

## Buitenlandse Burgemeesters Bekeken



## Buitenlandse Burgemeesters Bekeken

A. Cachet  
H.H.F.M. Daemen  
R.M. Noppe  
A.B. Ringeling  
L. Schaap

*m.m.v.*  
P. Groeneveld  
W.J. Verheul

ISBN 90-806487-4-4

‘Buitenlandse Burgemeesters Bekeken’ is een uitgave van het *Centre for Local Democracy (CLD)*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

E-mail: [cld@fsw.eur.nl](mailto:cld@fsw.eur.nl)

Eerdere uitgaven van het *Centre for Local Democracy* zijn:

1. Daemen, H.H.F.M., & L. Schaap (eds), 2000. *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2.
2. Cachet, A., H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling & L. Schaap, 2001. *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-1-X (ook verschenen als bijlage bij het rapport van de Commissie-Cafébrand, BZK, juni 2001).
3. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & H.J.M. Fenger, 2001, *Bestuurskracht Noordwijkerhout*, Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-2-8.
4. Beukenholdt-ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap, 2002, *Participatiebevordering in het Nederlands openbaar bestuur, 1975-2000*. Rotterdam: CLD. ISBN 90-806487-3-6.

## Samenvatting van de belangrijkste conclusies

In hoeverre is de formele aanstellingswijze van burgemeesters van invloed op hun feitelijk functioneren?

Dat is de vraag die centraal staat in dit onderzoek. Om deze vraag te beantwoorden is onderzoek gedaan in een aantal ons omringende Europese landen: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder waar het betreft Groot-Londen, Ierland, België, Frankrijk en Spanje.

### De formele aanstellingswijze

Burgemeesters komen op vele manieren aan hun baan. Benoeming door het centrale gezag komt in slechts twee landen in Europa voor: België en Nederland. In België is de invloed van de gemeenteraad op de benoeming groot. In alle andere landen is hetzij sprake van een benoeming door de gemeenteraad, hetzij van rechtstreekse verkiezing door de bevolking (Duitsland en Groot-Londen). In vrijwel alle landen is overigens sprake van variëteit in de wijze van aanstelling. Twee tendensen zijn zichtbaar: een tendens van het versterken van de lokale inbreng in de benoeming en het versterken van de democratische inbreng. Het aantal landen met direct gekozen burgemeesters groeit.

### De formele taken en bevoegdheden

Taken en verantwoordelijkheden van burgemeester verschillen enorm. Enerzijds zijn er burgemeesters die een vrijwel uitsluitend ceremoniële functie vervullen, anderzijds burgemeesters die over een uitgebreid takenpakket beschikken en bijna fungeren als een lokale president. Voor de omvang van het formele takenpakket maakt de manier van aanstellen niet uit. Ook burgemeesters die door de raad benoemd zijn dan wel door de bevolking gekozen, kunnen vele taken verrichten. Tot die taken kunnen ook taken behoren die in het betrokken land als rijkstaken worden beschouwd: zorg voor openbare orde, veiligheid en politie, verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van het bestuur. Taken en bevoegdheden nemen niet af op het moment dat de aanstelling van burgemeesters gedemocratiseerd wordt, zo blijkt in Duitsland. Ook rijkstaken kunnen bij een gekozen burgemeester liggen.

### De formele positie temidden van andere lokale bestuursorganen

Ook de verhouding van burgemeesters tot andere lokale bestuursorganen is zeer divers. Zij varieert van een volstrekt afhankelijke positie tot aan een positie die neigt naar eenhoofdig bestuur. Collegiaal bestuur behoort tot de uitzonderingen, vaak zijn andere leden van het bestuurscollege aangesteld door de burgemeester en zijn zij aan hem verantwoording verschuldigd. Ook de relatie burgemeester - ambtelijk apparaat verschilt. In sommige landen is de burgemeester tevens hoofd van het ambtelijk apparaat, in een enkel land heeft hij er niets over te zeggen.

## Relatie tussen de formele positie en feitelijk functioneren

De wijze waarop de burgemeester in een bepaald land functioneert en de macht die de burgemeester heeft, zijn van veel omstandigheden afhankelijk. De manier waarop hij aangesteld wordt, is slechts één van de factoren. Een andere omstandigheid is de identiteitsgedachte die vooral in Spanje en Frankrijk (en in mindere mate België) nog springlevend is: de gemeente als bestuur van een gemeenschap met een eigen identiteit. In die landen beschouwen burgemeesters de representatie van de plaatselijke gemeenschap als de belangrijkste taak, waardoor hij dan ook vooral een rol speelt als representant (ambassadeur) van de lokale gemeenschap.

Het rechtstreeks kiezen van de burgemeester zou de opkomst bij lokale verkiezingen wel eens kunnen vergroten, zo blijkt in Groot-Londen. Bij het rechtstreeks kiezen van de burgemeester speelt de persoonlijkheid een grotere en de partijpolitieke kleur een minder grote rol dan bij een benoeming door de raad. In Spanje en België zien we, dat de persoonlijkheid van de kandidaat ook in systemen met een door de raad benoemde burgemeester een grote rol kan spelen.

Het door de raad laten verkiezen van de burgemeester gaat, paradoxaal, gepaard met een uitholling van de positie van de raad. Die uitholling van de positie van de raad wordt nog sterker, als een ontslagregeling ontbreekt en de burgemeester niet alleen als plaatselijk bestuurder fungeert, maar tevens als rijksorgaan.

Ook als de burgemeester wordt gekozen of door de raad benoemd, heeft de centrale overheid in sommige gevallen nog steeds mogelijkheden tot beïnvloeding van het lokale bestuur. Die mogelijkheden betreffen niet alleen de uitvoering van rijkstaken.

## Institutionele omgeving en vormgeving

Dit onderzoek laat zien dat de pluriformiteit in Europa groot is. In vrijwel elk land doet zich variatie voor in de wettelijke regelingen met betrekking tot de gemeenten. Die pluriformiteit uit zich soms in verschillen in takenpakketten voor gemeenten van verschillende omvang (Spanje), soms in verschillen in voorgeschreven bestuursstructuur (Duitsland en Spanje), soms in het bestaan van afzonderlijke regelingen voor de grootste steden, zoals Londen, Parijs en Brussel.

---

## Inhoudsopgave

Samenvatting van de belangrijkste conclusies	5
Inhoudsopgave	7
Voorwoord	9
1 Inleiding en verantwoording	11
2 De Ierse burgemeester: ceremonieel en niet eens exclusief	17
3 Groot-Londen	25
4 De Spaanse Alcalde: door de raad benoemd, en toch de baas	35
5 Burgemeesters in verandering: Duitsland	43
6 Als burgemeester in Frankrijk	53
7 De gekozen burgemeester benoemd: België	61
8 Burgemeesters in het buitenland	69
Bijlagen	77





## Voorwoord

Burgemeesters staan steeds meer in de belangstelling. In Nederland is dat in ieder geval duidelijk. Niet alleen zijn er al jarenlang politieke discussies over de wijze van aanstellen. Ook een aantal grootschalige incidenten (Enschede, Volendam) die veel publieke aandacht kregen, zorgt ervoor dat het functioneren van burgemeesters onderwerp is van discussies. En tenslotte is de positie van de burgemeester in veel opzichten moeilijker, zo niet kwetsbaarder geworden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ons verzocht te onderzoeken hoe burgemeesters in een aantal Europese landen aangesteld worden en hoe zij functioneren. Dit is een onderwerp waarover in de wetenschappelijke literatuur weinig kennis bestaat. Wij zijn het ministerie dan ook erkentelijk voor deze onderzoeksopdracht. Het onderzoek gaf ons de kans de bestuurskundige kennis op dit punt te vergroten.

Wij willen op deze plaats onze buitenlandse collegae danken voor hun hulp; zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Daarnaast danken wij de begeleidende ambtenaren van het ministerie voor de prettige samenwerking en het opbouwende commentaar.

Namens het onderzoeksteam,

Linze Schaap,  
projectleider



# Inleiding en verantwoording

## 1 Een korte geschiedenis

Burgemeesters in Nederland mogen zich altijd verheugen in een zekere mate van belangstelling van 'de buitenwacht'. Onderzoekers, journalisten, ambtenaren en burgers zijn dikwijls geïnteresseerd in de positie en het functioneren van de eerste burgers van hun gemeente. Soms verflauwt de aandacht wat, dan weer woeden er heftige debatten, maar de discussie is nooit geheel en al weg. De belangstelling is onlangs weer verhevigd. Ongetwijfeld mede onder invloed van de dualisering van het gemeentelijk bestel, ontwikkelingen in de benoemingsprocedure en enkele affaires.

Zoals gezegd, zijn de positie en het functioneren van burgemeesters zeker niet pas de laatste jaren onderwerp van discussies geworden. Dat is ook niet zo verwonderlijk; de term burgemeester dateert uit de twaalfde eeuw. In het iets meer nabije verleden, halverwege de negentiende eeuw, ontstond al discussie over de wijze van benoemen. Bij de grondwetsherziening van 1887 was er strijd over de vraag of de wijze van benoemen in de grondwet moest staan. De centrale benoeming bleef toen grondwettelijk verankerd. De discussie is bij de grondwetsherziening van 1922 nog eens overgedaan. Toen stelde de regering voor die grondwettelijke verankering te schrappen, om zo een eventuele splitsing van het burgemeesterschap en het raadsvoorzitterschap mogelijk te maken. De volksvertegenwoordiging stemde in meerderheid tegen.

Na de Tweede Wereldoorlog is de discussie niet zozeer gevoerd over de vraag of burgemeesters wel centraal benoemd moesten worden, maar veeleer over de criteria die daarbij gehanteerd werden dan wel moesten worden. Het ging onder meer over het belang van de partijkleur van de burgemeesters en het aantal burgemeesters per partij. Pas in de jaren zestig is hernieuwde politieke belangstelling ontstaan voor de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester. De Staatscommissie Cals-Donner nam in haar 'Proeve van een nieuwe grondwet' bewust geen bepaling op over de wijze van aanstellen van burgemeesters. Als dat voorstel gevolgd zou zijn, zou de gewone wetgever de ruimte hebben gekregen een regeling te maken. De Tweede Kamer heeft die figuur echter tegengehouden. Vanaf dat moment is de discussie over de aanstellingswijze nooit meer helemaal weggeweest.

Feitelijk is er wel het een en ander veranderd. In het midden van de negentiende eeuw was de burgemeester ontegenzeggelijk de centrale figuur in de gemeenten. Hij was de enige voltijds bestuurder, hij was belast met taken als openbare orde, terwijl gemeenten weinig andere taken hadden. In de tweede helft van die eeuw veranderde de burgemeesterpositie: hij werd meer een bemiddelaar en burgervader, minder de centrale bestuurder. De politisering van de lokale politiek en de opkomst van sterke wethouders is daar debet aan. Die ontwikkeling van meer gelijkwaardigheid van burgemeester en wethouders als leden van het college van B&W is in 1931 in de gemeentewet vastgelegd.

Na de Tweede Wereldoorlog was er politieke consensus over de wederopbouw van het land. Daarbij pasten pragmatische bestuurders. In de jaren zestig stonden burgemeesters in de vuurlinie, als "regenten", niet beschikkend over een eigen directe democratische legitimatie. Mede als gevolg van de polarisatiegedachte en het ontstaan van meerderheidscolleges werd het takenpakket van burgemeesters in veel gemeenten teruggebracht tot de wettelijke taken (waaronder openbare orde en veiligheid). Overigens is wel gesignaleerd dat burgemeesters zich wat meer zijn gaan gedragen als politieke bestuurders. Een laatste niet onbelangrijke ontwikkeling is, dat de gemeentewet een vertrouwensregel bevat voor de relatie tussen gemeenteraad en burgemeester. Deze wordt mede ondersteund door een wettelijke actieve inlichtingenplicht voor de burgemeester. Ook al kan een gemeenteraad de burgemeester formeel gesproken niet afzetten, hij kan een burgemeester die het vertrouwen van de raad ontbeert, wel voordragen voor ontslag.

Ook in de aanstellingswijze hebben zich wel enige veranderingen voorgedaan, ook al is de centrale benoeming nooit verdwenen. Vooral de rol van de gemeenteraad in de benoemingsprocedure is vanaf de jaren zeventig vergroot. Profielschetsen, vertrouwenscommissies, gesprekken tussen vertrouwenscommissies en Commissarissen van de Koningin zijn tegenwoordig normale onderdelen van de procedure. Vanaf januari 2002 is daar de openbare, meervoudige aanbeveling door de gemeenteraad bijgekomen, naast het wettelijk recht tot het houden van een raadgevend referendum.

Interessante ontwikkelingen zijn er ook in de rollen die burgemeesters spelen, of zouden moeten spelen. In de wetenschappelijke literatuur zijn allerlei rolaanduidingen te vinden:

1. De burgemeester als 'rijkskruier': de zetbaas van het rijk, de vertegenwoordiger van het centraal gezag ter plaatse.
2. Als eerste wethouder: de politieke meerderheidskandidaat, ook in een stelsel van burgemeestersbenoemingen.
3. De klassieke 'burgervader' en 'magistraat' en 'vertrouwensman' van de bevolking.
4. Teamleider van het college en vertrouwenspersoon van de wethouders.
5. Behartiger van de externe contacten.
6. Voortrekker van de gemeente.
7. Coördinator van het gemeentebestuur en manager.
8. Lintenknipper.

## 2 De onderzoekopdracht

Zoals gezegd heeft de hernieuwde belangstelling voor de positie en het functioneren van de Nederlandse burgemeester vooral te maken met de huidige dualisering van het gemeentelijke bestel. Het kabinet heeft in zijn standpunt over het rapport van de Staatscommissie "Dualisme en lokale democratie" (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42) toegezegd, dat relevante ontwikkelingen ten aanzien van het burgemeestersambt in binnen- en buitenland zullen worden gevolgd. Deze toezegging moet worden begrepen in de context van het streven van het kabinet de positie van de burgemeester te behouden en te versterken, ook in een gedualiseerd gemeentebestuur.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft vervolgens aan de auteurs van dit rapport verzocht onderzoek te verrichten naar relevante ontwikkelingen rondom de positie van

burgemeesters in een aantal Europese landen. De opdrachtgever wilde vooral weten in hoeverre de formele aanstellingswijze van invloed was op het feitelijke functioneren van de burgemeesters.

### 3 Aanpak

Hoofdvraag van het onderzoek is derhalve:

*In hoeverre is de formele aanstellingswijze van burgemeesters van invloed op hun feitelijk functioneren?*

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

1. Op welke wijze worden de burgemeesters in de onderzochte landen aangesteld; welke ontwikkelingen (ook in historisch perspectief) en beleidsvoornemens zijn er ten aanzien van de aanstellingswijze?
2. Welke formele bevoegdheden hebben burgemeesters; welke ontwikkelingen (ook in historisch perspectief) en beleidsvoornemens zijn er ten aanzien daarvan?
3. Welke formele positie nemen de burgemeesters in in de executieve en ten opzichte van de raad; welke ontwikkelingen en beleidsvoornemens zijn er ten aanzien daarvan?
4. Welke feitelijke positie nemen de burgemeesters in, hoe zien de beleving en verwachtingen van de rol van de burgemeester in de lokale samenleving eruit?
5. In hoeverre is de formele positie van invloed op de feitelijke positie?

De vragen zijn voor een deel feitelijk en beschrijvend van aard. Voor het vinden van de antwoorden is vooral gebruik gemaakt van internet, literatuur en informatie van buitenlandse collegae. Ook de beleidsvoornemens in dezen zijn zo achterhaald. Andere vragen vergen meer analyse. Hiervoor is dankbaar gebruik gemaakt van de deskundigheid van een flink aantal buitenlandse collegae. In een aantal gevallen zijn ter plaatse enkele interviews afgenomen; deze worden in de desbetreffende hoofdstukken verantwoord.

### 4 De keuze van landen

Over de keuze van landen en casus is overleg gevoerd met de opdrachtgever. Bij de selectie is in de eerste plaats gekeken naar de kennisbehoefte van de opdrachtgever, te weten: hoe functioneren burgemeesters feitelijk en welke verwachtingen bestaan ten aanzien van burgemeesters, gegeven de aanstellingswijze en formele positie en taken. In de tweede plaats is van belang verklaringen te geven voor de eventueel gevonden variatie in het feitelijk functioneren. De selectie van landen moet dat mogelijk maken. In de derde plaats was de feitelijke keuze van landen (en de stad Londen) deels al gegeven door de wensen van de opdrachtgever: in ieder geval Duitsland en Groot-Londen.

Concreter zijn de volgende criteria gesteld:

- A. de wijze van aanstellen; hierbij is een driedeling gemaakt: benoemd, gekozen door de raad, gekozen door de bevolking
- B. het formele takenpakket; hier zijn vier modellen onderscheiden:
  - burgemeesters die niet of nauwelijks een inhoudelijke portefeuille hebben (ceremoniële burgemeesters)

- burgemeesters die hun portefeuille primair aan niet-lokale (f)actoren ontlenen; aan de wet, de hogere overheid (bijvoorbeeld de burgemeester als zetbaas van anderen; burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan).
- burgemeesters die hun portefeuille primair aan hun lokale positie ontlenen (bijvoorbeeld de burgemeester die als formateur van een college optreedt en de burgemeester die in hoge mate als een city manager opereert)
- burgemeesters die hun portefeuille ontlenen aan een mix van lokale en niet-lokale (f)actoren (Nederlandse situatie).

Bij het maken van een definitieve selectie was het ontbreken van concrete gegevens over de positie van burgemeesters een hindernis. Er is daarom voor gekozen een korte voorstudie te doen (literatuur- en documentenstudie). Daarmee is geen volledig en betrouwbaar overzicht verkregen in de positie en bevoegdheden van de burgemeesters in alle lidstaten van de Europese Unie, maar dat hoefde ook niet. De opdracht was immers niet, om een representatief beeld van de positie en het functioneren van de burgemeesters in de EU te maken. Voor dit onderzoek bood de voorstudie voldoende inzicht om een keuze te kunnen maken. De volgende matrix was het resultaat van de korte studie. De landen die in hoofdletters vermeld zijn, zijn in dit onderzoek verder onderzocht. Voor het selecteren van juist die landen zijn diverse redenen. Zoals gezegd had de opdrachtgever reeds een tweetal keuzen gemaakt. Daarnaast hebben de onderzoekers binnen de verschillende categorieën die landen gekozen waarin zij over betrouwbare contacten met universiteiten beschikten. Bovendien hadden de onderzoekers in die landen al eerder onderzoek gedaan.

Tabel 1.1 Overzicht formele positie burgemeesters in de lidstaten van de Europese Unie

Formeel takenpakket>	Klein (ceremonieel)	Hoofdtzaak: Bewaking Rijksbelang	Hoofdtzaak: Lokaal Bestuur	Hoofdtzaak: Bewaking beide belangen
<b>Aanstellingswijze</b>				
v				
<b>Gekozen door de bevolking</b>	Geen	Geen	Groot-Londen Italië, Portugal Portugal Oostenrijk	Duitsland
<b>Gekozen door de raad</b>	Ierland Engeland (traditioneel)	Geen	Spanje Denemarken Oostenrijk	Frankrijk Luxemburg
<b>Centraalbenoemd</b>	Geen	Geen	Geen	België Nederland

\* Tot 1993 had de Italiaanse burgemeester een gemengde taak; hoe dat nu ligt, is onhelder. Het kan dus zijn, dat hij hoort te verhuizen naar de laatste kolom. Dit is verder niet onderzocht.

\*\* Twee systemen.

NB. Twee EU-landen ontbreken in dit overzicht, te weten: Finland en Zweden. Zij kennen formeel geen burgemeester.

## 5 Over dit rapport

Na deze inleiding volgen de hoofdstukken over de afzonderlijke landen en Groot-Londen. Elk hoofdstuk heeft als afsluiting een samenvattend schema met de belangrijkste bevindingen per land. In hoofdstuk 8 worden de conclusies geformuleerd.





# Binnenlands bestuur in Duitsland

Duitsland is een federale republiek. Sinds de eenwording (op 3 oktober 1990) telt het land zestien deelstaten (Länder), met in totaal ruim tachtig miljoen inwoners. De deelstaten verschillen sterk in inwoneraantal, sociale structuur en economische ontwikkeling. Hamburg, Bremen en Berlijn kennen een dubbele status: ze zijn zowel deelstaat als gemeente. De dertien overige deelstaten zijn in te delen in de voormalige Oost-Duitse en de voormalige West-Duitse deelstaten.

De deelstaten nemen een sterke positie in ten opzichte van de federale regering. Zo moeten zij instemmen met federale wetgeving, althans voor zover die gevolgen heeft voor organisatie of financiën van de deelstaten. Deelstaten hebben een eigen parlement. Binnen de grenzen die de federale Grondwet daaraan stelt, hebben de deelstaten het recht om wetten te maken, ook op belangrijke terreinen als justitie, politie, onderwijs en gezondheidszorg.

Het Duitse staatsbestel kent, afhankelijk van de grootte van een gemeente, vier of vijf bestuurslagen. Naast het federale niveau en de deelstaten zijn er de zogenaamde Bezirke met hun Bezirksregierungen en Kreisen waar de kleinere gemeenten toe behoren en, tenslotte, grote Kreisfreie gemeenten.

De Bezirke spelen een toezichhoudende en coördinerende rol ten opzichte van de gemeenten en de Kreise. Ze vormen feitelijk de intermediair tussen deelstaat en lokale bestuurslaag. Binnen de Bezirke valt een aantal Kreise, die voor de kleinere gemeenten die functies uitvoeren waar ze zelf te klein voor zijn. De grotere steden zijn Kreisfrei. Binnen die grote steden kan dan weer sprake zijn van deelraden, die op hun beurt ook Bezirke heten.

De gemeenten zijn in Duitsland een aparte bestuurslaag die onder het bestuur van de deelstaat vallen. Dat geeft de deelstaten overigens geen vrijbrief; de Duitse Grondwet garandeert het recht op zelfbestuur van de gemeenten (artikel 28 GW.). "Kommunalpolitik ist Ländersache". Pregnanter kan het nauwelijks worden uitgedrukt. Het volgende principe is van toepassing: "keine Gemeindeordnung ist identisch mit einer anderen und dennoch fallen alle unter die grundsetzliche Garantienorm des Artikels 28 Abs 2"(Ludwig, 2003: 6). In de Duitse federale staat bepalen de deelstaten, binnen het raam van de grondwet, in hoge mate de voorwaarden voor het functioneren van gemeenten en de vorm van instituties op lokaal niveau. Het gemeenterecht en het gemeentelijke kiesrecht behoren tot de wetgevende competentie van de deelstaat. Maar, het zij herhaald: de Duitse grondwet legt het beginsel van 'kommunale Selbstverwaltung' vast en daarmee de uitgangspunten van een grote mate van lokale autonomie en een democratisch gekozen lokaal bestuur.

Gevolg van de wetgevingsverantwoordelijkheid van de deelstaten is, dat er grote verschillen ontstonden tussen de gemeentewetten per deelstaat. Recent is die variëteit weliswaar sterk verminderd, mede als gevolg van de eenwording van Duitsland, maar in het functioneren van het binnenlands bestuur is ze nog terug te vinden. De verschillen zijn vooral te verklaren uit de verdeling van Duitsland na de Tweede

Wereldoorlog. Het land werd opgedeeld in verschillende zones met elk een eigen bezettende macht. De verschillende geallieerde mogendheden richtten het gemeentelijke bestuur in hun zone ieder op een andere manier in, uitgaande van hetgeen zij in hun eigen land gewend waren. Oorspronkelijk waren er grote verschillen op het gebied van de bestuurlijke inrichting van gemeenten en dus ook verschillen in de rol en positie van de burgemeesters. Er kunnen vier lokale bestuursmodellen worden onderscheiden, al naar gelang het primaat meer ligt bij het gemeentebestuur dan wel bij de gemeenteraad. Per deelstaat bestaan daarbinnen wel weer allerlei varianten:

- *Süddeutsche Ratsverfassung*. Dit bestuursmodel bestond en bestaat in Beieren en Baden-Württemberg. Kenmerkend is de dominante positie van de burgemeester, zij het in een stelsel dat tot op zekere hoogte dualistisch is. De burgemeester oefent in dit type lokaal bestuur drie functies tegelijk uit: voorzitter van de gemeenteraad met stemrecht, hoofd van het gemeentelijk apparaat en de officiële vertegenwoordiger van de gemeente. Dit model heeft in Duitsland veel navolging gekregen. De positie van de burgemeester wordt verder versterkt doordat hij direct wordt gekozen. Ook krijgt de persoonlijke dimensie van de burgemeesterverkiezing zo een zwaarder accent.
- *Bürgermeisterverfassung*. Dit model bestond in Rheinland Pfalz en in Saarland en leek op de *Süddeutsche* variant, zij het dat de burgemeester werd gekozen door de raad.
- *Magistratsverfassung*. Dit bestuursmodel werd gebruikt in de stedelijke gemeenten van Sleeswijk-Holstein (tot 1998) en in de deelstaat Hessen. De burgemeester is lid van het college en functioneert als een *primus inter pares*. De burgemeester, de wethouders en de voorzitter van de raad werden gekozen door de raad.
- *Norddeutsche Ratsverfassung*. Aan het andere eind van het denkbeeldige continuüm bevindt zich de *Norddeutsche Ratsverfassung*. Dit model werd gehanteerd in Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen. In dit model ligt het primaat juist eerder bij de gemeenteraad dan bij de burgemeester. De burgemeester is uitvoerder van raadsbesluiten. De voorzitter van de raad werd gekozen uit de raad, meestal een lid van de grootste raadsfractie. Ook het hoofd van het gemeentebestuur werd verkozen uit de raad. Aan het hoofd van het ambtelijk apparaat stond de *Stadtdirektor*. Dit model kende, in zijn zuivere vorm, drie verschillende functionarissen die nogal eens om het primaat streden. Verantwoordelijkheden waren niet altijd even duidelijk. In de literatuur wordt gesproken over de "Bermudadreieck".

In de loop van de jaren is er wel het een en ander veranderd. Eigenlijk al vanaf de jaren '50 zijn de verschillen tussen de gemeentewettelijke regimes flink kleiner geworden. De grootste verandering deed zich in de jaren negentig van de vorige eeuw voor. De verschillen tussen de gemeentewetten van de deelstaten zijn toen verder verkleind. In grote lijnen komen de veranderingen neer op een ontwikkeling in de richting van meer democratie, in de vorm van de directe verkiezing van de burgemeester en de invoering van mogelijkheden voor volkspetities en referenda. In de praktijk wordt van deze laatste mogelijkheden in zeer uiteenlopende mate gebruik gemaakt. Verschillen in de inrichting van het binnenlands bestuur per deelstaat bestaan nog steeds, maar er is duidelijk sprake van convergentie. In concreto hebben de bestuursmodellen zich ontwikkeld in de richting van de *Süddeutsche Ratsverfassung*, zij het her en der met behoud van elementen van het oorspronkelijke bestuursmodel. Volgens sommige auteurs bestaat in Duitsland sinds de jaren negentig van de vorige eeuw nog maar één lokaal bestuursmodel, zij het met twee varianten. De eerste variant kent een door de raad gekozen voorzitter, in de tweede variant is de burgemeester tevens raadsvoorzitter. Het onderscheidend kenmerk is de plaats van de raadsvoorzitter (Knemeyer, 2002, cit. in Ludwig, 2003; Knemeyer, 1998). Een ander onderscheidend criterium is de collegialiteit in het bestuurscollege.

Hessen is echter een gedeeltelijk eigen weg gegaan. Weliswaar worden ook hier tegenwoordig de burgemeesters rechtstreeks door de bevolking gekozen. Maar de deelstaatwetgever heeft besloten een aantal kenmerken van het oorspronkelijke model te handhaven, waaronder het collegiale karakter van het bestuur.



# Groot-Londen

## 1 Inleiding

Op 4 mei 2000 koos Londen rechtstreeks een burgemeester, Ken Livingstone, en een assemblee. Voor het eerst sinds 1986, toen de 'Greater London Council' werd afgeschaft, kent Londen hiermee weer een bestuurslaag op het niveau van Groot Londen. Het primaire lokaal bestuur blijft echter de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten, te weten de 32 'London Boroughs' en de 'City of London Corporation', het lokaal bestuur van de 'square mile' met onder andere het financieel centrum. Met ruim zeven miljoen inwoners is het bestuur van Groot Londen ook nauwelijks meer als lokaal bestuur te typeren. Veeleer is de Engelse term 'metropolitan government' van toepassing.

De bestuurlijke structuur van Londen is sinds 1864 met grote regelmaat een controversieel onderwerp geweest, en meerdere malen gewijzigd. In de eerste twee paragrafen schetsen we daarom de bestuurlijke geschiedenis van Londen in het kort, waarbij ook oog is voor ontwikkelingen van recentere datum. Ook wordt kort stilgestaan bij de periode waarin er geen bestuurslaag op het niveau van Groot Londen bestond (1986-2000) en aandacht besteed aan de door de Labour regering ingezette modernisering van het lokaal bestuur en de structuur van de Greater London Authority.

In paragraaf 4 wordt de aandacht meer specifiek gericht op de wijze waarop de burgemeester en assemblee van Londen worden gekozen. In paragraaf 5 komen de formele taken en bevoegdheden van de burgemeester en de assemblee aan bod, alsmede hun relaties onderling en ten opzichte van het ambtelijk apparaat. In paragraaf 6 wordt gekeken naar de feitelijke positie van de burgemeester, waarna we enige conclusies trekken.

## 2 Bestuurlijke geschiedenis van Londen

De eerste vorm van gekozen lokaal bestuur voor Londen ontstond in 1889. Naar aanleiding van klachten op het gebied van corruptie en een gebrek aan verantwoording werd de 'Metropolitan Board of Works' omgevormd tot de administratieve kern van de 'London County Council', een provinciale bestuurslaag die een deel van de huidige gemeenten, maar niet de ring van voorsteden omvatte. Dankzij het lobbywerk van de City of London Corporation (het lokale bestuur van de binnenstad, de 'square mile') werden bovendien als politiek tegenwicht de 'Metropolitan Boroughs' ingesteld. De vorming van deze gemeenten voegde in 1899 de vorm, maar slechts weinig van de substantie van lokaal zelfbestuur toe.

Met uitzondering van enkele relatief lange rustige periodes gedurende de wereldoorlogen en tussen 1923 en 1938 bleef de London County Council onderwerp van discussie. Onderwerpen als de omvang

van zijn grondgebied, de status van de City of London Corporation en de verhouding tussen de London County Council en de Boroughs keerden met regelmaat terug op de agenda, ook na de Tweede Wereldoorlog, wat uiteindelijk resulteerde in de instelling van een staatscommissie (de Herbert Royal Commission).

Inmiddels was om verschillende redenen de druk om een bestuurslaag op het niveau van Groot Londen in te voeren groter geworden. Er was een toenemende politieke vijandigheid onder de Conservatieven tegenover de London County Council ('the jewel in Labour's crown'), evenals de noodzaak onderwerpen als transport en landgebruik op het niveau van Groot Londen te organiseren. Daarnaast dreigde de ambities van grote gemeenten (district councils) in Middlesex om 'borough status' te verkrijgen lokaal bestuur onwerkbaar te maken.

In 1965 werd de London County Council vervangen door de 'Greater London Council', waarbinnen, als voorgesteld door de Herbert Royal Commission, de gemeenten de primaire lokale bestuurslaag bleven. Hierdoor vielen nu wel alle voorsteden die na 1888 waren ontstaan onder het bestuur van Groot Londen, waardoor het grondgebied dat onder deze bestuurslaag viel aanzienlijk werd vergroot. Er volgde een periode die, met name op onderwerpen als huisvesting, gekenmerkt werd door strijd tussen 'Inner London' en 'Outer London', die niet zelden in het voordeel van de voorsteden beslist werd. Al begin jaren '70 werd in Conservatieve kringen alweer aan afschaffing gedacht. Begin jaren '80 nam de roep om afschaffing toe. Het verkiezingsprogramma van de Conservatieven noemde de Greater London Council een verspillende en onnodige bestuurslaag. Uiteindelijk werd de Greater London Council onder het bewind van Thatcher in 1986 afgeschaft, waarmee de gekozen bestuurslaag op het niveau van Groot Londen verdween. De bevoegdheden werden verdeeld tussen de gemeenten, 'joint boards' tussen gemeenten, en het rijk.

### 3 Modernisering van het lokaal bestuur in Engeland

Vanaf de afschaffing van de Greater London Council tot de invoering van de Greater London Authority bestuurden de 32 Boroughs en de City of London Corporation Londen zonder bestuurslaag op het niveau van Groot Londen. Deze (en andere) gemeenten werden en worden bestuurd door de gemeenteraad met als politieke hoofdrolspeler de leider van de raad ('council leader'), de fractievoorzitter van de grootste partij. De burgemeester (meestal 'Lord Mayor' genoemd) wordt door de raad gekozen, maar is een ceremoniële figuur.

In de jaren negentig gingen ook steeds meer stemmen op om het Engelse lokaal bestuur te hervormen. Met name het commissiestelsel met een wirwar aan commissies werd met regelmaat bekritiseerd als bureaucratisch, ondoorzichtig en tijdrovend. Bovendien bestond in het land een steeds sterkere behoefte aan regionalisering van het bestuur. Politiek uitte zich dat in het bijzonder in Schotland en Wales. Maar ook in andere delen van het Verenigd Koninkrijk bestond behoefte aan minder bemoeienis van de centrale overheid en besluitvorming op een niveau boven dat van de gemeente. De vorming van een regionaal bestuur voor London moet worden beschouwd als een uiting van die regionaliseringstendens. Vervolgens kwam de vraag aan de orde hoe dat bestuur er uit zou moeten zien.

Na de rapportage van een Local Democracy Commission en een consultatieronde bracht de regering-Blair in 1998 een white paper uit met daarin voorstellen voor de modernisering van het lokaal bestuur. Het voert te ver hier een uitgebreide samenvatting van deze voorstellen te geven, maar een van de voor-

stellen richt zich op de dualisering van het lokaal bestuur, waaronder de introductie van de mogelijkheid van een gekozen burgemeester. Gemeenten kregen de keus uit drie modellen:

1. Een direct gekozen burgemeester met een soort kabinet (benoemd door de raad of door de burgemeester)
2. Een leider met een kabinet (de leider wordt gekozen door de raad, de overigen door de raad of door de burgemeester vanuit de raad)
3. Een direct gekozen burgemeester met een raadsmanager (de burgemeester beperkt zich tot politieke hoofdlijnen, de manager, benoemd door de raad is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid).

Kiest de raad hierbij niet voor een gekozen burgemeester, dan kan 10% van het electoraat daarover een referendum eisen. Kiest de raad voor het eerste model, dan is een referendum eveneens verplicht. Deze regeling geldt ook voor de gemeenten van Londen. Tot het moment van afronden van dit rapport waren in Engeland zestien referenda gehouden over de vraag of het model van de gekozen burgemeester moet worden ingevoerd. In zes gevallen stemden de kiezers daarmee in. De opkomst varieerde van 10 tot 64 procent.

Voorafgaand aan de hierboven geschetste vernieuwingen werd in Londen de Greater London Authority ingevoerd. Er was behoefte aan een strategisch plannende bestuursseenheid op het niveau van Groot Londen. Maar ook zocht men een 'stem voor Londen', een persoon die Londen en haar belangen in binnen- en buitenland kan vertegenwoordigen. Daarnaast was er de hoop dat een rechtstreeks gekozen burgemeester, als aansprekende figuur en met een burgemeesterschap dat ergens over gaat, de belangstelling voor de lokale politiek zal doen toenemen. De opkomstcijfers in de Boroughs lagen bij lokale verkiezingen inmiddels rond de 20%. Op 7 mei 1998 werden de voorstellen over de Greater London Authority aangenomen, door middel van een referendum waarbij 72% van de stemmers zich uitsprak voor de voorstellen.

Op 4 mei 2000 koos Londen voor het eerst rechtstreeks een burgemeester en een assemblee. De Greater London Authority bestrijkt alle 32 London Boroughs en de City of London Corporation. Zij bestaat uit een rechtstreeks gekozen burgemeester en een afzonderlijk, eveneens rechtstreeks gekozen assemblee. Bovendien beschikt zij over een eigen ambtelijk apparaat van rond de 450 mensen. Een deel van dit ambtelijk apparaat ('Common Services') ondersteunt zowel de assemblee als de burgemeester. Daarnaast beschikken de burgemeester en de assemblee beide over een eigen ambtelijk apparaat, het 'Assembly Secretariat' en 'The Mayor's Office'. De burgemeester kan een klein deel van zijn staf zelf benoemen: een tiental ambtenaren, waaronder het stafhoofd en een tweetal politieke adviseurs. De burgemeester kan besluiten tot het vormen van een kabinet ('The Mayor's Cabinet'). De leden hiervan worden door de burgemeester benoemd. Het betreft onbetaalde functies.

Naast de Greater London Authority bestaan nog vier nieuw opgerichte organisaties die nauw met dit bestuursorgaan zijn verbonden. Twee nieuwe uitvoerende organisaties houden zich bezig met transport en economische ontwikkeling. De leden van Transport for London en de London Development Agency worden benoemd door de burgemeester en de organisaties worden gefinancierd door de Authority. De burgemeester benoemt eveneens de leden van, en financiert, de Metropolitan Police Authority en de London Fire and Emergency Planning Authority. De leden hiervan zijn afkomstig uit de Assemblee.

## 4 Verkiezing van de Greater London Authority

De vormgeving van de verkiezingen voor zowel de burgemeester als de assemblee zijn wettelijk vastgelegd in de Greater London Authority Act 1999. Zowel de burgemeester als de assemblee worden rechtstreeks voor vier jaar gekozen. De wet regelt bovendien wanneer het burgemeesterschap of lidmaatschap van de assemblee eindigt. Het actief kiesrecht komt alle inwoners van Londen die in het kiesregister geregistreerd staan toe, inclusief burgers afkomstig uit het Gemenebest en onderdanen van de Europese Unie.

### De burgemeester

De burgemeester van Londen (een voltijds functie) wordt rechtstreeks gekozen via het Supplementary Vote System. De kiezers kunnen onder dit systeem hun eerste en hun tweede keus aangeven. Als een kandidaat meer dan 50% van de 'eerste keus stemmen' krijgt, is die kandidaat gekozen.

Heeft geen van de kandidaten een meerderheid, dan worden alle kandidaten behalve de twee met de meeste stemmen verwijderd. De stembiljetten van degenen die op deze verwijderde kandidaten hebben gestemd door middel van hun eerste keus, worden vervolgens opnieuw bekeken. Indien er via deze biljetten 'tweede keus stemmen' zijn uitgebracht op de overgebleven kandidaten, dan worden deze bij hun reeds verkregen stemmen opgeteld.

In aanmerking voor verkiezing als burgemeester komen Britse burgers, burgers uit het Gemenebest en uit de Europese Unie die in Londen wonen of werken. Het burgemeesterschap eindigt wanneer de burgemeester ontslag neemt, 6 achtereenvolgende vergaderingen van de assemblee niet bijwoont, of niet langer aan de eisen voor het burgemeesterschap voldoet.

Als de positie van burgemeester tussentijds vacant raakt, volgt de vice-burgemeester hem of haar op. Indien de periode tot de volgende verkiezingen langer dan 6 maanden is, worden tussentijdse verkiezingen gehouden voor het burgemeesterschap.

### De Assemblee

De 25 assembleeleden worden gekozen door middel van het Additional Member System. De kiezers brengen onder dit systeem eveneens twee stemmen uit, een voor een kandidaat voor hun kiesdistrict, en een voor een partij of een onafhankelijke kandidaat. Zo worden 14 leden gekozen op basis van het 'first-past-the-post' system, de andere 11 zetels worden op zodanige wijze verdeeld dat de uiteindelijke zetelverdeling een weerspiegeling vormt van het aandeel in de stemmen van elke partij.

Indien een van de rechtstreeks gekozen zetels in de assemblee vacant komt, worden voor die plaats verkiezingen gehouden als de resterende periode langer is dan 6 maanden. Als een via de partijlijsten gekozen zetel vrijkomt, wordt de zetel gevuld door de eerstvolgende op de partijlijst die bereid is zitting te nemen.

De Assemblee is voor Britse begrippen relatief klein. Boroughs met zestig of meer afgevaardigden zijn geen uitzonderingen. Omdat de assemblee vooral wordt geacht strategisch mee te denken en de burgemeester te controleren, maar nadrukkelijk niet de lokale representatieve rol van de raadsleden in de



boroughs moet dupliceren, was de regering van mening dat de assemblee vooral klein en effectief moest zijn. Tevens was zij van mening dat, gelet op de taken en het aantal benoemingen vanuit de assemblee, zij haar werk met vijftintig leden zou kunnen doen.

## 5 Formele bevoegdheden

De Greater London Authority heeft ten eerste verantwoordelijkheden op acht beleidsvelden:

- transport
- planning
- economische ontwikkeling en 'regeneration'
- milieu
- politie
- brandweer en rampenbestrijding
- cultuur, media en sport, en
- gezondheidszorg

Deze verantwoordelijkheden zijn hoofdzakelijk strategisch van aard. De Greater London Authority stelt voor de genoemde beleidsvelden strategische plannen vast. De minister kan echter in voorkomende gevallen besluiten nemen die tegen deze plannen ingaan. Voor de uitvoering van deze plannen is de Greater London Authority afhankelijk van andere overheden, met name de boroughs.

De opsomming van beleidsvelden is niet uitputtend. De Greater London Authority mag een rol spelen in alle onderwerpen die heel Londen aangaan. Daartoe heeft zij de meer algemene plicht gekregen het welzijn, sociaal, economisch en op het gebied van milieu, van haar inwoners te bevorderen.

De bevoegdheden van de burgemeester en de assemblee zijn strikt gescheiden. Globaal komt het erop neer dat de burgemeester de beleidslijnen en strategische richting van de Greater London Authority bepaalt, de begroting opstelt en zorg draagt voor de uitvoering. Ook is hij verantwoordelijk voor de totstandkoming van duurzame en geïntegreerde strategieën voor de beleidsvelden van deze organisatie.

De Assemblee controleert en bekritiseert zonedig de activiteiten van de burgemeester en keurt de begroting en de strategieën goed. Daarnaast levert zij leden voor de nieuwe politie en brandweer organisaties. De Assemblee fungeert op die manier als 'checks and balances' op de macht van de burgemeester.

### De rol van de burgemeester

De burgemeester is direct verantwoordelijk voor de implementatie van de aangenomen strategieën, het bereiken van de doelstellingen en de kwaliteit en effectiviteit van de diensten die ze aanbiedt. De burgemeester stelt daartoe strategieën op voor elk van de Greater London Authority's statutaire verantwoordelijkheden en de uitvoering daarvan. De burgemeester heeft hiervoor een aantal specifieke bevoegdheden en verplichtingen, en speelt vijf sleutelrollen. Ten eerste het opstellen van strategische plannen en actieplannen voor de onderwerpen die geheel Londen aangaan. Hij doet dit in consultatie

met de assemblee en andere belanghebbenden, maar goedkeuring voor elke afzonderlijke strategie is niet noodzakelijk. Ten tweede stelt de burgemeester de begroting op en dient deze in bij de assemblee voor instemming. Ten derde coördineert de burgemeester de implementatie van de vastgestelde strategische plannen. Ten vierde spreekt de burgemeester als 'een stem voor Londen' en tot slot benoemt hij de leden van de genoemde vier organisaties en van een aantal andere organisaties.

### **De rol van de Assemblee**

Een eerste rol voor de assemblee is het assisteren in de beleidsontwikkeling. De burgemeester is verplicht de assemblee of haar commissies te consulteren met betrekking tot zijn strategische plannen. Daarnaast kan de assemblee zelf beleidsvoorstellen doen waarop de burgemeester verplicht is te antwoorden.

Een tweede rol is dat de Assemblee de begroting dient goed te keuren. Amenderen van de begroting kan, maar kan geweigerd worden door de burgemeester. Afwijzen van de definitieve begroting kan als 66% van de leden besluit een alternatieve begroting aan te nemen, maar alleen wanneer de assemblee eerst getracht heeft de begroting te amenderen.

Ten derde onderzoekt de Assemblee wat in Londen leeft, op uitnodiging van de burgemeester of uit eigen beweging. Daarvoor kan zij hoorzittingen houden en mensen uit organisaties consulteren. Op basis hiervan kan de assemblee voorstellen doen.

Een vierde rol van de Assemblee is het vellen van een oordeel over de strategieën en plannen van de burgemeester. Hetzelfde geldt voor de acties die de burgemeester onderneemt en de wijze waarop hij aan zijn verplichtingen voldoet. De assemblee kan hiertoe vaste commissies instellen ('standing committees').

Ten vijfde participeert de Assemblee in de benoemingen door de burgemeester middels een benoemingencommissie. Bovendien worden de leden van de politie- en brandweerautoriteiten benoemd uit de raad (door de burgemeester), en mag de raad vier bestuursleden leveren voor de London Development Agency.

### **Positie ten opzichte van het ambtelijk apparaat**

In de inleiding is reeds aangegeven dat zowel de burgemeester als de Assemblee naast een gedeelde dienst de beschikking hebben over een eigen ambtelijk apparaat. De Greater London Authority is verder behoorlijk vrij in de inrichting daarvan. De Assemblee is bevoegd om de aanwezigheid van 'senior staff' en de vier autoriteiten te vereisen bij hoorzittingen van haar commissies. De burgemeester kan, zoals eerder vermeld, een aantal van zijn eigen ambtenaren benoemen.

### **Formele positie van de burgemeester in de executieve en ten opzichte van de Assemblee**

De burgemeester is de executieve van de Greater London Authority. Hij kan een kabinet samenstellen, maar hoeft dat niet. Als hij een kabinet instelt, benoemt de burgemeester de leden. Het gaat daarbij

om onbetaalde posities. Wel wordt gesuggereerd dat benoemingen onder andere de vice-burgemeester, de voorzitters van de London Development Agency en de Transportorganisatie en hoge leden van de Mayor's Office zou kunnen omvatten. De burgemeester blijft hoe dan ook de centrale persoon in de executieve.

Complexer is de verhouding tussen de burgemeester en de Assemblee. Om te beginnen is de burgemeester niet de voorzitter van de Assemblee. De burgemeester benoemt wel een van de leden van de Assemblee tot vice-burgemeester. Hoewel de Assemblee initiatiefvoorstellen kan doen, speelt de burgemeester formeel een hoofdrol bij de agendering. Hij stelt de strategische plannen op en maakt de begroting. Aangezien de Assemblee geen goedkeuring aan elke afzonderlijke strategie hoeft te geven, en de mogelijkheden voor het afkeuren van de begroting beperkt zijn, lijkt de rol van de assemblee hierin relatief zwak. De burgemeester is verantwoordelijk voor het uitzetten van de hoofdlijnen van beleid. Hij is wel verplicht jaarlijks rapport uit te brengen over de geleverde prestaties. De relatie tussen burgemeester en het vertegenwoordigend lichaam lijkt zich zo hoofdzakelijk toe te spitsen op verantwoording en controle.

## 6 Feitelijke positie burgemeester

De Greater London Authority bestaat nog maar anderhalf jaar. Dat maakt het lastig het feitelijk functioneren diepgaand te evalueren. Toch lijken er wel bepaalde tendenties zichtbaar. Maar we geven ze met het nodige voorbehoud.

Het formele model laat een burgemeester zien die enerzijds een sterk politiek bestuurder is, maar die ook 'de stem van Londen' moet zijn. Een duidelijke leider van de executieve, en een hoofdrolspeler in de beleidsbepaling. Hij moet als leider een visionair zijn, maar ook een bemiddelaar en een netwerker, gezien de verplichte consultatie van zowel de assemblee als betrokken organisaties en belanghebbenden. Hij heeft hiervoor een sterke positie, onder meer door het eigen rechtstreekse mandaat van de kiezers. De verwachtingen over dit type burgemeester zijn dan ook hoog. In 'A Mayor and Assembly for London', het white paper voorafgaand aan de invoering, wordt gesproken van 'a new style of governance':

'There needs to be a new style of politics, a style which is modern in its outlook, inclusive in its approach, relevant to Londoners and, above all, democratic and accountable. Our aim is to increase public confidence in the democratic process, engender enthusiasm and restore Londoners' pride in their city'.

Aan de ene kant moet de Greater London Authority, waaronder de burgemeester, dus gaan zorgen voor strategisch beleid, anderzijds moet de burgemeester als het publiek gezicht Londen promoten, thuis en in het buitenland, en investeringen en grote evenementen aantrekken. Daarnaast verwacht de Engelse regering van deze opzet een nieuwe, meer participatieve politieke stijl en een betere democratische verantwoording.

Maar de vraag is of dit allemaal waargemaakt wordt. Er is alle reden om die vraag te stellen. In de eerste plaats omdat, ondanks zijn sterke positie tegenover de assemblee, ook de bevoegdheden van de burgemeester niet erg uitgebreid zijn. Hij moet het meer van zijn instelling en overtuigingskracht hebben dan van zijn formele positie. Zijn plaats in een netwerk van lokale en nationale bestuurders is van grotere betekenis dan wat hij eigenstandig tot stand kan brengen. Bovendien zijn de taken die hem zijn toe-

bedeeld niet onmiddellijk de taken die een groot publiek zullen aanspreken. Dus alleen al op grond van zijn formele positie is er reden tot twijfel dat de burgemeester van Groot Londen de verwachtingen zal waarmaken. Maar ook andere factoren spelen hierin mee. Enerzijds wordt zijn beleidsruimte in het netwerk beperkt door de bestuurslagen onder en boven hem, anderzijds speelt ook de persoon van de burgemeester een rol.

### Beperkte beleidsruimte

De boroughs zaten niet echt te wachten op het herstel van een vorm van boven-lokaal bestuur. De Greater London Authority kwam er ondanks hun voorkeur. Wel kregen zij voor elkaar dat zij geen bevoegdheden kwijt raakten. De bevoegdheden die naar de Greater London Authority gingen, voornamelijk het opstellen van strategische plannen, kwamen van de centrale overheid. En die was er, zoals we hieronder zullen zien, niet al te scheutig mee. Bovendien behield de centrale overheid ruime mogelijkheden in te grijpen in beslissingen van dit bestuursorgaan.

Nadat de regionale organisatie tot stand was gekomen, sloten de boroughs zich aaneen in de Association of London Government (dezelfde letters in de afkorting, maar in een andere volgorde). De Association verenigt de boroughs ongeacht of zij door Labour of door de Conservatieven worden geregeerd en dat was nog niet eerder vertoond. De eerste keren werden bijeenkomsten van deze organisatie ook door de Mayor bijgewoond. Daar kwam snel verandering in, met als reden dat hij ook over besluiten van de boroughs had te oordelen en teveel interactie zijn onafhankelijkheid zou beïnvloeden.

De beleidsruimte is ook krap omdat de centrale overheid veel bevoegdheden aan zich heeft gehouden. Zo heeft zij de mogelijkheid om in te grijpen in de beslissingen van de Greater London Authority. Die mogelijkheid is niet beperkt tot het Londense bestuur, maar geldt voor elke vorm van gedecentraliseerd bestuur in het Verenigd Koninkrijk. Het kan betekenen dat wordt ingegrepen in individuele beslissingen of dat een taak bij een bepaald gemeentebestuur wordt weggehaald. Een enkele keer zijn boroughs ook al rechtstreeks naar de centrale overheid gestapt met de vraag om bepaalde beslissingen van de Greater London Authority te vernietigen.

Een derde reden is de verkiezing van Ken Livingstone, dus de persoon van de burgemeester. Hij was de laatste leider van de Greater London Council voor deze werd opgeheven. Voor Labour was hij de vertegenwoordiger bij uitstek van de oude politiek in plaats van de door Blair gepropageerde Third Way en New Labour. Zijn kandidatuur werd dan ook binnen Labour geblokkeerd. Livingstone ging vervolgens als onafhankelijke kandidaat de verkiezingen in en won met grote overmacht.

Voor de centrale overheid is er na zijn verkiezing alle reden de speelruimte van de nieuwe Mayor zo klein mogelijk te houden. De politieke animositeit vanuit alle boroughs, Labour en Conservative, is enorm. Bovendien nam Livingstone in de Mayor's Office een aantal van zijn getrouwen uit de Greater London Council op, wat de indruk van 'old politics' nog sterker maakt. Maar hij heeft iets wat geen enkele andere Engelse politicus heeft, namelijk een achterban van vijf miljoen kiezers. Onze gesprekspartners hebben uiteenlopende oordelen in hoeverre de nieuwe burgemeester erin slaagt de netwerker te zijn die zijn positie met zich meebrengt. Maar over het feit dat dat is wat hij moet doen bestaat geen twijfel. En dat hij zich in al zijn handelingen zeer bewust is van zijn positie ten opzichte van de bevolking en daar ook uitdrukkelijk rekening mee houdt, evenmin. Wij gaan niet verder op de persoon in, omdat dat ons te ver van onze opdracht zou voeren.

## 7 Tot slot

Wie er van overtuigd mocht zijn dat met de verkiezing van de Mayor het model van het Amerikaanse burgemeesterschap is overgenomen, vergist zich. Wat overeenkomt zijn de rechtstreekse verkiezing en de bijna permanente 'campaign' wanneer de functionaris eenmaal in het zadel zit. Maar de institutionele context is een heel andere. De centrale overheid is daarvoor op de Britse eilanden te dichtbij en heeft te veel mogelijkheden om direct te interveniëren. De Greater London Authority en daarmee de mayor hebben geen uitvoerende functies. De bevoegdheden zijn zeer beperkt. Voor de uitvoering is de burgemeester afhankelijk van de boroughs. En verder lopen er nog steeds diepe politieke scheidslijnen door het Verenigd Koninkrijk, wat samenwerken, netwerken en consensusvorming er niet waarschijnlijker op maakt. In dit geval zijn er in het Britse bestuur wel checks en balances, maar weinigen lijken daar mee om te kunnen gaan.

Wat uit de beschrijving van de bevoegdheden al leek af te leiden, wordt ook bewaarheid: de Assemblee is een zwak orgaan. Voor het Verenigd Koninkrijk is uniek dat de samenstelling tot een vorm van evenredige vertegenwoordiging leidt: negen Labour afgevaardigden, negen Conservatieven, vier Liberaal-Democraten en drie van de Groene Partij. In de ogen van de Britten, gewend als zij zijn aan meerderheidsbestuur, is dat een volksvertegenwoordiging die niets kan. Er zijn immers voortdurend compromissen nodig om tot besluiten te komen. De leden zijn voor een belangrijk deel afkomstig uit vroegere of huidige councillors van de boroughs.

Gevraagd wat er nodig zou zijn om verbetering in de situatie te brengen, wordt geantwoord: 'meer bevoegdheden in het bijzonder van de centrale overheid'. Zoiets zou met alle vormen van regionaal bestuur moeten gebeuren. Het is niet verdedigbaar om Greater London een uitzondering te laten vormen. Aan de andere kant: het bestuur van de hoofdstad van een land is altijd een zaak waarvoor grote belangstelling bestaat, niet het minst van andere overheden.

## Vragen

### Vraag 1

Aanstellingswijze; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

## Uitwerking

- Waar is de aanstellingswijze geregeld (Grondwet?)
- Wie is/zijn betrokken, in welke zin
- Aanstellingsduur
- Ontslag

### Vraag 2

Formele bevoegdheden van de burgemeester; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

- Taakomschrijving
- Bevoegdheden
- Beleidssterreinen
- Positie t.o.v. ambtelijk apparaat

### Vraag 3

Formele positie van de burgemeester in de executieve en ten opzichte van de raad; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

- Benoemen en heenzenden andere leden?
- Voorzitten vergaderingen? Welke?
- Agendering?
- Bepaling portefeuilles?
- Budgetbewaking?
- Bepaling hoofdlijnen beleid?
- Burgemeesterschap = hoofdtaak?

### Vraag 4

Feitelijke positie, beleving en verwachting

- Rollen: burgervader, representant, manager, politiek bestuurder, lokale leider, enz.?
- Indien leider, wat voor type: visionair, makelaar, bemiddelaar, netwerker, etc.
- Burgemeesterpositie = carrièrestap of een eindpunt? Begerenswaardige positie?
- Hoe kwetsbaar is de burgemeester?
- Nevenactiviteiten: burgemeesterschap = hoofdtaak?

## Gevonden resultaten

- Gewone wet
  - Politieke partijen, stemgerechtigde bevolking van Londen
  - 4 jaar
  - op verzoek, of wanneer niet langer aan de vereisten voor het burgemeesterschap wordt voldaan.
- Geen
  - Opstellen strategische plannen, zorgdragen implementatie, opstellen conceptbegroting, benoemen leden aantal organisaties.
  - Transport; planning; economische ontwikkeling en regeneration; milieu; politie; brandweer en rampenbestrijding; cultuur, media en sport; gezondheidszorg.
  - Beschikt over klein eigen ambtelijk apparaat (waarvan klein aantal ambtenaren kan worden benoemd), wordt ondersteund door de 'common services' van de GLA als geheel.
- Ja
  - Executieve, geen voorzitter van de Assemblée.
  - Ja
  - Ja
  - Ja (maar ook een rol voor Assemblée)
  - Ja. Begroting moet wel worden goedgekeurd, maar niet alle strategische plannen.
  - Ja
- Hoofdzakelijk politiek bestuurder, lokaal leider en representant van Londen.
  - Hoofdzakelijk visionair en netwerker, sterk afhankelijk van andere bestuursorganen voor uitvoering van de plannen.
  - Carrièrestap en een begrenswaardige positie
  - In formele zin nauwelijks, materieel echter wel door zijn afhankelijkheid (zie b.)
  - Hoofdtaak

# De Spaanse Alcalde: door de raad benoemd, en toch de baas

## 1 Algemeen

Spanje kent meer dan 8.000 gemeenten en evenveel burgemeesters (Alcaldes). De inhoud van de functie en het feitelijk functioneren van de burgemeesters zijn sterk verschillend, onder meer als gevolg van de grote diversiteit in gemeentegrootte. Spanje kent zowel gemeenten van minder dan 100 inwoners, als gemeenten met een inwonertal ver boven de 100.000. De grote verschillen in omvang van de gemeenten maken nogal wat uit voor de positie van de burgemeester in de verschillende gemeenten, formeel zowel als feitelijk. Dit hoofdstuk bevat een analyse op hoofdlijnen van de formele en feitelijke positie van de burgemeesters. Voorzover relevant zal daarin een onderscheid gemaakt worden in grotere en kleinere gemeenten.

Voor een goed begrip van de situatie in Spanje, is het belangrijk te beseffen dat Spanje nog geen dertig jaar geleden weer een democratie geworden is. Na de dood van Franco en de vestiging van de democratie, is bewust gekozen voor een sterke burgemeesterspositie. Een van de redenen hiervoor is het ontbreken van duidelijke lokale politieke elite. Politieke partijen waren immers verboden tijdens de dictatuur.

## 2 Het sub-nationale bestuur in Spanje

Anders dan Nederland kent Spanje een pseudo-federale staatsinrichting. Het binnenlands bestuur bestaat uit de autonome gemeenschappen (comunidades autonomas) en het lokaal bestuur; dat laatste omvat zowel de provincies als de gemeenten. De verhouding tussen de centrale overheid en de autonome gemeenschappen en hun verantwoordelijkheden zijn niet volledig in de grondwet vastgelegd, anders dan bijvoorbeeld in federaties als Duitsland.

Gemeenten hebben de volgende taken (zie volgende pagina):

Tabel 4.1. Gemeentelijk takenpakket

Taken / inwonertal	< 5.000	> 5.000	> 20.000	> 50.000
Openbare verlichting	X	X	X	X
Begraafplaatsen	X	X	X	X
Afvalverzameling	X	X	X	X
Straatreiniging	X	X	X	X
Waterdistributie	X	X	X	X
Riolering	X	X	X	X
Toegankelijkheid	X	X	X	X
Bestrating	X	X	X	X
Warentoezicht	X	X	X	X
Publieke parken		X	X	X
Openbare bibliotheken		X	X	X
Markt		X	X	X
Afval recycling		X	X	X
Bescherming bevolking			X	X
Sociale voorzieningen			X	X
Brandweer			X	X
Sportvoorzieningen			X	X
Openbaar vervoer				X
Milieubeheer				X

De belangrijkste wet voor de gemeenten is de gemeentewet, de zgn. *Ley Reguladora de las Basos de Regimen Local*, uit 1985 (enkele autonome gemeenschappen kennen nog aanvullende wetten). De wet regelt de inrichting van het gemeentelijke en provinciaal bestel. De wet stelt een aantal instituties verplicht:

- Burgemeester (*Alcalde*); deze positie is constitutioneel verankerd
- Loco-burgemeester (*de Teniente de Alcalde*)
- Bestuurscollege (*de Comision de Gobierno*); dit is verplicht voor gemeenten met meer dan 5.000 inwoners en toegestaan voor elke gemeente die dat wil. Het bestuurscollege bestaat uit de burgemeester, de loco-burgemeester en de andere uit de raad benoemde leden (*de Concejal-delegados*). Het aantal collegeleden is beperkt tot maximaal een derde van de raad. Elk van hen heeft een eigen portefeuille; er is collegiaal bestuur.
- Organisatiereglement (*Reglamento organico*)
- Gemeenteraad (*Pleno*). De raad heeft zowel regulerende als uitvoerende taken. Hij stelt regelingen vast ('*ordenanzas*'), onder meer met betrekking tot belastingen, openbare orde en veiligheid, sluitingstijden van winkels. Daarnaast is de raad belast met de controle op de uitvoering en met het vaststellen van de begroting.
- Advies- en controlecommissies van de gemeenteraad (*Comisiones Informatives*) dit is verplicht voor gemeenten met meer dan 5.000 inwoners en verder voor elke gemeente die dat wil; deze commissies bestaan sinds het *Pacto Local*, 1999. Zij worden officieel voorgezeten door de burgemeester, in de praktijk door de leden van het bestuurscollege.



In 1999 is een zgn. Pacto Local gesloten. Dit had een driedelige doelstelling. In de eerste plaats beoogt het pact een decentralisatie van taken en bevoegdheden naar gemeenten en provincies. Voor 1999 was er wel gedecentraliseerd, maar hoofdzakelijk naar de autonome gemeenschappen. Een tweede doelstelling was het vergroten van de bestuurbaarheid van de gemeenten, in de vorm van een versterking van de positie van de burgemeester en het voorkomen van impasses. En in de derde plaats moesten de controlemogelijkheden van de gemeenteraad vergroot worden.

### 3 Aanstellingswijze

Als het gaat om de verkiezing van de gemeenteraad, wordt in Spanje onderscheid gemaakt naar gemeentegrootte:

- In gemeenten met minder dan honderd inwoners besturen de inwoners zichzelf: zij kiezen rechtstreeks hun burgemeester (systeem van de open raad: Consejo Abierto)
- In gemeenten met tussen de honderd en tweehonderdvijftig inwoners kan elke burger zich kandidaat stellen en een kieslijst vormen (inclusief politieke partijen), het systeem van de Listas Abiertas; burgers kunnen daar maximaal vier stemmen uitbrengen; de vijf personen die de meeste stemmen krijgen, vormen de raad. Zij kiezen de burgemeester.
- Gemeenten boven de tweehonderdvijftig inwoners kennen proportionele vertegenwoordiging met gesloten kieslijsten.

Wij concentreren ons hier verder hoofdzakelijk op de derde categorie gemeenten.

De gemeenteraad wordt rechtstreeks verkozen door de kiesgerechtigden. Zij stemmen op een lijst, niet op personen. Spanje kent dan ook geen voorkeurstemmen, de partijen bepalen de volgorde op de lijst en dus de samenstelling van de fracties in de raad. De raadsleden worden geacht de gehele bevolking te vertegenwoordigen. Dit is wel eens twijfelachtig, vooral in de grotere gemeenten. Daarom is her en der een voorzichtig debat op gang gekomen of een vorm van districtenstelsel niet beter zou zijn. Vooralsnog is het vooral een academisch debat.

Zodra de raad gekozen is, kiest hij uit zijn midden de burgemeester. Dit gebeurt tijdens de eerste raadsvergadering van de nieuwe gemeenteraad. Om gekozen te worden tot burgemeester is een absolute meerderheid van stemmen vereist. Meestal wordt daardoor de leider van de meerderheidspartij de burgemeester. Als er geen meerderheid is, volgt een tweede stemronde. Degene die dan de meeste stemmen vergaart, wordt burgemeester. Meestal is dit de leider van de grootste fractie. Op deze manier wordt de burgemeester in veel gemeenten indirect door de burgers gekozen. Er is geen debat over het eventueel werkelijk rechtstreeks door de bevolking laten kiezen van de burgemeester.

De ambtstermijn van de burgemeester is vier jaar. Tot 1985 bestond de gewoonte dat burgemeesters op moesten stappen indien een meerderheid van de raad geen vertrouwen meer in de burgemeester had en de raad dit wantrouwen vervolgens ook uitgesproken had. Hiervoor konden raadsleden afzonderlijk van elkaar moties van wantrouwen indienen, waarover gestemd kon worden. Wanneer een burgemeester niet langer kon rekenen op het vertrouwen van de meerderheid van de raad, diende deze op te stappen en werd een ander raadslid tot burgemeester gekozen. Deze gewoonte is in 1985 in de Algemene Kieswet vastgelegd. Om de positie van burgemeester

minder kwetsbaar te maken is deze wet in 1991 aangepast. In de aangepaste wet kan elk raadslid gedurende de zittingstermijn van vier jaar slechts eenmaal een motie van wantrouwen indienen. In de praktijk komt het nauwelijks voor dat burgemeesters moeten opstappen.

Een burgemeester ontslaan is geen sine cure. De raad heeft het recht een motie van ontslag aan te nemen (*mocion de censura*), maar niet zonder meer. In de eerste plaats moet de motie constructief zijn, met andere woorden: zij moet meteen een voorstel bevatten voor het benoemen van een andere burgemeesterskandidaat. In de tweede plaats is de ondertekening door een absolute meerderheid van de raad noodzakelijk, wil de motie rechtsgeldig zijn. En in de derde plaats mag een individueel raadslid maar eens per raadsperiode een ontslagmotie ondertekenen. Omdat deze voorwaarden allerlei mogelijkheden gaven tot traineren van de procedure, niet in de laatste plaats door de voorzitter van de raad, de burgemeester, is sinds het Pacto Local een automatische procedure voorgeschreven, zodra een ontslagmotie ingediend wordt; dan dient een speciale zitting van de raad gehouden te worden.

Overigens is er sinds 1999 nog een mogelijkheid voor ontslag van de burgemeester, naast het aannemen van een ontslagmotie. De burgemeester kan de vertrouwenskwestie stellen (*cuestion de confianza*). Die mogelijkheid bestaat in drie gevallen: bij de begroting en belastingmaatregelen, het organisatiereglement en als het gaat om de ruimtelijke ordening. Als de raad voor een tweede keer een van deze drie voorstellen verwerpt, dan is de burgemeester vertrokken. Maar bij de begroting is een uitzondering gemaakt, omdat de gemeenten toch een begroting moeten hebben. Als de raad het begrotingsvoorstel van de burgemeester verwerpt, maar niet binnen een maand een ontslagmotie indient, dan blijft de burgemeester in functie en is de begroting alsnog aangenomen.

Over de aanstellingswijze is inmiddels discussie ontstaan. Zeer recent heeft de grootste oppositiepartij, de PSOE, een voorstel gedaan om de burgemeesters voortaan direct door de bevolking te laten verkiezen, ook in gemeenten met meer dan 100 inwoners. In Spanje is daar geen Grondwetswijziging voor nodig: artikel 140 van de Spaanse Grondwet biedt die mogelijkheid al.

## 4 Formele bevoegdheden

De hoofdtaak van de burgemeester is het toezicht houden op de gemeentelijke diensten en producten, hij is verantwoordelijk voor het management van het gemeentebestuur. Deze hoofdtaak is op te splitsen in verschillende sub-taken.

In de eerste plaats is de burgemeester voorzitter van de volledige raad, hierbij leidt hij de verschillende raadsvergaderingen. Dit leiden is meer dan alleen maar technisch voorzitten:

- De burgemeester is bevoegd de vergadering te openen en te sluiten.
- Hij beslist over de agenda, zij het in samenspraak met de raad; raadsleden kunnen verzoeken een onderwerp op de agenda te plaatsen (*junta de portavoces*), maar uiteindelijk bepaalt de burgemeester de agenda (*orden del dia*).
- De burgemeester is degene die bepaalt waar de stemming over gaat en wat het besluit is.
- Tot slot geeft de stem van de burgemeester de doorslag, in geval van het staken der stemmen (*voto de calidad*).

In de tweede plaats staat de burgemeester aan het hoofd van het uitvoerende college. Hij benoemt de andere collegeleden uit de raad en een loco-burgemeester uit het college. De bevoegdheden van de collegeleden en loco-burgemeester worden vervolgens ook door de burgemeester bepaald.

In de derde plaats staat de burgemeester aan het hoofd van het ambtelijke apparaat van de gemeente. De burgemeester is dan ook bevoegd tot het benoemen en heenzenden van ambtenaren, bovendien beslist de burgemeester over de structuur van de gemeentelijke organisatie. Afgeleid hiervan is de bevoegdheid tot het doorvoeren van sancties, indien de implementatie van beleid niet naar behoren gebeurt.

In de vierde plaats is de burgemeester de hoogste vertegenwoordiger van de staat in de gemeente en vervult hij een aantal belangrijke representatieve functies, zoals het ontvangen van officiële bezoeken, het sluiten van huwelijken en officiële openingen.

In de vijfde plaats is de burgemeester ook verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente en staat hij daarom aan het hoofd van het politiekorps en de brandweer.

Deze bevoegdheden kunnen per gemeente verschillen, dit is afhankelijk van de grootte van de gemeente.

## 5 De formele positie in de executieve

De burgemeester is de leider van de executieve; andere leden zijn van hem afhankelijk. Hij benoemt zowel de loco-burgemeester als de andere leden van het college.

Zoals hierboven al eerder beschreven is, benoemt de burgemeester de andere leden van het bestuurscollege en de loco-burgemeester. Allen zijn vanuit de raad afkomstig. De collegeleden zijn veelal afkomstig van dezelfde partij als de burgemeester. Verder geldt dat de burgemeester de collegeleden ook weer heen kan zenden indien zij niet naar behoren functioneren. De hoofdtak van het college is het assisteren van de burgemeester. In de praktijk komt dit neer op het delegeren van een deel van de verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsveld of district.

Voor wat betreft de openbare orde en veiligheid binnen de gemeente heeft de burgemeester de plicht om de raad te informeren. De burgemeester heeft agenderingsbevoegdheid met betrekking tot 'minor' issues. Dit kan zonder consultatie van de raad gebeuren.

De raad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid. In de praktijk is er echter een zeer beperkte bestuurlijke autonomie, zoals vastgelegd in centrale wetgeving.

## 6 De feitelijke positie

Als we kijken naar de feitelijke positie van de Spaanse burgemeester, dan wijkt deze op een aantal punten af van het formele beeld. Eerst geven we enkele karakteristieken.

De Spaanse burgemeester is vooral een man. Slechts een klein percentage van de burgemeestersposten wordt bezet door een vrouw. Wel heeft er een kleine groei plaatsgevonden. Zo werd in 1991 en 1994 4,9 % van alle burgemeestersposten bekleed door een vrouw. Totaal zijn er meer dan 8000 burgemeestersposten te verdelen. In 1995 is dit percentage gegroeid tot 6,5%. Het burgemeesterschap is veelal een parttime functie. Kleinere gemeenten hebben geen geld voor vergoedingen voor raadsleden. Vele burgemeesters hebben een andere functie, niet zelden de functie van aannemer. Dat geldt niet alleen in de allerkleinste gemeenten. Of het burgemeesterschap een voltijd baan is, hangt af van de gemeente en haar draagkracht. Dat geldt overigens voor alle raadsleden. Zelfs in de middelgrote en grote gemeenten, krijgen raadsleden geen wettelijke vastgelegde vergoeding. Toch wijden zij zich geheel aan het raadswerk. Meestal is er lokaal gekozen voor een soort van salaris, onkostenvergoeding, soms echter alleen voor die raadsleden die bestuurstaken hebben (de leden van het bestuurscollege). Andere raadsleden moeten een inkomen bijeen sprokkelen door presentiegelden. Het aantal korte vergaderingen is erg groot. Om te voorkomen dat belangen verstrengeld raken, kiezen sommige gemeenten ervoor het persoonlijke vermogen van de burgemeester aan het begin van het mandaat te registeren, maar dit is een vrijwillige maatregel.

Als het gaat om de machtspositie, dan valt te constateren, dat die zo mogelijk nog sterker is dan de formele. De burgemeester is in de allereerste plaats de lokale politieke chef: de leider en representant van de gemeenschap. Het feit dat zij door de raad gekozen zijn doet daar niet aan af. Ook niet hun lidmaatschap van een politieke partij. In 1995 was het percentage partijloze burgemeestersposten gedaald tot beneden de 10 %. Toch is de positie van politieke partijen op gemeentelijk niveau relatief zwak; zij hebben weinig controle op de eigen burgemeester. Nadat de burgemeester eenmaal benoemd is, kan hij veel meer zijn eigen gang gaan. De politieke achtergrond doet er dan veel minder toe.

Daarnaast fungeren vele burgemeesters ook als een soort van 'burgervader'. Diegenen die dat willen, kunnen de bevolking nu en dan vaderlijke adviezen geven, in de vorm van zgn. 'bandos municipales', een advies aan het volk (overigens wordt zelden gebruik gemaakt van dit recht). De burgemeester wordt door de burgers gezien als de hoofdvertegenwoordiger van het volk, of sterker nog: als president van de gemeente. De burgemeester wordt zelfs ook wel gezien als ware hij direct gekozen door de burgers. Dit imago komt met name voort uit de vele representatieve functies die hij vervult in de gemeente. Dit heeft tot verbondenheid met de burgers geleid. Hoewel de burgemeester formeel de hoogste vertegenwoordiger van de staat is in de gemeente, ligt over het algemeen de focus van burgemeesters op het lokale.

De burgemeester is verder duidelijk de leider van de executieve. Hij benoemt immers zowel de collegeleden als de ambtenaren, bovendien worden de bevoegdheden ook nog eens bepaald door de burgemeester. De positie van de burgemeester wordt dan ook wel gezien als almachtig, ook al wordt hij benoemd door de raad en kan de raad hem ontslaan. Er is verder al eerder beschreven dat het in de praktijk nauwelijks voorkomt dat burgemeesters moeten opstappen, dit wordt met name veroorzaakt door de nauwe band met de bevolking.

Kortom: de positie van de burgemeester is een begerenswaardige positie, gezien het feit dat er vanuit de bevolking zelf veel waardering is te vinden voor deze functie. Het leiderschap van de burgemeester is ook wel te typeren als persoonlijk leiderschap, omdat de politieke achtergrond van de burgemeester er veel minder toe doet na het toetreden in het ambt.

De burgemeesterpositie is echter niet per se een eindpunt in de carrière, soms eerder het begin ervan. Er zijn verschillende bewegingen gaande:

- Er zijn voorbeelden van voormalige burgemeesters, ook van grote steden, die het vervolg van hun carrière hogerop gezocht hebben, hetzij in het regionale bestuur of parlement, hetzij nationaal (de huidige oppositieleider in Catalonië is de voormalige burgemeester van Barcelona; de voormalige burgemeester van Córdoba is later de leider geworden van Verenigd Links in het nationale parlement).
- Er zijn voorbeelden van parlementsleden die het burgemeesterambt verkiezen (de burgemeester van Zaragoza is voormalig parlementariër), soms om later weer minister te worden (de huidige minister van Volksgezondheid was burgemeester van Malaga en daarvoor parlementlid).

In het algemeen geldt, dat een burgemeester in de gemeente zo machtig en belangrijk kan zijn, als hij of zij zelf wil. Veel hangt af van de persoonlijkheid: het charisma. Sterke burgemeesters kunnen hun partij ontgroeien, kunnen een eigen stem verkrijgen, lokaal respect, een eigen machtsbasis, vooral als zij in staat zijn goed te communiceren met de eigen bevolking.

## 7 Afsluiting

De Spaanse burgemeester bekleedt een begerenswaardige positie. Formeel is de burgemeestersfunctie al stevig opgetuigd, door een aantal bevoegdheden en door de lastige ontslagprocedure en -vereisten. Daarnaast blijkt de burgemeesters feitelijk de machtspositie nog verder te kunnen versterken. Het feit dat hij benoemd is door de gemeenteraad, lijkt er niet toe te doen. De gemeenteraad staat na de benoeming vrijwel machteloos tegenover de burgemeester. De formele positie, de zwakke positie van politieke partijen, de rol van de burgemeester als leider van zijn partij en de eventuele persoonlijke eigenschappen zijn daar debet aan.

## Vragen

42

### Vraag 1

Aanstellingswijze; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

a. Waar is de aanstellingswijze geregeld (Grondwet?)

- b. Wie is/zijn betrokken, in welke zin
- c. Aanstellingsduur
- d. Ontslag

### Vraag 2

Formele bevoegdheden van de burgemeester; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

- a. Taakomschrijving
- b. Bevoegdheden
- c. Beleidsterreinen
- d. Positie t.o.v. ambtelijk apparaat

### Vraag 3

Formele positie van de burgemeester in de executieve en ten opzichte van de raad; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

- a. Benoemen en heenzenden andere leden?
- b. Voorzitten vergaderingen? Welke?
- c. Agendering?
- d. Bepaling portefeuilles?
- e. Budgetbewaking?
- f. Bepaling hoofdlijnen beleid?
- g. Burgemeesterschap = hoofdtaak?

### Vraag 4

Feitelijke positie, beleving en verwachting

- a. Rollen: burgervader, representant, manager, politiek bestuurder, lokale leider, enz.?
- b. Indien leider, wat voor type: visionair, makelaar, bemiddelaar, netwerker, etc.
- c. Burgemeesterpositie = carrièrestap of een eindpunt? Begerenswaardige positie?
- d. Hoe kwetsbaar is de burgemeester?
- e. Nevenactiviteiten: burgemeesterschap = hoofdtaak?

### Vraag 5

In hoeverre is de formele positie van invloed op de feitelijke positie?

## Gevonden resultaten

- a. Gemeentewet
- b. Gemeenteraad stelt aan
- c. Vier jaren
- d. Door de raad, maar strikte randvoorwaarden.

- a. Voorzitter van de raad, beleidsvoorbereiding, vertegenwoordiger van de staat, hoofd van de politie.
- b. Zie a.
- c. Alle beleidsterreinen van de gemeente.
- d. Hoofd

- a. Ja, burgemeester benoemt en ontslaat
- b. Ja, college en raad en vele commissies
- c. Ja
- d. Ja
- e. Ja, maar met rijksstoezichthouder
- f. Ja
- g. In de kleinere gemeenten niet

- a. In beginsel elke rol; afhankelijk van de persoon.
- b. Afhankelijk van de persoon
- c. Carrièrestap
- d. Amper
- e. Vooral in de kleinere gemeente vele neventaken

Waarschijnlijk sterk. Feitelijke omstandigheden versterken nog de formele toch al sterke positie.

# Burgemeesters in verandering: Duitsland

## 1 Inleiding

De situatie in Duitsland is ingewikkeld, omdat er na de eenwording in alle opzichten sprake is van ingrijpende veranderingen die nog bezig zijn zich te voltrekken. Daardoor zijn er in veel Länder (deelstaten) maar summier empirische gegevens beschikbaar over het huidige functioneren van burgemeesters.

Van oudsher kende de Bondsrepubliek minstens vier verschillende stelsels, waarin de burgemeester uiteenlopende posities innam. Na de Wende ('89) is er op het eerste gezicht snel een eind aan die diversiteit gekomen. Het Zuid-Duitse model (zie onder) is sterk naar voren gekomen, zoals onder meer blijkt uit de opmars van direct gekozen burgemeesters. Bij nadere inspectie blijkt het systeem toch weer diverser dan gedacht. Met name omdat in sommige gevallen de institutionele inbedding van de gekozen burgemeester nog veel trekken van andere / oudere modellen vertoont.

We beschrijven achtereenvolgens:

- (kort) hoe de institutionele structuur van het gemeentebestuur in Duitsland bepaald wordt (par.2), vervolgens
- de vier stelsels die indertijd in de Bondsrepubliek bestonden; het spreekt vanzelf dat daarbij vooral aandacht wordt besteed aan de plaats en functie van de burgemeester (par.3), daarna
- de veranderingen die zich sinds 1989 in geheel Duitsland hebben voorgedaan; daarbij wordt ook aandacht besteed aan de vraag in hoeverre nu sprake is van één stelsel (par.4), dan
- meer 'en detail' de situatie in één of meer deelstaten en wat er aan actuele empirische gegevens over herkomst en functioneren van burgemeesters daar bekend is (par.5), en tenslotte
- tot welke conclusies onze verkenning in Duitsland leidt (par.6).

## 2 Institutionele inbedding

In Duitsland zijn de deelstaten (Länder) bepalend voor de institutionele kaders waarbinnen het gemeentelijke bestuur zich beweegt.

De Grondwet op Bondsniveau geeft slechts summier kaders aan voor de inrichting van het gemeentelijk bestel. Dat verklaart voor een deel ook de aanzienlijk verschillende stelsels, die we tot een jaar of tien geleden aantreffen.

Een andere factor die bijdraagt aan diversiteit in de organisatie van het gemeentelijk bestuur zijn de uiteenlopende naoorlogse bezettingsmachten geweest, die het Duitse lokale bestuur hervormden

naar het model in eigen land. De uiteenlopende invloed van Engelse, Amerikaanse en Franse stelsels was tot voor kort goed traceerbaar in de verschillende Duitse stelsels.

Van oudsher - sinds de nadagen van Napoleon - genieten de gemeenten in Duitsland een aanzienlijke mate van autonomie. Die autonomie werd ook vastgelegd in (art. 28 van) de Grondwet van de naoorlogse Bondsrepubliek Duitsland. Het directe toezicht op de gemeenten (Gemeinden) werd opgedragen aan de regionale besturen - de Landkreisen - binnen de Länder, de deelstaten. Alleen de allergrootste gemeenten zijn niet onderworpen aan dit toezicht, de zogeheten Kreisfreie Gemeinden. In de Kreisfreie Gemeinden heet de burgemeester Oberbürgermeister in plaats van Bürgermeister.

Voorzover het in medebewind uitgevoerde taken betreft - en dat is een aanzienlijk deel van de gemeentelijke taken - zijn de gemeenten voor sommige taken aan restrictief toezicht onderworpen (bijvoorbeeld volksgezondheid en bouwen), terwijl ze voor andere taken aanzienlijke vrijheid genieten (openbaar vervoer, wegenonderhoud).

De Bondsgrondwet geeft, zoals gezegd, nauwelijks regels voor de inrichting van het gemeentelijke bestuur. De Länder zijn hierin vrijwel autonoom, met uitzondering van de vijf voormalige Oost-Duitse deelstaten waar met één voorgeschreven model gewerkt wordt. Dat alles resulteerde in een zestiental (!) gemeentewetten, waarbinnen overigens weer vier hoofdtypen onderscheiden kunnen worden.

### 3 Hoofdtypen

Achtereenvolgens onderscheiden we de Norddeutsche Ratsverfassung, de Süddeutsche Ratsverfassung, de Magistratsverfassung en de Bürgermeisterverfassung.

#### Norddeutsche Ratsverfassung

Dit is een monistisch stelsel, waarin de gemeenteraad (formeel) het hoogste orgaan is. De Norddeutsche Ratsverfassung werd na de Tweede Wereldoorlog door de Britten ingevoerd in hun zone - in het bijzonder in Noordrijn-Westfalen (NRW) en Nedersaksen. De raad wordt hier voor vijf jaar gekozen en kiest in dit stelsel op zijn beurt zowel een burgemeester als een hoofd van het ambtelijk apparaat (de Gemeindedirektor). Daarmee ontstaat een strikte scheiding tussen politiek en ambtelijk leiderschap - de Doppelspitze - die in Duitsland verder ongebruikelijk is. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en de ceremoniële vertegenwoordiger van de gemeente (ehrenamtliche Bürgermeister). De burgemeester bezit (relatief) weinig macht, omdat alle uitvoerende bevoegdheden bij de Stadtdirektor of Gemeindedirektor liggen. De taak- en vooral machtsverdeling tussen deze beide functionarissen wordt nog verder gecompliceerd door het feit dat soms ook de leider van de meerderheidspartij een belangrijke rol in de besluitvorming speelt, ook al beschikt hij niet over formele uitvoerende bevoegdheden.

#### Süddeutsche Ratsverfassung (ook wel Rat-Bürgermeisterverfassung)

Kenmerkend is de direct gekozen burgemeester met aanzienlijke bevoegdheden. De burgemeester is voorzitter van de raad en de raadscommissies. Voorzover er sprake is van een college van B en W zijn



de collegeleden ondergeschikt aan de burgemeester. In Baden-Württemberg wordt de burgemeester voor zes jaar gekozen en de raad voor vijf jaar, in Beieren is dat acht resp. zes jaar. De Gemeinderat heeft zowel beleidsbepalende als uitvoerende bevoegdheden maar moet die met de burgemeester delen. De raad kan de burgemeester niet wegstemmen en de burgemeester kan de raad niet ontbinden.

### Magistratsverfassung

Dit van oorsprong Pruisische stelsel van collegiaal bestuur, bestaat vooral in Hessen en de grotere steden in Sleeswijk-Holstein ook nu nog, na de invoering van de direct gekozen burgemeester. Anders dan gebruikelijk in Duitsland is de burgemeester in dit stelsel niet bovengeschikt aan de wethouders (Beigeordnete). De burgemeester is in dit model van collegiaal bestuur vooral primus inter pares. Oorspronkelijk werd dit type burgemeester uit de raad gekozen en fungeerde hij ook als voorzitter van de raad. Nu de burgemeester rechtstreeks gekozen wordt, kiezen de raadsleden, in die gemeenten waar nog sprake is van een Magistratsverfassung, hun eigen voorzitter (Stadtpräsident of Stadtverordnetenvorsteher). Door de raad gekozen wethouders leggen hun raadslidmaatschap neer. In dit stelsel heeft de raad vooral controlerende bevoegdheden. De 'magistraat' heeft de uitvoerende bevoegdheden en vertegenwoordigt de gemeente. De burgemeester is belast met voorbereiding en uitvoering van de beslissingen van de 'magistraat'. Hij schorst beslissingen van de magistraat die strijdig zijn met de wet.

### Bürgermeisterverfassung

In dit stelsel - dat vooral voorkomt in Rijnland-Palts, Saarland en de kleinere gemeenten in Sleeswijk-Holstein - heeft de burgemeester belangrijke bevoegdheden, die hij onafhankelijk van de gemeenteraad kan uitoefenen. De burgemeester wordt - net als in het Franse model, dat als voorbeeld heeft gefungeerd - door de raad gekozen voor een periode van zes tot tien (of twaalf) jaar. In de meest zuivere vorm van Bürgermeisterverfassung is de burgemeester ook voorzitter van de raad, met stemrecht. De burgemeester laat zich bijstaan door enkele wethouders (Beigeordnete), die aan hem ondergeschikt zijn. Dit stelsel lijkt - behalve de aanstellingswijze van de burgemeester - verder sterk op de Süddeutsche Ratsverfassung.

## 4 Veranderingen

De Duitse eenwording - na de Wende van 1989 - heeft een belangrijke impuls gegeven aan veranderingen in de gemeentelijke stelsels; ook in de deelstaten die tot de Bondsrepubliek behoorden.

Door de snelle veranderingen in beide delen van Duitsland is het onderscheid tussen de vier verschillende stelsels goeddeels achterhaald. De algemene tendens is er een in de richting van het Zuid-Duitse model. Elementen uit een meer direct democratisch model, die eigen zijn aan het Zuid-Duitse stelsel, doen ook elders hun intrede. Anderzijds werken elementen uit oudere stelsels nog steeds door. Bijvoorbeeld omdat wel geopteerd is voor de direct gekozen burgemeester, maar de institutionele inbedding van de burgemeester niet wezenlijk gewijzigd is. We zullen - straks - in de casus Noordrijn-Westfalen (NRW) zien dat de combinatie van elementen uit verschillende stelsels tot onheldere situaties leidt.

Voor de voormalige DDR werd al in 1990 een democratische gemeentewet vastgesteld, die een eind maakte aan het centralisme. Het gemeentelijk bestuur kreeg een aanzienlijke mate van autonomie. Inmiddels hebben alle vijf de nieuwe bondsdeelstaten hun eigen gemeentewetten, die het meest lijken op het Zuid-Duitse stelsel. In Brandenburg en Saksen-Anhalt worden burgemeesters rechtstreeks gekozen. Daar en elders zijn ook elementen van directe democratie, als referenda, geïntroduceerd.

In (vrijwel) alle deelstaten die oorspronkelijk tot de BRD behoorden is inmiddels besloten tot invoering van een direct gekozen burgemeester. In sommige deelstaten is dat al geëffectueerd. Andere zullen spoedig volgen.

De zittingstermijn van de burgemeesters in de vijf oostelijke deelstaten varieert, van zes tot negen jaar. De positie van de direct gekozen burgemeester versus de gekozen volksvertegenwoordiging wordt versterkt door het feit dat zijn zittingstermijn veelal een andere en langere is dan die van de raad.

Soms heeft ook de direct gekozen burgemeester slechts ceremoniële taken (ehrenamtlich), maar vooral in de grotere gemeenten geeft hij echt leiding (hauptamtlich). Voor deze fulltime burgemeester geldt dat hij in de regel ook stemgerechtigd lid van de raad is. De nieuwe gemeentewetten in de neue Bundesländer voorzien ook in een terugroepingsprocedure. De kiezers kunnen de burgemeester tot voortijdig aftreden dwingen. Soms speelt de raad daar zelf ook nog een rol in; soms kan het bij referendum alleen.

De invoering van een stelsel met direct gekozen burgemeester en meer direct democratische elementen als het referendum, is ook in het voormalige West-Duitsland zeker niet zonder slag of stoot verlopen. Vooral de Wende heeft een eind gemaakt aan een in de BRD lang slepend debat of de burger daar wel aan toe was, er rijp voor was. De beweging in het toenmalige Oost-Duitsland - onder het motto 'Wir sind das Volk' - maakte snel en effectief een einde aan het debat.

De invoering op grote schaal van het direct gekozen burgemeesterschap neemt niet weg dat er nog steeds aanzienlijke verschillen tussen stelsels in verschillende deelstaten bestaan. Een gedetailleerde vergelijking tussen de stelsels in NRW en Baden-Württemberg laat dat zien.

## 5 De positie van de burgemeester in Noord-Rijn Westfalen

De veranderingen in het burgemeestersambt in NRW zijn om meer dan één reden interessant. NRW is één van de grotere Duitse deelstaten en grenst aan Nederland. De situatie waarin het lokale bestuur zich begin jaren negentig bevond had veel van die in Nederland nu. Er was sprake van een forse discrepantie tussen het monistisch ideaal - zoals wettelijk vastgelegd - en de dualistische werkelijkheid. Binnen Duitsland zelf, tenslotte, was NRW een vrij zuiver voorbeeld van het boven beschreven Noord-Duitse model

### Uitgangssituatie

De uitgangssituatie in NRW was die van Norddeutsche Ratsverfassung. Alleen de gemeenteraad werd direct gekozen. De raad koos op haar beurt zowel de burgemeester als Stadt- of

Gemeindedirektor. De strikte scheiding tussen politiek-bestuurlijke en ambtelijke sferen weerspiegelt de invloed van de Britse bezettingsmacht op de naoorlogse vormgeving van het lokale bestuur in NRW.

In de praktijk ontstond een voor burgers weinig helder bestuursmodel. De burgemeester die louter ceremoniële en geen uitvoerende bevoegdheden had (ehrenamtlich) werd als meest bekende bestuurder door de bevolking wel op (uitvoering van) het gemeentelijk beleid aangesproken. Op zijn beurt werd de Stadt- of Gemeindedirektor meer en meer een politieke functionaris.

Spanningen tussen burgemeester en hoogste ambtenaar bleven niet uit. De competentiestrijd tussen hen onderling en soms ook tussen hen en de meerderheids leider maakte het bestuur inefficiënt. Deze fricties en de Wende, gevolgd door de Duitse eenwording, leidden tot een ingrijpende herziening van de institutionele structuur van het lokale bestuur in NRW, die eind jaren negentig haar beslag kreeg.

## Veranderingen

Twee elementen domineren in de recente veranderingen in het lokale bestuur in NRW: het afschaffen van de tweeledige top (Doppelspitze) en de invoering van de direct gekozen burgemeester. Het zijn ook deze elementen die in eerste instantie vooral binnen de SPD in NRW op grote weerstanden stuitten. Dat gold in wat mindere mate voor andere direct democratische elementen als het referendum. Pas onder de dreiging van een referendum over de invoering van de eenhoofdige leiding en de direct gekozen burgemeester ging de SPD in 1994 alsnog om.

De veranderingen in NRW hielden de introductie in van meer direct democratische elementen uit het Zuid-Duitse bestuursmodel in het oorspronkelijke Noord-Duitse model. Het is nog maar de vraag of deze nieuwe elementen uiteindelijk zullen 'aarden' in dat model, gegeven de verschillen in bestuurscultuur.

Die vraag dringt zich des te meer op omdat veel andere elementen uit het Noord-Duitse model onveranderd zijn gebleven. Dat leidt tot een model waarin nieuwe onhelderheden als het ware ingebouwd zijn.

De burgemeester heeft aanzienlijk aan macht en invloed gewonnen als gevolg van het afschaffen van de Doppelspitze en de invoering van directe verkiezingen (hauptamtlich in plaats van louter ehrenamtlich). Ook ten opzichte van de raad is zijn positie versterkt, omdat hij niet door de raad alleen afgezet kan worden. Afzetten is alleen mogelijk door een combinatie van een motie van wantrouwen binnen de raad en een daarop volgende volksstemming.

Maar tegelijkertijd blijft de gemeenteraad wel het hoogste orgaan, dat door algemene regels te stellen vergaand kan ingrijpen in de bevoegdheden van de burgemeester. De bevoegdheden van de raad beperken zich - in de nieuwe verhoudingen in NRW - zeker nog niet tot alleen maar sturing op hoofdlijnen en controle; hetgeen wel logisch zou zijn gegeven de veranderende positie van de burgemeester.

Op veel punten gaat de bevoegdhedenuitbreiding van de burgemeester in de richting van een meer dualistisch stelsel: een beperkt vetorecht tegenover raadsbeslissingen, zeggenschap over personeels-

beleid, (de mogelijkheid van) meer gedelegeerde bevoegdheden van de raad. Toch is de positie van de burgemeester uiteindelijk niet onverdeeld sterker; zeker niet in vergelijking met sommige andere Länder.

De ambivalente verhouding tot het Zuid-Duitse model blijft in NRW overigens niet beperkt tot onduidelijkheden in de positie van de burgemeester. Het gaat bijvoorbeeld ook op voor de invoering van een referendum, waarbij tegelijkertijd veel onderwerpen niet-referendabel zijn verklaard.

## Effecten

De veranderingen in NRW zijn zo recent tot stand gekomen dat nog weinig te zeggen valt over de effecten. Er is voorlopig nog het meest te zeggen over veranderingen in de samenstelling van het burgemeesters bestand.

Er is geen volstrekte duidelijkheid over de invloed van de politieke partijen op kandidaatstelling etc. Volgens sommigen wordt partij binding minder belangrijk en komen die burgemeesters kandidaten naar voren die grote groepen aanspreken, zonder een uitgesproken politiek profiel te hebben.

Het weinige empirische onderzoek dat op dit moment beschikbaar is - pas sinds 1999 is overal in NRW sprake van direct gekozen hauptamtliche Bürgermeister - laat het volgende beeld zien. Qua herkomst en profiel neemt de direct gekozen fulltime burgemeester een positie in tussen de voormalige ceremoniële burgemeester en de voormalige Stadtdirektor. De voormalige ceremoniële burgemeester was wat ouder (58 gemiddeld), een ruime tien procent was vrouw en een ambtelijke achtergrond had men meestal niet. De Stadtdirektor was meestal jurist of afgestudeerde van een Bestuursacademie, hij was gemiddeld 51 en het aandeel vrouwen was verwaarloosbaar klein. De nieuwe direct gekozen burgemeester komt in ongeveer de helft van de gevallen uit de politiek en voor de andere helft uit de ambtenarij. Het aandeel vrouwen ligt op 7 %. Verrassend groot is het aantal voormalige onderwijsgeevenden, bijna een kwart. Toch is van een echt eigen profiel van de direct gekozen burgemeester in NRW nog geen sprake.

Een detailstudie van de verkiezingen in 1999 in NRW laat onder meer het volgende zien. Zittende hauptamtliche Bürgermeister stellen zich in overgrote meerderheid weer kandidaat. Van de Stadtdirektoren stelt ongeveer de helft zich kandidaat voor het burgemeesterschap. Van de kandidaten - een kleine vier per zetel - is 90% aan een partij gebonden en 15% vrouw.

Van de gekozenen is 87% aan een partij gebonden. De 13% waarvoor dat niet geldt is gekozen in de middelgrote en vooral de kleinere gemeenten. In bijna alle gevallen gaat het daarbij om al zittende functionarissen. Qua herkomst komt een kwart van de gekozenen uit de lokale politiek, een kwart was al fulltime burgemeester, terwijl ongeveer 50% een ambtelijke achtergrond heeft. Ongeveer een derde van de gekozenen is jurist en nog een derde heeft Bestuursacademie gedaan; vier procent is vrouw en 90% woont in de gemeente waar men gekozen is. De onderzoekers concluderen dat de resultaten geen basis geven voor de vrees die vooraf bij sommigen bestond, dat gekozen burgemeesters niet zouden passen in het lokale stelsel. Het tegendeel blijkt het geval. De continuïteit is groot; veel gekozenen speelden al een rol in de top van het gemeentebestuur. Ook de binding aan de grote landelijke politiek partijen blijft onverminderd sterk.

Wel opvallend zijn de verschillen tussen NRW en Baden-Württemberg. In B-W heeft een heel hoog percentage burgemeesters een bestuursrechtelijke of bestuurskundige achtergrond (90%). In de klei-

neren gemeenten meest op HBO niveau, in de grotere op academisch niveau. Nog sterker dan in NRW geldt dat de gekozen burgemeesters ambtelijke ervaring hebben, lokaal, regionaal of landelijk. Ook in B-W geldt dat onafhankelijke kandidaten vooral in de kleinere gemeenten gekozen zijn en dat ze vaak al als burgemeester of Stadtdirektor werkzaam waren.

Groot verschil met NRW is dat de gekozen burgemeesters in overgrote meerderheid 'van buiten komen', niet uit de eigen gemeente (in tegenstelling tot NRW waar 90% juist uit de eigen gemeente kwam). Vooral in de kleinere gemeente in B-W komt de burgemeester van buiten. De kiezer lijkt afstand te willen tussen de burgemeester en diens familie en kennissenkring.

Ook de binding aan een landelijke partij is in B-W een geheel andere. De helft van de burgemeesters is partijloos en ook de anderen houden afstand tot hun eigen partij. Wel is het zo dat met de gemeentegrootte ook de invloed van partijen op de kandidaatstelling toeneemt. Toch geldt ook in de grote gemeenten in B-W dat een te sterke binding aan een partij niet in het voordeel van de kandidaat werkt. Onafhankelijkheid is in B-W een wezenskenmerk van de gekozen burgemeester. Dat wordt onderstreept door het feit dat soms de politieke kleur van de burgemeester een andere is dan die van de meerderheid in de raad.

## NRW versus andere Länder

De duale Rat-Bürgermeisterverfassung is in de jaren negentig snel het dominante stelsel geworden in het Duitse lokale bestuur.

Toch is het stelsel in NRW, waar de burgemeester zowel aan het hoofd van het politiek-bestuurlijke als het ambtelijke deel van het lokale bestuur staat niet overal ingevoerd. Behalve in NRW vinden we het ook in Baden-Württemberg, Beieren, Rijnland-Paltz, Saarland Sachsen en Thüringen.

Elders - met name in de voormalige Oost-Duitse deelstaten - vinden we een Rat-Bürgermeisterverfassung met een dubbele top (zwei Spitzen). De burgemeester is hier wel hoofd van het gemeentelijk apparaat, maar geen voorzitter van de gemeenteraad. Het voorzitterschap van de raad valt toe aan een uit de raad gekozen voorzitter die bescheiden, maar niet onbelangrijke, bevoegdheden heeft: het bepalen van de orde en de agenda van de raad. Uiteindelijk blijven de bevoegdheden van de voorzitter toch zo bescheiden dat van een (traditionele) Doppelspitze in eigenlijke zin geen sprake is.

In NRW zelf lijkt zich een dualistisch systeem te ontwikkelen met een sterk uitvoerend bestuur, rond de gekozen fulltime burgemeester. De raad is terughoudend in het gebruiken van zijn veto-recht jegens sommige besluiten van de burgemeester. Omgekeerd houdt de burgemeester nadrukkelijk rekening met de politieke meerderheid in zijn raad. Hij zal zelden of nooit een brede meerderheid voor zijn beleid zoeken, breder dan die van de meerderheidspartij in de raad. Ook de burgemeester is terughoudend met zijn vetorecht. Hoewel hij enige afstand tot zijn eigen (meerheids)fractie zal houden, is er meestal toch nadrukkelijk sprake van een politieke consensus tussen burgemeester en meerderheidsfractie, op basis waarvan bestuurd wordt. Her en der zijn er voorbeelden van burgemeesters die zich op basis van een eigen programma en min of meer los van een partijpolitieke meerderheid in hun raad profileren, maar het blijven uitzonderingen. Een zekere profilering van de burgemeester wordt door politieke partijen geaccepteerd, maar de politieke meerderheid houdt vele mogelijkheden om bij te sturen.

Niet alleen de executieve macht als zodanig wordt versterkt. Direct gekozen burgemeesters spannen zich ook in om meer toegankelijk en zichtbaar te zijn voor de bevolking. Dat leidt onder meer tot het instellen van persoonlijke staven (Bürgermeisterbüros) die burgemeesters ondersteunen. Ook leidt het er toe dat burgemeesters een groot deel van de belangrijker representatieve verplichtingen binnen de gemeente voor hun rekening nemen.

Al met al leidt het tot een aanzienlijk tijdsbeslag voor de fulltime burgemeester (meer dan 65 uur per week); vergelijkbaar met dat van de Stadtdirektor indertijd, maar vrijwel het dubbele van dat van de ceremoniële burgemeester.

De direct gekozen burgemeester staat meer open voor wensen van de burger en zet dat ook om in voorzieningen als informatiewinkels, klachtenprocedures en breed gedragen gemeentelijk beleid.

De profilering van de burgemeester leidt overigens niet automatisch tot een geringere mate van partijpolitieke profilering van het lokale bestuur, zoals wel eens verondersteld wordt. Persoonlijke en partijpolitieke elementen laten zich, zo blijkt, in de praktijk goed combineren.

## 6 Conclusies

Voorlopig wijst weinig er op dat het direct kiezen van de burgemeester tot een minder partijpolitiek gekleurde rol van de burgemeester binnen het lokaal bestuur leidt. De gekozen burgemeester - zo laat der ervaring in NRW zien - is niet onbegrensd machtig.

Hij heeft maar in beperkte mate macht over zijn wethouders en is zelf niet of nauwelijks in staat eigen meerderheden op te bouwen. Vooral in de grotere gemeenten is de burgemeester voor zijn verkiezing afhankelijk van de partijmachinerie. Om effectief te kunnen functioneren is hij vaak in min of meerdere mate aangewezen op de meerderheidsfractie; meestal zijn eigen partij.

Sterk positieve zowel als sterk negatieve verwachtingen ten aanzien van de invloed van directe verkiezing van de burgemeester op het democratische gehalte van het lokale bestuur of de invloed van politieke partijen blijken niet bewaarheid te worden. Wel is er sprake van een versterking van het uitvoerende bestuur (exekutive Führerschaft). In NRW veelal weer gematigd door het feit dat de gekozen burgemeester zelf een verleden in het lokale bestuur heeft.

Er zijn summier indicaties dat burgers bij directe verkiezingen de onafhankelijkheid van de burgemeester geleidelijk belangrijker gaan vinden. Dat leidt tot een versterking van het persoonsgebonden element bij verkiezingen. Toch hoeft dat niet zonder meer in strijd te zijn met de rol van partijen op lokaal niveau. Het bestuur wordt - via de direct gekozen burgemeester - wat sterker, maar dat staat concurrentie tussen partijen om de kiezersgunst niet in de weg. De zo gekozen volksvertegenwoordiging beschikt over middelen om de macht van de burgemeester aan banden te leggen.

De afschaffing van de Doppelspitze heeft tot minder fricties binnen het lokale bestuur geleid. Bovendien heeft het een eind gemaakt aan het zwartepieten tussen politiek enerzijds en ambtenarij anderzijds. Dat wil niet zeggen dat het huidige model probleemloos is. Vooral als burgemeester en raadsmeerderheid verschillende politieke kleuren hebben, kunnen zich nog wel dege-

---

lijk fricties voordoen. Maar het is zeker niet uitgesloten dat de direct gekozen fulltime burgemeester en de afschaffing van de Doppelspitze zowel bijdragen aan een betere gemeentelijke bedrijfsvoering als aan een sterkere legitimering van het lokale bestuur.

## Vragen

### Vraag 1

Aanstellingswijze; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

### Vraag 2

Formele bevoegdheden van de burgemeester; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

### Vraag 3

Formele positie van de burgemeester in de executieve en ten opzichte van de raad; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

### Vraag 4

Feitelijke positie, beleving en verwachting

### Vraag 5

In hoeverre is de formele positie van invloed op de feitelijke positie?

## Uitwerking

a. Waar is de aanstellingswijze geregeld (Grondwet?)

- b. Wie is/zijn betrokken, in welke zin  
c. Aanstellingsduur  
d. Ontslag

a. Taakomschrijving

- b. Bevoegdheden  
c. Beleidsterreinen  
d. Positie t.o.v. ambtelijk apparaat

a. Benoemen en heenzenden andere leden?

- b. Voorzitten vergaderingen? Welke?  
c. Agendering?  
d. Bepaling portefeuilles?  
e. Budgetbewaking?  
f. Bepaling hoofdlijnen beleid?  
g. Burgemeesterschap = hoofdtaak?

a. Rollen: burgervader, representant, manager, politiek bestuurder, lokale leider, enz.?

b. Indien leider, wat voor type: visionair, makelaar, bemiddelaar, netwerker, etc.

c. Burgemeesterpositie = carrièrestap of een eindpunt?

Begerenswaardige positie?

d. Hoe kwetsbaar is de burgemeester?

e. Nevenactiviteiten: burgemeesterschap = hoofdtaak?

## Gevonden resultaten

a. Globale kaders in GW; vooralgeregeld op niveau Länder.

b. In toenemende mate direct door bevolking gekozen

c. Zes tot tien jaar; verschilt per 'Land'

d. Tussentijds: vaak combinatie van raadsuitspraak en referendum.

a. Steeds minder ceremonieel; steeds meer leiding over het bestuur

b. Beperkt veto jegens raad; zeggenschap over personeelsbeleid;

gedelegeerde bevoegdheden van de raad

c. Alle

d. Directer leidinggevend, na afschaffing van de Doppelspitze; strikte scheiding tussen bestuur en ambtelijk leiderschap.

a. Macht van dagelijks bestuur neemt toe, ook al kiest de burgemeester niet eigen collegeleden

b. In sommige Länder raadsvoorzitter, in andere niet. Wel altijd voorzitter van het dagelijks bestuur.

c. Waar burgemeester geen raadsvoorzitter is geringe invloed op agendering

d. Weinig wettelijk vastgelegde burgemeesters taken

e. -

f. Ja, niet in de laatste plaats door steeds vaker/meer eigen staf.

g. Meer en meer hoofdtaak

a. Blijft vooral een politiek bestuurder. Vooral een lokaal leider. Vaak ook met met een zeker persoonlijk charisma.

b. -

c. Qua leeftijd en continuïteit eerder een eindpunt dan een carrièrestap.

d. Niet erg kwetsbaar. Raad kan niet alleen afzetten. Wel erg afhankelijk van (eigen) meerderheid in de raad.

e. Hoofdtaak

Influens is er, maar niet eenduidig.



# Als burgemeester in Frankrijk

## 1 Het gemeentelijk bestel in Frankrijk

Frankrijk kent rond zesendertigduizend gemeenten. Bijgevolg zijn de meeste klein. Gemiddeld wonen er geen tweeduizend inwoners. En dat is dan met inbegrip van Parijs. Zestig procent van de gemeenten heeft minder dan 500 inwoners. Het Franse gemeentelijk bestel wordt beheerst door de idee het lokaal bestuur aan te laten sluiten bij lokale gemeenschappen, soms ook kerkelijke parochies. Maar dat wel binnen het idee van het ene en ondeelbare Frankrijk. Het centralisme was als gevolg van die conceptie van Frankrijk ongekend. Pas in de laatste decennia, in het bijzonder sinds 1982, kwam er meer accent op de decentralisatie van bestuur te liggen.

Naast de centrale overheid en de gemeenten kent Frankrijk regio's en departementen. De genoemde typen bestuursorgaan worden tot de 'collectivites locales' gerekend. De opkomst voor lokale verkiezingen is echter veel hoger dan voor departementale of regionale ( rond 75 versus 50 procent) en weinig lager dan bij presidents- en parlamentsverkiezingen. Het tussenbestuur kreeg in de afgelopen decennia meer bevoegdheden. Het departement werd vanaf de jaren tachtig bovendien bestuurd door een gekozen raad in plaats van een door Parijs benoemde prefect. Daarmee is de karakteristiek van een gecentraliseerd land overigens niet verdwenen.

Aan de andere kant is de gemeente in Frankrijk echter heel zelfstandig. Het is afhankelijk van de gemeentegrootte, maar zo'n dertig procent van de inkomsten verwerft de gemeente uit lokale belastingen. De centrale overheid draagt voor meer dan veertig procent bij aan de gemeentelijke inkomsten. Sinds het begin van de jaren tachtig is het toezicht op besluiten van de gemeenten aanzienlijk beperkt. Verlaten is de idee dat het departement met de gemeentelijke besluiten moest instemmen. Het is nu controle achteraf. En ook die controle wordt maar ten dele daadwerkelijk uitgevoerd. Veel actiever zijn de controlediensten van de ministeries die nauw toezien op de wijze waarop hun geld door de gemeenten wordt besteed.

Samenvoeging van gemeenten vindt ook niet plaats dan op vrijwillige basis, en na een eendrachtig besluit van de betrokken raden. Ook na samenvoeging blijven overigens sommige lokale voorzieningen in stand. Het voormalige gemeentehuis houdt bijvoorbeeld een publieke functie. Dat is een ander klimaat dan de laatste halve eeuw in ons land heeft geheerst. De positie van de burgemeester moet in die sterk lokale context worden gezien.

Wat wel steeds meer vorm krijgt zijn agglomeraties van gemeenten waardoor het voorzieningenniveau dat kan worden geboden, verbetert. De ontwikkeling van deze vormen van intergemeentelijke samenwerking wordt gestimuleerd door financiële incentives van de centrale overheid.

## 2 Hoe komt de burgemeester aan zijn positie?

De Franse burgemeester wordt gekozen door een raadsmeerderheid. De stemming over de kandidaten is geheim. Is er na twee rondes nog geen kandidaat met een absolute meerderheid dan wordt een derde stemronde gehouden waarin een relatieve meerderheid voldoende is. In de praktijk is de burgemeester vaak de leider van de meerderheidsfractie in de Raad.

Omdat Frankrijk op lokaal niveau verkiezingen in twee rondes kent, ontstaat vanzelf een meerderheid. De grootste partij krijgt de helft van het aantal zetels in de raad. De rest wordt evenredig over de andere lijsten verdeeld. In kleine gemeenten fungeert nog het stelsel van de meerderheidslijsten. Aan een lijst vallen uiteindelijk alle zetels toe.

De eisen voor zijn verkiesbaarheid voor het burgemeesterschap wijken niet af van die van de leden van de Raad: de betrokkene moet als raadslid zijn gekozen en hij dient ouder dan 21 jaar te zijn. In verreweg de meeste gevallen is hij een inwoner van de gemeente. Maar dat is geen wettelijk vereiste. Er is namelijk een andere mogelijkheid, namelijk dat de kandidaat staat geregistreerd als belastingbetaler in de betrokken gemeente.

Hij wordt overeenkomstig de verkiezingstermijn voor de Raad aangesteld voor een periode van zes jaar. Daarmee is hij de bestuurder met de langste zittingstermijn, nu de termijn van de president is teruggebracht van zeven tot vijf jaar. Hij wordt wel benoemd door de Raad maar kan daar niet door worden ontslagen. Dat betekent als de Raad geen vertrouwen meer in de burgemeester heeft, hij desondanks blijft zitten. In het geval dat de burgemeester de uitvoering van het beleid van de centrale overheid verwaarloost, kan hij worden ontslagen. In de praktijk gebeurt dit zelden of nooit. Overigens kan ook de gemeenteraad worden ontbonden in geval van taakverwaarlozing. In dat geval dienen nieuwe verkiezingen te worden uitgeschreven.

Ook zijn adjuncten worden door de Raad gekozen. Verplicht is de verkiezing van minstens één adjunct. Het aantal adjuncten bedraagt maximaal 30 procent van het aantal raadsleden. De adjuncten zijn ondergeschikt aan de burgemeester. Zij behoeven niet van dezelfde politieke groepering te zijn. Verreweg de meeste raadsleden in Frankrijk zijn niet gekozen op titel van een bepaalde partij. De meeste burgemeesters ook niet. Ze worden gekozen vanwege hun plaatselijke bekendheid.

Formeel bestaat er in de Franse gemeente, en in Nederlandse ogen is dat opvallend, geen college van de burgemeester en zijn adjuncten. De burgemeester heeft de leiding: de adjuncten hebben hem te volgen. Hij kan bevoegdheden aan een bepaalde adjunct delegeren, maar ook weer intrekken indien hij dat wenst.

De Franse burgemeester krijgt geen salaris, maar een vergoeding. De vergoeding is afgeleid van het Franse ambtelijke rangenstelsel en ligt bij benadering op het niveau van de wethoudersvergoeding in Nederland. De burgemeester in middelgrote gemeenten kan daar van bestaan, al is het geen vetpot. Voor zijn adjuncten is dat uitgesloten, omdat zij niet meer dan 40 procent van de vergoeding van de burgemeester krijgen. Het burgemeesterschap is in de relatief kleine gemeenten dan ook zelden de enige functie van de betrokkene. De omvang van de taak en de vergoeding daarvoor maken dat ook niet waarschijnlijk. De functie wordt in deeltijd verricht, of er worden ook andere publieke ambten vervuld teneinde een behoorlijk inkomen te verkrijgen.

De burgemeester benoemt en ontslaat de gemeentesecretaris en is daarmee ook de baas over het ambtelijk apparaat. Maar in vele kleine gemeenten stelt dat apparaat niet veel voor. Voor benoeming en ontslag van ambtenaren gelden overigens nationale regels. De vrijheid van de politieke ambtsdragers op dit terrein is daarmee aan banden gelegd, niet het minst om favoritisme en willekeur tegen te gaan. In grotere gemeenten hebben ook de adjuncten een team van ambtenaren waarmee intensief wordt samengewerkt.

Wat wij hiervoor schetsten, is overigens het algemene beeld. Voor Parijs, het zal niet verbazen, geldt een bijzondere regeling. De wet van 1975 creëerde een eigen burgemeester voor de hoofdstad, alsmede 18 adjuncten. De grenzen van de gemeente Parijs vallen dus samen met die van het departement. De burgemeester is tegelijkertijd ook het departementale uitvoerende orgaan voor de stad. Met zeven andere departementen vormt Parijs een regio bestuurd door de Prefect de la Region Ile de France. Parijs is op zijn beurt weer opgedeeld in twintig arrondissementen die hun eigen deelgemeenteraad hebben. Opmerkelijk is dat de burgemeester van Parijs niet het hoofd van de politie is. In het departement bestaat een speciale prefect voor deze taak.

Ook in steden als Lyon en Marseille is een wettelijke constructie gecreëerd waardoor arrondissement en deelgemeente met elkaar samenvallen. De deelgemeente kent een raad en een eigen burgemeester en zijn adjoints. Wat die deelgemeenten te doen krijgen, is afhankelijk van delegatiebesluiten van de gemeente.

### 3 Wat heeft de burgemeester formeel in te brengen?

1. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en belast met de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijke besluiten, waaronder de uitvoering van besluiten van de Raad.
2. Hij heeft ook eigen taken: beheer van het bevolkingsregister en de burgerlijke stand, en de organisatie van verkiezingen, taken die bij ons onder burgerzaken vallen.
3. Hij heeft verordende bevoegdheid ten aanzien van politietaken.
4. In gemeenten groter dan 10.000 inwoners heeft hij ook het toezicht op en de leiding van de politie. Die gemeenten beschikken ook over gemeentepolitie. De burgemeester is in die gemeenten belast met de handhaving van de openbare orde. In gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners berusten deze taken bij de prefect.
5. Hij dient er op toe te zien dat de wetten van de centrale overheid worden uitgevoerd.

De taken genoemd onder 2, 4 en 5 worden in Frankrijk als taken van het centrale gezag beschouwd. Als gevolg van zijn taken is de burgemeester dus zowel een lokale bestuurder als de lokale vertegenwoordiger van de centrale overheid.

De raad heeft bevoegdheden op een aantal beleidsterreinen als de gemeentelijke infrastructuur, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, openbare nutsbedrijven, gezondheidszorg, onderwijs, cultuur en veiligheid. Verreweg de meeste gemeentelijke bevoegdheden zijn afkomstig van de centrale overheid. Die kan namelijk de medewerking van de gemeenten inroepen om taken op bepaalde terreinen uit te voeren. Ook in Frankrijk bestaat dus een zekere vorm van medebewind. Bevoegdheden op deze terreinen kan de Raad delegeren aan de burgemeester.

De burgemeester kent geen generieke politieke verantwoordelijkheid jegens de Raad. Hij behoeft over niet meer verantwoording aan de Raad af te leggen dan over de uitvoering van Raadsbesluiten, over wat de Raad aan hem heeft gedelegeerd alsmede de jaarlijkse verantwoording van het financiële beheer. Een algemene verplichting tot het geven van inlichtingen bestaat dus niet. Dat laatste houdt in dat de Raad in feite buiten spel staat bij alle andere taken die de burgemeester in zijn portefeuille heeft.

De prefect houdt toezicht op de burgemeesters ten aanzien van specifieke bevoegdheden. Maakt hij het te gek door taken te verwaarlozen of op ongeoorloofde wijze met geld om te gaan dan kan de prefect ingrijpen. Maar meestal zijn daar al bestuurlijke signalen aan vooraf gegaan. Ontslag is dan ook zeer uitzonderlijk. Tegelijkertijd vormt de prefect een vraagbaak voor de burgemeester die zich voor de oplossing van een bepaald probleem ziet gesteld. Soms kent de burgemeester een meer directe lijn naar de centrale overheid.

#### 4 Hoe ziet de burgemeester er uit?

In de praktijk is de burgemeester aanmerkelijk ouder dan de vereiste 21 jaar. In verreweg de meeste gevallen is de ambtsdrager een oudere man in een kleine gemeenschap. Meer dan 20.000 gemeenten in Frankrijk hebben immers nog geen vijfhonderd inwoners. Vroeger schreef de wet voor dat hij moest worden gekozen uit de plaatselijke notabelen. Die bepaling is inmiddels verleden tijd. Maar in veel gevallen is hij nog steeds afkomstig uit de betere kringen. Als de gemeente die tenminste kent. Zeker in de kleinere gemeenten is het moeilijk om geschikte kandidaten voor het burgemeesterschap en de Raad te vinden.

We schrijven ongegeneerd 'hij'. Maar dat is in Frankrijk ook volstrekt op zijn plaats. In 2001 is acht procent van de burgemeesters van het vrouwelijk geslacht. De wet bepaalt sinds dat jaar dat de helft van de kandidaten op een bepaalde kieslijst vrouw moet zijn. Maar dat is niet hetzelfde als het percentage vrouwen dat als raadslid wordt gekozen en nog minder wie er burgemeester wordt. In de huidige situatie is meer dan een vijfde van de 500.000 Raadsleden van het vrouwelijk geslacht. Verwacht mag worden dat de genoemde wettelijke bepaling wel zal helpen om iets meer balans in de verhouding tussen mannen en vrouwen te krijgen. Op termijn kan hetzelfde met de samenstelling van het burgemeesterskorps worden verwacht.

De burgemeester heeft een samengestelde functie: hij is de lokale politieke leider en hoofd van het ambtelijk apparaat. Hoe beide functiebestanddelen uitwerken zullen we later in deze beschrijving zien. Hier kan wel worden opgemerkt dat het hoofd van de ambtelijke organisatie, de directeur-generaal of algemene secretaris, de termen verschillen naar omvang van de gemeente, niet van dezelfde politieke kleur als de burgemeester behoeft te zijn. Vaak hebben beiden geen politieke kleur. Naar een goede Franse traditie dat ambtenaren in beginsel voor elke politieke leiding moeten kunnen werken, wordt een goede persoonlijke verstandhouding en opvattingen die niet te veel uiteen lopen veel belangrijker geacht. Toch ziet men in de grootste gemeenten wel dat hoge ambtenaren na de verkiezing van een burgemeester met een heel andere politieke kleur dan zijn voorganger het veld ruimen.

Sommige burgemeesters kiezen naast hun lokale taak voor andere functies in het openbaar bestuur. Er doet zich het bekende verschijnsel van de 'cumul des mandats' voor: verschillende publieke func-

ties worden tegelijkertijd vervuld. De wet stelt daar sinds 1986 wel grenzen aan, in het bijzonder ten aanzien van burgemeesters van gemeenten met meer dan 20.000 inwoners. Andere burgemeesters, vooral in de kleinere gemeenten, houden hun oorspronkelijke beroep aan: landbouwer, middenstander, een vrij beroep en een niet gering aantal gepensioneerden.

Over de herkomst van de burgemeesters is het nodige bekend. Maar erg verrassend lijkt de informatie niet. Linkse burgemeesters kwamen vroeger vaker uit arbeiderskringen dan nu het geval is. Het aantal ambtenaren onder de linkse burgemeesters stijgt. Rechtse burgemeesters zijn vaker afkomstig uit de kring van zelfstandige ondernemers, al neemt onder hen ook het aantal voormalige ambtenaren toe.

Wie eenmaal burgemeester wordt, blijft het in verreweg de meeste gevallen ook heel lang. Zittingperioden van meerdere decennia zijn eerder regel dan uitzondering. Daarbij dient te worden bedacht dat het ambt in dezelfde gemeente wordt uitgeoefend. Franse burgemeesters kunnen wel carrière maken. Zij kunnen zich verkiesbaar stellen in een andere gemeente door zich als belastingbetaler te laten inschrijven. De afgelopen jaren heeft de burgemeester van Lourdes dat gedaan. Hij stelde zich verkiesbaar in Toulouse en werd verkozen. Maar dat zijn uitzonderlijke gevallen. In de eerste plaats is het moeilijk een draagvlak op te bouwen in een gemeente waar men de kandidaat niet kent. Dat merkten enkele ministers van het huidige kabinet toen zij zich bij de laatste lokale verkiezingen kandidaat stelden. Hoe bekend zij ook waren, zij werden niet gekozen. In de tweede plaats blijven Franse politici, zoals de meeste Fransen, in beginsel wonen in de plaats waar zij zijn geboren of waar zij hun carrière zijn begonnen. Ook als zij president worden. Een veel logischer carrièrekanaal is dan ook om andere publieke functies dan het burgemeesterschap te vervullen of verschillende publieke ambten te combineren.

## 5 Wat is feitelijk de positie van de burgemeester?

Naast de formele taken en bevoegdheden is de feitelijke invulling van het burgemeesterschap in Frankrijk heel belangrijk. Zij kan van plaats tot plaats sterk verschillen. De belangrijkste variabele voor de verklaring van die verschillen lijkt de gemeentegrootte. Toch zijn er wel algemene opmerkingen over zijn feitelijke positie te maken.

De positie van de burgemeester is sinds de Franse revolutie een sterke geweest. Hij is plaatselijk de baas en dat in een gemeenschap waar veel Fransen meer mee op hebben dan met de staat. En eens de baas betekent in veel gemeenten heel lang de baas. Een kleine koning, wordt hij door sommige waarnemers wel genoemd. Het burgemeesterschap kent nogal wat magistratentrekjes en dat niet alleen als hij op de Quatorze Juillet met zijn blauw-wit-rode sjerp rondloopt. Hij wordt beschouwd als de lokale president en is daarmee iemand met een grote status. Hij wordt aangeduid als een gematigde autocraat, de hoofdscheidsrechter bij plaatselijke conflicten, de biechtvader en de belangenbehartiger van de gemeente. Door zijn medeburgers wordt hij aangesproken met 'monsieur le maire', ook als hij die functie feitelijk niet meer vervult.

Het burgemeesterschap wordt in Frankrijk niet zo erg partij-politiek ingevuld. De burgemeester wordt beschouwd als de politieke leider van de raad. Maar wat is daarvan in de praktijk de betekenis? Want veel burgemeesters hebben de neiging na hun verkiezing een a-politieke opstelling te kiezen. Eerder zagen we dat ze ook vaak geen politieke affiliatie hebben. Zij beschouwen als hun

belangrijkste functie om de lokale gemeenschap te vertegenwoordigen en daarmee ook de minderheden in die lokale gemeenschap. In beginsel is elke burger immers een potentiële stem bij de verkiezingen.

De positie van de Raad lijkt niet sterk. Weliswaar benoemt de Raad de burgemeester, maar daarna houdt haar rol niet veel meer in dan een controle op (een deel van) zijn handelingen. Bovendien, de ultieme sanctie, wegsturen, ontbreekt. Dat maakt de controle in zijn uiterste consequentie krachteloos. Sommige waarnemers zeggen dan ook dat de belangrijkste functie van 465.000 raadsleden is om 36.000 burgemeesters te kiezen.

Er kan moeilijk worden gesproken van collegiaal bestuur, maar eerder van een sterk eenhoofdig leiderschap. Er bestaat geen college, al komen burgemeester en adjuncten in ieder geval in gemeenten die iets voorstellen wel elke week bijeen. Het ambtelijk apparaat stelt de agenda voor. De adjunct-burgemeesters worden weliswaar ook door de Raad gekozen, maar ontlene daar kennelijk geen zelfstandige positie aan, omdat zij ondergeschikt aan de burgemeester zijn. Ook in dit opzicht doet zich differentiatie naar gemeentegrootte voor. In de grote gemeenten gaat het in de praktijk wel steeds meer op een college lijken. Maar de burgemeester heeft het ook in het college voor het zeggen: hij is de baas. Veel hangt af van de persoonlijke verstandhouding met zijn adjuncten. Sommigen daarvan ontwikkelen overigens in de loop van de tijd ook een groot persoonlijk gezag. Zij handelen in dat geval ook meer zaken zelf af en de burgemeester geeft hen daartoe ook de ruimte.

Veel minder invulling krijgt de rol van de professionele manager. Waar die rol feitelijk komt te liggen, is niet zo eenduidig. Gezien de geringe omvang van verreweg de meeste gemeenten en als gevolg daarvan het nauwelijks bestaande ambtelijk apparaat zouden we hier wel eens met een niet bestaande rol te maken kunnen hebben. In de grotere gemeenten worden de gemeentesecretaris en de hoofden van dienst steeds belangrijker en ligt de managerial functie goeddeels bij hen.

In de grotere gemeenten is de burgemeester een schakel tussen de gemeenteraad en het ambtelijk apparaat. Binnen de gemeentelijke organisatie is de burgemeester duidelijk het politieke gezicht. Naar buiten toe is de burgemeester de man die het voor het zeggen heeft. Het gezag van de burgemeester binnen de gemeente is voor een niet gering deel personalistisch van aard. Het gaat om deze man met die status en met deze persoonlijke verdiensten.

Cliëntelisme is een in Frankrijk heel gebruikelijk verschijnsel. Maar dan moet aan dat begrip wel een precieze betekenis worden gegeven. In het Nederlands is de term al snel een aanduiding voor vriendjespolitiek. Maar dat wordt hier niet bedoeld. De burgemeester acht het een taak om er voor te zorgen dat problemen van individuele burgers worden opgelost. Het is mogelijk dat een ombudsfunctie te noemen. Die functie lijkt in Frankrijk een sterke nadruk te kennen. In veel andere landen wordt de burgemeester eerder beschouwd als degene die er voor moet zorgen dat er bestuurd wordt volgens de regels.

De Franse burgemeester is een netwerker. Het cumuleren van mandaten en zijn andere publieke en maatschappelijke functies worden verondersteld dat werk te vergemakkelijken. Zijn netwerk bevordert niet alleen dat hij zaken voor zijn gemeente voor elkaar krijgt. Het netwerk speelt ook een rol bij het bieden van tegenwicht tegen het centralisme dat de Franse staat zo zeer kenmerkt. In die zin wordt dus ook het potentiële conflict tussen de rol als vertegenwoordiger van het centrale gezag en

van de behartiger van de lokale belangen opgelost: de burgemeester gaat in beginsel aan de kant van de lokale belangen staan zonder overigens de door de centrale overheid opgedragen taken te verwaarlozen.

Tot het netwerk van de burgemeester behoort ook de machtige organisatie van burgemeesters in Frankrijk. Gekozen burgemeesters in Frankrijk organiseren zich op vergelijkbare wijze als hun benoemde collega's in Nederland. Hun organisatie, de Association des Maires de France, is in Frankrijk van grote betekenis. Zij lijkt functies te vervullen die hier te lande eerder tot het arbeidsterrein van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten behoren en kent een eigen ambtelijk apparaat.

## 6 Resumerend

We kunnen zeggen dat het lokale in Frankrijk veel betekenis heeft. Geen land in Europa heeft gemiddeld zulke kleine gemeenten. Dat is herkenbaar in de wijze waarop de Franse burgemeester opereert, sterk georiënteerd als hij is op de lokale gemeenschap. Zijn verkiezing en zijn politieke positie verhinderen hem niet er voor en namens de gehele gemeenschap te zijn. En eenmaal op zijn plek gekomen bekleedt hij de functie in de meeste gevallen ook lang.

Het gaat bij de Franse gemeenten ook om relatief stabiele politieke systemen. Er doen zich lokaal weinig politieke crises voor. Het langjarige mandaat, de frequente herverkiezing van dezelfde persoon en het grote persoonlijke gezag van de burgemeester dragen daar aan bij. In de ogen van veel Fransen is dat een groot verschil met de bestuurlijke verhoudingen op het nationale niveau.

In een aantal opzichten lijkt de positie van de burgemeester in Frankrijk op die van zijn collega in België, zelfs als men rekening houdt met het verschil in gemeentegrootte? Maar er is een markant verschil. In Frankrijk ontbreekt de collegialiteit van bestuurders die zo kenmerkend is voor het Belgische stelsel van burgemeester en schepenen. De Franse 'maire' is een kleine zonnekoning. Plaatselijk is hij heer en meester. Om kort te gaan: hij kan optreden als burgemeester in Frankrijk.

## Vragen

60

### Vraag 1

Aanstellingswijze; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

a. Waar is de aanstellingswijze geregeld (Grondwet?)

- b. Wie is/zijn betrokken, in welke zin
- c. Aanstellingsduur
- d. Ontslag

### Vraag 2

Formele bevoegdheden van de burgemeester; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

- a. Taakomschrijving
- b. Bevoegdheden
- c. Beleidsterreinen
- d. Positie t.o.v. ambtelijk apparaat

### Vraag 3

Formele positie van de burgemeester in de executieve en ten opzichte van de raad; ontwikkelingen en beleidsvoornemens

- a. Benoemen en heenzenden andere leden?
- b. Voorzitten vergaderingen? Welke?
- c. Agendering?
- d. Bepaling portefeuilles?
- e. Budgetbewaking?
- f. Bepaling hoofdlijnen beleid?
- g. Burgemeesterschap = hoofdtaak?

### Vraag 4

Feitelijke positie, beleving en verwachting

- a. Rollen: burgervader, representant, manager, politiek bestuurder, lokale leider, enz.?
- b. Indien leider, wat voor type: visionair, makelaar, bemiddelaar, netwerker, etc.
- c. Burgemeesterpositie = carrièrestap of een eindpunt? Begerenswaardige positie?
- d. Hoe kwetsbaar is de burgemeester?
- e. Nevenactiviteiten: burgemeesterschap = hoofdtaak?

### Vraag 5

In hoeverre is de formele positie van invloed op de feitelijke positie?

## Gevonden resultaten

- a. In de wet
- b. De raad formeel zowel als materieel; de kiezers indirect
- c. 6 jaar
- d. na ommekomst periode

- a. voorzitterschap + inhoudelijke taken
- b. lokaal zowel als afgeleid van centraal gezag.
- c. zeer breed
- d. de baas

- a. adjoints worden door de Raad benoemd
- b. gemeenteraad
- c. ja, maar niet alleen
- d. door de burgemeester
- e. idem?
- f. burgemeester, raad op het tweede plan
- g. Dat misschien wel, maar lang niet de enige

- a. representant lokale gemeenschap, politiek leider, baas administratie
- b. netwerker, bemiddelaar naar burgers
- c. begerenswaardig zeker (prestige), maar geen carrière
- d. niet erg: kleine zonnekoningen
- e. veel nevenactiviteiten

Andere factoren eveneens van invloed



# De gekozen burgemeester benoemd: België

## 1 Inleiding

Het is verleidelijk de positie van de burgemeesters van België en Nederland met elkaar te vergelijken. Op het eerste gezicht bestaat er een belangrijke overeenkomst: beide landen hebben door de Kroon benoemde burgemeesters. Voorts hebben beide landen een stelsel gemeenterecht, waarin veel gemeenschappelijke kenmerken kunnen worden gevonden. Wat echter bij nadere verkenning het meest opvalt, is hoe de praktijk in België heeft geleid tot een zeer eigen, van Nederland afwijkende invulling van het burgemeestersambt.

We spreken in het onderstaande steeds over België. Hoewel België een federale staat is, bestaan er tussen de gewesten van de Belgische federatie geen wezenlijke verschillen. De gemeenten in het Brussels gewest, de randgemeenten met taalfaciliteiten rond Brussel (gelegen in het Vlaams gewest) en de gemeente Voeren (gelegen in het Vlaams gewest) evenals de gemeente Komen-Waasten (gelegen in het Waals gewest) vallen wel onder een aparte 'taal'- of 'pacificatie'-regeling, waarmee de nationale en sinds 2002 de gewestoverheden rekening dienen te houden bij de regeling van de gemeentelijke organisatie .

## 2 Benoeming, schorsing en ontslag

De Belgische Gemeentewet (art.13) regelt dat de burgemeester op voordracht door de leden van de Gemeenteraad wordt benoemd door de Koning, onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken. Hierbij zij aangetekend, dat vanaf 1 januari 2002 de bevoegdheid van de federale overheid is overgegaan naar de gewestregeringen. Voortaan zal niet meer de nationale minister van Binnenlandse Zaken optreden. De Vlaamse of de Waalse minister heeft vanaf die datum de bevoegdheid voor binnenlandse aangelegenheden. Dit betreft zowel de aanstelling als het ontslag van de burgemeesters. Deze nieuwe bevoegdheden van de gewestregeringen met betrekking tot disciplinaire maatregelen, zoals ontslag, zullen overigens pas van kracht worden per 1-1-2007. Het is derhalve onmogelijk om over de gevolgen van deze recente wijziging uitspraken te doen.

Formeel is de Koning niet gebonden aan de voordracht door de leden van de gemeenteraad. De benoeming door de Koning kan (zij het marginaal en in zeer uitzonderlijke gevallen) overigens wel goetstet worden door de Raad van State. Een door de meerderheid van de raadsleden voorgedragen kandidaat behoeft dus niet in alle gevallen door de Koning te worden benoemd. De Koning beschikt aldus bij het nemen van een beslissing over een burgemeestersbenoeming over een ruime discretionaire bevoegdheid, althans in formeel opzicht. De Raad van State is overigens gerechtigd

na te gaan of de benoemingsbevoegdheid "met de vereiste zorgvuldigheid" werd uitgeoefend. Dit houdt in dat de Koning (de facto dus de Minister) bij de besluitvorming over de benoeming rekening kan houden met gegevens omtrent "een goed en efficiënt bestuur, een stabiele meerderheid, de bekwaamheid, de eerbaarheid, de vorming- en het persoonlijk gedrag van de kandidaat". Deze discretionaire bevoegdheid strekt echter niet zover dat een kandidaat tegen de wil van de meerderheid van de raadsleden kan worden benoemd. Wel kan de Koning de gemeenteraadsleden vragen een nieuwe voordracht te doen indien hij niet kan instemmen met de eerste voordracht.

In zeer uitzonderlijke gevallen kan een burgemeester van buiten de Gemeenteraad worden benoemd. Dit gebeurt indien er grote onenigheid tussen de raadsleden bestaat over de voor te dragen kandidaat of indien geen enkel raadslid bereid is voorgedragen te worden. Totnogtoe gebeurde dat in hoogstens een of twee gemeenten (op een geheel van 589).

Tot zover het formele plaatje: een door de Koning benoemde burgemeester. In de loop van de tijd heeft zich evenwel de gewoonte ontwikkeld dat de voordracht voor benoeming van de burgemeester wordt gedaan door een meerderheid van de raadsleden en dat deze voordracht steeds wordt gevolgd. Hoewel formeel dus sprake is van benoeming door de Kroon, komt de praktijk materieel zeer dicht bij een (indirecte) verkiezing door en vanuit de raad. In de politieke strijd rond gemeenteraadsverkiezingen speelt de herbezetting van de burgemeesterspositie dan ook vaak een zeer belangrijke rol.

Deze 'de facto-verkiezing' van de burgemeester heeft een belangrijk gevolg. De burgemeester in België wordt benoemd uit de leden van de Raad. (Er is in theorie een afwijking mogelijk, namelijk benoeming van een niet-raadslid; zie hierboven.) Dit heeft twee belangrijke implicaties. Allereerst is duidelijk dat de burgemeester van een gemeente dus afkomstig is uit die gemeente zelf. Voorts is duidelijk dat de burgemeester een echte politicus is. Hij verovert zijn positie doorgaans als leider van de grootste partij of als aanvoerder van een meerderheidscoalitie. Het is aannemelijk dat dit consequenties heeft voor het gedrag van de burgemeester.

Zoals hierboven al is beschreven, wordt de burgemeester benoemd door de Koning. Dit houdt ook in dat alleen de Koning de burgemeester kan ontslaan. Op dit gebied geldt artikel 82 van de gemeentewet: "De Koning kan de burgemeester schorsen of afzetten wegens kennelijk wangedrag of grove nalatigheid. De burgemeester wordt vooraf gehoord. De schorsing mag de termijn van drie maanden niet te boven gaan". Formeel spelen in deze procedure alleen de provinciegouverneur, die om advies wordt gevraagd en de minister van Binnenlandse Zaken verder een rol en gaat het om een tuchtmaatregel.

Het enkele feit dat de gemeenteraad het vertrouwen in zijn burgemeester heeft verloren, leidt er niet toe dat deze de burgemeester voor ontslag kan voordragen. Alleen in de gevallen van kennelijk wangedrag en grove nalatigheid - en in de regel zal dit gepaard gaan met strafrechtelijke procedures - kunnen gemeenteraadsleden, zoals elke burger, trachten de tuchtrechtelijke overheid te beïnvloeden. Formeel beschikt de gemeenteraad in dit verband over geen enkele bevoegdheid. Indien de gemeente als gevolg van manifeste politieke conflicten onbestuurbaar wordt, zal dwangtoezicht worden uitgeoefend en zal - hoogst uitzonderlijk - een regeringscommissaris worden belast met het nemen van de wettelijk verplichte maatregelen (in de plaats en op kosten van de in gebreke blijvende organen). Als de burgemeester echter duidelijk nalaat wettelijke verplichtingen na te leven, dan begaat hij een nalatigheid en komt hij eventueel via deze weg terecht in de tuchtprocedure (dat wil zeggen bij de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken).

De burgemeester, die bij een tuchtprocedure is betrokken, kan steeds beroep instellen bij de Raad van

State, indien hij van oordeel is dat de tegen hem genomen beslissing onwettig is. Tenslotte oordeelt de Raad van State, in het kader van het 'annulatieberoep', over de wettigheid van het ontslag.

Kortom: de Belgische burgemeester, benoemd door de Koning, doch in de praktijk geselecteerd door en vanuit de Gemeenteraad, heeft een zeer sterke formele positie. Hoewel hij raadslid is en met het oog op herbenoeming ook als lokaal politicus actief zal moeten zijn, is hij in hoge mate onafhankelijk van de Raad. Deze Raad, die zo'n grote rol speelde bij de benoeming, blijkt echter niet in de positie te verkeren een burgemeester waarin hij het vertrouwen heeft verloren, voor ontslag voor te dragen.

### 3 Taken en bevoegdheden

Het formele takenpakket van de burgemeester omvat de volgende werkzaamheden:

- a. De burgemeester is voorzitter van de Gemeenteraad en van het college van Burgemeester en Schepenen. Dit college wordt overigens niet door de burgemeester gevormd, maar door de raad.
- b. De burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde (politie en brandweer). Hij is onder andere hoofd van politie en brandweer. Hij deelt deze bevoegdheid overigens met een aantal 'hogere' autoriteiten (de Koning, de minister van justitie, de gouverneur en de arrondissementscommissaris). Hierbij geldt overigens dat het primaat bij de burgemeester ligt en dat de rol van de hogere organen vooral aanvullend is. Ingevolge de politiehervorming van 2002 wordt de politie buiten de grote steden echter ingedeeld in meer gemeentezones en treedt bovendien een politieraad (samengesteld uit raadsleden en burgemeesters) en een politiecollege (samengesteld uit burgemeesters) op.
- c. De burgemeester vervult ambtshalve een aantal functies, zoals het met raadgevende stem deelnemen aan de vergaderingen van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (een verzelfstandigde sociale dienst) en is lid van de raad van de "Kerkfabriek", het kerkbestuur, met name voor onroerend goed. Hij is ook ambtenaar van de burgerlijke stand.
- d. Afhankelijk van de gemeentegrootte ontwikkelt zich het takenpakket: burgemeesters mogen zich bemoeien met allerlei beleidsdomeinen, maar hun betrokkenheid hangt onder andere af van de mogelijkheden die hun aanstellingsomvang hen biedt. Beneden 50.000 inwoners is de burgemeesterspositie een deeltijdfunctie. Dit betekent, gelet om de grootte van de meeste Belgische gemeenten, dat de meeste Belgische burgemeesters deeltijdfunctionarissen zijn (zie ook hierna).
- e. De burgemeester is verantwoordelijk voor de uitvoering van nationale, regionale, gewestelijke en lokale wetten, verordeningen en decreten. Als zodanig kan hij worden gezien als de hoeder van de nationale en gewestelijke integriteit op het lokale niveau.
- f. Naast deze formele taken vervullen veel burgemeesters feitelijk tal van nevenfuncties, zowel bestuurlijke als maatschappelijke.

Als geheel een takenpakket dus, dat vergelijkbaar lijkt met dat van veel van zijn ambtsgenoten in andere landen. Opmerkelijk is echter de omvangrijke praktijk van nevenfuncties, of meer in het algemeen de intensiteit van de maatschappelijke participatie en het politiek activisme van burgemeesters (zie hierna).

### 4 Feitelijke positie

Belgische burgemeesters, zoals eerder opgemerkt doorgaans mannen, staan aan het hoofd van relatief kleine gemeenten. België heeft 589 gemeenten, met gemiddeld 16.500 inwoners. Slechts acht gemeenten zijn groter dan 100.000 inwoners. De feitelijke taken van de burgemeester hangen sterk

af van de gemeentegrootte: zoals eerder al is opgemerkt hebben gemeenten met minder dan 50.000 inwoners een deeltijdse burgemeester. En aangezien de burgemeester ook functioneert als een echte lokale politicus, die afhankelijk is van herverkiezing, blijft er bij deze 'deeltijders' relatief weinig tijd over voor beleidsinhoudelijke taken. Veel tijd besteden zij aan het 'netwerken' aan contacten met de eigen achterban en partij, aan maatschappelijke organisaties en aan de nationale politieke partij. Natuurlijk hebben ze ook deel aan beleidsdiscussies, maar een echt omvangrijke bemoeienis met beleidsdossiers ontwikkelt zich pas wanneer de burgemeester als voltijds functionaris werkt.

De burgemeester is voorzitter van een gemeenteraad, die, afhankelijk van het inwonertal, in grootte varieert van 7 tot 55. Uit deze raad wordt het college van Burgemeester en Schepenen gekozen. Dit College kan in de Belgische situatie worden gezien als de belangrijkste politieke speler in het lokaal bestuur. Binnen het college gelden regels van collegialiteit.

Uit eerder gehouden onderzoek is overigens gebleken dat de invloed van de ambtelijke organisatie en van het hoofd daarvan (de gemeentesecretaris) zeker niet mag worden onderschat. Overigens is sprake van een aanzienlijke mate van politisering van de ambtelijke organisatie. Bij de samenstelling van het ambtelijk apparaat wordt nauwlettend gestreefd naar een balans tussen de verschillende politieke en maatschappelijke groeperingen: een ware 'representatieve bureaucratie' dus. In vraaggesprekken is ons gebleken dat tussen (geestverwante) politieke en ambtelijke sleutelpersonen redelijk intensieve contacten bestaan. De vraag wie dominant is, is in een dergelijke situatie moeilijk te beantwoorden.

Formeel is de autonomie van een Belgische gemeente groot: men kent een "open huishouding". Toch bleek uit eerder onderzoek dat Belgische burgemeesters de reële autonomie van hun gemeente lager achten dan die van bijvoorbeeld Scandinavische of Nederlandse gemeenten.

Een ander gevolg hiervan is dat de Belgische burgemeester, hoewel formeel ook hoeder van het landsbelang, zich vooral ontwikkelt als verdediger van het lokale. Daar bevindt zich zijn achterban en daaraan dankt hij zijn materieel mandaat. Het gegeven dat de burgemeester ook afkomstig is vanuit de plaats waarbinnen hij zijn ambt uitoefent, versterkt dit ongetwijfeld.

Hierboven is al gewezen op de hechte relatie die in België bestaat tussen politieke en ambtelijke sleutelfiguren. De burgemeester participeert in dit spel. Juist omdat zij vaak in deeltijd werken en dus relatief weinig tijd voor hun ambt beschikbaar hebben, zijn zij nogal afhankelijk van hun relatie met het ambtelijk apparaat en met name van de manager daarvan, de gemeentesecretaris. Veel deeltijdse burgemeesters ervaren het als belangrijk met deze krachtige speler in het lokale bestuur een goede relatie te onderhouden. Door zo gebruik te maken van hoogwaardige ambtelijke expertise versterkt de burgemeester zijn bestuurlijke positie. Tegelijkertijd kan deze praktijk bijdragen aan het beheersen van ambtelijke machtsuitoefening.

Bij de benoeming van de gemeentesecretaris is de burgemeester formeel echter alleen betrokken als voorzitter van de gemeenteraad en van het college. De secretaris wordt benoemd door de gemeenteraad in een geheime stemming en normaal zal daartoe een voorstel worden gedaan door het college.

Formeel is de burgemeester niet meer dan stemgerechtigd lid van het college en van de raad. In feite kan de mening van de burgemeester, vooral wanneer deze in overeenstemming is met de

mening van de eventueel voor het personeelsbeleid bevoegde schepen, van doorslaggevend belang zijn. Maar uiteindelijk gaat het in de Gemeenteraad steeds om een geheime stemming en moet de benoeming ook op een afdoende wijze worden gemotiveerd.

De door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap sedert 1993 bij circulaire uitgevaardigde richtlijnen maken de objectivering van de benoemingen verplicht. Kandidaat-secretarissen worden onderworpen aan een assessment. Daarmee wordt een examencommissie belast. Deze examencommissie mag - ingevolge dezelfde richtlijnen - enkel bestaan uit deskundigen "met uitsluiting van de leden van de gemeenteraad" en dus ook van de burgemeester en van de andere leden van het college, die allen gemeenteraadsleden zijn. Raadsleden of leden van het college kunnen het examen wel als waarnemer bijwonen, doch het is absoluut verboden dat zij zouden deelnemen aan de beoordeling en de beraadslaging. Deze richtlijnen hebben zeker bijgedragen tot de objectivering van de benoemingen van de gemeentesecretarissen. De burgemeester is hierdoor minder invloedrijk geworden.

Een belangrijk punt van verschil tussen de Nederlandse en Belgische burgemeester is het aantal nevenfuncties. Verschillende burgemeesters zijn tevens lid van het federaal of het gewestparlement, het zogenaamde "cumul van politieke mandaten". Zij kunnen ook lid zijn van een provincieraad (niet, overigens, van een regering of van het dagelijks bestuur van een provincie). Voorts treft men burgemeesters aan in partijorganisaties, bij vakbonden en in ziekenfondsen. "Waar in Nederland in toenemende mate sprake is van het --uit het oogpunt van zuiverheid en integriteit-- vermijden van nevenfuncties bij openbare ambtsdragers, moet in België geconstateerd worden dat zij feitelijk niet zouden kunnen functioneren zonder deel uit te maken van een uitgebreid, meestal politiek netwerk". Wij zien hiervoor tenminste drie redenen.

De eerste verwijst naar het persoonlijk inkomen van de burgemeester. Als gevolg van het deeltijd-karakter van veel burgemeestersposten in België (gemeenten kleiner dan 50.000) zijn neveninkomsten noodzakelijk. Het ontbreken van wachtgeldregelingen, ziektekostenverzekeringen en sociale voorzieningen rond het burgemeesterschap versterken dit. (Vanaf 1 januari 2001 geldt overigens een nieuwe regeling voor de bezoldiging en het geldelijk en sociaal statuut voor de burgemeesters.)

Een tweede reden voor dit onderhouden van nevenfuncties ligt in de aard van de benoemingsprocedure die de facto neerkomt op een indirecte verkiezing, zodat zorg voor het behoud van steun geboden is.

Voor de derde reden verwijzen wij naar de Belgische bestuurscultuur, die (tot voor kort) zeer positief stond tegenover nauwe banden tussen bestuur en politiek enerzijds en maatschappelijke organisaties anderzijds. In hoeverre recente politieke schandalen, zoals de zaak Dutroux, hierin verandering zullen brengen staat nog te bezien.

Kortom: de Belgische burgemeester functioneert als een ware politicus: niet alleen via zijn nevenfuncties. Ook in de relaties die hij onderhoudt met burgers en samenleving: aangezien hij zijn functie de facto te danken heeft aan zijn electorale positie (de burgemeester is doorgaans de leider van de grootste raadsfractie), zal hij met het oog op herverkiezing deze electorale positie zorgvuldig moeten bewaken. Dit leidt ertoe dat burgemeesters in België een aanzienlijk deel van hun tijd besteden aan het onderhouden van relaties met kiezers en (geestverwante) maatschappelijke en poli-

tieke organisaties, aan 'dienstbetoon' aan individuele burgers en aan participatie in het maatschappelijk leven. Naar schatting wordt ongeveer een kwart van hun tijd hieraan besteed. Het verrast ons niet dat de rol van 'burgervader' door de meeste burgemeesters als de belangrijkste wordt gezien.

## 5 Conclusie

De Belgische burgemeester is bovenal een politicus. Naast zijn formele bestuurlijke functies, die op zich niet veel verschillen van wat men in tal van andere landen aantreft, besteedt de burgemeester een aanzienlijk deel van zijn energie aan het onderhouden van zijn relatiernetwerk in politiek en samenleving. Deels wordt dit veroorzaakt door objectieve omstandigheden, zoals het deeltijds karakter dat de functie in België meestal heeft en de relatief zwakke rechtspositionele regelingen rond dit ambt. Maar deels ook door de gegroeide praktijk van 'de facto indirecte verkiezing'. Opmerkelijk is overigens dat deze macht van de gemeenteraad bij benoeming afwezig lijkt bij tucht-rechtelijke procedures of bij tussentijds ontslag: de raad kan de burgemeester dus wel voordragen voor benoeming, maar niet voor ontslag.

Dit nogal politiek ingevulde burgemeestersambt is deels het gevolg van de Belgische bestuurscultuur, met een sterke verstrengeling van politieke en maatschappelijke actoren. Deels draagt deze invulling van het ambt tegelijkertijd ook bij aan het in stand houden van dit specifieke interactiepatroon tussen politiek, bestuur en de (georganiseerde) samenleving in België.

## Vragen

## Uitwerking

## Gevonden resultaten

*Vraag 1*  
Aanstellingswijze;  
ontwikkelingen en  
beleidsvoorname

- Waar is de aanstellingswijze geregeld (Grondwet)?
- Wie is/zijn betrokken, in welke zin
- Aanstellingsduur
- Ontslag

- Grondwet en gemeentewet
- Koning (benoemt), Minister van Binnenlandse Zaken (verantwoordelijk)  
Gemeenteraad (draagt voor).
- 6 jaar
- Na verstrijken benoemingsduur; tussentijds door koning onder ministeriële verantwoordelijkheid; geen bevoegdheid raad

*Vraag 2*  
Formele bevoegdheden van  
de burgemeester;  
ontwikkelingen en  
beleidsvoorname

- Taakomschrijving
- Bevoegdheden
- Beleidsstrategieën
- Positie t.o.v. ambtelijk apparaat

- voorzitterschap + inhoudelijke taken
- lokaal zowel als afgeleid van centraal gezag
- zeer breed (feitelijk invulling sterk afhankelijk van o.a. gemeentegrootte/volgtijdsdeel) d. politieke verantwoordelijkheid

*Vraag 3*  
Formele positie van de  
burgemeester in de  
executieve en ten opzichte  
van de raad; ontwikkelingen  
en beleidsvoorname

- Benoemen en heenzenden andere leden?
- Voorzitten vergaderingen? Welke?
- Agendering?
- Bepaling portefeuilles?
- Budgetbewaking?
- Bepaling hoofdlijnen beleid?
- Burgemeesterschap = hoofdtaak?

- Schepenen benoemd en ontslagen door Raad
- College; Raad
- College
- Schepenen
- Schepenen
- Formeel de Raad; belangrijke rol college
- Gemeente boven de 50.000 volgtijds

*Vraag 4*  
Feitelijke positie, beleving en  
verwachting

- Rollen: burgervader, representant, manager, politiek bestuurder, lokale leider, enz.?
- Indien leider, wat voor type: visionair, makelaar, bemiddelaar, netwerker, etc.
- Burgemeesterpositie = carrièrestap of een eindpunt? Begeerenswaardige positie?
- Hoe kwetsbaar is de burgemeester?
- Nevenactiviteiten: burgemeesterschap = hoofdtaak?

- Lokale belangenbehartiger, politiek bestuurder, netwerker
- Netwerker, bemiddelaar, (visionair)
- Zowel eindpunt als carrièrestap; positie is begeerenswaardig
- Niet zeer kwetsbaar
- Veel nevenactiviteiten

*Vraag 5*  
In hoeverre is de formele  
positie van invloed op de  
feitelijke positie?

- Feitelijke positie wordt in sterke mate bepaald door persoonlijkheid van betrokkene en plaatselijke omstandigheden
- grote onafhankelijkheid als gevolg van wijze van benoeming en ontslag
- 'Mandatencumul' deels gevolg van zwakke rechtspositieregeling





# Burgemeesters in het buitenland

## 1 Inleiding: onderzoeksvraag

In dit onderzoek is aandacht besteed aan de formele positie van burgemeesters in een aantal Europese landen. Tevens is gekeken naar hun feitelijk functioneren. Doel was om na te gaan in hoeverre het formele en het feitelijke iets met elkaar te maken hadden. De onderzoeksvraag luidde:

In hoeverre is de formele aanstellingswijze van burgemeesters van invloed op hun feitelijk functioneren?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

1. Op welke wijze worden de burgemeesters in de onderzochte landen aangesteld; welke ontwikkelingen (ook in historisch perspectief) en beleidsvoornemens zijn er ten aanzien van de aanstellingswijze?
2. Welke formele bevoegdheden hebben burgemeesters; welke ontwikkelingen (ook in historisch perspectief) en beleidsvoornemens zijn er ten aanzien daarvan?
3. Welke formele positie nemen de burgemeesters in, in de executieve en ten opzichte van de raad; welke ontwikkelingen en beleidsvoornemens zijn er ten aanzien daarvan?
4. Welke feitelijke positie nemen de burgemeesters in, hoe zien de beleving en verwachtingen van de rol van de burgemeester in de lokale samenleving eruit?
5. In hoeverre is de formele positie van invloed op de feitelijke positie?

De eerste drie deelvragen gaan in op de formele positie van burgemeesters. De antwoorden op die vragen staan respectievelijk in de paragrafen twee, drie en vier. De vierde deelvraag gaat in op de feitelijke positie en met deelvraag vijf, tenslotte, beogen wij de hoofdvraag te beantwoorden. Dat gebeurt in paragraaf vijf. In de slotparagraaf (zes) formuleren wij een aantal overige waarnemingen en conclusies.

Voor de gegevens per land verwijzen wij naar de voorgaande hoofdstukken. Bij een aantal conclusies zullen wij niet uitsluitend informatie over de hier onderzochte landen gebruiken, maar ons in een enkel geval veroorloven een vergelijking te maken met andere landen, inclusief Nederland.

## 2 De formele aanstellingswijze

In de eerste plaats kunnen we nu laten zien hoe de formele kant van het burgemeestersambt in elkaar zit: de wijze van aanstellen (deelvraag 1).

A. In een aantal Europese landen ontbreekt de burgemeesterspositie, of stelt die formeel zeer weinig voor. In Zweden en Finland bestaan geen burgemeesters (ook al wordt de titel soms gevoerd), in de Ierse republiek en het Verenigd Koninkrijk, op Greater-London na, is de burgemeester formeel weinig meer dan een ceremoniële figuur. De verklaringen hiervoor hoeven niet perse dezelfde te zijn. Factoren die een rol kunnen spelen zijn de historische ontwikkeling in een land, het takenpakket van de gemeente, de gemeentelijke politieke cultuur en structuur. Verklaringen voor de verschillen zijn daarom situatiegebonden en soms tegenstrijdig. Zo kunnen we ons voorstellen dat in Ierland en Engeland de feitelijke non-existentie van het burgemeesterschap samenhangt met het feit dat het lokaal bestuur in die landen, in verhouding tot bijvoorbeeld Nederland en België, relatief weinig taken behartigt. Terwijl in de Scandinavische landen de mogelijke verklaring is, dat er een traditie van coalities is die zich niet of lastig verstaat met duidelijk leiderschap. Maar ook België kent een traditie van coalities, maar die staat daar een formeel gezien sterke burgemeesterspositie niet in de weg. Overigens kan in de Noordse landen ook meespelen dat het lokaal bestuur veel meer bestuurlijk/ambtelijk dan politiek van karakter is: de belangrijkste taak van Scandinavische gemeenten lijkt te zijn het uitvoeren van landelijke arrangementen van de verzorgingsstaat.

Tabel 8.1 Formele aanstellingswijze

landen/steden	aanstellingswijze
Ierland	Door de raad uit zijn midden, voor een periode van een jaar
Groot-londen	Door de kiezers, voor een periode van vier jaren
Spanje	Gemeenten tot 100 inwoners: door de kiezers
	Gemeenten met 100-250 inwoners: door de raad (afwijkend kiessysteem)
	Gemeenten met >250 inwoners: door de raad, voor een periode van vier jaren
Duitsland	Door de kiezers (met enkele uitzonderingen); zittingstermijn zes tot tien jaren
Frankrijk	Door de raad, voor een periode van zes jaren
België	Centraal benoemd, voor een periode van zes jaren, op voordracht van de raad

B. In de meeste van de onderzochte landen bestaat pluriformiteit in de wijze waarop burgemeesters aan hun positie komen. De variatie is soms afwezig, soms heel klein. In andere gevallen bestaan er grote verschillen, zoals in Spanje, waar een duidelijk verschil is tussen kleine en grotere gemeenten. In weer een ander geval is de regeling van de aanstelling van burgemeester overgelaten aan de deelstaten, zoals in Duitsland. Daar bestaan dan verschillen tussen de regelingen in de afzonderlijke deelstaten, maar niet binnen de deelstaten. In vrijwel elk land is door een 'hogere' overheidslaag geregeld hoe de burgemeesters aangesteld worden. Engeland is hier de uitzondering. De Engelse gemeenten mogen zelf de keuze maken voor een variant; de wettelijke regelingen zijn conditioneel.

C. Er lijkt een tendens te zijn naar het steeds meer lokaal maken van de aanstellingswijze van burgemeesters. Die tendens is waar te nemen in beide landen die een systeem hebben van centrale benoemingen, namelijk België en Nederland. In België bestaat een stevige lokale inbreng in de

benoemingsprocedure, doordat de voordracht door de gemeenteraad altijd gevolgd wordt. Ook in Nederland is een beweging te zien naar een versterking van de lokale inbreng. Twee ontwikkelingen kunnen leiden tot die vergroting van de lokale inbreng. In de eerste plaats kan de tweevoudige aanbeveling de rol van de gemeenteraad versterken. In de tweede plaats is het aannemelijk dat het 'burgemeestersreferendum', waarmee sommige Nederlandse gemeenten recent geëxperimenteerd hebben, bij zal dragen aan het versterken van de lokale invloed op de burgemeestersbenoeming.

D. Daarnaast lijkt er een tendens te zijn naar het democratiseren van de burgemeestersaanstelling. Een aantal landen dat tot voor kort een door de raad benoemde burgemeester kende, gaat over op het systeem van de rechtstreeks gekozen burgemeester (Duitsland en Ierland), dan wel laat de gemeenteraden de keuze (Engeland), dan wel biedt de mogelijkheid voor meer directe invloed van de kiezers (het burgemeesterreferendum in Nederland), dan wel lijkt een discussie te gaan beginnen over het systeem (Spanje).

### 3 De formele taken en bevoegdheden

E. Er zijn verschillen tussen de onderzochte landen in het formele takenpakket van de burgemeesters. De variëteit is groot. Enerzijds is er de Ierse burgemeester die vrijwel uitsluitend ceremonieel is. Anderzijds staat de Spaanse burgemeester die over een uitgebreid takenpakket beschikt. Hij houdt zich zowel bezig met het voorbereiden als met het uitvoeren van het beleid, is de representant van het rijksgesetz in de gemeente en fungeert als hoofd van zowel het ambtelijk apparaat als van de politie. Het takenpakket van de burgemeesters in de andere bestudeerde gevallen zit daartussenin.

Tabel 8.2 Formeel takenpakket

Landen/steden	Takenpakket
Ierland	Technisch en representatief. Technisch voorzitten van de raad; doen uitstellen van beleidsmaatregelen van de county manager.
Groot-londen	Opstellen strategische plannen en zorgdragen voor de implementatie daarvan, opstellen conceptbegroting, benoemen van leden van een aantal organisaties. Beschikt over een klein eigen ambtelijk apparaat.
Spanje	Voorzitter van de raad, beleidsvoorbereiding, vertegenwoordiger van de staat, hoofd van het ambtelijk apparaat en van politie en brandweer.
Duitsland	Steeds meer leiding van het bestuur, beperkt veto jegens de raad; zeggenschap over personeelsbeleid; gedelegeerde bevoegdheden van de raad
Frankrijk	Voorzitterschap, inhoudelijke taken, toezicht houden op uitvoering rijks-wetten, hoofd politie (< 10.000 inwoners), hoofd ambtelijk apparaat
België	Voorzitterschap, medeverantwoordelijk voor politie en brandweer, uitvoerder bovenlokale en lokale wetten, maatschappelijke taken.

F. Het is niet zo dat burgemeesters die rechtstreeks worden gekozen formeel minder taken te vervullen hebben dan burgemeesters die worden benoemd; het omgekeerde geldt evenmin. Het beeld is geschakeerd. De rechtstreeks gekozen burgemeester van Groot-Londen staat relatief sterk

ten opzicht van de raad. De rechtstreeks gekozen burgemeesters in Duitsland winnen formeel aan belang. De door de raad benoemde burgemeesters beschikken, eveneens, over een stevig takenpakket.

G. Ook is er geen eenduidige relatie tussen de aanstellingswijze en de verantwoordelijkheid van de burgemeesters voor openbare orde, veiligheid en politie; verantwoordelijkheden die in Nederland beschouwd worden als de rijkstaken van de burgemeesters. In ons land is wel als argument voor het benoemen van de burgemeesters aangevoerd, dat centraal benoemde functionarissen beter dan lokaal benoemde of gekozenen de zogenaamde rijkstaken zouden kunnen vervullen, waaronder het beheer van de politie. In ons onderzoek blijkt echter, dat ook gekozen burgemeesters verantwoordelijkheid dragen voor deze taken, soms als hoofd van de politie (Spanje).

H. Duitsland laat zien, dat het direct kiezen van de burgemeester niet hoeft te leiden tot een afnemende bereidheid op rijksniveau tot decentralisatie van taken en bevoegdheden naar andere bestuursniveaus. Blijkbaar zijn er andere mechanismen voor controle op het behartigen van het rijksbelang. In hetzelfde land blijkt, dat de gekozen burgemeester onverminderd verantwoordelijk is voor bewaken van de rechtmatigheid van raadsbesluiten. Hij kan besluiten voordragen voor vernietiging.

#### 4 De positie temidden van andere lokale bestuursorganen

I. Heel geschakeerd is het beeld van de relatie tussen de burgemeester en andere bestuursorganen, waaronder wethouders (we gebruiken gemakshalve de Nederlandse term). De aanstellingswijze van de burgemeester lijkt hier weinig uit te maken. Er is grote variëteit in Europa, zowel ten aanzien van de aanstellingswijze van wethouders, hun taken, hun verhouding tot de burgemeester als het functioneren van het bestuurscollege (als dat er is). In Spanje is de door de raad gekozen burgemeester degene die de andere leden van het bestuurscollege aanstelt en zijn zij in de eerste plaats aan hem verantwoording verschuldigd. In Frankrijk worden de adjunct-burgemeesters weliswaar, net als de burgemeester zelf, door de raad gekozen, maar zijn zij duidelijk aan hem ondergeschikt. Van collegiaal bestuur is in beide landen geen sprake. In Duitsland heeft de rechtsreeks gekozen burgemeester maar weinig te zeggen over zijn wethouders en staat hij zwak als hij in de raad niet kan rekenen op een meerderheid; hij is nauwelijks in staat een eigen politieke meerderheid te bouwen. In weer andere landen is de burgemeester weinig meer dan een ceremoniële figuur (Ierland), ontbreekt een bestuurscollege en zijn anderen in de gemeente de baas. De verklaring van die grote variatie is niet eenvoudig te vinden.

J. Ook de relatie burgemeester - ambtelijk apparaat kent variatie. In Duitsland blijkt dat de direct gekozen burgemeester een grotere greep op het apparaat krijgt. In Spanje en Frankrijk ligt de leiding van het ambtelijk apparaat bij de door de raad aangestelde burgemeester. Alleen in België en Duitsland komt een ambtelijke leiding voor die, in sommige gevallen, vergelijkbaar is met die van de Nederlandse gemeentesecretaris. In Ierland is de county manager de sterkste positie over wie de burgemeester geen zeggenschap heeft.

Tabel 8.3 positie t.o.v. van andere lokale bestuursorganen

Landen/steden	Positie t.o.v. andere bestuursorganen
Ierland	Geen, door het ontbreken van een politiek-bestuurlijke executieve. Geen zeggenschap over ambtelijk apparaat.
Groot-londen	Benoemt overige leden; is executieve, geen voorzitter van de Assemblee. Heeft een kleine staf.
Spanje	Benoemt leden van het college en is hoofd van het ambtelijk apparaat.
Duitsland	Macht van dagelijkse bestuur neemt toe, ook al kiest burgemeester niet eigen collegeleden. In sommige Länder raadsvoorzitter. Wel altijd voorzitter van het dagelijkse bestuur. Waar de burgemeester geen raadsvoorzitter is, geringere invloed op agendering van de raad.
Frankrijk	Adjunct-burgemeesters worden door de Raad benoemd. Burgemeester is hoofd van het ambtelijk apparaat.
België	Schepenen worden benoemd en ontslagen door Raad. Geen hoofd van de ambtelijke organisatie.

## 5 Relatie tussen de formele positie en feitelijk functioneren

K. De wijze waarop de burgemeester in een bepaald land functioneert, is van heel veel omstandigheden afhankelijk. Tot die omstandigheden behoort de wijze waarop de positie van de burgemeester in de wet is vastgelegd. Maar feitelijke omstandigheden en ontwikkelingen in die omstandigheden zijn minstens zo belangrijk. Anders gezegd: wat in de wet staat, is slechts één factor die van invloed is op het functioneren van burgemeesters. Daarmee is ook de relatieve waarde van een wijziging van de wet gegeven: wetswijzigingen zijn een matige voorspelling van de gevolgen ervan. Een belangrijke factor in het functioneren van burgemeesters is de bestuurscultuur in een land en in de gemeente.

L. Machtsverschillen lijken groot te zijn. De macht en invloed van de burgemeester worden niet primair bepaald door de aanstellingswijze, maar door een mix van:

- de 'eigen' bevoegdheden van de burgemeester, ook in het samenstellen van het dagelijkse bestuur (Spanje)
- de machtenconstellatie in het netwerk van bestuurders, politici en ambtenaren rond de burgemeester; zo maakt bijvoorbeeld de aanwezigheid van een sterke city manager het minder relevant of de burgemeester gekozen of benoemd is; hij blijft relatief machteloos (Ierland, sommige Duitse Länder in het recente verleden)
- tegenspel op lokaal niveau, bijvoorbeeld door de bevoegdheden van anderen (Groot-Londen)
- persoonlijke, charismatische, kenmerken (Spanje, Frankrijk, België, Groot-Londen).

Voor de rol van charismatische kenmerken kan tot een brede kloof tussen formele en feitelijke positie leiden; Livingstone in Groot-Londen is hier het voorbeeld.

M. Vooral in Spanje en Frankrijk is de identiteitsgedachte nog springlevend. Daarin wordt het gemeentebestuur gezien als vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap. Anders gezegd: er is een koppeling tussen de bestuursstructuur en de sociaal-culturele identiteit vooral als het gaat om de wat kleinere gemeenten. In de Noord-Europese landen leeft die gedachte veel

minder, gezien de omvang van gemeenten. Het versterken van de effectiviteit van het lokale bestuur door schaalvergroting lijkt daar belangrijker te zijn dan identificatie met het gemeentebestuur.

N. Door die identiteitsgedachte beschouwt de burgemeester in die landen representatie van de plaatselijke gemeente als de belangrijkste taak. Hij speelt dan ook vooral een rol representant (ambassadeur) van de lokale gemeenschap. Ook in België is de identiteitsgedachte sterk aanwezig in het lokaal bestuur. Daar blijkt die gedachte sterk genoeg om de relatief grote omvang van gemeenten (waardoor er meer dan één gemeenschap tot de gemeente behoort) te compenseren. De Belgische burgemeester is dikwijls wel degelijk de representant van de lokale gemeenschap.

O. Er zijn aanwijzingen dat het door de bevolking laten kiezen van de burgemeester de opkomst bij lokale verkiezingen vergroot. Greater-London is daarvan een voorbeeld. Er wordt weliswaar geringschattend over gedaan, maar bij de verkiezingen van 2000 was de opkomst tweemaal zo groot als gebruikelijk is bij grote steden in het Verenigd Koninkrijk.

P. Bij het rechtstreeks kiezen van de burgemeester speelt de persoonlijkheid een grotere en de partijpolitieke kleur een minder grote rol dan bij een benoeming door de raad. In Spanje en België zien we, dat de persoonlijkheid van de kandidaat ook in systemen met een door de raad benoemde burgemeester een grote rol kan spelen.

Q. Ook als de burgemeester plaatselijk wordt gekozen, heeft de centrale overheid in sommige gevallen nog steeds mogelijkheden tot beïnvloeding. Maar dat moet dan wel op basis van de wet (Frankrijk). Soms is een aantal controle- dan wel correctiemechanisme in de wet ingebouwd: zo kent het lokale bestuur in Spanje een tweetal 'waakhonden' (een juridische en een financiële).

R. De rollen die burgemeesters spelen (hoofdstuk 1 bevat een overzicht van mogelijke rollen) zijn zeer divers. In Ierland is de burgemeester vrijwel exclusief een lintenknipper (en zelfs dat amper), Nederland lijkt een helder voorbeeld in het volgen van het model van de burgemeester als coördinator en manager.

## 6 Institutionele omgeving en vormgeving

S. Pluriformiteit. Ons onderzoek laat zien dat de pluriformiteit in Europa groot is. Er blijken vele manieren te zijn van leiding geven aan lokaal bestuur. Die diversiteit wordt niet alleen bepaald door de verschillende nationale contexten. Ook binnen één en hetzelfde land zien we uiteenlopende oplossingen. In vrijwel elk land doet zich variatie voor in de wettelijke regelingen met betrekking tot de gemeenten. De enige uitzondering hierop is Ierland. Anders gezegd: elk door ons bestudeerd land kent wettelijke pluriformiteit. Gemeentegrootte is daarbij vaak een belangrijke factor (o.a. Spanje, Duitsland). Soms ook de regio waarbinnen bestuurd wordt; zie een federatieve staat als de Bondsrepubliek. De waarde van oplossingen is heel sterk aan plaats, tijd en lokale omstandigheden gebonden.

T. Die pluriformiteit uit zich soms in verschillen in takenpakketten voor gemeenten van verschillende omvang (Spanje), soms in verschillen in voorgeschreven bestuursstructuur (Duitsland en Spanje), soms in regelingen voor afzonderlijke steden als Londen, Parijs en Brussel. Zoals gezegd is Ierland het enige land dat geen wettelijke pluriformiteit kent in het lokale bestuur. Ook Nederland

kent pluriformiteit, bijvoorbeeld als gevolg van het grote stedenbeleid. Daar is een aantal verklaringen voor mogelijk: de sterke centralisatie, de poging tot het uitsluiten van vriendjespolitiek door strakke uniformering en het relatieve gebrek aan importantie van het lokaal bestuur.

U. Het is allesbehalve gemakkelijk de verschillende stelsels in termen van monisme, dualisme of mengvormen daarvan te typeren; dat is overigens met het Nederlandse stelsel niet anders. Wil een stelsel zuiver dualistisch zijn, dan is een evenwicht nodig in de machtsverhouding tussen twee bestuursorganen. Monisme wil zeggen dat een bestuursorgaan een duidelijk overwicht heeft. Macht is niet eenvoudig vast te stellen, laat staan een machtsverhouding. Kijken we alleen naar formele positie? Of ook naar feitelijk functioneren? Dan ontstaan al verschillen binnen landen. Die moeilijkheid wordt nog verder versterkt door het naast elkaar bestaan van verschillende formele stelsels in één land (Duitsland, Spanje), met de discrepantie tussen wettelijke norm en politiek-bestuurlijke praktijk (België) en met de interne inconsistenties in veel van de door ons onderzochte stelsels. Vooral de behoefte om adequate 'checks and balances' in te bouwen op ieders macht, maakt de stelsels weinig consistent. Tegenover een sterke figuur moet al snel een andere sterke figuur staan; ook als dat vragen om problemen is (vergelijk de Doppelspitze in een van de oorspronkelijke Duitse modellen). Dat laatste stelsel zou dualistisch genoemd kunnen worden, maar dan wel dualisme in de verhouding tussen politiek bestuur enerzijds en ambtelijke organisatie anderzijds.

V. Meer abstract kunnen we wel beredeneren, dat vormen van zuiver dualisme dan pas ontstaan, wanneer beide delen van het politiek bestuur, raad en burgemeester, een eigen democratische legitimatie hebben. Alleen dan wanneer de machtsbasis voor beide partijen van hetzelfde karakter is, namelijk een democratisch mandaat, en versterkt is met bevoegdheden en verantwoordelijkheden en eigen informatiekkanalen, ontstaat de noodzaak tot samenwerken (zoals in de verhouding tussen Congres en President in de Verenigde Staten). Wij zijn dergelijke zuivere omstandigheden niet tegengekomen. Wellicht kunnen de stelsels in Duitsland en Groot-Londen hiertoe uitgroeien, maar voor een dergelijke conclusie is het nog te vroeg

W. In de onderzochte landen komen wel situaties voor, die neigen naar raadsmonisme. Dat betreft dan die landen waar de burgemeester benoemd wordt door de raad. Echter, het door de raad laten verkiezen van de burgemeester gaat, paradoxaal, gepaard met een uitholling van de positie van de raad. Spanje en Frankrijk dienen hier als voorbeeld, en tot op zekere hoogte België. Die uitholling van de positie van de raad wordt nog sterker, als een ontslagregeling ontbreekt en de burgemeester belast is met rijkstaken.





## Bijlage 1 Verantwoording

*De volledige literatuurverwijzingen staan in bijlage twee.*

### Hoofdstuk 1

- Derksen, W., 2001, Lokaal Bestuur, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Hiemstra, J. 1999, Besturen van grote gemeenten, Vier varianten en toekomstperspectieven, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Korsten, A.F.A., F.A.M. Stroink en R. Vaarkamp, 1992, Een lange geschiedenis, een overzicht van de discussie over de gekozen en benoemde burgemeester, in: Korsten e.a., 65-83.
- Korsten, A.F.A. & P.W. Tops (red.), 1998, Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Prinsen, C.A., 1969, De burgemeester, Alphen aan den Rijn (bewerkt door C.N.M. Kortmann).
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) Dualisme en lokale Democratie. Den Haag: Samsom
- Veldheer, V., 1992, De burgemeester: van rijksheer tot meest bekende lokale bestuurder, in: Korsten e.a., 7-19.

### Hoofdstuk 2

- Daemen, H.H.F.M. & L. Schaap (eds), 2000, Citizen and City, Developments in Fifteen Local Democracies in Europe, Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2, incl. De daarin aangehaalde bronnen.
- Callanan, M., 2001, Local Government Act 2001, interne notitie Institute of Public Administration.
- Chubb, B., 1992, The Government and Politics of Ireland, London: Longman.
- Coyle, C., 1994, Irish Local Administration in the National and European Policy Process, Research in Urban Policy, vol.5.
- Loughlin (red.), 1999, Regionale lokale democratie in de Europese Unie. Londen: Europese Gemeenschappen
- Informatie verkregen van Justin F. Keogan, Institute of Public Administration, Dublin

### Hoofdstuk 3

- 'London', Encyclopædia Britannica Online, URL: <http://search.eb.com/bol/topic?eu=114899&sctn=24> [Accessed 16 November 2001].
- 'London after the Greater London Council: An Editorial Foreword', in: London Journal, vol. 10, no. 1, 1984, pp.3-10
- Young, Ken, 'Governing Greater London': The background to Greater London Council Abolition and an Alternative Approach', in: London Journal, vol. 10, no. 1, 1984, pp.69-79

- DETR, A Mayor and Assembly for London: The White Paper, URL: <http://www.london-decides.dtlr.gov.uk/page14.htm>, 1998
- DETR, Modern Local Government: In Touch with the People, HMSO, London, 1998
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Dualisme en lokale democratie: Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000

Verder hebben interviews plaatsgevonden met de volgende personen:

- Nirmala Rao: Reader in politics, Head of Department, Department of Social Policy and Politics, Goldsmiths College University of London, die ons ook van schriftelijk materiaal over dit onderwerp voorzag.
- Steven Watts: Greater London Authority: Head of Governance
- Derek Gadd: Association of London Government
- Nick Johnson: Association of London Government: Head of Programme Office

#### Hoofdstuk 4

- Amnå, E. & S. Montin (eds.). (2000) Towards a New Concept of Local Self Government? Bertgen: Fagbokforlaget AS, 109-112
- Loughlin (red.), 1999, Regionale lokale democratie in de Europese Unie. Londen: Europese Gemeenschappen
- Newton, M.T. & Donaghy, P.J. (1997). Institutions of Modern Spain, a political and economic guide, Cambridge: Cambridge University Press, 149-154
- OECD (1997) Management Across Levels of Government. Paris: OECD, 329
- <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/spain.htm>,
- <http://www.helsinki.fi/science/xantippa/wle/wle151.html#8>,
- <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/spain.htm>,
- Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de hieronder genoemde literatuur. Tevens is informatie verkregen van dr J.M. Ruano de la Fuente, hoofddocent (profesor titular) aan de Universidad Complutense te Madrid.

#### Hoofdstuk 5

- Bogumil, J, 2001, Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, in: A. Benz, E. Grande en R. Prätorius (eds), Staatslere und politische Verwaltung, Band 5, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Daemen, H.H.F.M. & L. Schaap (eds), 2000, Citizen and City, Developments in Fifteen Local Democracies in Europe, Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2
- Loughlin (1999) Regionale lokale democratie in de Europese Unie. Londen: Europese Gemeenschappen
- Norton, A. (1994) International Handbook of Local and Regional Government. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) Dualisme en lokale Democratie. Den Haag: Samsom
- Toonen (1999) Essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa in berichten van de Staatscommissie II, voorstudie ten behoeve van Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. Den Haag: Samsom
- Dit hoofdstuk is gebaseerd op mondelinge en schriftelijke informatie die ons verstrekt werd door prof dr Jörg Bogumil.

## Hoofdstuk 6

- Daemen, H.H.F.M. & L. Schaap (eds), 2000, Citizen and City, Developments in Fifteen Local Democracies in Europe, Delft: Eburon. ISBN 90-5166-825-2
- Garraud, van internet
- Konijnenbelt, W. (1990) Als gemeente in Frankrijk, pre-advies
- Korsten, A.F.A., F.A.M. Stroink en R. Vaarkamp, 1992, Een lange geschiedenis, een overzicht van de discussie over de gekozen en benoemde burgemeester, in: Korsten Et al.
- NRC handelsblad 2001/030/10
- Prinsen, A. (1969) De burgemeester, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Rapport cie Elzinga,
- Toonen (1999) Essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa in berichten van de Staatscommissie II, voorstudie ten behoeve van Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. Den Haag: Samsom
- Wright V.
- Voorts ontvingen wij hulp en informatie van drs. J.P. van Aubel, Europa College te Brugge, drs. R. van Bennekom (VNG), drs. N. Schoof, burgemeester van Alphen aan den Rijn, secretaris van het Genootschap van Nederlandse burgemeesters, en hadden we een telefonisch interview met Frank Decoster, adjoint-maire van Saint Omer ( in het engels).

## Hoofdstuk 7

- J. Ackaert, "De rol van de burgemeester, Res Publica, 1997, nr. 1, pp. 27-44.
- F.G.J.M. Beckers, Het Belgische voorbeeld, een beschouwing vanuit het burgemeestersambt in een grensgemeente, in: A.F.A. Korsten c.s., De benoemde of gekozen burgemeester, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1992, blz. 249-256.
- H.H.F.M. Daemen en A.B. Ringeling, Begium: representation tested, in H.H.F.M. Daemen en L. Schaap (eds.) Citizen and City, developments in fifteen local democracies in Europe, Eburon, Delft, 2000, pp.111- 127.
- K. DuHamel, in: Binnenland, oktober 2001, nr. 24, p. 42:
- Toonen (1999) Essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa in berichten van de Staatscommissie II, voorstudie ten behoeve van Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. Den Haag: Samsom
- Valgaerts, E. (1992) De burgemeester in België, in: A.F.A. Korsten c.s., De benoemde of gekozen burgemeester, Van Gorcum, Assen/Maastricht, blz. 242-248.

- De auteurs zijn prof. dr R. Maes (Katholieke Universiteit Leuven) zeer erkentelijk voor zijn waardevolle bijdragen aan de totstandkoming van dit hoofdstuk.

## Hoofdstuk 8

- Rapport commissie Biesheuvel, 1984

## Literatuur

ACKAERT, J. (1997) De rol van de burgemeester. In: Res Publica. Nr.1.

AMNÅ, E. & S. MONTIN (eds.). (2000) Towards a New Concept of Local Self Government? Bertgen: Fagbokforlaget AS.

F.G.J.M. BECKERS (1992) Het Belgische voorbeeld, een beschouwing vanuit het burgemeestersambt in een grensgemeente, in: A.F.A. Korsten c.s., De benoemde of gekozen burgemeester, Van Gorcum, Assen/Maastricht.

BOGUMIL, J. (2001) Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

CALLANAN, M. (2001) Local Government Act 2001, (internal report), Dublin: Institute of Public Administration.

CHUBB, B. (1992) The Government and Politics of Ireland, London: Longman.

COYLE, C. (1994) Irish Local Administration in the National and European Policy Process, Research in Urban Policy, vol.5.

DAEMEN, H.H.F.M. & L. SCHAAP (eds), (2000), Citizen and City, Developments in Fifteen Local Democracies in Europe, Delft: Eburon.

DERKSEN, W. (2001) Lokaal Bestuur, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.

DETR (1998), Modern Local Government: In Touch with the People. HMSO: London

DUHAMEL, K., in: Binnenland, oktober 2001.

HIEMSTRA, J. (1999) Besturen van grote gemeenten, Vier varianten en toekomstperspectieven, Alphen aan den Rijn: Samsom.

KONIJNENBELT, W. (1990) Als gemeente in Frankrijk (pre-advies voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking) Deventer: Kluwer.

KORSTEN, A.F.A., H. SPOORMANS, F.A.M. STROINK, F.P.C.L. TONNAER, R. VAARKAMP. (red.) (1992) De benoemde of gekozen burgemeester. Assen/Maastricht: Van Gorcum.

KORSTEN, A.F.A., F.A.M. STROINK EN R. VAARKAMP (1992) Een lange geschiedenis, een overzicht van de discussie over de gekozen en benoemde burgemeester, in: Korsten e.a.

KORSTEN, A.F.A. & P.W. TOPS (red.) (1998) Lokaal bestuur in Nederland, inleiding in de gemeentekunde, Alphen aan den Rijn: Samsom.

LOUGHLIN (red.), (1999) Regionale lokale democratie in de Europese Unie. Londen: Europese Gemeenschappen.

'LONDON AFTER THE GREATER LONDON COUNCIL: AN EDITORIAL FOREWORD', in: London Journal, vol. 10, no. 1.

NEWTON, M.T. & DONAGHY, P.J. (1997). Institutions of Modern Spain, a political and economic guide, Cambridge: Cambridge University Press.

NORTON, A. (1994), International Handbook of Local and Regional Government. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

OECD (1997) Management Across Levels of Government. Paris: OECD.

PRINSEN, C.A. (1969) De burgemeester, Alphen aan den Rijn (bewerkt door C.N.M. Kortmann).

STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE RELATIE KIEZERS-BELEIDSVORMING (Commissie Biesheuvel) (1984). Relatie kiezers-beleidsvorming, Den Haag: Staatsuitgeverij.

STAATSCOMMISSIE DUALISME EN LOKALE DEMOCRATIE, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) Dualisme en lokale Democratie. Den Haag: Samsom.

TOONEN (1999) Essay over de positie van de burgemeester binnen lokale bestuursstelsels in Europa in berichten van de Staatscommissie II, voorstudie ten behoeve van Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. Den Haag: Samsom.

VALGAERTS, E. (1992) De burgemeester in België, in: A.F.A. Korsten c.s., De benoemde of gekozen burgemeester, Van Gorcum, Assen/Maastricht.

VELDHEER, V. (1992), De burgemeester: van rijksheer tot meest bekende lokale bestuurder, in: Korsten e.a.

WRIGHT, V. (1989) The Government and Politics of France. London: Unwin Hyman.

YOUNG, KEN. (1984), 'Governing Greater London': The background to Greater London Council Abolition and an Alternative Approach', in: London Journal, vol. 10, no. 1.



