderingen in de samenleving, veranderingen in de politieke cultuur en in de politieke verhoudingen vinden hun weerslag in de feitelijke positie van de burgemeester. De wettelijke positie, sedert 1851 nauwelijks veranderd, wordt als het ware door samenleving en politiek steeds opnieuw inhoud gegeven.”*¹⁶

Een goede illustratie van deze stelling vormen de veranderingen in de benoemingswijze van de burgemeester. Sinds de jaren zeventig is daar veel in veranderd, zonder echter de wet te wijzigen. Voorheen mocht de Commissaris van de Koningin ‘op eigen houtje’ de benoemingsprocedure uitvoeren. Het resultaat daarvan was een voordracht aan de Minister van Binnenlandse Zaken. Diens voorstel aan de ministerraad was veelal een hamerstuk.¹⁷ Om het vervolgens de grondwettelijke Kroonbenoeming te laten zijn, diende vervolgens de Koning(in) alleen nog de handtekening te zetten. Sinds de jaren zeventig en tachtig is het gebruikelijk geworden dat de raad van de gemeente in kwestie eerst het gewenste profiel van de beoogde kandidaat opstelt en vervolgens een vertrouwenscommissie instelt. Deze commissie wordt door de Commissaris van de Koningin in staat gesteld om met alle geschikt geachte sollicitanten te spreken, waarna deze vertrouwenscommissie de voorkeur uitsprekt voor één of twee van de kandidaten. In de laatste jaren wordt in het overgrote deel van de gevallen deze voordracht zonder slag of stoot overgenomen door de Commissaris van de Koningin, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Ministerraad. Daarmee is de benoeming van de burgemeester door de gemeenteraad de praktijk geworden, ware het niet dat in enkele (veelal politiek gevoelige) situaties er wel degelijk afgeweken wordt van de voorkeur van de vertrouwenscommissie van de raad. Deze verschuiving in de procedure is een goed voorbeeld van de Nederlandse bestuurspraktijk, waarbij binnen de kaders van de formele wetgeving de betrokken partijen tot een invulling komen die feitelijk niet strookt met de letter én de geest van die wet.

Zeer recent, tijdens het laatste paarse kabinet, waarin ook D66 zitting had, is het zogenaamde burgemeestersreferendum ingevoerd. Ook in die procedure speelt de vertrouwenscommissie van de raad een belangrijke

rol, maar is de directe invloed van de bevolking vermind. Nadat de vertrouwenscommissie met alle kandidaten heeft gepraat, komt deze commissie met een openbare voordracht van twee kandidaten. Vervolgens organiseert de gemeente een raadplegend referendum. De raad verklaart zich, binnen bepaalde voorwaarden die vooral te maken hebben met de opkomst, bij voorbaat bereid mee te gaan met de uitkomst. De twee kandidaten voeren campagne, één van beiden krijgt de meerderheid der stemmen, de raad draagt deze kandidaat voor bij de Commissaris der Koningin, CdK en Kabinet volgen deze voordracht. Wederom een interessante verandering van de praktijk, waarbij formeel de Grondwet ongewijzigd is gelaten.

In de praktijk ontstond al direct grote ontevredenheid over deze nieuwe procedure. De Nederlandse burgemeestersbenoemingen hadden zich jaren gekoesterd in een grote mate van betrouwbaarheid. Dit diende vooral de belangen van zittende burgemeesters die, in het kader van hun carrière, soms solliciteerden in een grotere gemeente. In de procedure waarbij twee kandidaten in het openbaar campagne moesten voeren, is er ook altijd een verliezer. Een zittende burgemeester die elders solliciteert, loopt daarmee het risico het niet te worden. Nu dat algemeen bekend wordt, doet dat afbreuk aan zijn gezag en ook aan zijn populariteit in zijn eigen gemeente: “Hij wilde ons niet meer, maar daar wilden ze hem niet hebben”, is dan al gauw de mening van burgers. Dit leidde er toe dat het aanbod van geschikte kandidaten, lees ervaren burgemeesters die toe waren aan een grotere gemeente, flink is afgenomen. Voorts was er de nodige kritiek op de waarde van het referendum en in het bijzonder op de campagne en de ‘strijd’ tussen de kandidaten. Want waarover konden ze nu strijden? De taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester, de onafhankelijke voorzitter van het college van B&W en raad, zijn onder de huidige wetgeving beperkt. Burgemeesters kunnen geen eigen beleidsprogramma hebben, alles wat ze willen is afhankelijk van de instemming van de raad, een gremium waar ze, behoudens hun rol als voorzitter zonder stemrecht, geen directe invloed op hebben. De campagnes verworden daarmee tot een populariteitspoll; welke kandidaat doet het het beste in de lokale media, wie komt het prettigst over?

De ontevredenheid over deze procedure heeft er voornog toe geleid dat slechts weinig gemeenten voor het openbare referendum kiezen, zodat de vertrouwelijke voordracht door de raad de centrale praktijk blijft. Voorstanders van grotere invloed van de burgers op de benoeming van de burgemeester en grotere openbaarheid hebben deze ontwikkeling met groeiende onte-

Noot

¹⁶ W. DERKSEN, *Tussen loopbaan en carrière, het burgemeestersambt in Nederland*, 's Gravenhage, VUGA-boekerij, 1980.

¹⁷ In een boek over W. de Gaay Fortman die in het kabinet Den Uyl aan het begin van de jaren zeventig minister van Binnenlandse Zaken was, wordt de anecdoten aangehaald dat het kabinet afweek van de voordracht van De Gaay Fortman. Aangezien hij dit ervoer als een belangrijke inbreuk op het voorrecht van de minister van Binnenlandse Zaken om min of meer eigenhandig de burgemeesters te benoemen, kondigde De Gaay Fortman staande de vergadering zijn ontslag aan als het besluit ter uitvoering wordt gebracht. Daarop nam het kabinet terstond de beslissing het besluit niet in uitvoering te nemen en alsnog de kandidaat van de minister te benoemen. Zie: W. BREEDVELD en J. JANSEN VAN GALEN, *Gaius, de onverstoortbare gang van W.F. de Gaay Fortman*, Utrecht, uitgeverij Scheffers, 1996, 196-197.

vredenheid aangezien. Naast D66 gold dat ook de LPF, die korte tijd grote invloed had op het denken in de Nederlandse politiek. Dit resulteerde in het eerste Kabinet Balkenende waarvan de LPF deel uitmaakte tot een buitengewoon verregaand voorstel van de Minister van Binnenlandse Zaken, weliswaar van de VVD. In een verkennende notitie die de Minister van Binnenlandse Zaken in januari 2003 aan de Tweede kamer aanbood, stelde hij rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor, waarbij tegelijkertijd het idee was om de taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester wezenlijk te verruimen. Met de snelle val van het Kabinet Balkenende I leek dit voorstel eveneens weer van het toneel te verdwijnen. In de Kabinetsformatie na de laatste verkiezingen hadden de traditionele bestuurderspartijen CDA en PvdA het voortouw, twee partijen die van oudsher weinig op hadden met de gekozen burgemeester. Toen echter de beoogde samenwerking tussen CDA en PvdA spaak liep, keerden VVD én D66 terug op het toneel. De steun van D66 was noodzakelijk voor de meerderheid. Dat stelde D66 in staat om enkele van hun 'oude' strijdpunten op te laten nemen in het Kabinetsprogramma, waardoor in het nieuwe Kabinet, Balkenende II, tot verbazing van velen, de gekozen burgemeester weer hoge ogen gooide. Alle redenen om de actuele voorstellen nader te bekijken.

6. De hoofdlijnennotitie van het Kabinet Balkenende II

De staatsrechtelijk ingewikkelde procedure om uiteindelijk de positie en verkiezingswijze van de burgemeester te veranderen, wordt met de nodige omzichtigheid aangepakt. Na de verkennende notitie van het Kabinet Balkenende I, heeft het huidige Kabinet een zogenaamde "Hoofdlijnennotitie"¹⁸ uitgebracht. Een dergelijke notitie heeft niet de status van een voorstel. De notitie dient er volgens de opsteller, de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing de D66'er de Graaf, toe om de Tweede Kamer in de gelegenheid te stellen haar opvattingen over de hoofdlijnen kenbaar te maken. Tevens kunnen andere betrokken partijen, zoals het Genootschap van Burgemeesters en de VNG, reageren.

In de notitie wordt als uitgangspunt genomen dat de positie van de burgemeester in het lokale bestuur wordt versterkt. In het bijzonder wordt er op gewezen dat de invoering van het dualistisch systeem in de lokale politiek, direct na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, thans de noodzaak met zich meebrengt ook de positie van de burgemeester te heroverwegen. Voorts wordt gesteld dat het systeem van Kroonbenoemingen "*zijn eindfase heeft bereikt*", zodat ook aanstellingswijze op de helling moet.

In de notitie wordt ervoor gepleit dat de burgemeester in de nieuwe constellatie de positie van 'lokaal regeeringsleider' kan vervullen. Daarmee wordt volgens de notitie bedoeld dat de burgemeester "*in zijn hoedanigheid van voorzitter van het college formeel en materieel leiding kan geven aan de bestuurlijke besluitvorming.*"

Om hem daartoe in staat te stellen, wordt er in de notitie voor gepleit om de positie van de burgemeester op vijf onderdelen te versterken. Deze zijn:

– *in het proces van collegevorming.*

De burgemeester zou direct na raadsverkiezingen de rol van formateur van het College van B&W moeten krijgen. In de praktijk betekent dit dat de burgemeester een coalitie binnen de raad tot stand moet brengen die de samenstelling en het programma van het College van B&W dient te steunen.

– *de personele samenstelling van het college*

Volgens de notitie krijgt de burgemeester het recht van voordracht van wethouders, waarbij het wel aan de raad blijft om de voordracht te steunen, danwel af te wijzen. De raad kan echter niet met 'eigen' kandidaten komen. De burgemeester zou vervolgens ook weer wethouders kunnen voordragen voor ontslag. In dit laatste geval kan de raad ook op eigen initiatief (zonder voordracht c.q. instemming van de burgemeester) wethouders ontslaan.

– *de portefeuillevverdeling*

De burgemeester wordt primair verantwoordelijk voor de verdeling van de portefeuilles binnen het College van B&W.

– *De eenheid van het collegebeleid*

Volgens de notitie zal automatisch gerealiseerd worden dat de burgemeester de belangrijkste rol speelt binnen het college van B&W, volgand op het feit dat de burgemeester eerst als formateur optreedt, de wethouders voordraagt en de portefeuilles verdeelt.

– *De verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat*

Volgens de notitie dient te burgemeester ook zeggenschap te krijgen over het ambtelijk apparaat. Daarmee gaat hij voor een deel de taken van de huidige gemeentesecretaris overnemen.

In de in de Hoofdlijnennotitie voorgestelde wijzigingen zullen rechtstreekse verkiezingen van de burgemeester door de inwoners van een gemeente plaatsvinden. Deze verkiezingen zullen min of meer gelijktijdig met de raadsverkiezingen plaatsvinden.

7. De actuele discussie

De discussie over de gekozen burgemeester kent vele deelnemers, vele standpunten en steeds veranderende posities. Wat op het moment van schrijven actueel is, kan ten tijde van publicatie reeds achterhaald zijn. Om het gevaar daarop te beperken wordt de beschrijving

Noot ¹⁸ Tweede Kamer, 2003-2004. 29 223, nr. 1. Alle tekst in deze paragraaf die tussen aanhalingstekens staat, betreffen letterlijk citaten uit deze Hoofdlijnennotitie.

van de actualiteit enigszins algemeen gehouden. In dat kader wordt in deze paragraaf allereerst ingegaan op het algemene advies van de Raad voor Openbaar Bestuur op de voorstellen. In de Nederlandse (compromis-)politiek hebben diverse adviesorganen, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur, een belangrijke rol. Het advies van de Raad¹⁹ was weinig positief over de voorstellen van het Kabinet. In het bijzonder is het oordeel van de Raad dat de Hoofdlijnnotitie een inconsistentie bevat omdat sprake is van twee conflicterende uitgangspunten. De inconsistentie en de conflicterende uitgangspunten hebben betrekking op het volgende. Enerzijds wordt in de notitie gepleit voor de burgemeester in een sterke politieke en bestuurlijke rol, waardoor hij invulling kan geven aan de hem toebedachte rol van lokaal regeringsleider. Tegelijkertijd wordt in de notitie gesteld dat de positie van de burgemeester moet aansluiten bij de Nederlandse verhoudingen, waarbij sprake is van collegiaal bestuur en een eindverantwoordelijkheid van de lokale volksvertegenwoordiging. In dat kader signaleert de Raad dat de versterking van de positie van de burgemeester enerzijds vrij beperkt blijft, maar tegelijkertijd wel degelijk een breuk vormt met het uitgangspunt van collegiaal bestuur en de eindverantwoordelijkheid van de gemeenteraad. De raad meent dat in de voorstellen de positie van de Gemeenteraad wezenlijk wordt verzwakt, hetgeen afbreuk doet aan de gewenste eindverantwoordelijkheid van dit orgaan. Een sterke burgemeester kan niet samengaan met een sterke raad.

In het parlement bestaat ondertussen een grote meerderheid die bereid lijkt wezenlijke veranderingen in de benoemingswijze van de burgemeester te realiseren. Dat er dus iets gaat veranderen lijkt wel vast te staan. Maar wat er nu precies gaat veranderen, en wanneer, dat is nog alleszins onduidelijk. Zo concentreert de parlementaire discussie zich momenteel op de vraag in welk tempo de wijzigingen doorgevoerd moeten worden. De minister mikt er op dat de veranderingen reeds bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 in de praktijk kan worden gebracht. Dat tempo is te snel voor een Grondwetwijziging, en daarom heeft de minister ook wijzigingen voorgesteld die – ternauwernood – binnen de kader van de huidige Grondwet kunnen worden gerealiseerd. Maar daardoor blijven ook vreemde paradoxen bestaan dat de burgemeester voorzitter van gemeenteraad enerzijds en College van B&W anderzijds blijft.

Een ander punt waar in het parlement aanstoot aan wordt genomen, is dat de verkiezingen per 2006 impliceren dat alle op dat moment zittende burgemeesters ontslagen zullen moeten worden. Sommigen van hen zullen zich wellicht verkiesbaar stellen en herkozen worden. Maar veel van de zittende burgemeesters zijn geselecteerd op hun bestuurlijke capaciteiten, niet

op hun politieke en electorale gaven. Dat betekent dat veel capabele bestuurders bij voorbaat al ervoor zullen passen zich in een verkiezingsstrijd te storten, of anders niet gekozen worden. Daarmee worden ze werkloos. Omdat hun ontslag onvrijwillig is, gaat dat de overheid het nodige kosten aan ‘wachtgeld’.

In het parlement bestaat daarom een sterke stroming om het hele proces wat weloverwegener en minder gehaast aan te pakken. Dat betekent dat onder meer gevraagd wordt om toch een Grondwetwijziging in het proces te betrekken. Verder is het idee om burgemeesters niet collectief per 2006 te ontslaan, maar om in de periode 2006 – 2010, op het moment dat hun benoemingstermijn afloopt niet te herbenoemen. Op dat moment zouden dan die in specifieke gemeente verkiezingen voor de burgemeester kunnen plaatsvinden.

Ook is de constructie van een door de raad gekozen burgemeester (waarbij de burgers geen rechtstreekse invloed hebben) nog steeds niet van tafel.

8. De gekozen burgemeester onder handbereik

Ondanks alle kritiek lijkt de kans op het mogelijk maken van een gekozen burgemeester nog nooit zo groot te zijn. CDA en VVD hebben immers in het kader van de coalitieonderhandelingen aan D66 toegezegd aan een dergelijke ontwikkeling hun steun te verlenen. Mocht één der partijen deze belofte breken, dan zal dit voor D66 ongetwijfeld een reden zijn om de steun aan het kabinet te staken, waardoor het zal moeten aftreden. Zowel onder de lokale bestuurders van CDA als van de VVD is de steun voor deze plannen zeer beperkt, maar de top van beide partijen lijkt vastbesloten de afspraken met D66 na te komen. Binnen de VVD lijkt de steun overigens ook redelijk groot. Dit heeft ook electorale overwegingen; de VVD heeft in 2001 veel kiezers verloren aan de LPF. Een van de aansprekende strijdpunten van de LPF is het verzet tegen ‘achterkamertjespolitiek’ en het pleiten om grote directe invloed van ‘de gewone man’ op de politiek. Steun voor de gekozen burgemeester past daarbij. Om de kiezers terug te lokken naar de VVD, is de partij wat dit soort standpunten betreft geneigd in de richting van de LPF op te schuiven.

Voor veel burgers in Nederland zijn de achtergronden en overwegingen bij de figuur van de benoemde burgemeester onbekend. Het mogelijk maken van rechtstreekse verkiezingen van de burgemeester is daarmee redelijk populair, vooral om de simpele reden dat dit ervaren wordt als een verruiming van de directe invloed van de kiezers op de politiek en een afrekening met de reeds genoemde achterkamertjespolitiek, waar de benoeming van de burgemeester tot stand kwam. Dit is een solide en terechte redenering. De invloed

Noot ¹⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur, *De gekozen burgemeester: een kwestie van kiezen*. Den Haag, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2003.

van de inwoners van een gemeente op de keuze van hun burgemeester is inderdaad zeer beperkt, en allerlei politieke spelletjes waar die burgers geen boodschap aan hebben zijn van belang bij de uiteindelijke keuze. De benoemingswijze is daarmee tenminste weinig transparant en doet onrecht aan de democratische rechten van burgers. Dit is een eenvoudig uit te leggen standpunt dat op veel steun kan rekenen.²⁰ Tevens is aannemelijk dat met het optuigen van de bevoegdheden van een gekozen burgemeester de uitvoerende macht op lokaal niveau zal worden versterkt, hetgeen de slagvaardigheid van dit bestuur ten goede zal komen. Een bijkomend voordeel is dat Nederland zich in de toekomst met hun burgemeesters zonder gêne over de grens kan vertonen.

De tegenstanders van veranderingen hebben het veel moeilijker. Zij moeten een ingewikkelde inhoudelijke redenering opbouwen om te verdedigen dat een benoemde burgemeester, of anders dan toch een gekozen burgemeester met louter coördinerende bevoegdheden (een gematigde variant die in het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur wordt voorgesteld), zo gek nog niet is. Veelgehoorde argumenten tegen de voorgestelde veranderingen zijn:

- *de betekenis van de gemeenteraad neemt af*

In de discussie wordt momenteel wel eens veronachtzaamd dat Thorbecke, op basis van toentertijd gangbare liberale principes, de gemeenteraad de eerste en enige vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap beschouwde en daarom de raad het hoogste bestuurlijke orgaan in de gemeente maakte. Thans is de argumentatie dat de bevoegdheden van de burgemeester te beperkt zijn. Hij heeft een bleek profiel, hij kan de verwachtingen die de burgers van hem hebben niet waarmaken. Dat was ook, om het zo maar te zeggen, de bedoeling. Als burgers wensen en verlangens hebben, dienen zij zich te wenden tot de raad, de raad is hun vertegenwoordiger, niet de burgemeester. Als de burgemeesters een sterker democratisch mandaat krijgt, is die niet louter meer uitvoerder maar meer en meer ook vertegenwoordiger en initiator. Dat kan alleen maar ten koste gaan van de positie van de raad;

- *afnemend belang van de raad*

In het verlengde van het voorgaande argument impliceert een versterking van de positie van de burgemeester dat de verhouding tussen raad en college van B&W wordt verstoord. Thorbecke hechtte aan macht én gecontroleerde macht. De macht van de invloed was beperkt tot de mogelijkheid de gemeenteraad te controleren. De burgemeester kon geen eigen initiatieven nemen of direct tegen de raad ingaan. Nu die mogelijkheid wel wordt gecreëerd, neemt de kans op tegenstellingen en conflicten toe.

- *afnemende schakelpositie van de burgemeester*

De burgemeester heeft, als een door hogere overheden benoemde functionaris, een rol als bemiddelaar tussen de gemeente en die hogere overheden. In de huidige bestuurspraktijk blijken het vaak de burgemeesters te zijn die zich kunnen onttrekken aan strikt lokale belangen en zich vervolgens kunnen inzetten voor regionale samenwerking. Als de burgemeester een functionaris is die afhankelijk wordt van de lokale steun, zal dat ertoe leiden dat hij beperkt wordt in zijn mogelijkheden om ter wille van een algemeen (bovengemeentelijk) belang de strikt lokale belangen te negeren.

- *afnemende belang positie wethouders*

In de huidige raadsperiode blijken de wethouders door de invoering van het dualisme aan belang te hebben ingeboet. Wethouders hadden zich in de twintigste eeuw opgewerkt tot dé voormannen van hun partij op lokaal niveau. In het monistische systeem waren zij én bestuurder en feitelijk als belangrijk lid van de raadsfractie ook politicus. In de huidige dualistische praktijk blijkt het streven om een scheiding aan te brengen tussen raad en fractie goed geslaagd. In de raad, in de fractie en in het debat kunnen zij zich minder profileren dan voorheen. Bovendien worden zij meer dan vroeger op de voet gevolgd door de gemeenteraad die constant geïnformeerd wil worden. Tevens maken de raden ernst van hun controlerende functie. Als daar in de toekomst een sterke burgemeester bij komt, die gekozen wordt op een eigen programma, zal dit nog meer ten koste gaan van de profilering van de wethouders. Wethouders zullen dan immers aangezocht en voorgedragen worden door de burgemeester, waarbij een belangrijk selectie criterium zal zijn dat de wethouders loyaal moeten bijdragen aan het programma van de burgemeester en zich daarmee niet zelfstandig willen profileren.

- *verlenging van de onrust in het lokale bestuur*

De invoering van het dualisme is niet eenvoudig. In de huidige raadsperiode is het zeer onrustig in het Nederlandse lokale bestuur. De onrust wordt zeker niet uitsluitend veroorzaakt door de introductie van het dualisme. Er waren tijden dat de traditionele bestuurderspartijen, PvdA, CDA en VVD, bijna driekwart van de raadsleden en meer dan 80% van de wethouders leverden. Deze partijen kenmerken zich door een sterke partij-organisatie, waarbij kandidaten voor een vertegenwoordigende functie eerst de nodige ervaring in de partij hebben moeten opdoen. Bovendien weten zij zich gesteund door een professioneel partijbureau. Thans bezetten vertegenwoordigers van deze partijen nog maar de helft van de raadszetels. Bij de laatste verkiezingen hebben op de golven van de onrust die Fortuyn verspreidde verschillende zogenaamde leefbare partijen hun intrede gedaan, terwijl het aandeel

Noot ²⁰ Zie bijvoorbeeld J. KUIJS, *Politiek moet macht willen afstaan aan burgers*. In Proeflokaal, 4 (2004) 10; deze argumenten zijn overigens van alle tijden, zie hiervoor: W. DERKSEN, J. VAN DER DRIFT, M. VAN DER KLEIJ en T. DE BOER, *De gekozen burgemeester benoemd*, Deventer, Kluwer, 1983, hoofdstuk 2.

van lokale partijen, partijen die geen nationale vertegenwoordigers kennen, eveneens is toegenomen. Het gaat hier om relatief kleine partijen, zonder professionele organisatie, en met vaak een gebrekkige politieke ervaring. De versplintering van de raden die hierdoor is opgetreden resulteert op zichzelf al in de nodige onrust. Het gewend raken aan de nieuwe regels, omgangsvormen en uitdagingen die het dualisme met zich meebrengen, versterkt deze onrust. Hopelijk is die gewenning in 2006, bij de eerstvolgende raadsverkiezingen, enigszins gerealiseerd. Als dan al de gekozen burgemeester met al zijn nieuwe bevoegdheden wordt geïntroduceerd, zal dat wederom vragen om nieuwe omgangsvormen, nieuwe procedures en zal het bijdragen tot geheel nieuwe conflicten. Vanzelfsprekend is dit een argument dat op de langere termijn weinig betekenis heeft, maar al met al betekent dit toch dat de kwaliteit van het lokale bestuur alleen al vanwege de opeenvolgende staatkundige veranderingen zo'n tien jaar lang onder druk zal staan.

Wat de inhoud betreft wordt de Hoofdlijnennotitie door velen als weinig overtuigend ervaren.²¹ Op basis van praktijkonderzoek zou veeleer de indruk kunnen worden verkregen dat ondanks alle tegenstellingen en paradoxen waarbinnen de huidige benoemde burgemeester moet laveren, hij het er alleszins redelijk vanaf brengt.²² Hij wordt immers door de burgers ervaren als de meest vertrouwenwekkende bestuurder, die juist vanwege zijn onafhankelijke positie als laatste belangenbehartiger van individuele burgers in het lokale bestuur kan optreden.

Om het gebrek aan inhoudelijke argumenten te maskeren, wordt er in de Hoofdlijnennotitie niet voor geschroomd om met veel bravoure te poneren dat een directe verkiezing van de burgemeester de betrokkenheid van de burgers bij het lokale bestuur zal vergroten. Daarmee wordt het feit genegeerd dat er geen enkel onderzoek bestaat dat aantoont dat dergelijke structuurwijzigingen invloed hebben op de houdingen en opvattingen van burgers.²³ In de praktijk wordt het daarmee steeds meer de tragiek van het lokale bestuur dat zonder aannemelijke probleemanalyse allerlei plannen en maatregelen worden gelanceerd die vooral

bedoeld zijn om tegemoet te komen aan een algemeen onbehagen over het functioneren van 'de politiek'.

9. Geschiedenis en toekomst

De Nederlandse bestuurlijke geschiedenis laat een grote voorkeur voor sterke regenten zien, personen van aanzien die op basis van hun natuurlijke gezag tegenstellingen weten te overbruggen en over de hoofden van de 'gewone mensen' heen voor hen goed beleid maken. Te noemen zijn Johan de Witt in de Gouden eeuw, direct na de tweede wereldoorlog de PvdA-politicus Drees en meer recent de PvdA'er Kok. Het ging daarbij steeds om personen die ondanks hun ideologische positie op een zeer pragmatische wijze politiek wisten te bedrijven, zodat zij zich bijna konden profileren als een boven de partijen staande staatsman. Zoals dat hoort in de klein-burgerlijke, calvinistische Nederlandse politiek verhieven zij zich wel boven de partijen, maar zeker niet boven de mensen. Het grootste compliment dat ze kregen was dat ze zo 'gewoon' bleven. De Wit was betrekkelijk onkreukbaar in een tijd waarin corruptie een onderdeel was van het ambt, Drees ontving buitenlandse bezoekers bij gelegenheid thuis met een kopje thee en een kaakje en Kok kwam op de fiets naar bijeenkomsten.

De benoemde burgemeester is in veel opzichten een afspiegeling van deze archetypische figuren; regent én eerste burger. Saillant in het genoemde rijtje namen is dat Johan de Witt in 1672 tijdens politiek roerige dagen in 1672, toen de Franse legers van de 'zonnekoning' Lodewijk de Veertiende het land onder de voet dreigden te lopen, door 'opgewonden gewone burgers', of liever 'het grauw' werd vermoord. Weliswaar is Kok ongeschonden uit de politieke strijd gekomen, maar begin 2002 ontstond onder Fortuyn toch ook een weerstand tegen zijn Paarse kabinet die het karakter aannam van een heuse volksopstand. Onverwacht en heftig verzet tegen regenten is ook weer nooit ver weg, hetgeen de benoemde burgemeester thans ook ondervindt. Als het aan de burgers ligt, dan kiezen ze liever zelf.

Dergelijke opstanden duren in de Nederlandse politiek nooit lang en voor je het weet, hebben de regenten de

Noot

²¹ Zie bijvoorbeeld: D.J. ELZINGA, "Nieuw kiesstelsel verdient ondersteuning", *Binnenlands Bestuur* van 13 februari 2004. In tegenstelling tot zijn positieve beoordeling van de voorstellen voor de invoering van een gematigd districtenstelsel, typeert Elzinga de Hoofdlijnennotitie over de gekozen burgemeester als 'analytisch zwak' en 'krakemikkig'. Naar zijn mening wordt in de notitie 'op geen enkele manier aangetoond waarom een verkiezing in deze vorm strekt tot heil en zegen van de lokale democratie'. Tevens kapittelt hij de nota omdat de vergaande en principiële interventie in het wezen van de lokale democratie niet onder ogen wordt gezien.

²² In een artikel in *Openbaar Bestuur* van februari 2004, constateert De Haan: "Met inachtneming van deze kanttekening is er weinig reden de dubbelfunctie van de burgemeester al te sterk te problematiseren. (...) Ook in grotere gemeenten weegt het bezwaar van de spagaat vaak niet op tegen de doordelen van onafhankelijk bestuurlijk leiderschap van de burgemeester die bovendien als *trait d'union* tussen de beleidsagenda's van raad en college kan fungeren." Ook enkele verkennende studies van reeds afgestudeerde juristen die zich bij de Academie voor Wetgeving specialiseerden in wetgeving, wijzen in die richting. Zie hiervoor de verschillende eindverslagen van de afstudeeropdracht van de cursisten bij de Academie voor Wetgeving in het cursusjaar 2003.

²³ P. CASTENMILLER, *De levende werkzaamheid, politieke betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur*. Den Haag, VNG-uitgeverij, 2001.

teugels weer strak aangehaald.²⁴ Op een gelijke wijze zal de revolte tegen de benoemde burgemeester ook wel weer aflopen. Ongetwijfeld zal de benoemde burgemeester uiterlijk 2010, al dan niet na Grondwetswijziging, het loodje leggen. Maar tegen die tijd zullen op

lokaal niveau de raad, de wethouders en de nieuwe burgemeester wel weer een mooi en werkzaam compromis in de praktijk van de samenwerking tot stand weten brengen. Zoals dat gaat in de Nederlandse polder.

Samenvatting :

— Met het aantreden van het Kabinet Balkenende II, een kabinet waarvan naast CDA en VVD ook D66 deel uitmaakt, is de discussie over de positie van de burgemeester geïntensiveerd. Vooral D66, een partij die zich sinds haar oprichting inzet voor staatkundige vernieuwing, maakt zich hier sterk voor. In het artikel wordt niet alleen aangegeven dat deze discussie een lange voorgeschiedenis heeft, maar ook dat de positie van de huidige benoemde burgemeester sterk verweven is met de staatkundige geschiedenis en de politieke cultuur van Nederland. De voorstellen, die in het artikel worden beschreven, betekenen een breuk met deze tradities. Alleen om die reden is niet aannemelijk dat de voorstellen van het Kabinet ongewijzigd zullen worden overgenomen. Tegelijkertijd bestaat er in de politieke verhoudingen in Nederland op dit moment een breed gedragen gevoel dat het politieke bestel vernieuwd moet worden, waarbij met name de directe invloed van de burgers verruimd dient te worden. Vanuit die optiek is het zeer waarschijnlijk dat de benoemde burgemeester in de huidige vorm ‘het loodje zal leggen’.

Résumé :

— Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement Balkenende II, qui compte dans ses rangs, à côté du CDA et du VVD, le parti D66, la discussion sur la position du bourgmestre s'est intensifiée plus que jamais. Demandant depuis sa création un renouveau de l'appareil étatique, le parti D66 s'est fortement profilé sur cette question. Cet article ne fait pas seulement la part belle aux origines et péripéties de cette discussion politique mais met surtout en avant le fait que la position et la nomination du bourgmestre sont irrémédiablement liées à l'histoire et la culture politique des Pays-Bas. Les propositions visant à réformer cette position (elles sont d'ailleurs décrites par le présent article) constitue indubitablement une cassure par rapport à l'histoire politique néerlandaise. Et pour cette raisons, il est déjà certain que les proposition, telles qu'elles ont été introduites par le gouvernement Balkenende II, ne resteront pas inchangées. En même temps, il faut admettre qu'il existe un sentiment général, partagé par la classe politique néerlandaise, sur la nécessité d'un renouveau de l'appareil étatique, notamment par une plus grande implication du citoyen dans les différents rouages administratifs et politiques de l'Etat. C'est pourquoi, on peut néanmoins conclure que les jours du statut actuel du bourgmestre par nomination sont désormais comptés.

Noot

²⁴ En voor de goede orde moet worden geconstateerd dat de volksopstanden tegen regenten als De Witt en Kok erop gericht waren een nieuwe regent aan de macht te brengen, respectievelijk de nieuwe stadhouder Willem III en Fortuyn. Daarbij leek men de neiging te hebben deze nieuwe regent grotere bevoegdheden dan ooit tevoren te geven.