

Een onderzoek naar de taak, plaats en bevoegdheden van burgemeesters in Duitsland, Engeland, België en Denemarken

Prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers (UT)
Dr. B. Brink (RuG)
Prof. dr. S.A.H. Denters (UT)
Prof. mr. J.W.M. Engels (RuG)
Dr. P.J. Klok (UT)
Prof. mr. S.A.J. Munneke (RuG)
Mr. dr. F. de Vries (Berenschot / StiBaBo)

Groningen / Enschede, oktober 2016



rijksuniversiteit
groningen

faculteit rechtsgeleerdheid

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Deel A. Opzet en inrichting van het onderzoek.....	8
1. Inleiding en opzet.....	8
2. Methode	8
3. Dankwoord	9
Deel B. Algemene opmerkingen over het lokaal bestuur in de onderzochte landen	10
1. Duitsland.....	10
1.1 Federale vertrekpunten	10
1.2 Diversiteit in vorm en omvang.....	10
1.3 Democratisering.....	11
2. Engeland	11
2.1 Het Verenigd Koninkrijk als eenheidsstaat	11
2.2 Wildgroei in het bestuur op lokaal niveau.....	12
2.3 Devolution	12
2.4 Naar een eenlaags model?	13
2.5 Inrichting van het lokaal bestuur in Engeland	13
3. België.....	13
3.1 De Belgische staat in ontwikkeling.....	13
3.2 Wettelijke contouren van het lokaal bestuur	14
3.3 De inrichting van het lokaal bestuur	15
4. Denemarken	16
4.1 Inleiding	16
4.2 De wijzigingen in de decentrale structuur van 2007	17
4.3 Wet- en regelgeving.....	18
4.4 De gemeentelijke organisatiestructuur	19
Deel C. Uitwerking van de positionering van de burgemeester	21
1. Inleidende opmerking.....	21
2. Aanstellingswijze van de burgemeester	21
2.1 Deelvragen	21
2.2 Duitsland.....	21
2.3 Engeland.....	23
2.4 België	25
2.5 Denemarken	27
3. Eigen bevoegdheden en de verhouding tot andere gemeentelijke organen.....	29
3.1 Deelvragen	29

3.2 Duitsland.....	29
3.3 Engeland.....	32
3.4 België	33
3.5 Denemarken	36
4. De feitelijke positie van de burgemeester binnen en ten opzichte van de executieve en de raad	38
4.1 Deelvraag	38
4.2 Inleiding	38
4.3 Invloed van de burgemeester in vergelijking tot de executieve.....	38
4.4 De inhoudelijke rol van de burgemeester	39
4.5 De tijdsbesteding van de burgemeester aan activiteiten met executieve, raad en ambtelijke staf.....	40
4.6 Invloed van de burgemeester ten opzichte van de raad	40
4.7 De rol van de burgemeester in relatie tot partijpolitiek.....	41
5. De positie van de burgemeester ten opzichte van andere, bovenlokale overheidsorganen en de samenleving.....	41
5.1 Deelvragen	41
5.2 De feitelijke verhoudingen tot andere overheidsorganen.....	42
5.3 De feitelijke verhoudingen tot de samenleving	43
6. Waarden voor de kwaliteit van het functioneren van het openbaar bestuur en de bijdrage van de burgemeester daaraan	45
6.1 Deelvraag en methode	45
7. De relatie tussen waarden en de institutionele positie burgemeesters en de versterking lokaal bestuur	47
7.1 Algemeen	47
7.2 Duitsland.....	49
7.3 Engeland.....	51
7.4 België	52
7.4 Denemarken	53
Deel D Het verband tussen de formeelwettelijke structuur en de feitelijke praktijk	55
1. Inleiding.....	55
2. Effecten van institutionele arrangementen	55
Bijlage 1: Geraadpleegde, aangehaalde en relevante literatuur.....	60
Bijlage 2: Vragen oorspronkelijke onderzoeksofzet.....	64

Samenvatting

Dit onderzoek schetst de aanstellingswijze en de positie van de burgemeesters in Duitsland, Engeland, België en Denemarken, waarbij zowel de formeelwettelijke positionering als het feitelijk functioneren aan de orde komt. Het onderzoek is grotendeels beschrijvend van aard en bevat een groot aantal gegevens over de werking van de onderzochte buitenlandse rechtsstelsels. Alleen al om die reden laat het rapport zich niet goed samenvatten. Daar komt nog bij dat het functioneren van de burgemeester nooit als losstaand feit beschreven of begrepen kan worden. Zijn positionering in theorie én praktijk valt slechts te begrijpen binnen de complexe staatsrechtelijke context waarbinnen hij functioneert. Hij is met andere woorden steeds afhankelijk van de wijze waarop het decentrale stelsel als geheel in het specifieke land heeft vorm gekregen. Dat dwingt ook tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies of het ‘transplanteren’ van een buitenlandse situatie naar Nederland. Aan het slot van dit rapport (Deel D) is geprobeerd een verbinding te leggen tussen het verrichte bestuurskundige onderzoek en de formeelwettelijke inkadering. Enkele van die bevindingen kunnen wellicht niettemin als een soort samenvatting dienen. We concentreren ons op de mogelijke gevolgen van een directe verkiezing, de relatie van burgemeesters tot partijpolitiek en burgers en de vraag hoe institutionele wijzigingen in de praktijk doorwerken.

Van de onderzochte landen kennen Engeland en Duitsland thans het verschijnsel van de rechtstreeks gekozen burgemeester. In de afgelopen jaren vonden in een aantal Engelse steden met succes verkiezingen voor de burgemeester plaats. Daarmee heeft de rechtstreeks gekozen burgemeester vooral een plek gekregen in de besturen van de grote Engelse steden. In 16 Engelse steden is daarvan thans sprake. De ondervraagde experts geven aan dat de rechtstreeks gekozen burgemeester aanzienlijk stevigere mogelijkheden heeft om de kwaliteit van het lokaal bestuur te verbeteren, dan de burgemeester in het in de rest van het land geldende leader-cabinet model. Dit geldt met name voor de relatie met de hogere overheden, de sturing en coördinatie van lokale bestuurlijke netwerken, de positie ten opzichte van de raad, de positie van de gemeente in de intergemeentelijke samenwerking en de sterkere electorale verantwoording. Met andere woorden, de rechtstreeks gekozen burgemeester lijkt een sterke bijdrage te leveren aan de positie van het lokaal bestuur, met name naar buiten toe. De behoefte hieraan lijkt groter in lokale gemeenschappen met een stedelijk karakter. Het gevolg is dat er in Engeland verschillen zijn ontstaan tussen de positie van burgemeesters in stedelijke gebieden en die in kleinere gemeenten. Duitsland laat op dit punt, volgens de ondervraagde experts, een met de Engelse situatie vergelijkbaar beeld zien. De burgemeesters aldaar dragen met name bij aan de versterking van de relatie tot intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de responsiviteit ten opzichte van burgers. Men noemt ook de aansturing en coördinatie van de ambtelijke organisatie. Een en ander duidt er op dat de direct gekozen burgemeester niet alleen naar buiten toe gericht is, maar ook de versterking van de eigen organisatie kan bewerkstelligen. Uit de literatuur blijkt dat de Duitse burgemeester sinds de invoering van de rechtstreekse verkiezing in de jaren negentig, een verstevigd profiel heeft gekregen. De gewijzigde aanstellingsprocedure, heeft er ook voor gezorgd dat de positie van de wethouder gewijzigd is. De wethouders zijn in zekere zin ‘kind van de rekening’. Zij dienen immers te laveren tussen de keuzes en opvattingen van de burgemeester als ‘Chef der Verwaltung’ en de opvatting van de gemeenteraad.

In België kent men de rechtstreekse verkiezing niet. Een debat hierover ontbreekt vrijwel. In Wallonië is de uitslag van de raadsverkiezing bepalend; in de andere twee districten nomineert de meerderheid van de raad de burgemeester. De lokaal gekozen en door de regering benoemde burgemeester als hoofd van de lokale administratie is het centrum van het lokaal bestuur, met een grote mate van feitelijk politiek leiderschap en daarmee een stevig politiek profiel. Toch is de Belgische burgemeester naar het oordeel van de experts een zwakke burgemeester. Op de punten waar de burgemeester iets minder zwak is, zou dit verklaard kunnen worden doordat Belgische burgemeesters vaak het burgemeesterschap combineren met een bestuurlijke of vertegenwoordigende functie in de nationale, gewestelijke of provinciale politiek. De partijpolitiek van de partij waarvan de burgemeester lid is, kan van belang zijn voor zijn functioneren. Dit blijkt met name het geval in Engeland, maar ook in België en Denemarken. Opmerkelijk is dat voor de direct gekozen Duitse burgemeesters het partijprogramma minder belangrijk is. Partijpolitiek wordt wel op andere wijze in verband gebracht met betrekking tot het functioneren van de Duitse burgemeester. Hier blijkt dat de invloed van de politieke partijen in de nominatieprocedure invloed heeft op de positie van de burgemeester in de interbestuurlijke netwerken. Partijgenomineerde burgemeesters lijken effectiever in dergelijke bestuurlijke circuits dan de burgemeesters die minder aan hun partij zijn gebonden. Uit de antwoorden van de ondervraagde Belgische politieke experts blijkt dat responsiviteit een relatief lage prioriteit voor de Belgische burgemeesters heeft. Ook blijkt uit onderzoek dat men in België minder waarde hecht aan participatieve democratie, dan respondenten uit andere landen. Dit zou voor de burgemeester kunnen betekenen dat hij of zij zich alleen naar de burgers hoeft te verantwoorden, zonder dat hij de burger tussentijds hoeft te horen. Een voorzichtige conclusie kan zijn dat doordat de benoeming van de burgemeester gekoppeld is aan de verkiezing, de burger al voldoende betrokken is. Aangezien in dit onderzoek op dit punt nauwelijks verschillen tussen de gewesten naar voren komen lijkt het niet van belang of de burgemeester direct gekozen of op getrapte gekozen wordt.

Veranderingen in de aanstellings- of benoemingswijze van burgemeesters blijven niet zonder gevolgen. Verhoudingen tussen de verschillende actoren op lokaal niveau veranderen er door. Dat komt het meest pregnant naar voren in Duitsland. De burgemeesters hebben er aan positie en invloed gewonnen ten koste van hun collega bestuurders. In Denemarken was de situatie diametraal anders. De grootschalige hervorming van het regionaal en lokaal bestuur die zich in 2007 voltrok, was niet gericht op een herinrichting van het lokale bestuursmodel zelf, maar veeleer op een verandering van de positie van het lokaal bestuur ten opzichte van andere i.e. hogere bestuurslagen. Uiteraard heeft die ontwikkeling er ook toe bijgedragen dat de rol van de burgemeester ten opzichte van die lagen is veranderd.

Ondanks deze verschillen komt uit het onderzoek naar voren dat burgemeesters in zekere zin altijd een 'dubbele pet' dragen. Zij hebben op lokaal niveau een bijzondere inhoudelijke verantwoordelijkheid, maar ook een belangrijke taak om te sturen op correcte procedures.

De rol van de burgemeester hangt uiteraard ook samen met de plaatsbepaling van het lokaal bestuur als zodanig. In Duitsland en Denemarken is sprake van een uitdrukkelijke keuze om het lokaal bestuur veel eigen bewegingsvrijheid en beslissingsruimte te gunnen. Voor zover uit die keuze bevoegdheden voor de executieve voortvloeien heeft dit onmiddellijke invloed op de positie van de burgemeester. Veelal gaat het dan niet om

aan de burgemeester opgedragen bevoegdheden, maar om taken en verantwoordelijkheden van de executieve als geheel. Deze 'komen' naar de burgemeester toe omdat hij hoofd van deze executieve is.

In Denemarken komen aan burgemeester niet of nauwelijks eigensoortige bevoegdheden toe, anders dan de procedureregels met betrekking tot de vergaderingen die zij voorzitten. In Engeland is dat in wezen niet veel anders, met dien verstande dat de gekozen burgemeester een bepalende stem heeft in de samenstelling van 'zijn' dagelijks bestuur. De Belgische en Duitse burgemeesters beschikken op afgebakende terreinen over eigenstandige bevoegdheden. Die liggen in beide landen in hoofdzaak op het terrein van gemeentelijke handhaving en stadstoezicht. Mede als gevolg van de toenemende aandacht van de media voor dit type bestuurlijke vraagstukken, is ook langs deze lijn sprake van een verhoging van de publieke zichtbaarheid van burgemeesters.

Deel A. Opzet en inrichting van het onderzoek

1. Inleiding en opzet

De positie van de burgemeester staat de laatste jaren volop in de belangstelling. De vraag of de burgemeester in plaats van door de Kroon te worden benoemd rechtstreeks zou moeten worden gekozen dan wel door de raad zou moeten worden gekozen en benoemd, houdt al geruime tijd de staatsrechtelijke gemoederen bezig. Daarbij moet gerealiseerd worden dat het niet mogelijk is de aanstellingswijze van de burgemeester los te zien van het takenpakket en van zijn verhouding tot andere organen, zowel de andere gemeentelijke organen als organen van bovenlokaal niveau, of van andere gemeenten.

In een notitie van 17 april 2015 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn de verschillende mogelijkheden omtrent het aanstellen van de burgemeester uiteengezet.¹ In het verlengde hiervan is aan onderzoekers uit Twente en Groningen gevraagd te inventariseren op welke wijze in een aantal ons omringende landen de selectie en aanstelling van burgemeesters plaatsvindt, wat hun bevoegdheden zijn en welke rol zij te midden van andere overheidsorganen en de samenleving vervullen.

In dit rapport geven wij het resultaat van ons onderzoek weer. Het rapport bestaat uit vier delen. In dit eerste deel worden de vraagstelling en de methode kort toegelicht. Het tweede deel schetst op hoofdlijnen de relevante ontwikkelingen en vormgeving van het decentralisatierecht in de door ons onderzochte landen. Dat is nodig omdat de burgemeester nooit als geïsoleerd ambt bestudeerd en begrepen kan worden. Na deze schets wordt in het derde deel aan de hand van een viertal thema's nader op de positie van de burgemeester ingegaan. Het betreft allereerst zijn aanstellingswijze, in de tweede plaats zijn eigen taken en bevoegdheden en zijn verhouding tot de andere gemeentelijke organen, in de derde plaats zijn verhouding tot bovenlokale organen en tot de samenleving en in de vierde plaats de waarden die in de praktijk voor een goed functionerend openbaar bestuur van belang worden gevonden en de bijdrage die de burgemeester vanuit zijn institutionele positie daaraan kan leveren. Het laatste deel, deel D, bevat een beschouwing over de formeelwettelijke structuur en de feitelijke praktijk.

2. Methode

In dit onderzoek wordt zowel aandacht besteed aan de formeelwettelijke positie van de burgemeester als aan zijn functioneren in de praktijk. Aan het slot worden waar mogelijk de benaderingswijzen met elkaar in verband gebracht.

Voor het formeelwettelijke deel is relevante wetgeving, parlementaire geschiedenis en staatsrechtelijke literatuur onderzocht. Daarbij is het accent gelegd op de recentere literatuur en wetgeving, soms omdat recent grote wijzigingen in het decentralisatierecht hebben plaatsgevonden (bijv. Denemarken), soms omdat enige jaren geleden al onderzoek naar de positie van de burgemeester is gedaan, waarop kon worden voortgebouwd (o.a. Duitsland). Voor een goed begrip van de werking van de wettelijke ambten en bevoegdheden is soms ook relevante politicologische of bestuurskundige literatuur geraadpleegd.

¹ *Kamerstukken I* 2014/25, 33 239, nr. K.

Voor het bestuurskundige onderzoek naar het feitelijk functioneren van de burgemeester is in de eerste plaats gebruik gemaakt van bestaande literatuur. In de tweede plaats is gebruik gemaakt van een aantal eerdere, grote, rechtsvergelijkende onderzoeken naar de positie van de burgemeester. In de derde plaats is door middel van een expert-survey een aantal vragen omtrent het feitelijk functioneren van het 'eigen' burgemeestersambt voorgelegd aan een aantal deskundigen per onderzocht land.

Om het onderzoek enigszins te stroomlijnen, hebben wij het onderzoek aan de hand van een twaalfstal deelvragen onderverdeeld, sommige vragen formeelwettelijke, andere bestuurskundig van aard. De gegeven antwoorden op die 12 vragen gaven aanleiding tot clustering in de hiervoor al genoemde vier thema's. In deel C van dit onderzoek is per thema aangegeven welke deelvragen daarin worden behandeld.

3. Dankwoord

De onderzoekers danken Dominique de Haas en Bregje Tingen, beiden voor dit onderzoek student-assistent aan de Rijksuniversiteit Groningen, voor het verzamelen en doornemen van de - soms moeilijk vindbare - literatuur.

Deel B. Algemene opmerkingen over het lokaal bestuur in de onderzochte landen

1. Duitsland

1.1 Federale vertrekpunten

De Bondsrepubliek Duitsland is een staat met een federale structuur en omvat dertien deelstaten en drie stadstaten. De Duitse Grondwet kent geen specifieke bepaling die gemeenten als het ware ‘in het leven roept’. Wel schrijft art. 28 van de Duitse Grondwet voor dat zowel de deelstaten zelf als de daarin gelegen gemeenten een volksvertegenwoordiging kennen die door vrije en algemene verkiezingen tot stand komt.² Hetzelfde artikel geeft in lid 2 aan dat gemeenten onder eigen verantwoordelijkheid aangelegenheden ter hand kunnen nemen, zulks overigens binnen de kaders van de wet. De deelstaten hebben op hun grondgebied de vrijheid om het bestuur van de inliggende gemeenten vorm te geven. Het federale karakter van de Duitse Grondwet heeft derhalve in hoge mate gevolgen voor de wijze waarop het lokaal bestuur in Duitsland is ingericht. Nu elk van de deelstaten bevoegd geacht wordt het lokaal bestuur naar eigen inzichten in te richten, zorgt dit vrijwel vanzelf tot verschillen per deelstaat. Bevoegdheden tussen de bestuurslagen kunnen per deelstaat van elkaar verschillen. Deze diversiteit zien wij ook terug in de positie van burgemeesters.

1.2 Diversiteit in vorm en omvang

Duitsland kent een grote verscheidenheid aan gemeenten.³ In sommige deelstaten hebben de gemeenten een relatief grote omvang. Dat is bijvoorbeeld het geval in Noordrijn-Westfalen waar gemeenten gemiddeld 45.500 inwoners tellen. In de deelstaten Rijnland-Palts en Mecklenburg-Voor-Pommeren ligt dat gemiddelde onder 2.000. Maar dit is niet de enige vorm diversiteit.

Gemeenten hebben op het terrein van samenwerking met buurgemeenten vrijheden. Veel gemeenten werken samen in zogeheten ‘Gemeindeverbände’ en/of in een zogeheten Landkreis.⁴ Maar verplicht is dat niet. Vooral (middel)grote steden zien daar van af en zijn dan Kreisfreie Städte. En dan zijn er ten slotte ook steden die niet in landsverband, maar als Stadstaat functioneren. Dat zijn de steden Bremen, Hamburg en Berlijn.⁵ Ten slotte verschillen de gemeenten per deelstaat ook nog in de wijze waarop de organen van de gemeente ten opzichte van elkaar functioneren. In dit verband kon van oudsher een viertal bestuursmodellen worden onderscheiden.⁶ Het gaat dan achtereenvolgens om:⁷

- De Magistraatsstructuur (Hessen)

² Paul Bovend’ Eert en Marten Burkens, The Federal Republic of Germany, in: Leonard Besselink e.a. (red), Constitutional Law of the EU Member States, Deventer 2014, blz. 684-685

³ Zie hiervoor J.L.W. Broeksteeg, De direct gekozen burgemeester in Duitsland, Den Haag 2007, blz. 17-18

⁴ Hierover ook: Eike Michael Frenzel, Local governance in Germany. An indispensable level of EU governance, in: Carlo Panara/Michael Varney (ed), Local Government in Europe. The ‘fourth level’ in the EU multilayered system of governance. London 2013 blz. 98-100.

⁵ Gelet op de bijzondere positie van deze steden blijven deze in dit onderzoek buiten beeld.

⁶ Broeksteeg blz. 19.

⁷ Broeksteeg blz. 19-21

- De Noord-Duitse raadsstructuur (Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen)
- De Zuid-Duitse raadsstructuur (Baden-Württemberg, Beieren)
- De burgemeesterstructuur (Rijnland-Palts, Saarland)

In deze modellen is telkens sprake van een andere verhouding tussen de gekozen volksvertegenwoordiging, het dagelijks bestuur, de ambtelijke organisatie en de burgemeester, en daarmee corresponderend is ook steeds sprake van verschillen in hun taken en bevoegdheden. Naar huidige staatsrechtelijke maatstaven zijn de verschillende modellen minder relevant, aangezien het Zuid-Duitse model domineert. Oorzaak hiervan was de in de jaren '90 van de 20^{ste} eeuw federaal geuite wens om het lokaal bestuur te hervormen. Als gevolg hiervan hanteren alle deelstaten het Zuid-Duitse model.⁸

1.3 Democratisering

Broeksteeg heeft in zijn onderzoek beschreven hoe vanaf de Duitse eenwording een proces van democratisering op gang kwam. Dat proces heeft op meerdere fronten gevolgen gehad. Zo zijn de verschillen tussen de deelstaten sterk verminderd en mag de hierboven aangeduide Zuid-Duitse raadsstructuur als uitgangspunt worden beschouwd.⁹ Achtergrond van deze ontwikkeling was de wens van veel deelstaten om tot de invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester over te gaan. Ondanks dit proces van unificatie en de duiding van het Zuid-Duitse model als zogeheten 'Leitverfassung', bestaan er ook vandaag de dag nog aanmerkelijke verschillen in de wijze waarop de gemeenten in deze deelstaten zijn ingericht.

2. Engeland

2.1 Het Verenigd Koninkrijk als eenheidsstaat

Het Verenigd Koninkrijk is een eenheidsstaat. Binnen deze staat hebben Schotland, Wales en Noord-Ierland een bijzondere positie. Deze landsdelen beschikken over eigen bevoegdheden op wetgevend, bestuurlijk en soms ook rechtsprekend terrein.¹⁰ Die positie is als gevolg van een bijzonder proces dat bekend staat onder de naam 'devolution' in de laatste jaren verder versterkt. Voor zover dit proces raakt aan de plaatsbepaling van het lokaal bestuur, zullen we de gevolgen van deze ontwikkeling op hoofdlijnen duiden.

Het is in algemene zin niet eenvoudig om in kort bestek de hoofdlijnen van de inrichting van het lokaal bestuur in het Verenigd Koninkrijk te schetsen. Dat heeft te maken met een aantal bijzondere facetten van het Britse staatsrecht. In de eerste plaats valt in dit verband te wijzen op de afwezigheid van een geschreven Grondwet, waarin de grondtrekken van de staatsinrichting zijn vormgegeven. Het lokaal bestuur ontbeert specifieke constitutionele bescherming.¹¹

⁸ Zie hiervoor tevens par 3.2.1 op blz. 27 van dit onderzoek.

⁹ Broeksteeg, a.w. blz. 19. Wellicht een tikje genuanceerder: Bovend' Eert en Burkens, die nu nog twee modellen onderscheiden, te weten de 'Magistratsverfassung' en de 'Suddeutsche Ratsverfassung', a.w. blz. 685.

¹⁰ Dat geldt voor Schotland. Wales heeft bijvoorbeeld geen rechtsprekende bevoegdheden en op wetgevend terrein slechts op bepaalde gebieden. Zie Mark Elliott & Robert Thomas, *Public Law*, Oxford 2011, blz. 272.

¹¹ Zie Michael Varney, *Local Government in England: Localism delivered?*, in: Carlo Panara/Michel Varney (ed), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multileveled system of governance*, London 2013, blz. 330.

Een tweede opmerking die in dit verband gemaakt kan worden heeft betrekking op de consequenties van het beginsel van 'parliamentary sovereignty'. Dit begrip is in het Britse staatsrecht zo dominant dat het daarmee andere potentiële kernwaarden van het staatsbestel op voorhand onderdrukt. Het staat de wetgever in wezen vrij om bij zogeheten *Act of Parliament* het lokaal bestuur in te richten. Beide hierboven genoemde aspecten dragen er toe bij dat een constitutionele traditie waarin het lokaal bestuur vanuit vaste waarden of beginselen tegemoet wordt getreden ontbreekt.¹²

2.2 Wildgroei in het bestuur op lokaal niveau

Het lokaal bestuur in het Verenigd Koninkrijk kent geen eenduidige structuur. En eenvoudig is het ook niet.¹³ Naast gemeenteraden functioneren tal van organen en instanties die delen van de publieke taak op lokaal niveau uitoefenen. Het is de reden waarom men wel sprak van een 'patchwork of local authorities'. Tot ver in de jaren '80 van de 20^{ste} eeuw was ook sprake van een grote mate van wildgroei. Zozeer zelfs dat sommigen de gang van zaken aanduiden als een 'mushrooming of non-elected public bodies'.¹⁴ De centrale overheid bediende zich van talloze publieke lichamen om op lokaal niveau actief te zijn. Daartussen bevonden zich op vele plekken regionale bestuurslagen waarvan de exacte taak en plaatsbepaling onder andere ten opzichte van het lokale bestuur alerminst helder was. Tot grote tevredenheid leidde dit niet. Dit gegeven vormde in het midden van de jaren '90 de opmaat voor verandering.

2.3 Devolution

Er is een aantal ontwikkelingen geweest dat van grote betekenis was voor de bestuurlijke inrichting van het Britse Koninkrijk. De eerste die we in dit verband noemen is het hierboven reeds genoemde proces van 'devolution'. Men wenste vanaf de jaren '70 van de 20^{ste} eeuw een uitdrukkelijker plek te geven aan Schotland, Wales en Noord-Ierland. Midden jaren '90 vormde 'devolution' een belangrijk onderwerp van de staatsrechtelijke hervormingen van de kabinetten-Blair.¹⁵ Deze ontwikkeling heeft er mede toe geleid dat de verschillen op het punt van de inrichting van het lokale bestuur tussen de delen van het Verenigd Koninkrijk eerder zijn vergroot dan verkleind.¹⁶ In Schotland en Wales is sinds het begin van de jaren '70 van de 20^{ste} eeuw sprake van zogeheten 'single tier' lokaal bestuur, dat wil zeggen een stelsel met een enkele lokale bestuurslaag.¹⁷ Juist omwille van deze verschillen laten we in het kader van dit onderzoek Schotland, Wales en Noord-Ierland buiten beschouwing en concentreren we ons op de situatie in Engeland.¹⁸

¹² Zie Roel de Lange, *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, in: Leonard Besselink e.a. (red), *Constitutional law of the EU Member States*, Deventer 2014, blz 1681.

¹³ Ian Leigh, *Local government and political constitution*, P.L. 2014, jan, blz. 43-55.

¹⁴ Nicolas Dobson, *Democratic renewal and local government: promises to keep*, in: *Journal of Local Government Law*, 1999, (3), 47-53.

¹⁵ De Lange, a.w. blz. 1685.

¹⁶ Zie in deze zin: Abimbola A. Olowofoyoku, *Decentralising the UK: the federal argument*, in: *Edinburgh Law Review* 1999 3(1) 57-84. Over de precieze verschillen: John Alder, *Constitutional en Administrative Law*, tenth edition, blz. 358.

¹⁷ Zie Stephen Baily and Mark Elliott, *Taking local government seriously: democracy, autonomy and the constitution*, in: *Cambridge Law Journal*, 2009, blz. 5.

¹⁸ Juist de verder 'verzelfstandiging van Schotland, Wales en Noord Ierland heeft in Engeland geleid tot wat men daar uitdrukt als de 'English question', ook wel 'West Lothian question' genoemd. Dat wil zeggen de specifieke constitutionele positie van Engeland als onderdeel van het Verenigd Koninkrijk. Hierover beknopt: De Lange, a.w. blz. 1686-1687

2.4 Naar een eenlaags model?

In de meeste delen van Engeland gold lange tijd een zogeheten 'two tier' stelsel met daarin zogeheten 'counties' onderverdeeld in kleinere 'districts'.¹⁹ Tussen 1992 en 1996 werd het districtsbestuur in een viertal counties afgeschaft en was daar voortaan sprake van een eenlaagse bestuursautoriteit (*unitary authority*).²⁰ In dezelfde tijd werden er door het land heen 50 'unitary districts' in het leven geroepen. De counties werden in deze gebieden geschrapt.²¹ Deze ontwikkeling werd nog eens kracht bijgezet door de *Local Government Involvement in Public Health Act* uit 2007 waarin uitdrukkelijk het eenlaagse bestuursmodel als leidend vertrekpunt werd geformuleerd. Maar daarmee was het hervormingsproces nog niet afgerond. Op grond van de *Local Democracy, Economic, Development and Construction Act* uit 2009 (LDEDCA) werd het mogelijk om in grootstedelijke gebieden tot een zogeheten 'combined authority' over te gaan.

2.5 Inrichting van het lokaal bestuur in Engeland

De zojuist genoemde wetgeving was ingegeven door de gedachte om het lokaal bestuur te decentraliseren en te versterken. We laten hier in het midden of dat proces geslaagd is. We kunnen wel constateren dat de hervormingen op zichzelf niet hebben geleid tot een overzichtelijk, uniform en helder stelsel van lokaal bestuur. Integendeel. De situatie in Engeland is nu ongeveer zo:²²

- Er bestaan ruim 350 'principal authorities', dat wil zeggen lokale bestuursorganen waaraan bevoegdheden zijn toegekend.
- De stad Londen kent een afzonderlijk regime met twee bestuurslagen, te weten *the Greater London Authority* en daaronder 32 *London Borough Councils* en de *The City of London Corporation*.
- Er zijn meer dan 30 zogeheten *Metropolitan District Councils* met een eenlaagse (single tier) bestuursstructuur.
- Er zijn ruim 50 *unitary councils* met een eveneens eenlaagse structuur.
- Er zijn bijna 30 *non-metropolitan County Councils* met daaronder als tweede laag 201 *non-metropolitan district councils*.
- En ten slotte zijn er 6 'combined authorities' die optreden krachtens de LDEDCA.

3. België²³

3.1 De Belgische staat in ontwikkeling

België ontstond in 1831 als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, bestaande uit de centrale overheid, provincies en gemeenten. Sinds 1970 is België geen eenheidsstaat meer. Door middel van vijf opeenvolgende staats hervormingen in de periode 1970-2001

¹⁹ Behalve in de zogeheten 'shires' van Engeland.

²⁰ Varney, a.w. blz. 342.

²¹ Ibidem.

²² Het betreft hier de situatie in 2010. Zie het schema bij David Wilson/Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, 5^{de} druk 2011 blz. 86. Wales heeft 22 (unitary) councils, Schotland 32.

²³ Patrick Populier, *Belgium*, in Leonard Besselink e.a. (red), *Constitutional law of the EU Member States*, Deventer 2014 blz. 65-119, en André Alen/Koen Muyle, *Handboek van het Belgische staatsrecht*, Wolters Kluwer Belgium, 2011, pp. 197 e.v.

transformeerde België in een federale staat. Art. 1 van de Grondwet luidt sinds 1993: “België is een federale Staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten”. De overheidsbevoegdheden zijn nu verdeeld over de Belgische centrale overheid aan de ene kant en de gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitstalige) aan de andere kant. Daarnaast zijn er de provincies en gemeenten met eigen bevoegdheden.

De provincies en gemeenten zijn meer dan alleen maar territoriale onderdelen van de staat als geheel. De Grondwet noemt de provincies en gemeenten onmiddellijk na de opsomming van de drie federale staatsmachten, de gemeenschappen en de gewesten. Daarmee kunnen zij worden getypeerd als zelfstandige politieke lichamen met rechts-persoonlijkheid, zij het dat zij als ‘ondergeschikte’ besturen moeten worden aange-merkt. De Grondwet noemt in art. 165 nog een derde vorm van gedecentraliseerd bestuur: de wetgever kan agglomeraties en federaties van gemeenten oprichten en hun organisatie en bevoegdheden bepalen. Deze figuur was bedoeld om de oplossing van bovenlokale problemen in een institutioneel vat te gieten, maar is slechts toegepast voor de instelling van een Brusselse agglomeratie. Als laatste worden binnengemeentelijke territoriale organen erkend.

3.2 Wettelijke contouren van het lokaal bestuur

Art. 162 lid 1 GW bepaalt dat de provinciale en gemeentelijke instellingen bij wet worden geregeld. Op grond van een specifieke wet van 13 juli 2001, houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, berust de bevoegdheid tot organieke wetgeving over de ondergeschikte besturen sinds 2002 bij de gewesten. Zij hebben de bevoegdheid tot regeling van de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheden, de werking, en de verkiezing van de gemeentelijke instellingen en organen. Het belangrijkste document voor de lokale besturen in Vlaanderen is het door het Vlaamse parlement vastgestelde Gemeentedecreet van 15 juli 2005, laatstelijk gewijzigd per 1 juni 2009.

De gemeenten zijn belast met uitsluitend gemeentelijke belangen (art 41,1 en 162,2 GW). Het Gemeentedecreet formuleert dit in art. 2 nader: “De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijke gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen”. Onder voorbehoud van de normenhierarchie beschikken gemeenten dus over de bevoegdheid om als eerste te bepalen wat onder het plaatselijke belang valt. Deze op het beginsel van lokale autonomie gebaseerde onbepaalde bevoegdheidssfeer is echter niet onbeperkt. In de eerste plaats kunnen de federale regering, de gemeenschappen en de gewesten taken en verplichtingen aan gemeenten opleggen en hen belasten met de uitvoering van hun wettelijke regels en besluiten. Ook kunnen aangelegenheden aan gemeenten worden onttrokken. Dat kan door een ander overheidsorgaan aan te wijzen of een onderwerp dermate volledig te regelen dat er geen ruimte meer is voor lokaal optreden. De gemeentelijke verordenende bevoegdheid is met andere woorden uitgesloten wanneer een hogere regeling en daarmee verbonden uitvoeringsbesluiten een dermate gedetailleerd en systematisch uitgewerkt geheel vormen dat aangenomen moet worden dat de hogere overheid zich de betrokken kwestie heeft voorbehouden. De rol van gemeenten is in de loop der tijden in sterke mate teruggebracht tot medebewind, d.w.z. een sterke mate van betrokkenheid bij het beleid van hogere overheden. Daarmee vervullen de lokale bestuursorganen feitelijk een

dubbele rol: de behartiging van het lokale belang en het meewerken aan de uitvoering van hogere belangen.

Overigens kent de Grondwet rechtstreeks twee bevoegdheden toe aan gemeenten. Dat betreft het beheer van de burgerlijke stand (art. 164) en de erkenning van een bij wet te regelen gemeentelijke bevoegdheid inzake de lokale politie (art. 184).

Ook na de staatshervorming van 2001, waarbij vanaf 2002 de gewesten bevoegd zijn de inrichting en werking van de gemeenten te regelen, kennen de gemeenten een driedelige structuur: een voor zes jaar direct gekozen gemeenteraad, een door en uit de raad als volksvertegenwoordiging gekozen uitvoerend college van burgemeester en schepenen en de door de gewestregering uit de raad voor zes jaar benoemde burgemeester als hoofd van het uitvoerend orgaan. Het decentrale bestuur kent daarmee een monistische inrichting.

Vastgesteld kan worden dat ook de Belgische federale staat decentralisatie kent. Grondwet en federale wetgever verlenen een zekere mate van autonome beslissingsbevoegdheid aan lichamen en organen die daarvoor over rechtspersoonlijkheid beschikken. Het beginsel van de lokale autonomie veronderstelt dat de lokale overheden elke aangelegenheid aan zich kunnen trekken waarvan zij menen dat dit tot hun belang behoort en daarover naar eigen inzicht kunnen besluiten. Uit een oogpunt van goed bestuur van het geheel en op grond van de geldende normenhiërarchie heeft de wetgever ook grenzen gesteld aan de decentrale autonomie en vormen van controle en toezicht ingevoerd. De autonome bevoegdheid van gemeenten om het lokale belang te behartigen wordt in dat licht in evenwicht gehouden door de uitoefening van bestuurlijk toezicht op zowel de legaliteit als de opportuniteit (recht- en doelmatigheid) van lokale verordeningen en besluiten. Dit toezicht wordt in hoofdzaak uitgeoefend door de Gewesten. Daarnaast is er rechterlijk 'wettigheidtoezicht'. De lokale besluiten en verordeningen mogen niet in strijd zijn met een hogere regeling.

3.3 De inrichting van het lokaal bestuur

De gemeenten kennen een driedelige bestuursstructuur: zij worden bestuurd door de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, en de burgemeester. Het aantal leden van raad staat in een wettelijk vastgelegde verhouding tot het aantal inwoners (7-55). De gemeenteraad wordt rechtstreeks gekozen door de kiesgerechtigde bevolking voor een periode van zes jaar. Ontbinding is niet mogelijk. De raad is het beslissende en wetgevende orgaan. Het 'schepencollege' wordt verkozen door en uit de gemeenteraad. Ook het aantal schepenen is gekoppeld aan het aantal inwoners (2-10). Op grond van art 11bis van de Grondwet moet het college worden samengesteld uit verschillende geslachten. Het mandaat van het college loopt gelijk op met dat van de raad. Het college is het uitvoerend orgaan van de raad en is tevens belast met het dagelijks bestuur, het beheer van de gemeentegoederen en het toezicht op de gemeentelijke administratie en instellingen. De burgemeester is hoofd van de gemeente, voorzitter van de gemeenteraad (wel kan sinds 2007 in Vlaanderen de raad een eigen voorzitter kiezen) en voorzitter en stemgerechtigd lid van het schepencollege. Hij beschikt over 'de handtekening van het college', is hoofd van de lokale politie voor het bestuurlijke deel en beschikt over uitvoerende bevoegdheden. De burgemeester wordt – in beginsel uit de raad - benoemd door de gewestelijke regering voor dezelfde periode als de direct gekozen raad. Daarmee is hij de vertegenwoordiger van het centrale bestuur en heeft de gewestelijke regering een zekere disciplinaire bevoegdheid over hem.

Gemeenten krijgen financiële middelen van het gewest. Art. 170 Grondwet geeft gemeenten daarnaast de bevoegdheid om via belastingheffing eigen middelen te werven. Art. 42, par. 2 GD is helder over de positie van de raad: “De gemeenteraad bepaalt het beleid van de gemeente en kan daartoe algemene regels vaststellen”. Een interessante bepaling in dat verband is nog art. 3 van het Vlaamse Gemeentelijk Decreet. Deze bepaling schrijft voor dat gemeenten een burger nabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van de gemeentelijke bevoegdheden verzekeren. Zij betrekken de inwoners zoveel mogelijk bij het beleid en zorgen voor openheid van bestuur.

4. Denemarken

4.1 Inleiding

Het Koninkrijk Denemarken bestaat uit drie delen: Denemarken (in Europa), Groenland en de Faeröer-eilanden. Groenland en de Faeröer hebben een sterk autonome staatsrechtelijke positie, en blijven hier om die reden verder buiten beschouwing. Met een oppervlakte van 43.094 km² is Denemarken iets groter dan Nederland (41.543 km²). Het inwonertal ligt echter beduidend lager: Denemarken had in 2015 5.581.503 inwoners, ongeveer een derde dus van het aantal inwoners van Nederland. Denemarken is een van de meest welvarende landen ter wereld; in een internationale ranking uit 2014 neemt het land de vierde plaats in, slechts voorafgegaan door resp. Noorwegen, Zwitserland en Nieuw Zeeland. Nederland staat in diezelfde ranking op plaats negen.²⁴

Denemarken is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Decentrale overheden, met name de gemeenten spelen een belangrijke rol binnen de Deense staatsinrichting. Zij zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de uitgaven in de publieke sector en langs die maatstaf gemeten is de decentralisatie in Denemarken als sterk te kwalificeren. Op het terrein van de decentralisatie is Denemarken sinds de jaren 70 van de vorige eeuw sterk in ontwikkeling. Het heeft twee zeer ingrijpende herzieningen van het decentraal bestuur gekend, de eerste in 1970, de tweede in 2007. Beide werden gekenmerkt door een opschaling en een herverdeling en concentratie van het takenpakket.

Het land is sinds 1 januari 2007 onderverdeeld in 5 regio's (*regioner*) en 98 gemeenten (*kommuner*). De 5 regio's kwamen in de plaats van 13 *ambter* die werden afgeschaft. Op gemeentelijk niveau vond een grote opschaling plaats. Vóór 1 januari 2007 kende Denemarken nog 271 gemeenten. In het algemeen kan worden gesteld dat in 2007 de macht van gemeenten aanzienlijk toenam, terwijl de positie van de regio's ten opzichte van hun voorgangers als zwakker kan worden getypeerd: bevoegdheden werden in 2007 herverkaveld over het rijk en de gemeenten en de bevoegdheid om eigen belastingen te heffen verdween.

Tussen de regio's en de gemeenten bestaat geen hiërarchische relatie. Regio's en gemeenten onderscheiden zich van elkaar door een verschil in taken en verantwoordelijkheden. Er zijn dus niet drie maar twee bestuurslagen.²⁵

²⁴ Legatum prosperity index 2014; <http://www.li.com/activities/publications/2014-legatum-prosperity-index>.

²⁵ The Danish Local Government System, 2009, p. 4.

4.2 De wijzigingen in de decentrale structuur van 2007

Denemarken kent, als gezegd, een relatief sterke decentralisatie. Sinds de jaren 70 van de vorige eeuw zijn in toenemende mate publieke taken gedecentraliseerd. Ook de financiële zelfstandigheid nam, als gevolg van een stelselwijziging in 1970, toe. Decentrale overheden, in het bijzonder gemeenten, kregen daardoor zowel in de bevoegdheden-sfeer als in de financiële sfeer meer eigen verantwoordelijkheid en een grotere mate van vrijheid en zelfstandigheid. De opkomst van de verzorgingsstaat en het accent op decentralisatie leidden sinds 1970 tot voortdurende aandacht voor de vraag hoe de organisatorische en institutionele vormgeving van de decentrale overheden kon blijven aansluiten bij het toegenomen en toenemende takenpakket.

Een daartoe ingestelde commissie adviseerde in januari 2004 dat een herziening van de vormgeving van de publieke sector noodzakelijk was. De commissie constateerde twee hoofdproblemen:

- 1) een onduidelijke verdeling van bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen en organen, met als gevolg onduidelijkheid over de vraag wie precies ten aanzien van wat bevoegd was, en
- 2) een schaalprobleem: administratieve eenheden die te klein waren voor een goede vervulling van het steeds verder toegenomen takenpakket.

Het leidde, als gezegd, tot een opschaling van gemeenten, de vervanging van de *ambter* door regio's en een helderder verdeling van bevoegdheden tussen Rijk, regio's en gemeenten, met een bijpassende financiële vormgeving.

Als benedengrens voor de nieuwe gemeenten werd een inwonertal van 20.000 vastgesteld. Gemeenten met een lager inwonertal moesten fuseren of een samenwerkingsverband met naburige gemeenten aangaan zo dat het gezamenlijk inwonertal van het samenwerkingsverband op ten minste 30 000 uitkwam. In het overgrote deel van de gevallen lukt dit zonder grote problemen.²⁶ Wel werden in 12 van de oude gemeenten lokale referenda georganiseerd. In 2005 werden door de 'nieuwe' gemeenten voorstellen gedaan voor nieuwe gemeentenamen en voor het aantal raadsleden.²⁷ Met het oog op de samenvoeging werden nieuwe gemeenteraden al op 15 november 2015 gekozen. Zij kregen vervolgens een rol als 'integratiecommissies' om de samenvoeging verder voor te bereiden en te begeleiden. Deze commissies namen beslissingen over bijvoorbeeld het voorzieningenniveau, het budget, de gemeentelijke belastingen, de vormgeving van de administratie etc.

In rechtsvergelijkend perspectief behoorden de nieuw Deense gemeenten tot de grootste van Europa. Al weer wat ouder bronnenmateriaal (2005/2007) laat dat zien: 61,2% van de nieuwe Deense gemeenten kreeg een inwonertal tussen de 10.000 en 50.000, 28,6% tussen de 50.000 en de 100.000, en 6,1% boven de 100.000. Het gemiddelde inwonertal kwam uit op 55.200 inwoners. In Nederland kende op dat moment 71,3% van de gemeenten een inwonertal tussen de 10.000 en 50.000. 12,6% had een inwonertal tussen de 5.000 en de 10.000, 8,4% tussen de 50.000 en 100.000 en 5,6 % boven de

²⁶ Slechts 7 van de 98 nieuwe gemeenten kennen een inwonertal lager dan 20.000. (vóór 2007 hadden 206 van de 271 gemeenten minder inwoners dan 20.000). Het betreft hier vooral eilanden. De niet samengevoegde gemeenten zijn, zoals aangegeven, een samenwerkingsconstructie aangegaan.

²⁷ De Deense Gemeentewet laat gemeenten binnen bepaalde buitengrenzen de vrijheid te kiezen in het aantal volksvertegenwoordigers.

100.000. Het gemiddelde inwonertal lag op 34.900. Met name in een aantal zuidelijke Europese landen (Frankrijk, Spanje, Italië) lag en ligt het gemiddeld aantal inwoners beduidend lager (met in de genoemde jaren respectievelijk 1600, 5300 en 7200 inwoners), en is het aantal gemeenten dus ook veel hoger.

De Deense hervormingen leidden ook in het takenpakket tot verschuivingen. Gemeten naar de uitgaven nam het gemeentelijke takenpakket toe van 46% naar 48%. Ook de rijkstaken namen toe: van 40% naar 43%. Met name de ambter / regio's leverden met andere woorden taken in: zij gingen van 14% naar een 9%-aandeel in het totaal.

Wat betreft het takenpakket van gemeenten: dit lag vanouds op het terrein van welzijn, ouderenzorg, kinderopvang, primair onderwijs en sociale zekerheid, en taken op deze terreinen namen in 2007 verder toe, en werden bovendien uitgebreid met taken op het terrein van gezondheidszorg, werkgelegenheid, speciaal onderwijs, transport, integratie van vreemdelingen, natuur en milieu, ruimtelijke ordening, cultuur etc. Bovendien werden op gemeentelijk niveau voor burgers toegankelijke 'loketten' (*borgerservicecentre* / 'citizens service centres') in het leven te roepen waar men, onafhankelijk van de uiteindelijk beslissende bestuurlijke instantie, terecht kan.²⁸

Taken van de regio's liggen eerst en vooral op het terrein van de gezondheidszorg, meer in het bijzonder de ziekenhuizen, maar ook andere medische zorg. Daarnaast hebben de regio's taken op het terrein van ruimtelijke ordening, natuur en milieu, transport, en een aantal andere taken die het beste op regionale schaal vervuld kunnen worden. Financiering geschiedt vanuit het Rijk, met lokale cofinanciering vanuit de gemeenten. De Raad van Europa uitte als kritiekpunt in 2012 de gebrekkige eigen middelen van de regio's als gevolg van het (voortaan) ontbreken van de mogelijkheid van een eigen belastingheffing).

Een belangrijke doelstelling in 2007 betrof ook de verdere versterking van de lokale democratie. "Democracy will be strengthened as more political decisions are made locally. Efforts should be made to expand democracy so that the citizens can be more actively involved in the decisions. The municipalities of the future should find new ways to involve citizens and users in local decisions."²⁹ Daarbij stond de gedachte centraal dat grotere gemeenten met een groter takenpakket ook meer verantwoordelijkheden dragen waarop op lokaal niveau invloed kan worden uitgeoefend, en bovendien de soliditeit van de grotere gemeenten een terughoudender aansturing door het Rijk zou rechtvaardigen: geen nauwgezette controle maar sturing op doelen en door middel van het vaststellen van kaders. Ook het wegnemen van onduidelijkheden in de bevoegdheidsverdeling draagt bij aan een duidelijker, effectiever en democratischer bestuur.

4.3 Wet- en regelgeving

De Deense Grondwet uit 1953 (*Grundloven*) bevat opmerkelijk weinig bepalingen over de vormgeving van de decentralisatie. Het enige artikel dat hierover handelt, is artikel 82 Gw dat bepaalt dat het recht van gemeenten om hun eigen aangelegenheden onaf-

²⁸ Zo ligt de uitgifte van paspoorten en rijbewijzen formeel bij de politie, maar de aanvraag kan bij de gemeente worden gedaan.

²⁹ Agreement on a Structural Reform, aangehaald in: Local Government Denmark (2007), The Danish Local Government Reform.

hankelijk, zij het onder toezicht van het Rijk, te regelen, in de wet zal worden neergelegd.³⁰

De inrichting van gemeenten is neergelegd in de Deense Gemeentewet (*Lov om kommunernes styrelse*, ook wel aangeduid als: *Kommunestyrelsesloven*), die voor alle Deense gemeenten gelijkelijk geldt.³¹ Het kiesrecht is in een afzonderlijke wet geregeld, terwijl ook diverse wetgeving taken en bevoegdheden bij de gemeenten (en de regio's) neerlegt. De Deense Gemeentewet kent een achttal hoofdstukken, die achtereenvolgens handelen over: algemene bepalingen (hoofdstuk 1), de gemeenteraad (hoofdstuk 2), commissies (hoofdstuk 3), de voorzitter van de raad (hoofdstuk 4), de financiën (hoofdstuk 5), het toezicht van rijkswege (hoofdstuk 6), het toezicht door de minister van binnenlandse en economische zaken (hoofdstuk 7) en bijzondere bepalingen (hoofdstuk 8). Met in totaal 71 artikelen is de Deense Gemeentewet beduidend korter dan de Nederlandse.

4.4 De gemeentelijke organisatiestructuur

Het belangrijkste gemeentelijke orgaan is in elke gemeente de rechtstreeks gekozen gemeenteraad. Deze vormt uit zijn midden op basis van evenredigheid een aantal commissies die belast worden met de uitvoering van het gemeentelijke beleid op de onderscheiden beleidsterreinen. Welke commissies worden ingesteld kan per gemeente verschillen. Elke gemeente kent echter een door de wet verplicht voorgeschreven financiële commissie, die is samengesteld uit de voorzitters van de andere vaste commissies en de burgemeester, die er de voorzitter van is. De burgemeester zelf wordt eveneens door en uit de raad gekozen voor een periode van vier jaar. Hij is voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van de al genoemde financiële commissie en daarnaast het hoofd van het gemeentelijk ambtelijk bestuursapparaat. Intern vervult hij aldus een belangrijke en zwaarwegende positie. Hij beschikt daarentegen niet over eigen externe bevoegdheden, wat meebrengt dat zijn formele positie in rechtsvergelijkend perspectief gewoonlijk toch als 'zwak' wordt gekarakteriseerd.

De gemeenteraad wordt voor vier jaar gekozen op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Volgens art. 5 Gemeentewet ligt het aantal raadsleden voor de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners tussen 19 en de 31. Voor gemeenten met een inwonertal onder de 20.000 moet het tussen de 9 en de 31 liggen. De wet schrijft niet voor dat een bepaald inwonertal gekoppeld is aan een bepaald aantal raadsleden. Voor de hoofdstad Kopenhagen is het maximale aantal raadsleden in de Gemeentewet op 55 bepaald.³² De raadsverkiezingen vinden gewoonlijk plaats op de derde dinsdag in november, waarna in december de raad voor het eerst in nieuwe samenstelling samenkomt (art 6 lid 1). De verkiezingen vallen gewoonlijk niet samen met landelijke³³ of Europese verkiezingen. Er is geen mogelijkheid tot ontbinding of het houden van tussentijdse verkiezingen.

³⁰ "§ 82. Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov".

³¹ De positie van de regio's is te vinden in de 'Lov om regioner og om nedlæggelse af ambtskommuner, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstades Sygehusfælleskab.'

³² Voor Zuid-Jutland kunnen afzonderlijk regels worden gesteld met het oog op de vertegenwoordiging van de Duitse minderheid aldaar (art. 5 lid 4).

³³ In 2001 gebeurde dat wel; de opkomst, gemiddeld 70%, was toen ook significant hoger (85%).

Anders dan in Nederland (en sommige andere Scandinavische landen) kent Denemarken niet een met het college van B en W vergelijkbaar politiek dagelijks bestuur, al biedt de Deense Gemeentewet voor bepaalde met naam genoemde gemeenten wel de mogelijkheid iets vergelijkbaars in te stellen.³⁴ In plaats daarvan kan elke gemeenteraad er voor kiezen om per beleidsterrein een vaste commissie in te stellen, bestaande uit raadsleden. Die samenstelling geschiedt op basis van proportionaliteit/evenredigheid, en is om die reden minder politiek van samenstelling en karakter. De commissie kiest uit zijn midden een voorzitter aan wie in de praktijk nogal eens bevoegdheden van de commissie worden overgedragen. Deze raadscommissies zijn belast met de vormgeving en uitvoering van het door de raad op hoofdlijnen en in wetgeving vastgelegde beleid ten aanzien van een specifiek beleidsterrein. In de Gemeentewet is verplicht voorgeschreven een zogeheten financiële commissie in te stellen, die zoals de naam al aangeeft met het financiële beleid is belast en in die zin een overkoepelende functie heeft. Deze financiële commissie bestaat als gezegd uit de voorzitters van de overige commissies en staat onder het voorzitterschap van de burgemeester. Het is in de praktijk daarmee een met het dagelijks bestuur te vergelijken instituut.

³⁴ Alleen in Aarhus is daarvan momenteel gebruik gemaakt, eerder ook wel in meer gemeenten.

Deel C. Uitwerking van de positionering van de burgemeester

1. Inleidende opmerking

Aan de hand van een viertal thema's wordt in dit deel een nadere uitwerking gegeven van de positie van de burgemeester in de onderzochte landen. Per thema wordt een aantal deelvragen beantwoord.³⁵ Voor elk afzonderlijk thema gebeurt dat zoveel mogelijk per land. Voor België is een uitsplitsing gemaakt tussen de situatie in Vlaanderen en Wallonië en is er bijzondere aandacht voor de situatie in de Brusselse randgemeenten. Het accent is daarbij gelegd op de Vlaamse burgemeester. Zowel de formeelwettelijke situatie als de feitelijke praktijk komt steeds aan de orde.

De vier thema's betreffen achtereenvolgens:

- De aanstellingswijze van de burgemeester (paragraaf 2);
- De eigen bevoegdheden van de burgemeester alsmede zijn verhouding tot de andere gemeentelijke organen (paragraaf 3 en paragraaf 4);
- De positie van de burgemeester ten opzichte van andere (bovenlokale) organen en ten opzichte van de samenleving (paragraaf 5)
- De waarden die bijdragen aan de kwaliteit van het openbaar bestuur en de rol van de burgemeester daarbij (paragraaf 6 en 7)

2. Aanstellingswijze van de burgemeester

2.1 Deelvragen

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze formeelwettelijk gezien de burgemeesters in de te onderzoeken landen worden aangesteld. Is sprake van een (rechtstreekse) verkiezing of van benoeming, en door wie? Welke organen zijn bij de aanstelling formeel betrokken en in welke rol? Hoe groot is de formele invloed van de bevolking, al dan niet via haar vertegenwoordiging? Wat is de ambtstermijn van de burgemeester? Spelen wettelijke criteria een rol bij de beoordeling van de kandidaten, en zo ja, welke?³⁶

Hoe verloopt deze procedure in de praktijk? Hoe vindt selectie van kandidaten plaats? Welke actoren spelen bij de kandidaatstelling en in het benoemingsproces feitelijk een rol? Bij wie ligt het initiatief voor de aanstelling van een nieuwe burgemeester?³⁷

2.2 Duitsland

2.2.1 Kandidaatstelling

Alle Duitse deelstaten kennen een rechtstreeks gekozen burgemeester. De wijze waarop de deelstaten de verkiezing hebben geregeld, onder andere op het terrein van de ambtstermijn en de verdere positie van de burgemeester in het lokaal bestuur, verschilt per

³⁵ Een thema omvat soms meerdere deelvragen, soms een enkele deelvraag.

³⁶ Deelvraag 1 uit de onderzoeksopzet.

³⁷ Deelvraag 2 uit de onderzoeksopzet.

deelstaat.³⁸ Dat geldt ook voor de regelingen omtrent eventuele tussentijdse afzettingsprocedures.

Het electoraat bij de burgemeestersverkiezingen bestaat uit de meerderjarige inwoners van de betrokken gemeente. In vrijwel alle deelstaten kan een ieder zich kandideren, eventueel ook zonder binding aan een politieke partij. De leeftijdsgrenzen voor verkiezing zijn her en der wat verschillend. In sommige deelstaten geldt 25 jaar als minimumleeftijd (Baden-Württemberg), in andere 23 (Nedersaksen), of 21 (Saksen en Beieren). In Brandenburg geldt op dit punt een onderscheid tussen burgemeesters met, zoals dat heet, een 'ehrenamtliche' functie. Daarvoor geldt een minimumleeftijd van 18 jaar. Voor hun 'hauptamtlichen' collega's is in deze deelstaat de leeftijd bepaald op 26 jaar. Ook in de maximumleeftijd bestaan er verschillen. De meeste deelstaten kennen een maximumleeftijd van 65 jaar.³⁹

2.2.2 Zittingstermijnen

De zittingstermijnen van burgemeesters lopen uiteen van 5 tot 8 jaar. In enkele gevallen is sprake van een verkiezing die gelijktijdig verloopt met de verkiezing van de betrokken gemeenteraden. Daarvan is sprake in Noordrijn-Westfalen, Beieren, Saksen en Nedersaksen. In de andere deelstaten is de ambtstermijn van burgemeester langer dan de zittingsduur van de gemeenteraden. Dat is bijvoorbeeld het geval in Hessen (6 jaar), Baden-Württemberg (8 jaar), Saksen-Anhalt (7 jaar) en Saarland (8 jaar). Ten slotte is er een categorie deelstaten waar in dit verband sprake is van een 'dubbel' systeem, dat wat betreft toepassing afhankelijk is van de vraag of de burgemeester in de betreffende gemeente een volwaardige (hauptamtliche) functie heeft, of zijn ambt als nevenfunctie (ehrenamtlich) uitoefent. Tot de deelstaten die een dergelijk stelsel hanteren behoren Brandenburg, Mecklenburg-Voor-Pommeren, Rijnland-Palts, Sleeswijk-Holstein en Thüringen. De hauptamtliche burgemeesters kennen in deze landen een langere ambtstermijn (6-9 jaar) dan de ehrenamtliche collega's. De ambtstermijn van de laatstgenoemde categorie burgemeesters is gelijk aan die van de betreffende gemeenteraden. Er gelden in de deelstaten geen beperkingen omtrent het maximale aantal ambtstermijnen. Men kan zich, behoudens de genoemde grenzen voor de maximale leeftijd, onbeperkt verkiesbaar stellen.

2.2.3 Stelsels van verkiezingen

De verkiezing van de burgemeesters vindt doorgaans plaats op basis van een stelsel waarbij een 50%-meerderheid noodzakelijk is in de eerste ronde. In de tweede ronde strijden dan de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen behaalden. In Baden-Württemberg en Hessen verloopt de tweede ronde anders. Indien geen enkele kandidaat in de eerste ronde de vereiste 50% haalt, vindt daar een zogeheten 'Neuwahl' plaats waarbij alle kandidaten mee (kunnen) doen. Degene die dan de meeste stemmen behaalt, wint vervolgens de verkiezing.

³⁸ Zie in dit verband ook het onderzoek van Henk van der Kolk, Bas Denters en Angelika Vetter, *Direct gekozen burgemeesters in Duitsland. Een onderzoek naar de verkiezing, de institutionele positie en de feitelijke rol van burgemeesters in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg en Thüringen*. Twente/Stuttgart 2004.

³⁹ Zulks is het geval in: Baden-Württemberg, Nedersaksen, Saksen, Brandenburg. In Hessen is de maximumleeftijd bepaald op 67 jaar.

2.2.4 Ontslag

In de meeste deelstaten kunnen burgemeesters tussentijds tot ontslag worden gedwongen. Alleen in de deelstaten Beieren en de naastgelegen deelstaat Baden-Württemberg bestaat er geen specifieke procedure op dit punt en is van tussentijds gedwongen ontslag derhalve geen sprake. De regelingen op grond waarvan een zogeheten 'Abwahl' kan plaatsvinden verschillen per deelstaat. Er vallen een paar varianten te onderscheiden. De eerste vraag hierbij is wie een procedure tot afzetting in gang kan zetten. Ligt het initiatief bij de kiezers, of juist bij de betrokken gemeenten zelf? Beide gremia zijn altijd nodig om een dergelijke procedure van Abwahl succesvol tot stand te brengen. In de meeste staten wordt het initiatief tot een Abwahl overgelaten aan de betrokken gemeenteraden. Alleen in de deelstaten Brandenburg en Saksen kan het initiatief hiertoe ook uitgaan van de kiezers zelf.

Uit de aard der zaak is de procedure rondom een dergelijke Abwahl voorzien van de nodige waarborgen. In de eerste plaats geldt voor de besluitvorming in de gemeenteraden vrijwel in alle deelstaten een gekwalificeerde meerderheid. Alleen als daarvan sprake is, kan een voorstel tot Abwahl worden voorgelegd aan de kiezers. In sommige deelstaten geldt vervolgens een tweederde meerderheid van het aantal raadsleden; in andere staten geldt een driekwartmeerderheid. In Brandenburg en Thüringen geldt een normale meerderheid. Een tweede waarborg vinden we terug in de minimale hoeveelheid kiezers die voorgeschreven is om een dergelijke *Abwahl*-procedure geldend te laten zijn. De meeste deelstaten hanteren in dit verband een percentage van 30%. In de deelstaten Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen en Mecklenburg is dat 25%. In Brandenburg wordt voor de beoordeling van de mate van steun voor een inleidend verzoek vanuit de kiezers een onderscheid gemaakt naar gemeentegrootte. In gemeenten met minder dan 20.000 dient 20% van het electoraat zo'n verzoek te steunen; in gemeenten die groter zijn dan 60.000 inwoners is dat 15%. Bij de besluitvorming zelf geldt bij procedures van Abwahl een normale meerderheid van 50%. Voor dergelijke procedures van Abwahl gelden geen limitatieve of wettelijk voorgeschreven gronden. Het gaat hier om een algemeen, politiek gekleurd oordeel van het electoraat over het functioneren van de burgemeester die het zelf eerder heeft gekozen. Men trekt daarmee in wezen tussentijds het verleende mandaat in.

2.3 Engeland

2.3.1 Keuzevrijheden

Diversiteit lijkt maatstaf in het Engelse lokaal bestuur. Dat geldt ook voor de burgemeesters. Ze zijn er in soorten en maten. In de eerste plaats zijn er de burgemeesters die in elke lokale gemeenschap (behalve in de district councils) een representatieve, ceremoniële rol vervullen.⁴⁰ Dit zijn de zogeheten 'civic mayors' die door de raden zelf worden benoemd en als voorzitter er van optreden. Zij vervullen geen verdere bestuurlijke taken. Hun positie blijft in het kader van dit onderzoek verder buiten beschouwing.

Dan is er natuurlijk de 'Mayor of London' die als hoofd optreedt van de Greater London Authority (GLA). Dit orgaan is belast met het bestuur over de stad Londen op een aantal specifieke terreinen, waaronder transport.⁴¹ De GLA is vooral te beschouwen als een regionaal orgaan dat op een aantal terreinen bovenlokale belangen behartigt.

De GLA functioneert sedert 1999 op basis van de The Greater London Authority Act uit 1999. De GLA kent een uit 25 leden bestaande Assembly en een rechtstreeks gekozen

⁴⁰ District councils gelden niet als boroughs en kennen op grond hiervan geen mayor.

⁴¹ Varney, blz. 343

burgemeester. Diens verkiezing vindt eenmaal per vier jaren plaats door de bevolking van Londen gelijktijdig met de verkiezing van de Assembly.

Tot zover in zekere zin de eenvoud. Voor de andere lokale gemeenschappen dringt zich vooral een divers beeld op. De oorzaak daarvan is gelegen in de Local Government Act. De LGA gaat namelijk niet uit van een ideaaltypisch model. Het laat de betrokken gemeenschap in wezen de keuze uit drie nevensgeschikte modellen.⁴²

De LGA bepaalt daarover in art. 11 (local authority executives) het volgende:

(1) The executive of a local authority must take one of the forms specified in subsections (2) to (5).

(2) It may consist of—

(a) an elected mayor of the authority, and

(b) two or more councillors of the authority appointed to the executive by the elected mayor.

Such an executive is referred to in this Part as a mayor and cabinet executive.

(3) It may consist of—

(a) a councillor of the authority (referred to in this Part as the executive leader) elected as leader of the executive by the authority, and

(b) two or more councillors of the authority appointed to the executive by one of the following—

(i) the executive leader, or

(ii) the authority.

Such an executive is referred to in this Part as a leader and cabinet executive.

(4) It may consist of—

(a) an elected mayor of the authority, and

(b) an officer of the authority (referred to in this Part as the council manager) appointed to the executive by the authority.

Such an executive is referred to in this Part as a mayor and council manager executive.

(5) It may take any such form as may be prescribed in regulations made by the Secretary of State.

De wetgever biedt hier dus keuzevrijheid aan op twee punten. Dat is ten eerste de vraag of een rechtstreeks gekozen burgemeester als onderdeel van het bestuur wenselijk is. In de tweede plaats is dat de vorm waarin het (dagelijks) bestuur is gegoten. Opvallend is overigens ook de hierboven weergegeven bepaling van art. 11 lid 5. De minister van Binnenlandse Zaken is bevoegd op eigen kracht andere vormen van samenstelling van het bestuur te introduceren. Ook hieruit blijkt het weinig 'waardevaste' karakter van de organisatie van het lokaal bestuur in Engeland.

De modellen genoemd onder art. 11 lid 2 en art. 11 lid 4 gaan uit van een rechtstreeks gekozen burgemeester die zich hetzij kan laten bijstaan door aantal bestuurders dat hij zelf uitzoekt en benoemt (lid 2), hetzij door een speciaal daartoe benoemde functionaris uit het ambtelijk apparaat.

⁴² Jenkins a.w. blz 8 en Philipp Swann, Local Government, the modernising agenda, in: Journal of Planning & Environmental Law, 2000, supp (plus ça change) blz. 9-17.

2.3.2 Zittingstermijnen

De rechtstreeks gekozen burgemeesters hebben op grond van art 39 lid 6 LGA een zittingstermijn van vier jaren. Bij de verkiezingen geldt op grond van art. 42 LGA een stelsel waarin bij drie of meer kandidaten twee stemmen kunnen worden uitgebracht. De kiezer kan zowel een eerste voorkeurskandidaat aanwijzen, als een tweede. Dit laatste door middel van een zogeheten 'supplementary vote'. Dit stelsel maakt het mogelijk om in een enkelvoudige ronde tot de aanwijzing van een burgemeester te komen. De uitslag wordt dan uiteindelijk bepaald door middel van een 'first past the post'-stelsel.⁴³

2.3.3 Samenloop van functies

Behoudens voor burgemeesters die een ceremoniële rol vervullen, is het ambt van burgemeester een volwaardige publieke functie. Burgemeesters ontvangen voor hun werkzaamheden als boegbeeld van het uitvoerend gezag een normaal salaris. Er gelden geen beperkingen ten aanzien van de hoeveelheid ambtstermijnen voor een burgemeester. Wel zijn er wettelijke voorschriften over de samenloop van functies. Bij (gelijktijdige) verkiezingen voor de raden en de burgemeester is kandidaatstelling voor beide functies mogelijk. Art 40 van de LGA staat er echter aan in de weg om beide functies te combineren. Een 'dubbelfunctie' is niet mogelijk. Deze regeling sluit aan op de gedachte van een heldere positionering van het uitvoerend bestuur onder de LGA. Indien een kandidaat in een dergelijk geval gekozen is op beide posten, prevaleert de keuze voor het burgemeestersambt van rechtswege op grond van art 40 lid 4 jo lid 1 LGA.

2.3.4 De Mayor of London

Voor de burgemeester van Londen gelden nog enige bijzondere eisen. Zo moet hij op grond van art 20 GLAA 21 jaar zijn en een onderdaan van het Commonwealth, de Ierse Republiek of de Unie. Hij moet bovendien hetzij: a. kiesgerechtigd voor de council zijn, hetzij: b. bezitter van land of vastgoed in de Greater London Area zijn; hetzij: c. twaalf maanden lang hoofdzakelijk gewerkt hebben in het gebied van de GLA; hetzij: d. twaalf maanden gewoond hebben in het gebied van de GLA.

2.4 België

2.4.1 De benoemingswijze en zittingsduur in Vlaanderen

Art 59 Gemeentedecreet geeft aan dat de burgemeester door de Vlaamse regering wordt benoemd op voordracht van en uit de berkoenen voor de gemeenteraad. Daartoe moet een gedagtekende Akte van voordracht worden voorgelegd aan de gouverneur van de provincie. De Vlaamse regering gaat na of de voordracht ontvankelijk is. Om ontvankelijk te zijn moet de Akte ondertekend zijn door meer dan de helft van de verkozenen op de lijsten die aan de verkiezingen hebben deelgenomen, en door een meerderheid van de personen die op dezelfde lijst als de voorgedragen kandidaat zijn verkozen. De op de Akte vermelde burgemeesterskandidaat moet zich verzekerd hebben van de steun van de helft van de nieuwgekozen raadsleden en de helft van de raadsleden op de eigen lijst. Vaak is dat de lijsttrekker van de grootste partij. Wie in een Vlaamse gemeente de meeste stemmen behaalt, wordt in 75% van de gevallen uiteindelijk ook de burgemeester.⁴⁴ De reguliere benoemingstermijn bedraagt volgens art. 60 Gemeentedecreet zes jaar,

⁴³ Wilson en Game, a.w. blz. 115.

⁴⁴ H. Reynaert en B. Dobbelaere, De gemeente ont(k)leed. Wegwijs in uw gemeente, Vandenbroelle Brugge, 2006, p.28.

maar de coalitie kan een burgemeester tussentijds vervangen.

2.4.2 Beëindigingen van mandaten bij Vlaamse burgemeesters

Interessant is dat de Akte van voordracht tevens de einddatum van het mandaat van de kandidaat-burgemeester kan vermelden, met de naam van de persoon die hem zal opvolgen voor de resterende duur van het mandaat. In voorkomend geval is de burgemeester bij het bereiken van de einddatum van het mandaat van rechtswege ontslagnemend en wordt hij van rechtswege opgevolgd door de persoon die in de Akte als opvolger is vermeld.

Art 59 schrijft verder voor dat op eensluidend advies van de provincieraad de burgemeester buiten de gekozenen voor de gemeenteraad kan worden benoemd uit de gemeenteraadskiezers die minstens 25 jaar oud zijn. Een aldus benoemde burgemeester is stemgerechtigd in het college en heeft een raadgevende stem in de raad. Na de raadsverkiezingen blijft de aftredende burgemeester in functie tot de installatie van de nieuwe burgemeester.

2.4.3 De rechtspositie van burgemeesters in Vlaanderen

Buiten de hier geregelde vergoedingen mag de burgemeester geen aanvullende vergoedingen, wedden en presentiegelden genieten ten laste van de gemeente of gemeentelijke instellingen, aldus art. 70, par. 3 GD. Bijzonder is verder nog de regeling in art 70, par. 4 GD: de som van de reguliere wedde van de burgemeester, en de vergoedingen, wedden en presentiegelden uit andere dan uit zijn lokale mandaat uitgeoefende activiteiten mag niet hoger zijn dan anderhalf maal het bedrag van de vergoeding van de (Vlaamse) parlementsleden. Dat geldt ook voor inkomsten uit publieke functies. Als dit plafond wordt overschreden vindt een vermindering plaats van de inkomsten uit andere publieke ambten of andere politieke functies dan het burgemeesterlijke mandaat. De burgemeester moet de raad schriftelijk informeren over de bezoldigde nevenactiviteiten.

Een burgemeester mag zijn ambt niet combineren met een andere bestuurlijke functie, zoals minister, provinciebestuurder of het lidmaatschap van bijvoorbeeld de Raad van State. Wel mogelijk is het combineren van twee volksvertegenwoordigende functies of het combineren van een volksvertegenwoordigende functie met een bestuurlijk ambt bij een ander overheidslichaam. Dit is vastgelegd in het Statuut van de burgemeester. Dat deze combinatie relevant is, blijkt uit het feit dat bijna de helft van de burgemeesters ook een vertegenwoordigende functie op federaal of regionaal niveau uitoefent. Ongeveer 2/3 van alle Kamerleden vervult een functie als raadslid, schepen of burgemeester.⁴⁵ Dit grote aantal dubbelmandaten in Vlaanderen kan worden verklaard uit de beperkte inkomsten.⁴⁶ Daarnaast blijkt een plaatselijk mandaat een handig hulpmiddel bij de opbouw van een politieke carrière en als bonus bij verkiezingen. Ook biedt een parlementair mandaat goede mogelijkheden om een plaatselijke functie beter te kunnen uitoefenen (*Ackaert*). Dubbelmandaten zijn verder goed voor relevante netwerken en het aanzien van de lokale politiek. Er zijn uiteraard ook nadelen verbonden aan de cumulatie van publieke ambten, bijvoorbeeld het grote tijdsbeslag dat ten koste kan gaan van (een van) beide functies. Ook de schijn van belangenverstrengeling ligt op de loer en kan integriteitvragen uitlokken.

Bijzonder in relatie tot de rekrutering van de burgemeester is verder nog de regeling over familiebanden en diversiteit. Echtgenoten en bloedverwanten tot en met de tweede

⁴⁵ J. Ackaert, *Politiek in mijn gemeente*, Leuven/Brussel (Politeia), 2006, p. 120.

⁴⁶ A. Cachet e.a., *Buitenlandse burgemeesters bekeken*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002.

graad mogen niet met elkaar in eenzelfde gemeenteraad zitting hebben. Het verschil tussen het aantal mannen en vrouwen op een kieslijst voor de gemeenteraad mag niet meer dan één zijn en van de eerste drie kandidaten moet minstens één persoon van het andere geslacht zijn (art. 11 GD). Ook voor de colleges geldt deze regeling over familiebanden en moet minstens één lid van het andere geslacht zijn (art. 44, par. 3 en 4).

2.4.4 De burgemeesters in Wallonië

In Wallonië geldt sinds 2006 de nieuwe ‘Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation’. Deze wet regelt een afwijkende wijze van benoeming van de burgemeester. De burgemeester van een Waalse gemeente wordt niet langer benoemd door de gewestelijke overheid op voorstel van de partijen die de lokale coalitie vormen. De wet schrijft nadrukkelijk de aanwezigheid van een meerderheidscoalitie voor, waarvan de beoogde burgemeester deel dient uit te maken.

De benoemingsprocedure kent drie fasen. De eerste fase begint na de raadsverkiezingen met de onderhandelingen om een coalitie te vormen. Zodra er een akkoord is bereikt wordt vervolgens bezien welke lijst van de coalitievormende partijen de meeste stemmen heeft gehaald. Tot slot wordt de kandidaat die op die lijst de meeste stemmen heeft gehaald, automatisch voorgedragen voor de benoeming als burgemeester.

Deze procedure geeft de kiezer meer invloed op de keuze van de burgemeester. Die invloed is niet groot, omdat primair wordt gestemd op kandidaten voor de gemeenteraad, maar is in die zin reëel dat na de vorming van een coalitie en de bepaling van de grootste coalitiepartner partijen geen invloed meer hebben op de keuze van de burgemeester. De in de raad verkozen persoon met de meeste (voorkeur)stemmen op de lijst met de meeste stemmen binnen de gevormde meerderheidscoalitie wordt voorgedragen.

2.4.5 Burgemeesters in de Brusselse randgemeenten (Vlaamse rand)

In 2011 is een bijzondere procedure vastgesteld voor de benoeming van de burgemeesters in de zes randgemeenten (*Institutioneel Akkoord voor de zesde Staatshervorming, 11 oktober 2011*). De Akte van voordracht wordt bevestigd door een stemming in de gemeenteraad. Vanaf dat moment is de voorgedragene ‘aangewezen burgemeester’. De Vlaamse (gewest)regering heeft vanaf de ontvangst van het besluit van de raad 60 dagen de tijd om zijn benoemingsbevoegdheid uit te oefenen. Daarna is de benoeming, ook als de regering zich binnen die termijn niet heeft uitgesproken, definitief.

In het geval dat de regering de benoeming weigert, wordt de zaak aanhangig gemaakt bij de Algemene Vergadering van de Raad van State. Indien de Afdeling de weigering van de regering vernietigt, is de ‘aangewezen burgemeester’ definitief benoemd. Daarmee geldt de uitspraak van de Afdeling als het benoemingsbesluit. Indien de Afdeling de beslissing van de regering bevestigt, is de weigering definitief en moet de raad binnen dertig dagen een nieuwe voordracht doen. Dat kan dezelfde kandidaat zijn, waarmee allerlei complicaties kunnen ontstaan. Mogelijk is zelfs dat de aangewezen burgemeester niet wordt voorgedragen, maar wel de functie uitoefent.

2.5 Denemarken

De aanstelling van de burgemeester in Denemarken is betrekkelijk overzichtelijk. Er geldt een uniform systeem voor alle 98 gemeenten. De burgemeester wordt door de gemeenteraad uit zijn midden gekozen (art. 6 lid 2 jo art. 24 Gemeentewet). De burgemeester is gelijktijdig dus ook gemeenteraadslid en volksvertegenwoordiger, en is dus

in feite indirect gekozen. Om tot burgemeester te kunnen worden benoemd dient men dus in de eerste plaats als raadslid te worden verkozen.

De verkiezingen voor de volksvertegenwoordiging van zowel de regio's als de gemeenten zijn geregeld in de 'Lov om kommunale og regionale valg' (hierna: Kieswet). Hierin is bepaald dat het passieve kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen toekomt aan alle personen van 18 jaar en ouder, die woonachtig zijn in de betreffende gemeente en die hetzij de Deense nationaliteit hebben, hetzij onderdaan zijn van een andere lidstaat van de EU, hetzij inwoner zijn van IJsland of Noorwegen, hetzij een onafgebroken verblijf in Denemarken hebben gehad gedurende de 3 jaren voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen (art. 1 Kieswet). Dezelfde personen aan wie het passief kiesrecht toekomt, komt in beginsel ook het actief kiesrecht toe, met dien verstande dat het plegen van bepaalde strafbare feiten aan toekenning en uitoefening van het actief kiesrecht in de weg kan staan (art. 4 Kieswet).

De verkiezingen verlopen via het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, wat meebrengt dat gewoonlijk coalities moeten worden gevormd. Bij de eerste samenkomst van de nieuwe raad kiest de nieuwe raad uit zijn midden een voorzitter (art. 6 lid 2 Gemw). De voorzitter draagt de titel van burgemeester (art. 3 lid 3 Gemw). In de praktijk zal de burgemeester steeds voortkomen uit de (grootste partij van de) regerende coalitie.

De Gemeentewet schrijft voor dat niet tot burgemeester kunnen worden benoemd degenen die werkzaam zijn bij de gemeente (art. 6 lid 3 Gemw). De burgemeester wordt gekozen voor de zittingsduur van de gemeenteraad (4 jaar). Herverkiezing is mogelijk. Tussentijds ontslag niet - ook niet wanneer een meerderheid in de raad dat zou wensen - tenzij sprake is van het plegen van bepaalde strafbare feiten. Raadsleden zijn verplicht zich verkiesbaar te stellen voor het ambt van burgemeester (art. 7 lid 1 Gemw).

In de praktijk blijkt dat burgemeesters vaak personen zijn met een ruime ervaring in hetzij hun politieke partij hetzij de gemeenteraad. Veelal resulteert dit ook in een wat hogere gemiddelde leeftijd. Dit geeft burgemeesters vaak een zeker natuurlijk gezag, dat wenselijk wordt geacht voor de functie. De aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemende politieke partijen, lokale partijen en onafhankelijke kandidaten vormen allianties en de grootste groep kiest de voorzitter / burgemeester. Hoewel het meestal om coalities gaat, kwam het een enkele keer wel voor dat burgemeesters voortkwamen uit een partij die bij de verkiezingen de absolute meerderheid had gehaald, wat hen een zeer machtige positie verschafte.⁴⁷

In het verleden is in Scandinavische landen wel – op beperkte schaal – geëxperimenteerd met rechtstreeks verkozen burgemeesters. Op dit moment is van een dergelijke situatie in Denemarken geen sprake, en het Deense gemeenterecht lijkt zich in ieder geval voor wat betreft de institutionele setting eerder in een richting van standaardisering dan van differentiatie te bewegen.

Dat de ontwikkeling richting een rechtstreeks gekozen burgemeester in de Scandinavische landen minder prominent is dan in veel andere Europese landen wordt in de literatuur wel gekoppeld aan de eigen aard van de Scandinavische landen en hun stijl van bestuur. Er is een betrekkelijk lage graad van urbanisatie, een relatief geringe bevolkingsdichtheid en een zekere afstand tot de economie van de Europese Unie. De druk tot invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester zoals die in andere landen voor-

⁴⁷ Mike Goldsmith & Helge Larsen (2004), *Local Political Leadership: Nordic Style*, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28.1, p. 128.

komt, ter vervanging van de meer collectief georganiseerde Scandinavische stijl, zou daarom geringer zijn.⁴⁸

3. Eigen bevoegdheden en de verhouding tot andere gemeentelijke organen

3.1 Deelvragen

In deze paragraaf staan de bevoegdheden van de burgemeester centraal. Omdat hij vaak tevens lid of voorzitter is van andere gemeentelijke organen, komt in deze paragraaf ook zijn verhouding tot die organen aan de orde.

Vragen die in deze paragraaf centraal staan zijn: Over welke taken en bevoegdheden beschikken burgemeesters op basis van de op hen toepasselijke regelgeving? In het bijzonder: hebben zij wettelijke bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid? Kunnen burgemeesters de hun toekomstige bevoegdheden zelfstandig uitoefenen of zijn zij in juridische zin van de medewerking of instemming van andere organen afhankelijk? Zijn er wettelijke taken waarvoor geen bijzondere bevoegdheden zijn toegekend?⁴⁹

Voorts: Welke formele positie neemt de burgemeester in binnen en ten opzichte van het dagelijks bestuur? Wat is op hoofdlijnen de staatsrechtelijke positie van dit dagelijks bestuur in termen van aanstellingswijze, taken en bevoegdheden?⁵⁰

En ten slotte: Welke formele positie neemt de burgemeester in binnen en ten opzichte van de lokale volksvertegenwoordiging? Wat is op hoofdlijnen de staatsrechtelijke positie van de gemeenteraad in termen van aanstellingswijze, taken en bevoegdheden?⁵¹

Deze paragraaf is beperkt tot een schets van het formele wettelijke systeem. In een volgende paragraaf komt op basis van bestuurskundig onderzoek de feitelijke praktijk aan de orde.

3.2 Duitsland

3.2.1 Drie modellen

Samengevat zijn er drie vigerende modellen.⁵² Dat is ten eerste het model dat uitgaat van een enkelvoudige topstructuur in de vorm van de burgemeester. Tot de deelstaten die dit model als uitgangspunt hanteren behoren: Beieren, Baden-Württemberg en Noordrijn-Westfalen. Hierin is de burgemeester voorzitter van de raad, van de daaraan verbonden commissies en heeft de leiding ambtelijk apparaat. De burgemeester zit aan beide kanten 'aan de knoppen'. Er is aldus niet sprake van een strikte scheiding tussen de uitvoerende macht en de controlerende macht.

Daarnaast bestaat het zogeheten model met 'twee' toppen. Daarmee wordt bedoeld op een stelsel waarin raad en burgemeester naast elkaar staan. De burgemeester is daarbij voorzitter van de raad en heeft soms wel eigen bevoegdheden zoals in Brandenburg, en soms ook niet zoals in Nedersaksen. Het derde model, ten slotte, is dat van het 'collegiaal bestuur' dat in Hessen opgeld doet. Hierin is de burgemeester geen voorzitter van de

⁴⁸ Mike Goldsmith & Helge Larsen (2004), Local Political Leadership: Nordic Style, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28.1, p. 122 e.v.

⁴⁹ Dit is deelvraag 3 uit de onderzoeksopzet.

⁵⁰ Dit is deelvraag 5 uit de onderzoeksopzet.

⁵¹ Dit is deelvraag 6 uit de onderzoeksopzet.

⁵² Henk van der Kolk en Angelika Vetter, Als burgemeester in Duitsland. Ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten. Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004, blz. 10.

raad en heeft hij als burgemeester geen eigensoortige bevoegdheden. Die behoren toe aan het college dat onder zijn voorzitterschap staat.

3.2.2 Bevoegdheden

Over de specifieke bevoegdheden van Duitse burgemeesters valt in aanvulling hierop het volgende op te merken:

- Zij zijn doorgaans belast met de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten.
- In enkele deelstaten, met name Hessen en Baden-Württemberg, heeft de burgemeester de bevoegdheid besluiten die de raad heeft genomen op te schorten wegens strijd met de wet of, een mogelijk (ander) belang van de gemeente.⁵³
- In een flink aantal deelstaten bepaalt de burgemeester het werkterrein van de met hem, of naast hem werkende wethouders.⁵⁴ Dat is het geval in Saksen-Anhalt, Baden-Württemberg, Hessen, Beieren, Brandenburg, Nedersaksen, Sleeswijk-Holstein en Thüringen. In de andere deelstaten is op dit terrein sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgemeester en raad. In alle deelstaten, behalve Hessen, is de burgemeester bevoegd aanwijzingen te geven aan zijn wethouders. In de meeste deelstaten hebben wethouders niet de bevoegdheid om in de raad of elders een afwijkende mening kenbaar te maken. Dat is alleen anders in Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen en voor sommige situaties in Beieren en Rijnland-Palts.
- Burgemeesters hebben op het terrein van veiligheid, openbare orde, brandweertoezicht en calamiteiten bevoegdheden.⁵⁵ Die vloeien in hoofdzaak voort uit federale wetgeving, of wetgeving van de deelstaten. Een taak met betrekking tot het optreden van de politie is er niet. Wel heeft de burgemeester sturing op de zogeheten Ordnungspolizei. Dat is een vorm van lokaal (stads)toezicht.

3.2.3 Van parlementair model naar presidentieel stelsel

Het burgemeestersambt is in de afgelopen decennia stevig doorontwikkeld. Zoals beschreven, was in de hele Bondsrepubliek sprake van de introductie van een rechtstreeks gekozen burgemeester. Als gevolg hiervan zijn de relaties tussen de burgemeester en de betrokken gemeenteraad in een ander daglicht komen te staan. Een parlementair model maakte plaats voor een stelsel met presidentiële trekken. Uit het onderzoek van Broeksteeg kan echter niet worden afgeleid dat deze ontwikkeling heeft geleid tot een stevige politisering van het lokale bestuur in Duitsland. Het tegendeel is veeleer het geval. Het Duitse kiesstelsel zorgt, in combinatie met de gewoonte de verkiezing van de burgemeester niet als een primair partijpolitieke aangelegenheid te zien, voor een zekere matiging in dit opzicht. Bij de meeste burgemeesters is sprake van een fulltime functie. Dat is anders in die deelstaten die naast hauptamtliche burgemeesters ook ehrenamtliche burgemeesters kennen. Zoals het woord reeds doet vermoeden, is deze functie niet voltijds.

3.2.4 De burgemeester en de raad

De plaatsbepaling van de burgemeester ten opzichte van andere organen is afhankelijk van het model dat de deelstaten in hun eigen wetgeving hebben gekozen. Zoals beschre-

⁵³ Zie Denters en Van der Kolk, blz. 34-38.

⁵⁴ Zie hiervoor het schema op blz. 30 bij Van der Kolk en Vetter.

⁵⁵ Zie hiervoor: Website van de Politie dd 1 december 2003, A. van der Sluis, A. Cachet, R.M. Noppe/A.B. Ringeling.

ven, is de laatste decennia sprake geweest van een overgang naar direct gekozen burgemeesters. En dat proces heeft uiteraard gevolgen voor de verhouding tussen de burgemeester en andere organen op lokaal niveau. Ook op dit terrein geldt dat er tussen de deelstaten verschillen bestaan. In iets meer dan de helft van de deelstaten is de burgemeester gedurende het ambt lid en voorzitter van de raad van de gemeente en heeft de burgemeester in de betreffende raad ook stemrecht. Maar op dit beeld bestaan tal van uitzonderingen. Zo zijn burgemeesters in Noordrijn-Westfalen weliswaar voorzitter van de raad en mogen zij er hun stem uitbrengen; lid zijn zij evenwel niet. In Sleeswijk-Holstein en Mecklenburg is de burgemeester voorzitter noch lid. In Brandenburg geldt een onderscheid tussen de hauptamtlich en ehrenamtliche burgemeester. Laatstgenoemde burgemeesters zijn voorzitter van de raad en hebben er stemrecht; de eerstgenoemde categorie niet. In Nedersaksen is de burgemeester in beginsel geen voorzitter van de raad, maar maakt er wel deel vanuit en kan er stemmen. In Hessen ten slotte is de situatie op dit punt het meest eigensoortig. Een en ander heeft te maken met het collegiale model van besturen dat in Hessen geldt. Als gevolg van de geldende 'Magistratsverfassung' zijn burgemeesters er voorzitter, noch lid. De gevolgen van dit model zien we ook terug in de verhouding tussen de burgemeester en de in de gemeente werkzame wethouders. In Hessen geldt de burgemeester niet als een zelfstandig orgaan, die ten opzichte van de andere leden van het 'dagelijks bestuur' een eigensoortige positie inneemt.

3.2.5 De Duitse burgemeester 'aan het hoofd'

Doorgaans geldt de burgemeester als het tweede orgaan van de gemeente. Hij is te beschouwen als 'Chef der Verwaltung', en staat 'an der Spitze' van het bestuur. In Beieren en Baden-Württemberg is die positie het sterkst. Daar is niet sprake van een bestuurscollege en gaat alle bevoegdheid van de (Ober)Bürgermeister uit. De burgemeester beschikt in de deelstaten doorgaans over een eigen domein. Daartoe behoort ook de aansturing of leiding van de ambtelijke organisatie en in sommige gevallen, zoals in Noordrijn-Westfalen, ook doorzettingsmacht. Burgemeesters daar hebben zoals dat heet 'Letztentschied'. Ook hier stuiten we op het in Brandenburg gehanteerde onderscheid tussen 'hauptamtliche' en 'ehrenamtliche' burgemeesters. Alleen het eerstgenoemde type kan beschouwd worden als de voorman van het college. Naar formele maatstaven bestaat dat college niet. Burgemeesters leggen verantwoording af aan en geven inlichtingen aan de betrokken raden. De Beierse wettelijke regeling kent overigens op dit punt geen eigensoortige wettelijke voorziening.

3.2.6 Burgemeesters als onderdeel van het dagelijks bestuur

We hebben beschreven hoe binnen enkele decennia sprake is geweest van de introductie van een direct gekozen burgemeester. Binnen dat nieuwe model bestaan echter grote verschillen met betrekking tot de positie die de burgemeester bekleedt. We hebben gezien dat sommigen wel lid zijn van hun gemeenteraad en andere weer niet. Soms zijn burgemeesters voorzitter van de gemeenteraad, maar dat is lang niet in elke deelstaat het geval. Die verschillen zien we bijna als vanzelfsprekend ook terug op het terrein van de aan de burgemeester toegekende bevoegdheden. Een eerste opmerking die we in dit verband kunnen maken betreft de vraag of de burgemeester deel uit maakt van een bestuurscollege en of de betreffende regelingen van de deelstaten uitdrukkelijk een positie toekennen aan zoiets als een 'uitvoerend' orgaan. Om met die laatste vraag te beginnen: in de deelstaten Thüringen en Brandenburg is de situatie niet heel helder. Er lijkt van zo'n afzonderlijk orgaan geen sprake. Deze deelstaten kennen wel zoiets als een wet-

houder, maar deze fungeren als min of meer ondergeschikt aan de burgemeester. Deze is samen met de gemeenteraad orgaan van de gemeente. In de deelstaat Hessen ligt dat overigens weer anders. Daar vormt de burgemeester met 'zijn' wethouders het college als zelfstandig orgaan van de gemeente.

3.3 Engeland

3.3.1 *De Local Government Act (2000) en de Localism Act (2011)*

Door middel van de Local Government Act beoogde de wetgever in Engeland te komen tot een beter stelsel van lokaal bestuur en daarbinnen democratische vernieuwing tot stand te brengen.⁵⁶ Deze wet bracht een aantal significante veranderingen tot stand. De wet opende onder meer de mogelijkheid burgemeesters te kiezen en beoogde op lokaal niveau het onderscheid tussen de algemene rol van de raden en de positie van de uitvoerende macht te verhelderen.⁵⁷ Op een aantal terreinen werden extra bevoegdheden toegekend aan lokale besturen. Deze trend naar versteviging van het lokaal bestuur werd ook zichtbaar met de komst van de *Localism Act* in 2011⁵⁸ en een aantal andere wetten.⁵⁹ De *Localism Act* creëert iets wat lijkt op een algemene bestuurlijke bevoegdheid voor lokale overheden. Niettemin blijft de bewegingsvrijheid voor de lokale autoriteiten en hun bestuurders in de praktijk niet groot.⁶⁰ Dat gegeven bepaalt uiteraard ook de positie van de burgemeesters in het Engelse lokaal bestuur.

3.3.2 *Taken en bevoegdheden*

De burgemeesters hebben in het Verenigd Koninkrijk geen andere specifieke wettelijke taken dan het leiding geven aan en/of voeren van het dagelijks bestuur. Een 'eigen' aan de gekozen burgemeester opgehangen takenpakket met bijbehorende bevoegdheden kent het Engelse staatsrecht niet. De LGA en de GLAA kennen bevoegdheden toe aan deze executive authorities als zodanig. In het geval van de 'mayor of London' is in dit verband uiteraard sprake van een samenvaal tussen van ambt en autoriteit. Hier moet overigens worden opgemerkt dat de GLA niet als een gemeente in de klassieke zin van het woord kan worden beschouwd. Zij oefent nauwelijks lokale bevoegdheden uit en fungeert vooral als coördinerend orgaan op bovenregionaal niveau.

3.3.3 *De burgemeester als onderdeel van de 'executieve'*

De bestuurlijke inrichting van de councils onder de LGA is gebaseerd op de gedachte van een scheiding tussen de uitvoerende en de vertegenwoordigende macht. Als gevolg hiervan maken de rechtstreeks gekozen burgemeesters geen deel uit van de council of het district, noch zijn zij voorzitter hiervan. Dat is natuurlijk anders voor de eerder genoemde 'civic mayors'. De LGA geeft in art. 39 lid 6 aan dat voor bepaalde (rechtspositi- onele) aangelegenheden die voorwerp zijn van nadere regelgeving door de minister burgemeesters gelijkgeschakeld kunnen worden met de leden van de councils.

De burgemeester is lid en voorzitter van het uitvoerend bestuur. Daarbinnen heeft de burgemeester geen eigen domein. De burgemeester van London oefent deze bestuurlijke

⁵⁶ Zie Victoria A. Jenkins, Learning from the past: achieving sustainable development in the reform of local government, in: P.L. 2002, spr. blz. 8.

⁵⁷ Baily, a.w. blz. 8-9.

⁵⁸ 'A local authority has power to do anything that individuals generally may do'.

⁵⁹ Zie Varney, a.w. blz. 335-338.

⁶⁰ Wilson en Game aarzelen niet om in dit verband de spreken van een nog altijd "hypercentralized" stelsel. Wilson en Game, a.w. hoofdstuk 10, blz. 167-183. Hierover ook Elliott & Thomas, a.w. blz. 287-288.

bevoegdheid op grond van de GLAA als een eenhoofdig bestuursorgaan. Indien binnen een gemeente gekozen is voor het model waarin een rechtstreeks gekozen burgemeester samenwerkt met twee of meer medebestuurders binnen het uitvoerend bestuur, is er een duidelijke verhouding van boven- en ondergeschiktheid. Zoals eerder werd beschreven is het de burgemeester die zijn medebestuurders selecteert en benoemt. Het gaat daarbij om een totaal van maximaal negen medebestuurders waarvan hij de werkzaamheden bepaalt. Hij kan hen ook ontslaan.

3.3.4 Controle op de executieve

De beschreven hervormingen van het lokaal bestuur hebben de positie van het uitvoerend bestuur ten opzichte van de lokale raden versterkt. In wezen is er een model ontstaan waarin een sterk bestuur, al dan niet met een burgemeester aan het hoofd, in de 'councils' vooral gekozen vertegenwoordigers met een beperkte controlerende rol tegenover zich treffen.⁶¹ Die rol vervullen zij in hoofdzaak door middel van de instelling en werkzaamheden van zogeheten 'overview' of 'scrutiny' commissies.⁶² Hiervan mogen de 'executive members' van de council overigens geen deel uitmaken. Deze commissies doen onderzoek op de terreinen waar de executieve bevoegd is. Aanbevelingen kunnen leiden tot bijstelling van beleid en in bepaalde gevallen ook tot heroverweging van conceptbesluiten. Ook is het mogelijk dat op basis van dergelijke onderzoeken de voltallige council besluiten neemt die in de plaats komen van besluiten van de executieve; ook als sprake is van een model waarin gekozen burgemeesters optreden.

3.4 België

3.4.1 Specifieke bevoegdheden

De burgemeester beschikt op grond van de politiewetten, -decreten, -verordeningen, -reglementen en -besluiten over uitvoerende bevoegdheden met betrekking tot de bestuurlijke politie in de gemeente. De burgemeester informeert de raad desgevraagd over de wijze waarop hij die bevoegdheden uitoefent (art. 64 Gemeentedecreet). Daarnaast kent het Gemeentedecreet de burgemeester de bevoegdheid toe om gebouwen op te eisen voor de huisvesting van dakloze personen (art. 65), instellingen voorlopig te sluiten dan wel een verleende vergunning tijdelijk te schorsen (art. 66), en een voor het publiek toegankelijke inrichting voor een bepaalde termijn te sluiten als de openbare orde in de omgeving van de betreffende inrichting wordt verstoord naar aanleiding van gedragingen in die inrichting. De genomen maatregelen vervallen als deze op de eerstvolgende vergadering van het college niet worden bekrachtigd of bevestigd. De burgemeester kan de voorzitter van de gemeenteraad verzoeken de raad bijeen te roepen met een door de burgemeester voorgestelde agenda, voor zover deze uitsluitend betrekking heeft op zijn bevoegdheden (art. 68 GD).

3.4.2 De burgemeester en de gemeenteraad

De burgemeester maakt deel uit van de gemeenteraad, behalve als hij niet als gemeenteraadslid is verkozen. (art. 5, par. 2 GD). De burgemeester die niet als lid van de raad (van buiten) is benoemd, dient aanwezig te zijn op de raadsvergadering en heeft daar een raadgevende stem. De gemeenteraad kiest uit zijn midden een voorzitter op basis van

⁶¹ Elliott & Thomas spreken in dit verband van een 'peripheral role', a.w. blz. 297.

⁶² Elliott & Thomas, 297-298.

een daartoe strekkende akte van voordracht; dat kan een ander raadslid zijn dan de burgemeester.

Op grond van art. 32 hebben gemeenteraadsleden het recht aan de burgemeester (en college) mondelinge en schriftelijke vragen te stellen. Aan dit vragenrecht is geen inlichtingenplicht gekoppeld. Ook een bepaling over de politieke verantwoordelijkheid van de burgemeester (en collegeleden) ontbreekt. Gedwongen (politiek) ontslag op initiatief van de raad wegens verlies van politieke vertrouwen doet zich in België nauwelijks voor. In Wallonië bevat het toepasselijke gemeenterecht op dit punt een afwijkende regeling. De gemeenteraad kan een zogeheten constructieve motie van wantrouwen indienen tegen de zittende burgemeester. Een verklaring daarvoor is dat de burgemeester wordt erkend als de eerste lokale bestuurder. Hij heeft een politiek profiel als lid van een partij, beschikt over een direct mandaat van de kiezer en is onderdeel van een meerderheidscoalitie. Discussie over de positie van de burgemeester is dan ook meteen een discussie over het coalitieblok. Het bezit van een dubbelmandaat levert daarnaast extra statuut en positie op. Regelgeving op dat punt ontbreekt. Deze factoren versterken zijn machtspositie, naast een sterke rechtspositie.⁶³

3.4.3 De burgemeester en het dagelijks bestuur

Het college besluit collegiaal (art 53 GD). Collegiaal bestuur houdt in dat iedere kwestie die tot de bevoegdheid van het college behoort in het voltallige college moet worden behandeld. Er bestaat een exclusieve bevoegdheid voor het college om een interne taakverdeling op te stellen. Dit is dan wel een maatregel van interne orde, die niet vatbaar is voor beroep. De portefeuilleverdeling geeft iedere schepen, maar ook de burgemeester een bijzondere verantwoordelijkheid. Maar dit kan niet als een vorm van delegatie worden geduid; de taakverdeling is facultatief en impliceert slechts een vereenvoudiging van de collegetaken. De op grond van de taakverdeling toegewezen bevoegdheden betreffen louter voorbereidende handelingen of representatieve taken. Voor het geven van bindende aanwijzingen of instructies, of het nemen van bestaat geen formele grondslag. In de praktijk is dit strikte juridische onderscheid niet altijd waar te nemen. Voor een goede werking van het gemeentebestuur wordt geaccepteerd dat individuele schepenen bepaalde beslissingen kunnen nemen met stilzwijgende toestemming van de overige collegeleden. Maar de grenzen van financiële gevolgen en/of rechtsgevolgen van dergelijk handelen nopen tot terughoudendheid.⁶⁴ Het college van burgemeester en schepenen bereidt de beraadslagingen en besluiten van de gemeenteraad voor en voert de besluiten van de raad uit (art 57 GD). De burgemeester is voorzitter van het college (art. 52 GD) en als lid stemgerechtigd, ook als hij van buiten de raad is benoemd. Daaruit vloeien taken en bevoegdheden voort als het bijeenroepen van een buitengewone collegevergadering, het openen, schorsen en sluiten van collegevergaderingen, het leiden van de vergadering met inbegrip van het toezien op een ordelijk verloop, en het in bijzondere gevallen beschikken overeen doorslaggevende stem. Veelal is dit nader geregeld in het huishoudelijk reglement van het college.

Het Gemeentedecreet onderscheidt twee typen collegevergadering. Ten eerste de gewone vergadering, waarvan de frequentie, dag en uur worden geregeld in het huishoudelijk reglement van het college als bedoeld in art. 55 GD, waarin nadere regels over de werking van het college zijn opgenomen. Daarmee beschikt het college over een exclusieve

⁶³ A. Resoort e.a., Benoeming, ontslag en gedwongen vertrek van burgemeesters in België, Duitsland en Nederland 2000-2011, in: Burger, Bestuur en Beleid, afl. 1, 2012, p. 7 en 13.

⁶⁴ M. de Vos, De werking van het college van burgemeester en schepenen, in: Het nieuwe Gemeentedecreet, een eerste evaluatie, Intersentia Antwerpen/Oxford, reeks Jura Falconis Libri, nr. 14, 2007, p. 24.

bevoegdheid om zijn reguliere vergaderingen te regelen.⁶⁵ Het tweede type collegevergadering is de buitengewone vergadering. Deze kan in spoedeisende gevallen worden bijeengeroepen door de burgemeester, op een door hem te bepalen dag en uur. Op grond van deze exclusieve bevoegdheid bepaalt de burgemeester de spoedeisendheid. De schepenen kunnen de burgemeester verzoeken een buitengewone vergadering bijeen te roepen, maar kunnen hem daartoe niet dwingen. Evenmin is het mogelijk in het huishoudelijk reglement van het college op te nemen dat de burgemeester verplicht is om in bepaalde gevallen het college bijeen te roepen. Een zonder medeweten en buiten aanwezigheid van de burgemeester gehouden collegevergadering leidt tot nietigheid van de genomen besluiten.⁶⁶

Voor de geldigheid voor het uitschrijven van een buitengewone collegevergadering door de burgemeester is vereist dat iedere schepen en de gemeentesecretaris worden opgeroepen. De gemeentesecretaris moet erbij zijn vanwege zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de notulen (art. 180 GD). De toezichthoudende overheid moet in het geval van een onregelmatig bijeen geroepen collegevergadering de in de betreffende vergadering genomen beslissingen wegens strijd met de wet schorsen of te vernietigen, indien de afwezigheid van een niet opgeroepen schepen van doorslaggevende aard kan zijn geweest voor de stemming over een bepaald besluit.

Er zijn geen wettelijke bepalingen over de opstelling van de agenda voor de collegevergadering. In het huishoudelijk reglement wordt veelal opgenomen dat elke schepen en ook de burgemeester punten ter bespreking kunnen aanbrengen. Het college beslist dan met meerderheid van stemmen of een dergelijk punt daadwerkelijk wordt besproken.

Art 44 GD bevat onder meer een regeling over het aanwezigheidsquorum in de collegevergadering. Als de burgemeester als enige aanwezig is ter vergadering moet hij de zitting, na inachtneming van een redelijke tijd, als opgeheven beschouwen vanwege het ontbreken van het vereiste quorum. Komen de schepenen daarna toch opdagen dan kunnen zijn niet de vergadering (her)openen en de burgemeester als afwezig aanmerken (De Vos p. 9). Er kan wel vergaderd worden als een meerderheid van de schepenen aanwezig is en de burgemeester afwezig. De vergadering wordt dan geopend door de aangewezen eerste schepen.

Art. 54 GD regelt de wijze van stemmen in het college. Collegebesluiten moeten met volstrekte meerderheid van stemmen worden genomen. In beginsel wordt er mondeling wordt gestemd. Over de volgorde van stemmen is slechts geregeld dat de voorzitter altijd als laatste stemt. Voor het overige kan in het huishoudelijk reglement een stemvolgorder worden vastgesteld. Blijft dit achterwege dan behoort de vaststelling daarvan tot de bevoegdheid van de burgemeester als voorzitter. Staken de stemmen dan volgt verdaging, tenzij de meerderheid van het college de zaak vóór de behandeling spoedeisend heeft verklaard; in dat laatste geval heeft de voorzitter een beslissende stem.

De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor het opmaken van de notulen van de collegevergadering (art. 180 GD). De burgemeester kan als voorzitter van het college controle uitoefenen op het opstellen van de notulen. In de rechtsleer wordt aangenomen dat dit toezicht beperkt moet blijven tot het geven van 'wenken of aanbevelingen'. Aangezien de controle op de notulen een collegebevoegdheid is kan de burgemeester geen aanwijzingen geven.

⁶⁵ De Vos, p. 3.

⁶⁶ De Vos, p. 5.

3.5 Denemarken

Het takenpakket van de burgemeester in Denemarken valt in drie hoofdtaken uiteen: hij is voorzitter van de raad, voorzitter van de financiële commissie en staat bovendien aan het hoofd van het gemeentelijk bestuursapparaat. Elk van deze drie rollen verschaft hem taken en bevoegdheden. Hij heeft echter niet of nauwelijks eigenstandige externe bevoegdheden die hem in de Deense Gemeentewet of in bijzondere wetgeving worden toegekend.⁶⁷ Hij is in alle opzichten ondergeschikt aan de raad, wiens beslissingen hij, binnen de grenzen van de wet heeft na te volgen (art. 11 lid 1), en vormt ook niet zelfstandig het dagelijks bestuur.

Zijn bevoegdheden zijn dus beperkt tot die bevoegdheden die gekoppeld zijn aan de rollen die hij vervult. Dat is allereerst zijn positie als voorzitter en lid van de rechtstreeks gekozen gemeenteraad. In die hoedanigheid is de burgemeester volgens artikel 30 Gemeentewet belast met de voorbereiding en het bijeenroepen van raadsvergaderingen (gewoonlijk ten minste maandelijks, at. 8 Gemw)). Zoveel mogelijk zorgt hij ervoor dat minstens vier dagen van tevoren de agenda voor de leden beschikbaar is, evenals eventuele andere noodzakelijke stukken (art. 8 lid 4). De burgemeester is uiteraard ook belast met het daadwerkelijk voorzitten van de vergaderingen, inclusief de stemmingen en hij is er verantwoordelijk voor dat genomen besluiten worden vastgelegd in een besluitenlijst. De burgemeester heeft voorts de bevoegdheid om een buitengewone raadsvergadering bijeen te roepen (at. 8 lid 2).

Artikel 9 van de Gemeentewet kent ieder raadslid het recht op inzage in definitieve stukken toe die betrekking hebben op een concrete gemeentelijke aangelegenheid. Dergelijke verzoeken dienen tot de burgemeester te worden gericht. Dit hangt samen met het feit dat hij is gepositioneerd aan het hoofd van het gemeentelijke apparaat dat met de uitvoering in concrete gevallen is belast. De burgemeester beslist vervolgens op het verzoek en kan onder bepaalde voorwaarden het verzoek op inzage beperken (artikel 9 lid 3 Gemeentewet). Daarnaast vormt de burgemeester het aanspreekpunt voor de raad om inlichtingen te verschaffen die deze nodig heeft (art. 11).

Vergaderingen van de gemeenteraad zijn openbaar, maar de raad kan achter gesloten deuren overleggen of een besloten vergadering noodzakelijk is. Evenals de raad zelf, kan ook de burgemeester, in zijn rol als voorzitter, hiertoe het initiatief nemen (art. 10 Gemeentewet).

Door de raad genomen besluiten worden vastgelegd in een besluitenlijst die door de aanwezige raadsleden wordt ondertekend. Een uitzondering hierop vormt de gang van zaken in de hoofdstad Kopenhagen, waar de besluitenlijst getekend wordt door de voorzitter van de raad en de secretaris (art. 13 lid 1).

De burgemeester heeft als voorzitter van de raad de taak om aan de orde zijnde onderwerpen te verdelen over de verschillende vaste functionele raadscommissies (art. 31 lid 3 Gemeentewet). Ook heeft hij als voorzitter een taak bij het goedkeuren van financiële uitgaven.

De burgemeester heeft het recht vergaderingen van de raadscommissies bij te wonen, ook al is hij daarvan geen lid (art. 31). Hij heeft recht op het ontvangen van de agenda en de stukken van die commissievergaderingen. De burgemeester kan bovendien afdwingen dat een zaak die in een commissie wordt behandeld onverwijld aan de gemeenteraad wordt voorgelegd tenzij de wet zelf de zaak aan de commissie heeft opgedragen. (at. 31a lid 3 Gemeentewet).

⁶⁷ Een van de weinige, en niet erg belangrijke, uitzonderingen is zijn verantwoordelijkheid voor het sluiten van burgerlijke huwelijken.

Documenten waarbij onroerend goed wordt gekocht of verkocht door de gemeente moeten mede door de burgemeester worden ondertekend (art. 32), en hetzelfde geldt voor leningen en garantstellingen. Ook ten aanzien van de gemeentefinanciën heeft de voorzitter van de raad een aantal procedurele verantwoordelijkheden (o.a. art. 42b, 42c).

Een bijzondere bevoegdheid van de burgemeester is de bevoegdheid om namens de raad te beslissen in die gevallen die geen uitstel dulden of die geen aanleiding tot twijfel geven. (art. 31 lid 2 Gemeentewet). De open formulering van de tekst geeft de burgemeester potentieel veel ruimte, maar in de Deense juridische praktijk en literatuur wordt aangenomen dat de bepaling slechts een beperkt toepassingsbereik heeft. In de literatuur worden calamiteiten en rampen als voorbeeld genoemd van zaken die geen uitstel dulden. Ingewikkelder is het met de gemeenteraadsbeslissingen “die geen aanleiding tot twijfel kunnen geven.” Van de burgemeester wordt verwacht dat hij handelt zoals de raad hoogstwaarschijnlijk zou hebben besloten. De bepaling geeft de burgemeester niet de bevoegdheid om namens de commissies te beslissen.

Naast de bevoegdheden die de Gemeentewet aan de burgemeester toekent, zijn er bevoegdheden die de burgemeester door delegatie verkrijgt. Te onderscheiden zijn enerzijds de beslissingen die de burgemeester zelf op basis van delegatie mag nemen en anderzijds de beslissingen waarin hij een voorlopig besluit namens de raad neemt, of onderhandelingen namens de raad voert, en die later nog door de raad moeten worden bekrachtigd of goedgekeurd. De raad kan de burgemeester machtigen een zaak af te ronden die hij zelf tijdens zijn vergadering niet heeft kunnen voltooien.

Samengevat kent de Deense burgemeester niet of nauwelijks naar buiten gerichte, externe eigen bevoegdheden. Binnen de gemeentelijke organisatie neemt hij niettemin een belangrijke positie in. De Deense burgemeesters worden algemeen gezien als zeer invloedrijke figuren binnen het Deense lokale politieke systeem, zeker ook in vergelijking tot sommige andere Scandinavische landen. Gewezen wordt dan op het feit dat zij als enige een salaris ontvangen en een fulltimefunctie vervullen, dat zij binnen de voornaamste gemeentelijke ambten een belangrijke positie innemen, dat zij binnen hun politieke partij gewoonlijk zwaargewichten zijn, en dat zij aan het hoofd van de bestuursdienst staan.⁶⁸ Als voorzitter van de raad is hij volgens artikel 30 Gemeentewet belast met de voorbereiding van de raadsvergaderingen, het oproepen van de leden voor de vergadering, het voorzitten van de beraadslaging en de stemmingen, en draagt hij er zorg voor dat besluiten worden vastgelegd. In de praktijk vertegenwoordigt hij de gemeente(raad) ook extern, al is die rol in de wet niet vastgelegd. Zijn rol als voorzitter van de financiële commissie stelt hem in staat ook bij de uitvoering van het beleid een belangrijke rol te spelen, al beschikt hij ook hier niet over sterke formele eigen bevoegdheden om dat te bewerkstelligen. Zijn hoedanigheid als hoofd van het ambtelijk bestuurlijk apparaat, belast met de uitvoering van beleid in concrete gevallen, maakt hem tevens tot de verbinding over en weer tussen dat ambtenarenapparaat en de controlerende en wetgevende raad.

⁶⁸ Goldsmith & Larsen (2004), a.w., p. 127 e.v.

4. De feitelijke positie van de burgemeester binnen en ten opzichte van de executieve en de raad

4.1 Deelvraag

In de vorige paragraaf is de formeel-wettelijke verhouding van de burgemeester tot de overige gemeentelijk organen geschetst. In deze paragraaf staat de feitelijke verhouding tussen de burgemeester en die andere organen centraal.

De vragen die in deze paragraaf aan de orde zijn, zijn: Welke feitelijke positie neemt de burgemeester in binnen en ten opzichte van het dagelijks bestuur en ten opzichte van de volksvertegenwoordiging? Welke rollen nemen burgemeesters in ten opzichte van deze organen?⁶⁹

4.2 Inleiding

In de onderzochte landen verschilt de formele positie van de burgemeester ten opzichte van andere lokale bestuursorganen aanzienlijk. De vraag die we hier stellen is of deze formele verschillen zich ook vertalen naar de invloed van de burgemeester en de rol van de burgemeester in het gemeentebestuur. Voor de beantwoording van die vraag is gebruik gemaakt van enquêtes onder burgemeesters en raadsleden, waarin onder meer gevraagd is naar de gepercipieerde invloed van andere bestuurders in hun gemeente. In drie onderzoeken zijn daarover vragen gesteld. In de eerste plaats is deze vraag gesteld in zowel het eerste (2004) als het tweede (2016) internationale burgemeestersonderzoek. Verder is deze vraag ook opgenomen in een in 2008 gehouden internationaal vergelijkend onderzoek onder raadsleden.⁷⁰

4.3 Invloed van de burgemeester in vergelijking tot de executieve

Daarbij richten we ons in de eerste plaats op de invloed van de burgemeester ten opzichte van (de andere leden van) het dagelijks bestuur en ten opzichte van de hoogste ambtenaar. In tabel 01 is weergegeven wat naar het oordeel van burgemeesters (in zowel 2004 als in 2016) en van raadsleden (in 2008) de invloed is van deze spelers in de lokale politieke besluitvorming. De schaal loopt van 0 tot 4 en dus wijzen scores die veelal ruim boven de 3.0 liggen op een veelal erg invloedrijke burgemeester.

Vergelijken we de invloed van de burgemeester *ten opzichte van de andere spelers* dan is in Duitsland de burgemeester zonder twijfel de sterkste speler. De invloedsscore van de Duitse burgemeester ligt een vol punt hoger dan die van de overige leden van het dagelijks bestuur en van de hoogste ambtenaar. Deze laatste twee functionarissen scoren ongeveer even hoog. In de andere landen zijn de verschillen tussen de functies minder geprononceerd. In de andere landen – met uitzondering van Nederland – wijkt de invloedsscore van de burgemeester niet systematisch af van de Duitse burgemeester. Maar daar is of de positie van andere bestuurders (zoals in België en Engeland) of de hoogste ambtenaar (Denemarken) veelal ook relatief sterk en zijn de verhoudingen meer even-

⁶⁹ Deelvraag 7 uit de onderzoeksopzet.

⁷⁰ Bij het vaststellen van verschillen is gezien het uiteenlopende aantal waarnemingen en de soms ook de kleine N per land niet getoetst op statistische significantie. In plaats daarvan hanteren we bij de variabelen waarbij gebruik is gemaakt van vijfpuntschalen een vuistregel waarbij we verschillen tussen gemiddelde scores (D) beschouwen als niet betekenisvol indien $D < |0.5|$; bescheiden indien $D = |0.5 - 0.9|$ en aanzienlijk als $D \geq |1.0|$.

wichtig.⁷¹ In vergelijking tot de buitenlandse invloedsscores schatten zowel de Nederlandse burgemeesters zelf als onze raadsleden de invloed van de burgemeester als relatief bescheiden in. Ook bij ons zijn de verhoudingen meer evenwichtig. Wethouders hebben iets meer invloed dan de burgemeester, maar de verschillen zijn niet groot. Ten slotte zien we dat in Nederland net als in Duitsland de invloed van de hoogste ambtenaar – zowel absoluut als ten opzichte van politieke bestuurders (de burgemeester in Duitsland en B&W in Nederland) minder groot is dan in elders. In Engeland en in Denemarken is de ambtelijke invloed groter.

Tabel 01 Invloed van burgemeester, executieve en hoogste ambtenaar

	Invloed burgemeester			Invloed executieve			Invloed hoogste ambtenaar		
	B 2004	B 2016	R 2008	B 2004	B 2016	R 2008	B 2004	B 2016	R 2008
Duitsland	3,8	3,6	3,5	2,4	2,7	2,8	2,7	2,5	2,4
Engeland	3,7	2,5	3,4	3,5	3,2	3,3	3,7	3,4	3,4
België	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,5	3,2	3,3	2,8
Denemarken		3,8			3,1			3,5	
Nederland	3,2	2,8	2,7	3,5	3,4	3,2	2,5	2,2	2,4

4.4 De inhoudelijke rol van de burgemeester

De opvattingen van burgemeesters over hun persoonlijke rol ten aanzien van een aantal taakgebieden zijn weergegeven in tabel 02. In de eerste plaats valt op dat waar er voor 2004 en 2016 gegevens beschikbaar zijn er nauwelijks veranderingen optreden. Daarom concentreren we ons op de verschillen tussen de landen. In alle vijf landen zien burgemeesters het zowel als hun rol om inhoudelijk te sturen als om toe te zien op de kwaliteit van de besluitvorming. De accenten verschillen evenwel. In België en Engeland scoort de visieontwikkeling duidelijk het hoogste (rond 3,5). In Duitsland en Denemarken is er nauwelijks een verschil tussen de inhoudelijke en de procedurele rol. In Nederland zien we een duidelijk ander patroon waarin het accent duidelijk meer ligt op een burgemeester die prioriteit geeft aan de correctheid van procedures. Dit betekent echter geenszins dat Nederlandse burgemeesters de inhoudelijke sturing onbeduidend achten. In absolute zin wijkt de Nederlandse score (3,1) niet substantieel af van het belang dat andere Europese burgemeesters hechten aan visieontwikkeling. In een ander opzicht wijken de Nederlandse burgemeester wel af van hun collega's in andere Europese landen. Minder dan met name in Duitsland (2,6) interpreteren Nederlandse burgemeesters (1,5) deze inhoudelijke rol als "het uitvoeren van de persoonlijke agenda".

Tabel 02 De persoonlijke rol van de burgemeester

	Ontwikkelen visie voor de gemeente		Toezien op correct verloop van politiek-administratieve proces	
	B 2004	B 2016	B 2004	B 2016
Duitsland	2,8	2,8	3,0	3,0
Engeland	3,5	3,5	3,1	2,6
België	3,5	3,6	2,9	2,8
Denemarken		3,2		3,0
Nederland	3,1		3,7	

⁷¹ We zien daarbij even af van de relatief lage invloedsscore van de Engelse burgemeester in 2016. Een plausibele verklaring voor deze opvallend lage score ontbreekt vooralsnog. Mogelijk dat de lage respons of de samenstelling van de responsgroep hierbij een rol spelen.

4.5 De tijdsbesteding van de burgemeester aan activiteiten met executieve, raad en ambtelijke staf

De tijdsbesteding van burgemeesters aan een tweetal activiteiten is weergegeven in tabel 03. Er is in het onderzoek helaas geen onderscheid gemaakt tussen overleg met de executieve en met de raad. In Duitsland – met zijn sterke burgemeesters – besteedt de burgemeester relatief weinig tijd aan de executieve en de raad (nog geen 3 uur in de laatste meting) en relatief meer tijd aan de ambtelijke staf (10 uur in de eerste meting, 8 uur in de tweede). In Denemarken zien we – zij het minder geprononceerd een vergelijkbaar patroon, waarin het accent in de tijdsbesteding van de burgemeester minder politiek en meer ambtelijk is. In België en Nederland zien we daarentegen dat burgemeesters aan beide activiteiten ongeveer evenveel tijd besteden. Hetzelfde geldt voor Engeland in de eerste meting. Bij de tweede meting lijkt dit niet meer het geval want daar is de tijd die wordt besteed aan contacten met de executieve en de raad aanzienlijk toegenomen (tot meer dan 13 uur per week). Naar de reden voor deze verandering kunnen we slechts gissen.

Tabel 03 Tijdsbesteding van de burgemeester aan activiteiten met executieve, raad en ambtelijke staf

	Vergaderingen met executieve en raad		Vergaderingen met ambtelijke staf	
	B 2004	B 2016	B 2004	B 2016
Duitsland	4,8	2,9	9,9	7,9
Engeland	5,7	13,5	6,4	7,1
België	6	5,7	5,6	6,7
Denemarken		5,1		8,7
Nederland	7,4	10	6,5	9

4.6 Invloed van de burgemeester ten opzichte van de raad

De invloed van de raad wordt in sterke mate bepaald door de institutionele verhoudingen. Zo kan de Duitse burgemeester in belangrijke mate onafhankelijk van de leden van de raad leiding geven aan bestuurlijke processen. In Denemarken en Engeland is de burgemeester sterk aangewezen op de samenwerking met de voorzitters van de raadscommissies die veelal ook de leiders zijn van de (grootste) fracties in de raad. In Nederland en België vormt de burgemeester een collegiaal bestuur waarin de burgemeester samen optrekt met een aantal wethouders (NL) of schepenen (B) die door de raad zijn gekozen. Wat betekenen deze verschillen voor de positie van “normale” raadsleden – die geen voorzitter zijn van een raadscommissie, of optreden als lid van de executieve of als fractievoorzitter? In alle landen zien we dat de invloed van gewone raadsleden beperkt is: de scores schommelen – hoogstens 0,5 punt - rond de score van 2,0. En daarmee ligt de invloedsscore van “gewone” raadsleden in de meeste landen meer dan een vol punt lager dan de invloed van de burgemeester. Aangezien burgemeesters – zoals we reeds zagen – in Nederland een minder sterke positie hebben dan in de andere landen, is het verschil in invloed met de raadsleden ook wat minder groot dan in die landen.

Tabel 04 Invloed van burgemeester, leiders in de raad en invloedrijk raadslid

	Invloed burgemeester			Invloed: gewoon raadslid		
	B 2004	B 2016	R 2008	B 2004	B 2016	R 2008
Duitsland	3,8	3,6	3,5	1,9	2,3	1,9
Engeland	3,7	2,5	3,4	2,5	2,2	1,7
België	3,8	3,7	3,6	2,3	2,0	1,5
Denemarken		3,8			1,9	
Nederland	3,2	2,8	2,7	2,4	1,7	2,3

4.7 De rol van de burgemeester in relatie tot partijpolitiek

Om inzicht te krijgen in het belang van de politieke partij in het werk van de burgemeester is gevraagd naar het belang dat de burgemeester hecht aan het uitvoeren van programma van zijn partij en de tijd die wordt besteed aan partijbijeenkomsten (zie tabel 05). Het partijprogramma is relatief belangrijk (2,7) voor burgemeesters in België, Denemarken en Engeland. In België en Engeland zien zowel de burgemeester als raadsleden het als een belangrijke opgave voor zichzelf om het programma van de eigen partij te realiseren. Ook voor de Duitse (2,6) en Nederlandse raadsleden (2,9) is het programma belangrijk. Maar voor de Duitse direct gekozen burgemeester (1,4) en zijn benoemde Nederlandse collega's (0,3) is het partijprogramma (veel) minder belangrijk. Dit patroon vertaalt zich ook naar de tijd die burgemeesters besteden aan contacten met de plaatselijke politieke partij. In België, Engeland en Denemarken besteden burgemeesters hier meer tijd aan dan in Duitsland en Nederland. Hoewel Nederlandse burgemeesters nagenoeg altijd verbonden zijn met een landelijke (en soms lokale) politieke partij, hebben zij vergeleken met hun buitenlandse collega's een vrij zwak partijpolitek profiel.

Tabel 05 Partijpolitiek: belang van het partijprogramma en tijd besteed aan partijbijeenkomsten

	Belang partijprogramma in eigen functioneren			Tijdsbesteding aan partijbijeenkomsten (uur per week)		
	B 2004	B 2016	R 2008	B 2004	B 2016	R 2008
Duitsland	1,4	1,4	2,6	1,3	1,6	
Engeland	2,7	3,2	2,4	2,3	2,7	
België	2,7	2,7	2,8	2,2	2,4	
Denemarken		2,7			2,9	
Nederland	0,3		2,9	1,3	0,7	

5. De positie van de burgemeester ten opzichte van andere, bovenlokale overheidsorganen en de samenleving

5.1 Deelvragen

In deze paragraaf staat om te beginnen de vraag centraal naar de verhouding tussen de burgemeester en niet-gemeentelijke, d.w.z. bovenlokale overheidsorganen. De literatuurstudie wijst uit dat er weinig gegevens voorhanden zijn over de formeelwettelijke relaties tussen de burgemeester en organen van andere overheidslagen, in het bijzonder het midden- of regionale bestuur, het Rijk, en mogelijk andere overheden.⁷² De literatuur op dit punt beperkt zich tot zeer algemene beschouwingen over de verhoudingen tussen de bestuurslagen en over het interbestuurlijk toezicht. Omdat dit de strekking van dit onderzoek te buiten zou gaan, is de beschrijving van dit onderwerp beperkt tot de feitelijke verhouding van de burgemeester tot de bovenlokale organen. Aan de orde komt wat de feitelijke positie van de burgemeester in de onderzochte landen is ten opzichte van de genoemde organen bij andere overheidslagen. Welke rollen nemen burgemeesters in ten opzichte van deze organen?⁷³ Ten slotte komt in paragraaf 5.7 de vraag naar

⁷² Dit betreft deelvraag 8 uit de onderzoeksopzet.

⁷³ Dit betreft deelvraag 9 uit de onderzoeksopzet.

de feitelijke positie van de burgemeester ten opzichte van de samenleving aan bod. Welke rollen vervullen burgemeesters ten opzichte van de lokale samenleving?⁷⁴

5.2 De feitelijke verhoudingen tot andere overheidsorganen

5.2.1 Invloed van de burgemeester in vergelijking tot andere overheidsorganen

In Denemarken (1,3) en Duitsland (circa 1,7) lijkt de invloed van het bovenlokaal bestuur iets minder geprononceerd dan in België en Engeland (rond de 2). Ook in Nederland was de invloed van hogere overheden wat sterker. In Nederland was deze invloed bij de eerste twee metingen nog wat hoger (rond 2,5), maar bij de laatste meting was dit niet langer het geval. De decentralisaties van taken op het gebied van jeugdzorg, arbeidsparticipatie en maatschappelijke ondersteuning in zal daaraan hebben bijgedragen, net als de invoering van de wet Revitalisering Generiek Toezicht – beiden in 2015.⁷⁵

Tabel 06 Invloed van burgemeester en andere overheidsorganen

	Invloed burgemeester			Invloed regionale en hogere overheden		
	B 2004	B 2016	R 2008	B 2004	B 2016	R 2008
Duitsland	3,8	3,6	3,5	1,7	1,7	1,5
Engeland	3,7	2,5	3,4	1,9	2,1	2,5
België	3,8	3,7	3,6	2,2	2,2	1,6
Denemarken		3,8			1,3	
Nederland	3,2	2,8	2,7	2,4	1,9	2,5

5.2.2 De rol van de burgemeester in relatie tot andere overheidsorganen

De opvattingen van burgemeesters over hun rol ten aanzien van andere overheden zijn weergegeven in tabel 07. We zien opmerkelijk weinig verschillen tussen de onderdelen van dit taakgebied en tussen de verschillende landen. Vrijwel alle scores zitten tussen de 2,5 en de 2,9. Dit geeft aan dat hier weliswaar belangrijke taken van de burgemeester betreft, maar ook dat het niet gaat om de allerbelangrijkste taken.

Tabel 07 De rol van de burgemeester in relatie tot andere overheidsorganen

	Bevorderen samenwerking met andere gemeenten		Binnenhalen hulpbronnen via andere overheden en private partijen		Zekerstellen van voldoende invloed van de gemeente in het politieke systeem	
	B 2004	B 2016	B 2004	B 2016	B 2004	B 2016
Duitsland	2,7	2,6	2,9	2,8	2,9	2,8
België	2,5	2,5	2,8	2,8	2,3	2,4
Engeland	2,6	2,8	2,8	3,2	2,7	2,7
Denemarken		2,5		2,7		3,1
Nederland	2,5		2,5		2,5	

5.2.3 De tijdsbesteding van de burgemeester aan activiteiten met andere overheidsorganen

De tijdsbesteding van burgemeesters aan activiteiten met andere overheden is weergegeven in tabel 08. In alle gevallen zien we een lichte stijging van de tijdsbesteding en zijn de verschillen tussen de landen en de activiteiten niet erg groot. Deze activiteiten kosten ook wat minder tijd dan de activiteiten 'in huis'. Wel is het zo dat intergemeentelijk

⁷⁴ Dit betreft deelvraag 10 uit de onderzoekspzet.

⁷⁵ S.A.J. Munneke, (2013), De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties, in: H. Bosseelaar (Ed.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers, pp. 75-87.

overleg ongeveer een uur meer per week vergt dan overleg met hogere overheden. In Nederland wordt van alle landen het meeste tijd besteed aan overleg met andere gemeenten (4 tot 5 uur) en ook relatief gezien vrij veel aan overleg met hogere overheden (ongeveer 3 uur).

Tabel 08 Tijdsbesteding van de burgemeester aan activiteiten met andere overheidsorganen

	Vergaderingen met andere gemeenten		Vergaderingen met regionale en nationale overheden	
	B 2004	B 2016	B 2004	B 2016
Duitsland	2,5	2,9	1,2	2,2
België	1,6	2,6	1,5	2
Engeland	1,9	4	1,3	2,9
Denemarken		4,3		2,9
Nederland	4,6	5,3	2,7	2,9

5.3 De feitelijke verhoudingen tot de samenleving

5.3.1 Invloed van de burgemeester in vergelijking tot actoren in de samenleving

In tabel 09 hebben we de invloed van burgemeesters vergeleken met die van een aantal actoren in de lokale samenleving. Om het aantal tabellen enigszins overzichtelijk te houden zijn we hierbij uitgegaan van de gemiddelden over de drie metingen. In relatieve zin spelen lokale actoren geen dominante rol, maar er is toch wel degelijk sprake van invloed. De verschillen tussen de landen zijn niet erg groot. In Duitsland is de score rond de 1,8, met uitzondering van de laag scorende wijkraden (1,3). In België is de invloed gelijkmatiger verdeeld en op een iets lager niveau (rond 1,5). In Engeland scoren het lokale bedrijfsleven, vrijwilligersorganisaties en wijkraden iets hoger (1,8) en journalisten en actiegroepen vergelijkbaar (rond 1,5). Denemarken kent weer iets hogere scores voor journalisten en wijkraden (rond 1,8). Nederland kent relatief hoge scores voor vrijwilligers, actiegroepen en wijkraden (2,0) en iets lagere scores voor journalisten en het bedrijfsleven. In Nederland is het verschil in invloed tussen de burgemeester en de actoren uit de lokale samenleving daarmee het kleinst (rond 1 punt). In Engeland is het ongeveer 1,5 punt, in de overige landen ongeveer 2 punten.

Tabel 09 Invloed van burgemeester en actoren in lokale samenleving (gemiddelde 3 metingen)

	Burgemeester	Journalisten	Zakenmensen	Vrijwilligersorganisaties	Actiegroepen	Wijkraden
Duitsland	3,6	1,7	1,7	1,9	1,9	1,3
Engeland	3,2	1,4	1,8	1,8	1,5	1,8
België	3,7	1,4	1,4	1,6	1,5	1,6
Denemarken	3,8	1,8	1,4	1,6	1,4	1,9
Nederland	2,9	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0

5.3.2 De rol van de burgemeester in relatie tot de lokale samenleving

De opvattingen van burgemeesters over hun rol ten aanzien van de lokale samenleving zijn op verschillende manieren gemeten. Om te beginnen is gevraagd naar het belang, binnen hun takenpakket, van het vertegenwoordigen van de gemeente naar de buitenwereld. Deze cijfers zijn weergegeven in tabel 10. Deze taak is relatief belangrijk in

Duitsland, Denemarken en in Nederland (rond 3,3). In België (rond 2,7) en Engeland (rond 2,8) is deze taak wat minder belangrijk.

Tabel 10 De rol van de burgemeester in relatie tot de lokale samenleving

	Vertegenwoordigen van de gemeente naar de buitenwereld	
	B 2004	B 2016
Duitsland	3,2	3,4
Engeland	2,9	2,8
België	2,6	2,7
Denemarken		3,4
Nederland	3,2	

Een ander belangrijk aspect betreft de rol van de burgemeester in het stimuleren en coördineren van de samenwerking in lokale en regionale netwerken. Meer en meer wordt aan burgemeesters een sleutelrol toebedacht in het verbinden van verschillende lokale en regionale krachten bij de aanpak van urgente samenlevingsproblemen (zie onder meer Barber 2013). Hoe actief en effectief zijn burgemeesters in dit kader? Met het oog hierop is in het internationale burgemeestersonderzoek in 2016 gevraagd naar de mate waarin de burgemeesters actief zijn in het samenbrengen van verschillende lokale actoren. In Denemarken zijn deze vragen niet gesteld. Deze resultaten zijn weergegeven in tabel 11. Ook hier hebben we weer een schaal van 0 tot 4 gebruikt. Op dit punt zijn er geen grote verschillen tussen de landen en de verschillende activiteiten. In de meeste gevallen liggen de scores tussen de 2,3 en de 3, hetgeen betekent dat deze activiteiten relatief vaak zijn ondernomen. Door de bank genomen zijn het organiseren van platforms voor samenwerken en faciliteren van samenwerking door versterking van vertrouwen iets belangrijker (rond 2,9) en het verbinden van netwerken iets minder belangrijk (rond 2,5).

Tabel 11 Activiteiten van burgemeesters in samenbrengen van lokale actoren

	Organiseren lokaal platform voor samenwerking	Faciliteren van samenwerking op basis van vertrouwen en overtuigen		Gebruik formele bevoegdheden om doorbraak te forceren	Private actoren verbinden met publieke netwerken	Lokale netwerken verbinden met (inter)nationale
Duitsland	2,9	3,1	3	2,7	2,3	
Engeland	2,8	2,8	2,7	2,3	2,7	
België	2,6	2,8	2,4	2,7	2,4	
Nederland	3	3	2,9	2,4	2,5	

Er is ook gevraagd naar de effectiviteit van de bovengenoemde activiteiten. Voor de uitkomsten zie tabel 12. Ook ten aanzien van de resultaten zijn er geen grote verschillen tussen de landen en de verschillende activiteiten. In de meeste gevallen liggen de scores tussen de 2,7 en de 3, hetgeen betekent dat deze activiteiten doorgaans redelijk veel resultaten genereren. Alleen het realiseren van echte betrokkenheid lijkt in Duitsland wat minder te lukken (2,4). De aanzienlijke verschillen in aanstellingswijze en bevoegdheden van burgemeesters lijken voor de effectiviteit van de burgemeester in zijn optreden binnen deze netwerken niet of nauwelijks van belang.

Tabel 12 Resultaten van activiteiten van burgemeesters in samenbrengen van lokale actoren

	Bindende afspraken gerealiseerd	Innovatieve en effectieve oplossingen gecreëerd	Echte betrokkenheid gecreëerd	Daadkracht gerealiseerd in acties	Concrete resultaten gerealiseerd
Duitsland	2,9	2,7	2,4	2,7	2,9
Engeland	3	3	3,1	3	3
België	2,7	2,5	2,7	2,7	2,9
Nederland	2,9	2,8	3	2,9	2,9

5.3.3 De tijdsbesteding van de burgemeester aan activiteiten met lokale actoren

De tijdsbesteding van burgemeesters aan activiteiten met lokale actoren is weergegeven in tabel 13. Over het algemeen zijn de verschillen in de tijd gering en daarom besteden we enkel aandacht aan de resultaten van de tweede meting. In Duitsland wordt de meeste tijd aan deze activiteiten besteed (18 uur per week). In Denemarken is de tijdsbesteding ook aanzienlijk (16,6 uur), evenals in Nederland (ruim 15 uur per week). In België (11 uur) en Engeland (bijna 13 uur) wordt minder tijd uitgetrokken voor deze activiteiten. Niettemin kan worden gesteld dat over het algemeen burgemeesters vrij veel tijd uittrekken voor deze activiteiten, zij het iets minder dan aan de activiteiten 'in huis'. Alleen voor de Duitse burgemeesters is dit andersom: zij besteden meer tijd aan lokale actoren dan aan actoren in het gemeentehuis.

Tabel 13 De tijdsbesteding van de burgemeester aan activiteiten met lokale actoren

	Bijeenkomsten met burgers en groeperingen		Publieke debatten buiten het stadhuis		Werkbezoeken in de stad	
	B 2004	B 2016	B 2004	B 2016	B 2004	B 2016
Duitsland	6,6	7	3,9	4,5	5,6	6,7
Engeland	3,7	4,3	2	4,2	2,5	4,2
België	6,8	5,2	1,8	2,2	3,9	3,3
Denemarken		6,7		4,9		5,0
Nederland	7	6,6	3,3	4,3	5,5	4,2

6. Waarden voor de kwaliteit van het functioneren van het openbaar bestuur en de bijdrage van de burgemeester daaraan

6.1 Deelvraag en methode

In deze paragraaf gaan we in op mogelijke verschillen in de verschillende waarden en verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van de politiek en het (lokaal) openbaar bestuur.⁷⁶ In de volgende paragraaf (7) komt aan de orde in hoeverre burgemeesters, gelet op hun institutionele positie, in staat zijn bij te dragen aan het realiseren van deze waarden, en daarmee in staat zijn het lokale bestuur te verbeteren.

Een eerste indicator voor mogelijke verwachtingen ten aanzien van de overheid geven de waardeoriëntaties van burgers. Een veelgebruikte meetinstrument is de door Inglehart ontwikkelde materialisme-postmaterialisme-index. In dat kader wordt burgers gevraagd om bepaalde materiële (orde bewaren; inflatie bestrijden) en immateriële waarden (vrije meningsuiting; politieke participatie) te prioriteren. Burgers die de twee ma-

⁷⁶ Deelvraag 4 in de onderzoeksopzet.

teriële waarden prioriteren worden als zuivere materialisten aangeduid. Zij die daarentegen de twee immateriële waarden prioriteren worden aangeduid als zuivere postmaterialisten. In het kader van door de EU periodiek uitgevoerd onderzoek wordt middels grote nationale surveys in EU-lidstaten bepaald in welke mate de waardeoriëntaties van burgers meer of minder materialistisch zijn. Uit tabel 14 blijkt dat de verschillen tussen deze Noordwest-Europese landen bescheiden zijn. In België en Duitsland zijn er wat meer zuiver-materialisten dan in Nederland en Denemarken. In de verhouding burgeroverheid ligt bij onze ooster- en zuiderburen het accent waarschijnlijk wat meer op de overheidsprestaties. Anderzijds kennen Nederland en Denemarken wat meer postmaterialisten die vooral oog hebben voor democratische (participatie) en rechtstatelijke aspecten van het functioneren van het openbaar bestuur. De verschillen zijn echter niet zeer groot. In alle onderzochte landen zijn de mensen met gemengde waardenoriëntaties die zowel materiële als immateriële waarden belangrijk vinden (ruimschoots) in de meerderheid.

Voor wat betreft de democratische aspecten van het bestuur is het ook interessant om te kijken naar de preferenties voor een systeem waarin de nadruk ligt op een indirecte (representatieve) en een directe (participatieve) democratie. Uit eerder onderzoek weten we dat in Nederlandse en Deense burgers net iets meer belang hechten aan de aspecten van een representatieve democratie.⁷⁷ Tegelijkertijd hechten Nederlanders en Denen echter ook veel waarde aan ruime mogelijkheden voor burgerparticipatie en medezeggenschap. Helaas beschikken we niet over vergelijkbare gegevens uit de andere landen in ons onderzoek. Wel weten we hoe vertegenwoordigers van burgers (raadsleden) en politieke bestuurders (burgemeesters) denken over de wenselijkheid van een participatieve en een meer representatieve democratie. Ook hierover verschaft tabel 14 informatie.

Tabel 14. Waardeoriëntaties en opvattingen over participatieve en representatieve democratie

	Waardeoriëntaties (Eurobarometers 1997)		Opvattingen democratie					
	% zuiver materialistisch	% zuiver post-materialistisch	Burger actief			Raadslid eigen mening		
			R2008	B2004	B2016	R2008	B2004	B2016
Duitsland	28	14	63	53	58	25	40	39
Engeland	25	13	64	67	75	54	60	78
België	31	12	43	22	42	40	56	33
Denemarken	21	17			65			63
Nederland	21	20	92	52	63	30	46	44

In de eerste plaats zien we dat er duidelijke verschillen zijn tussen de landen. Enerzijds zien we dat de steun voor een participatieve democratie in België beperkt is. Hoewel de steun voor burgerparticipatie bij onze zuiderburen ten opzichte van 2004 sterk is toegenomen, is België het enige land in ons onderzoek waar binnen de lokale politieke elite slechts een minderheid veel waarde hecht aan een democratie die is gebaseerd op burgerparticipatie. In de andere landen is de steun voor een meer participatieve democratie onder de politieke elite groter. Verder valt op dat in alle landen waar zowel in 2004 als in 2016 een burgemeestersonderzoek is uitgevoerd, er sprake is van groeiende steun

⁷⁷ Denters et. al 2016.

voor een lokale democratie op basis van burgerparticipatie. Deze groei is in met name sterk in België en in Nederland.

De tabel laat ook zien dat de klassieke idee van de volksvertegenwoordiger die – zonder last en ruggespraak met een achterban – zijn eigen inzicht en geweten volgt, alleen nog in Engeland (78%) en Denemarken (63%) door een meerderheid van de politieke elite wordt onderschreven. In de andere landen is de steun voor deze specifieke opvatting over politieke representatie minder algemeen. Over de steun voor andere opvattingen van representatie, die mogelijk breder steun genieten, zegt dit evenwel niets.

Op basis van de meest recente internationale survey onder burgemeesters (2016) hebben we ook meer uitgebreide informatie over waardeoriëntaties. In tabel 15 zijn de belangrijkste resultaten samengevat. De burgemeesters is gevraagd om zes waarden te prioriteren (6= hoogst; 1= laagst).

We zien dat in het algemeen de burgemeesters in de onderzochte landen het meest waarde hechten aan eerlijkheid / integriteit. Daarna volgen op ruime afstand: rechtvaardigheid, effectiviteit en responsiviteit (allen 3,6). Vervolgens sluiten onafhankelijkheid (2,8) en onpartijdigheid (2,6) de rij.

Tabel 15: Gemiddeld prioriteit (6= hoogst; 1 = laagst) die burgemeesters geven aan zes bestuurlijke waarden.

	Onpartijdig	Onafhankelijk	Rechtvaardig	Effectief	Responsief	Integer
Duitsland	3,0	3,3	3,6	3,5	3,6	4,2
Engeland	2,2	2,4	3,3	4,2	3,9	5,1
België	2,8	2,3	4,0	3,5	3,0	5,3
Denemarken	2,2	2,4	4,0	2,9	3,9	5,5
Nederland	3,0	3,6	3,3	3,8	3,7	3,5
Algemeen	2,6	2,8	3,6	3,6	3,6	4,7

Bezien we het patroon per waarde afzonderlijk dan valt op dat bij “onpartijdigheid” en “rechtvaardigheid” de afwijkingen van het algemeen gemiddelde klein zijn ($\leq |0,5|$). Nederlandse burgemeesters scoren relatief hoog op “onafhankelijkheid”. Bij “effectiviteit” scoort Engeland duidelijk hoger en Denemarken duidelijk lager. Bij “responsiviteit” valt de relatief lage prioriteit bij de Belgische burgemeesters op. Ten slotte zien we bij integriteit / eerlijkheid een opvallend verschil waarbij Nederlandse burgemeester een relatief lage prioriteit geven aan deze waarde. Tegelijkertijd zien we dat in met name Denemarken deze waarde juist een zeer hoge prioriteit krijgt bij zeer veel burgemeesters.

7. De relatie tussen waarden en de institutionele positie burgemeesters en de versterking lokaal bestuur

7.1 Algemeen

In deze paragraaf gaan we in op de vraag of hun institutionele positie voor burgemeesters van belang is bij hun bijdragen aan de versterking van het lokaal bestuur. Daarbij is de vraag in het geding in hoeverre burgemeesters gezien hun institutionele positie in staat zijn bij te dragen aan de realisatie van een aantal belangrijke bestuurlijke waarden, zoals we die in de vorige paragraaf hebben besproken. Om deze vraag te beantwoorden zijn experts op het terrein van het lokaal bestuur in de vier landen die centraal staan in dit onderzoek middels een digitale vragenlijst geënquêteerd.

In de hierbij gebruikte vragenlijst zijn vanuit drie perspectieven – rechtsstaat, democratie en prestatiestaat⁷⁸ – vragen geformuleerd. Vanuit het perspectief van de rechtsstaat is van belang dat er in het openbaar bestuur sprake is van machtsevenwichten: in de interbestuurlijke verhoudingen (tussen gemeenten en hoge overheden en in het verlengd lokaal bestuur), en in de relaties binnen het lokaal bestuur (tussen de volksvertegenwoordiging en de uitvoerende macht). Vanuit dit perspectief zijn ook waarden als rechtmatigheid en andere aspecten van procedurele kwaliteit van belang. Vanuit democratisch oogpunt zijn electorale verantwoording, responsiviteit en burgerparticipatie relevant. En vanuit het idee van de prestatiestaat gaat het om diverse aspecten van het management van de eigen organisatie, het personeel en financiën en van de bestuurlijke netwerken in het lokaal en regionaal bestuur. Zie tabel 16.

Tabel 16: Dimensies van versterking lokaal bestuur

	BIJDRAGE AAN VERSTERKING VAN
Rechtsstaat	positie gemeente t.o.v. hogere overheden positie gemeente in samenwerkingsverbanden positie burgemeester raad
Democratie	legaliteit en procedurele kwaliteit electorale verantwoording (accountability) responsiviteit t.o.v. burgers Burgerparticipatie
Prestatiestaat	aansturing en coördinatie van de gemeentelijke organisatie management personele en financiële middelen sturing en coördinatie van bestuurlijke netwerken

De vraag die we de experts hebben voorgelegd is in hoeverre de institutionele positie van de burgemeester in het eigen land bijdraagt aan de kwaliteit van een versterking van het lokaal bestuur. In de vragenlijsten is per land aandacht besteed aan mogelijk relevante institutionele variaties. Daarbij is de experts gevraagd om een of meer in het eigen land gehanteerde modellen te vergelijken met een vast ijkpunt (of basismodel). Het gekozen ijkpunt is een “niet-gekozen burgemeester, die collegiaal bestuurt en relatief onafhankelijk opereert van de meerderheid in de gemeenteraad”. We hebben gekozen voor dit ijkpunt omdat het relevant is voor het Nederlandse debat en tegelijkertijd herkenbaar is voor buitenlandse deskundigen.

In de vragenlijst is de experts gevraagd in hoeverre een model dat in zijn/haar land wordt gehanteerd - ten opzichte van dit basismodel – bijdraagt of niet bijdraagt aan de realisatie van de in tabel 16 weergegeven aspecten van bestuur.

Een score van -5 betekent dat het “eigen model” beduidend minder goede mogelijkheden biedt om het lokaal bestuur te versterken dan het basismodel. Een score van +5 betekent dat de mogelijkheden binnen het “eigen” model juist veel beter zijn dan in het basismodel.

In de volgende paragrafen bespreken we achtereenvolgens de verschillende landen. De centrale vraag is telkens of institutionele variaties in de positie van de burgemeester verschil maken voor het functioneren van het lokaal bestuur. In de analyses rapporteren we telkens de nationale gemiddelde scores van onze respondenten.

⁷⁸ Vergelijk Denters, De Jong en Thomassen 1990.

7.2 Duitsland

In de jaren negentig van de vorige eeuw is de directe burgemeester in alle Bundesländer geïntroduceerd. Niettemin is er een belangrijke differentiatie: in de meeste Duitse Länder hanteert men een systeem op basis van een variant op het model van de “strong executive mayor”. Alleen in Hessen wordt een ander model gehanteerd waarbij de direct-gekozen burgemeester functioneert in de context van een collegiaal bestuursorgaan.

De Duitse respondenten is allereerst gevraagd aan te geven hoe zij de bijdrage inschatten die burgemeesters in deze verschillende institutionele contexten kunnen leveren aan de verbetering van het functioneren van het lokaal bestuur in vergelijking tot het model van de “zwakke burgemeester”. Daarbij hebben we de aandacht geconcentreerd op de voltijdse burgemeesters (hauptamtliche Bürgermeister).

Over de hele linie oordelen de Duitse experts positief over de mogelijkheden waarover de “sterke direct gekozen burgemeester” – in vergelijking tot het basismodel – om inhoud te geven aan zijn functie. Op drie onderdelen zijn de verschillen zelfs aanzienlijk:

- a) de relatie tot intergemeentelijke samenwerkingsverbanden,
- b) de responsiviteit ten opzichte van burgers, en
- c) de aansturing en coördinatie van de ambtelijke organisatie.

Ook in alle andere opzichten, waar de verschillen bescheiden zijn, oordeelt men in vergelijking tot het basismodel positief.

Tabel 17: Oordeel experts over mogelijkheden voor burgemeesters in twee modellen om bij te dragen aan versterking lokaal bestuur (afwijkingsscores ten opzicht van basismodel).

VERSTERKING VAN	Sterke direct gekozen burgemeester	Magistratsverwaltung Hessen
positie gemeente hogere overheden	2,1	1,6
positie gemeente samenwerkingsverbanden	3,0	1,7
positie burgemeester raad	2,1	1,7
legaliteit en procedurele kwaliteit	4,2	2,1
electorale verantwoording (accountability)	2,9	2,1
responsiviteit t.o.v. burgers	3,4	2,3
burgerparticipatie	2,1	1,4
aansturing / coördinatie organisatie	3,4	2,1
management personeel en financiën	2,4	1,9
sturing / coördinatie bestuurlijke netwerken	2,7	2,4
algemeen gemiddelde (N=8)	2,8	1,9

Over de Magistratsverfassung zijn de respondenten evenzeer positief. Ten opzichte van het basismodel zijn hun oordelen gematigd positief. De verschillen zijn echter minder geprononceerd dan bij het in de rest van Duitsland gebruikelijke systeem van de “sterke direct gekozen burgemeester”.

Binnen het systeem van de “sterke direct gekozen burgemeester” bestaan echter nog potentieel belangrijke variaties. Wollmann (2005) acht vier factoren van belang:

- a) gelijktijdigheid van verkiezingen en zittingsperiodes raad en burgemeester;

- b) de nominatieprocedure voor burgemeesters (partijdominantie);
- c) concentratie van alle bestuursverantwoordelijkheden bij burgemeester;
- d) niet alleen raad maar ook burgers hebben recht van initiatief voor een “recall” referendum.

In eerste instantie is de respondenten gevraagd in hoeverre deze verschillende institutionele factoren op een of meer aspecten van het bestuurlijke functioneren van de burgemeester een substantiële invloed had. Voor zover dit bij ten minste een aspect van het bestuurlijk functioneren het geval was, is de respondenten vervolgens gevraagd in hoeverre deze institutionele factor een positieve of negatieve invloed had. Een score van 0 betekende dat de factor niet van invloed was op een bepaald aspect. Bij een maximaal positief effect was de score + 5.0 en bij een maximaal negatief effect -5. Bij de interpretatie van de resultaten hanteren we dezelfde vuistregels die we bij de andere tabellen hebben gebruikt.

Tabel 18: Effect van vier institutionele factoren op de versterking van het lokaal bestuur.

VERSTERKING VAN	Factor a Gelijktij- digheid	Factor b Partijdomi- nantie	Factor c Bestuurs- verant- woordelijk- heid	Factor d Recall
positie gemeente hogere overheden	0,4	2,5	1,3	0,4
positie gemeente samenwerkingsverbanden	0,7	2,5	2,3	2,1
positie burgemeester raad	0,9	-0,4	2,7	-0,9
legaliteit en procedurele kwaliteit	0,4	2,6	2,0	2,1
electorale verantwoording (accountability)	1,6	1,0	0,9	1,9
responsiviteit t.o.v. burgers	2,2	0,1	1,6	1,4
burgerparticipatie	2,8	1,4	1,2	1,1
aansturing / coördinatie organisatie	2,7	-0,1	2,5	1,1
management personeel en financiën	2,7	-0,3	1,4	1,1
sturing / coördinatie bestuurlijke netwerken	2,5	1,3	1,9	-0,1
algemeen gemiddelde (N=10)	1,7	1,1	1,8	1,0

Uit het onderzoek blijkt dat de vier factoren die Wollmann relevant acht ook naar het oordeel van zijn Duitse collega's relevant zijn. De mate waarin deze factoren bijdragen aan een versterking van het bestuur is betekenisvol maar bescheiden. Daarbij achten de experts de bepalingen met betrekking tot de gelijktijdigheid van de verkiezingen (factor a) en de nominatie (factor b) belangrijker dan de twee overige factoren:

- Bezien we de afzonderlijke factoren, dan zien we dat gelijktijdigheid van verkiezingen (factor a) enerzijds bijdraagt aan een versterking van de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur omdat het de invloed van de stembusuitslag doorwerking van de stem van burgers versterkt, bovendien zorgt het ook voor meer eenduidige politieke verhoudingen die de aansturing van de bestuurlijke processen eenvoudiger maakt.
- Een sterke positie van politieke partijen in de nominatieprocedure (factor b) heeft volgens de experts vooral effect op de positie van de burgemeester in de interbestuurlijke netwerken. Een door zijn partijgenomineerde burgemeester ope-

reert kennelijk effectiever in de bestuurlijke circuits dan een minder aan zijn partij gebonden burgemeester.

- De concentratie van alle bestuursbevoegdheden bij de burgemeester (factor c) draagt uiteraard eerst en vooral bij aan een sterke positie van de burgemeester tegenover de raad. Deze sterkere positie werkt echter ook door in een versterking van de gemeentelijk invloed op de intergemeentelijke samenwerking en de aansturing van bestuurlijke processen.
- Ten slotte werkt de vraag of de burgemeester afgezet kan worden op initiatief van zowel de raad als door een burgerinitiatief (factor d) vooral door in de relaties naar de burgers (meer electorale verantwoording) en de raad (minder sterke positie ten opzichte van de raad). Ook leidt het volgens de experts (om niet geheel duidelijke redenen) tot een sterkere positie in de intergemeentelijke samenwerking.

De experts is ook gevraagd naar eventuele andere factoren die de rol van de burgemeester kunnen beïnvloeden. Van de mogelijkheid om zelf nog andere factoren te benoemen is nauwelijks gebruik gemaakt. Een respondent geeft aan dat de zonet besproken factoren de belangrijkste zijn en wijst verder nog op het belang van de partijpolitieke verhoudingen in de raad. Een tweede respondent geeft aan dat ook bepalingen omtrent quota voor de aanvraag van en de opkomst bij recall-initiatieven vanuit de bevolking van belang zijn.

7.3 Engeland

Zoals reeds eerder is gebleken hebben gemeenten in Engeland de keus uit drie modellen om vorm te geven aan het leiderschap van de uitvoerende macht. In de meeste gemeenten is gekozen voor het Leader-Cabinet model.

In het algemeen kunnen we constateren dat – in de vergelijking met het basismodel – de Engelse collega's *over de gehele linie* de institutionele mogelijkheden van burgemeesters om bij te dragen aan een versterking van het lokaal bestuur enigermate of aanzienlijk positiever beoordelen.

Uit de tweede kolom van tabel 19 kan worden geconcludeerd dat naar het oordeel van de Engelse expert dit model – ten opzichte van het basismodel – in bescheiden mate betere mogelijkheden biedt voor burgemeesters om het functioneren van hun gemeente te verbeteren. Deze enigszins betere mogelijkheden liggen vooral in het versterken van de positie ten opzichte de raad en andere overheden en de procedurele kwaliteit en het interne en het externe bestuurlijk management. Bij de versterking van de democratische legitimatie zijn de verschillen niet of amper betekenisvol.

Tabel 19: Oordeel experts over mogelijkheden voor burgemeesters in twee modellen om bij te dragen aan versterking lokaal bestuur (afwijkingsscores ten opzicht van basismodel).

VERSTERKING VAN	Leader-Cabinet Model	Model met direct gekozen burgemeester
positie gemeente hogere overheden	1,6	4,0
positie gemeente samenwerkingsverbanden	1,3	3,6
positie burgemeester raad	2,1	3,7
legaliteit en procedurele kwaliteit	1,7	2,0
electorale verantwoording (accountability)	1,2	3,5
responsiviteit t.o.v. burgers	0,9	2,6
Burgerparticipatie	0,8	2,1
aansturing / coördinatie organisatie	1,8	2,4
management personeel en financiën	1,0	2,1
sturing / coördinatie bestuurlijke netwerken	1,3	3,8
algemeen gemiddelde (N=10)	1,4	3,1

Naast het dominante Leader-Cabinet Model hanteert men in een aantal gemeenten ook een model dat is gebaseerd op een rechtstreeks gekozen burgemeester. In de praktijk komt dit model in twee varianten voor, die we vanwege de eenvoud en omdat ze betrekkelijk zelden voorkomen – in een categorie hebben samengenomen. In de ogen van de respondenten biedt in vergelijking met het basismodel, dit model van een rechtstreeks gekozen burgemeester in alle opzichten betere en veelal ook aanzienlijk betere mogelijkheden aan de burgemeester om de kwaliteit van het lokaal bestuur te verbeteren. De scores van de rechtstreeks gekozen burgemeester zijn ook duidelijk hoger dan die van het Cabinet-Leader Model. Punten waarop de gekozen burgemeester “aanzienlijk” beter scoort zijn:

- a) sterkere positie tegenover hogere overheden,
- b) en een betere sturing en coördinatie van lokale bestuurlijke netwerken
- c) sterkere positie ten opzichte van de raad
- d) sterkere positie gemeente in de intergemeentelijke samenwerking, en
- e) sterkere electorale verantwoording.

Vijf Engelse experts noemen desgevraagd nog andere aspecten betreffende de institutionele positie die van invloed zijn op de bijdrage die de burgemeester kan leveren aan de versterking van het lokaal bestuur. Vier van de vijf wijzen daarbij op de negatieve effecten van de grote financiële en beleidsmatige afhankelijkheid van de centrale overheid. Verder wijzen twee respondenten op het belang van de partijpolitieke entourage waarbinnen de (gekozen) burgemeester opereert. Is hij/zij ingebed in een omgeving waarin de raadsmeerderheid dezelfde politieke kleur heeft, dan kan zijn/haar bijdrage groter zijn dan indien niet het geval is.

7.4 België

In België verschilt de institutionele positie van de burgemeesters tussen de drie gewesten: Wallonië, Vlaanderen, en Hoofdstad Brussel. Elk gewest heeft zijn regelgeving die

evenwel steeds is gebaseerd op de Belgische Grondwet. Conform die Grondwet worden burgemeesters op voordracht van de gemeente benoemd door het gewestelijk bestuur. In Wallonië is de gemeentelijk nominatie – anders dan in de twee overige gewesten -- rechtstreeks gekoppeld aan de uitslag van de raadsverkiezingen en komt deze procedure de facto dicht in de buurt van een directe verkiezing van de burgemeester. In de twee andere gewesten nomineert de meerderheid van de raad de burgemeester en lijkt het systeem op dat in ons land. Een belangrijk verschil met het Nederlandse systeem – waarop ook door de Belgische respondenten expliciet wordt gewezen is dat er in de Belgische lokale politiek niet zelden sprake is van “cumul des mandats” waarin het ambt van burgemeester niet zelden wordt gecombineerd met bestuurlijke of vertegenwoordigende functies in de nationale, gewestelijke of provinciale politiek.

Tabel 20: Oordeel experts over mogelijkheden voor burgemeesters in twee modellen om bij te dragen aan versterking lokaal bestuur (afwijkingsscores ten opzicht van basismodel).

VERSTERKING VAN	Wallonië	Vlaanderen / Hoofdstad Brussel
positie gemeente hogere overheden	2,6	2,1
positie gemeente samenwerkingsverbanden	1,9	1,6
positie burgemeester raad	3,0	2,2
legaliteit en procedurele kwaliteit	0,4	1,0
electorale verantwoording (accountability)	1,9	1,4
responsiviteit t.o.v. burgers	1,9	1,6
Burgerparticipatie	1,1	1,4
aansturing / coördinatie organisatie	1,5	1,2
management personeel en financiën	1,3	1,4
sturing / coördinatie bestuurlijke netwerken	1,9	1,9
algemeen gemiddelde (N=7)	1,8	1,6

* De zeer afwijkende scores van één respondent zijn buiten beschouwing gelaten

Vergelijken we de uitkomsten van het Waalse model van een quasi-rechtstreeks gekozen burgemeester met het basismodel dan zien we dat dit model slechts in bescheiden mate afwijkt. Dat geldt ook als we kijken naar het model in de twee andere gewesten. Ook daar zijn er verschillen, maar ook hier zijn deze bescheiden. Wat verder opvalt is dat in hun onderlinge vergelijking de twee Belgische modellen nauwelijks verschillen ten opzichte van het basismodel. Mogelijk dat deze verschillen te maken hebben met het “cumul des mandats”, die de positie van de burgemeester ten opzichte van hogere overheden, de raad en in externe bestuurlijke netwerken sterker maakt. Opvallend is dat er tussen de Belgische modellen – anders dan zou mogen worden verwacht op basis van de uiteenlopende benoemingsregimes – geen noemenswaardige verschillen optreden bij de democratie-maatstaven (accountability, responsiviteit en burgerparticipatie).

7.4 Denemarken

In Denemarken is nauwelijks sprake van verschillen in de institutionele positie van de burgemeesters. In op één na alle gemeenten hanteert men een Commissie-systeem, waarin een door en uit de raad gekozen burgemeester samenwerkt met de voorzitters

van de functionele raadscommissies. De uitzondering is de gemeente Aarhus. Daar kent men een collegiaal bestuursmodel, waarin de door en uit de raad gekozen burgemeester samen met een aantal door en uit de raad gekozen “wethouders” een bestuurscollege vormt. Overigens is dit model eerder ook in een aantal andere Deense steden gehanteerd, maar inmiddels is dit model alleen nog in Aarhus operationeel.

Tabel 21: Oordeel experts over mogelijkheden voor burgemeesters in twee modellen om bij te dragen aan versterking lokaal bestuur (afwijkingsscores ten opzicht van basismodel).

VERSTERKING VAN	Commissies	Bestuurscollege (Aarhus)
positie gemeente hogere overheden	2,9	3,0
positie gemeente samenwerkingsverbanden	3,5	2,8
positie burgemeester raad	3,3	2,4
legaliteit en procedurele kwaliteit	3,3	2,5
electorale verantwoording (accountability)	1,6	0,8
responsiviteit t.o.v. burgers	1,3	1,0
burgerparticipatie	0,9	0,3
aansturing / coördinatie organisatie	3,1	1,6
management personeel en financiën	2,4	1,0
sturing / coördinatie bestuurlijke netwerken	2,6	1,6
algemeen gemiddelde (N=8)	2,3	1,5

- De antwoorden voor het bestuurscollege model zijn gebaseerd op een kleinere N (3 of 4).

De antwoorden laten zien dat naar inschatting van de Deense respondenten het dominante commissiemodel in sommige opzichten aanzienlijk betere mogelijkheden biedt voor de versterking van de bestuurskwaliteit dan het basismodel. Dit is het geval bij

- versterking van de positie tegenover samenwerkingsverbanden,
- versterking van de positie tegenover de gemeenteraad,
- de verbetering van legaliteit en procedurele kwaliteit, en
- de aansturing en coördinatie van het ambtelijk apparaat.

Bij de andere aspecten zijn de verschillen er evenzeer, maar deze zijn eerder bescheiden te noemen. Vergelijkbare verschillen treffen we aan bij het bestuurscollegemodel van Aarhus. Men is hier weliswaar over de hele linie net iets minder positief, maar de verschillen zijn meestal niet noemenswaard. Alleen in termen van sturing en management zijn er bescheiden verschillen in het voordeel van het commissiesysteem.

Dat de Deense respondenten de mogelijkheden van burgemeesters in met name het commissiesysteem (in vergelijking tot het basismodel) zo positief waarderen is opmerkelijk. In veel opzichten is het Deense model immers vergelijkbaar met dit basismodel. Zo is de Deense burgemeester niet direct gekozen en de uitvoerende macht wordt gedeeld met anderen. Een factor die mogelijk bijdraagt aan deze positieve oordeelsvorming is de recente grote gemeentelijke herindeling. Volgens een aantal respondenten (N=4) zou deze hervorming een algemeen positief effect hebben gehad op het bestuurlijk gewicht van de burgemeester in bestuurlijke netwerken, de relaties met hogere overheden en de professionalisering van het ambtelijk apparaat.

Deel D Het verband tussen de formeelwettelijke structuur en de feitelijke praktijk

1. Inleiding

In het voorgaande zijn (a) de verschillen in de institutionele positie van burgemeesters in vier landen in kaart gebracht. Ook is voor deze vier landen bekeken in hoeverre er (b) verschillen zijn in het feitelijk functioneren van burgemeesters en is nagegaan (c) welke mogelijke effecten er zijn van de institutionele kaders op de praktijk van het lokaal bestuur.

Deze paragraaf fungeert als afsluitende beschouwing. Zij is geen samenvatting van het voorgaande (dat is met deze veelheid aan gegevens welhaast onmogelijk) en evenmin een conclusie in de strikte zin van het woord. Aan deze beschouwing liggen namelijk niet alleen de gegevens uit de voorgaande delen ten grondslag, maar ook nieuwe gegevens die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, en die hiervoor nog niet zijn besproken. Het betreft in de eerste plaats de antwoorden op de vraag hoe in de onderzochte landen het feitelijk functioneren en de wettelijke positie van de burgemeester samenhangen. In hoeverre hangen verschillen in de wettelijke positie van de burgemeesters samen met verschillen in hun feitelijke functioneren en de beoordeling van hun bijdrage aan de kwaliteit van het lokaal bestuur?⁷⁹ Nauw daarmee verbonden is de vraag welke ontwikkelingen en trends zijn waar te nemen die mogelijk invloed hebben op de positie van de burgemeester.⁸⁰

2. Effecten van institutionele arrangementen

Hoe staat het met het effect van de institutionele factoren op het functioneren van burgemeesters en het lokaal bestuur? Het beantwoorden van deze vraag is minder eenvoudig dan het op het eerste gezicht lijkt. De diverse institutionele factoren maken immers steeds deel uit van een complex institutioneel arrangement, dat zich kenmerkt door een specifieke configuratie van institutionele factoren. Daardoor is het veelal lastig om eenduidig te bepalen welke afzonderlijke factor in die configuratie het verschil maakt. Daarom volstaan we hier met het bespreken van een aantal verschillen en overeenkomsten in het functioneren van burgemeester en bestuur tussen de landen en landsdelen met de voor hen kenmerkende configuraties. Achtereenvolgens bespreken we:

- a) verschillen die samenhangen met institutionele veranderingen, zoals invoering van de directe verkiezing van de burgemeester;
- b) overeenkomsten en verschillen in de relatie van de burgemeester naar partijpolitiek en burgers;
- c) overeenkomsten en verschillen in de rol en de positie van de burgemeester.

a. Mogelijke gevolgen directe verkiezing

In twee van de hier onderzochte landen is sprake geweest van de invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester. Maar de wijze waarop dat geschiedde verschilde nogal. In Engeland was niet sprake van een eenduidige, landsbrede wijziging van het

⁷⁹ Deelvraag 11 uit de onderzoeksopzet.

⁸⁰ Deelvraag 12 uit de onderzoeksopzet.

bestuursstelsel op lokaal niveau. De wetgever heeft de keuze voor het 'type' burgemeester over willen laten aan gemeenten zelf. Naast het leader-cabinet model, waarin de burgemeester door de grootste partij of de coalitie wordt aangesteld, heeft de gemeente de mogelijkheid om burgemeesters te laten verkiezen door de bevolking. Aanvankelijk waren de councils gedwongen om een besluit hiertoe via een referendum aan de bevolking voor te leggen. Deze hindernis droeg er toe bij dat van de mogelijkheid tot directe verkiezing amper gebruik werd gemaakt. In de huidige institutionele constellatie hoeven de councils het voorstel voor de invoering van een gekozen burgemeester niet langer via een referendum voor te leggen aan de bevolking.⁸¹

In de afgelopen jaren vonden in een aantal Engelse steden met succes verkiezingen voor de burgemeester plaats.⁸² Daarmee heeft de rechtstreeks gekozen burgemeester vooral een plek gekregen in de besturen van de grote Engelse steden.⁸³ In 16 Engelse steden is daarvan thans sprake.⁸⁴ Voor 2017 staat er een verkiezing van de burgemeester op de agenda in de betreffende nieuwe 'combined authorities'. In de overige ruim 300 councils die Engeland kent, geldt het vertrouwde 'cabinet-leader' model.

De ondervraagde experts geven aan dat de rechtstreeks gekozen burgemeester aanzienlijk stevigere mogelijkheden heeft om de kwaliteit van het lokaal bestuur te verbeteren, dan de burgemeester in het leader-cabinet model. Dit geldt met name voor de relatie met de hogere overheden, de sturing en coördinatie van lokale bestuurlijke netwerken, de positie ten opzichte van de raad, de positie van de gemeente in de intergemeentelijke samenwerking en de sterkere electorale verantwoording. Met andere woorden, de rechtstreeks gekozen burgemeester lijkt een sterke bijdrage te leveren aan de positie van het lokaal bestuur, met name naar buiten toe. De behoefte hieraan lijkt groter in lokale gemeenschappen met een stedelijk karakter. Het gevolg is dat er in Engeland verschillen zijn ontstaan tussen de positie van burgemeesters in stedelijke gebieden en die in kleinere gemeenten.

We hebben beschreven hoe in Duitsland in de jaren '90 van de 20^{ste} eeuw rechtstreeks gekozen burgemeesters gemeengoed werden. De experts geven aan dat de zojuist genoemde 'voordelen' die zich in Engeland met betrekking tot de direct gekozen burgemeester voordoen ook naar voren komen in Duitsland. De burgemeesters aldaar dragen met name bij aan de versterking van de relatie tot intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de responsiviteit ten opzichte van burgers. Men noemt ook de aansturing en coördinatie van de ambtelijke organisatie. Een en ander duidt er op dat de direct gekozen burgemeester niet alleen naar buiten toe gericht is, maar ook de versterking van de eigen organisatie kan bewerkstelligen.

Uit de literatuur blijkt dat de Duitse burgemeester sinds de invoering van de rechtstreekse verkiezing in de jaren negentig, een verstevigd profiel heeft gekregen.⁸⁵ De gewijzigde aanstellingsprocedure, heeft er ook voor gezorgd dat de positie van de wethouder gewijzigd is.⁸⁶ De wethouders zijn in zekere zin 'kind van de rekening'. Zij dienen immers te laveren tussen de keuzes en opvattingen van de burgemeester als 'Chef der Verwaltung' en de opvatting van de gemeenteraad.⁸⁷ Tot een grootschalige herijking van

⁸¹ Zulks door de wijzigingen die de Local Government Involvement in Public Health Act in 2007 aanbracht in de LGA uit 2000. Zie hiervoor Elliott & Thomas, a.w. blz. 297.

⁸² Wilson en Game, a.w. blz. 114-117

⁸³ Wilson en Game, a.w. blz. 113-117.

⁸⁴ Zie het overzicht gepresenteerd door Andrew Stevens in zijn bijdrage 'English Mayors' in City Mayors nr 12. Gepubliceerd op de website van City mayors of the world. www.citymayors.com

⁸⁵ Van der Kolk en Vetter, blz. 29.

⁸⁶ Broeksteeg, blz. 152.

⁸⁷ Zie Broeksteeg, a.w. blz. 152-153 en Van der Kolk/Vetter, a.w. blz. 20.

bevoegdheden heeft deze ontwikkeling evenwel niet geleid. Het is niet duidelijk in hoeverre de positie van de eveneens gekozen volksvertegenwoordiging veranderd is. In de literatuur bestaat daar geen eensluidend beeld over. Uit de hier gepresenteerde data blijkt dat raadsleden in de besproken landen een vergelijkbare positie hebben, waarbij de invloed van de Duitse raadsleden recent lijkt te zijn toegenomen. Wel blijkt dat ook de hoogste ambtenaren in Duitsland minder invloed hebben ten opzichte van de burgemeester, dan de hoogste ambtenaren in andere landen dit hebben ten opzichte van hun burgemeesters. In de overige landen lijkt de invloed van de burgemeester ongeveer net zo groot als in Duitsland, maar hebben de wethouders en de hogere ambtenaren meer invloed, waardoor de verhoudingen meer evenwichtig zijn.

b. Relatie burgemeesters naar partijpolitiek en burgers

In België kent men de rechtstreekse verkiezing niet. Een debat hierover ontbreekt vrijwel. Uiteraard heeft de benoemingswijze van de burgemeester invloed op hun profiel. We hebben beschreven dat de drie gewesten eigen regelgeving hebben. De nominatie van de burgemeesters is in alle drie gewesten evenwel gekoppeld aan de voordracht van de gemeente. In Wallonië is de uitslag van de raadsverkiezing bepalend; in de andere twee districten nomineert de meerderheid van de raad de burgemeester. De lokaal gekozen en door de regering benoemde burgemeester als hoofd van de lokale administratie is het centrum van het lokaal bestuur, met een grote mate van feitelijk politiek leiderschap en daarmee een stevig politiek profiel.⁸⁸

Het Belgische bestuursmodel zorgt op lokaal niveau voor een overwegende politieke cultuur van 'omgekeerd' monisme: dominante colleges tegenover een volgende gemeenteraad. Politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid met passieve en actieve inlichtingenplichten voor college en burgemeester jegens de raad wordt juridisch niet erkend. Wel is er een vragenrecht voor raadsleden. Toch is de Belgische burgemeester naar het oordeel van de experts een zwakke burgemeester. Op de punten waar de burgemeester iets minder zwak is, zou dit verklaard kunnen worden doordat Belgische burgemeesters vaak het burgemeesterschap combineren met een bestuurlijke of vertegenwoordigende functie in de nationale, gewestelijke of provinciale politiek.

De Engelse experts geven aan dat de bijdrage van de gekozen burgemeester afhankelijk is van de partijpolitieke entourage waarbinnen de burgemeester opereert. Is hij of zij ingebed in een omgeving waarin de raadsmeerderheid dezelfde politieke kleur heeft, dan kan zijn of haar bijdrage groter zijn dan indien dit niet het geval is.

Ook de partijpolitiek van de partij waarvan de burgemeester lid is, kan van belang zijn voor de burgemeester. Dit blijkt met name het geval in Engeland, maar ook in België en Denemarken. Opmerkelijk is dat voor de direct gekozen Duitse burgemeesters het partijprogramma minder belangrijk is. Partijpolitiek wordt wel op andere wijze in verband gebracht met betrekking tot het functioneren van de Duitse burgemeester. Hier blijkt dat de invloed van de politieke partijen in de nominatieprocedure invloed heeft op de positie van de burgemeester in de interbestuurlijke netwerken. Partijgenomineerde burgemeesters lijken effectiever in dergelijke bestuurlijke circuits dan de burgemeesters die minder aan hun partij zijn gebonden.

Men hecht in België minder waarde aan het idee dat een volksvertegenwoordiger zonder last en ruggespraak met een achterban zijn eigen inzicht en geweten volgt. Tegelijkertijd blijkt uit de antwoorden van de ondervraagde politieke experts dat responsiviteit

⁸⁸ J. van Ostaaijen, *Leren van Vlaanderen; kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat*, in: *De burgemeester, Justitiële verkenningen WODC*, 2010, nr. 3, p. 61 e.v., BJU.

een relatief lage prioriteit voor de Belgische burgemeesters heeft. Ook blijkt uit onderzoek dat men in België minder waarde hecht aan participatieve democratie, dan respondenten uit andere landen. Dit zou voor de burgemeester kunnen betekenen dat hij of zij zich alleen naar de burgers hoeft te verantwoorden, zonder dat hij de burger tussentijds hoeft te horen. Een voorzichtige conclusie kan zijn dat doordat de benoeming van de burgemeester gekoppeld is aan de verkiezing, de burger al voldoende betrokken is. Aangezien in dit onderzoek op dit punt nauwelijks verschillen tussen de gewesten naar voren komen lijkt het niet van belang of de burgemeester direct gekozen of op getrapte gekozen wordt.

We kunnen op deze plaats tenslotte nog opmerken dat in de meeste Duitse deelstaten burgemeester onderworpen kunnen worden aan een zogeheten 'Abwahl' procedure. Een dergelijk institutionele voorziening richting de burgers, c.q. het electoraat lijkt een bijdrage te zijn voor betere mogelijkheden tot publieke verantwoording.

c. Verschillen in positie

Veranderingen in de aanstellings- of benoemingswijze van burgemeesters blijven niet zonder gevolgen. Verhoudingen tussen de verschillende actoren op lokaal niveau veranderen er door. Dat komt het meest pregnant naar voren in Duitsland. De burgemeesters hebben er aan positie en invloed gewonnen ten koste van hun collega bestuurders. In Denemarken was de situatie diametraal anders. De grootschalige hervorming van het regionaal en lokaal bestuur die zich in 2007 voltrok, was niet gericht op een herinrichting van het lokale bestuursmodel zelf, maar veeleer op een verandering van de positie van het lokaal bestuur ten opzichte van andere i.e. hogere bestuurslagen. Uiteraard heeft die ontwikkeling er ook toe bijgedragen dat de rol van de burgemeester ten opzichte van die lagen is veranderd.

Ondanks deze verschillen komt er uit het onderzoek naar voren dat burgemeesters in zekere zin altijd een 'dubbele pet' dragen. Zij hebben op lokaal niveau een bijzondere inhoudelijke verantwoordelijkheid, maar ook een belangrijke taak om te sturen op correcte procedures. Als we vervolgens kijken hoeveel tijd de burgemeester naar verhouding besteedt aan vergaderingen met de executieve en de raad enerzijds, en met de ambtelijke staf, dan blijkt dat de tijdsbesteding in de verschillende landen in het algemeen meer ambtelijk is. De burgemeester is daarmee in zekere zin ook intern het boegbeeld van de organisatie.

De rol van de burgemeester hangt uiteraard ook samen met de plaatsbepaling van het lokaal bestuur als zodanig. In Duitsland en Denemarken is sprake van een uitdrukkelijke keuze om het lokaal bestuur veel eigen bewegingsvrijheid en beslissingsruimte te gunnen. Voor zover uit die keuze bevoegdheden voor de executieve voortvloeien heeft dit onmiddellijke invloed op de positie van de burgemeester. Veelal gaat het dan niet om aan de burgemeester opgedragen bevoegdheden, maar om taken en verantwoordelijkheden van de executieve als geheel. Deze 'komen' naar de burgemeester toe omdat hij hoofd van deze executieve is.

In Denemarken komen aan burgemeester niet of nauwelijks eigensoortige bevoegdheden toe, anders dan de procedureregels met betrekking tot de vergaderingen die zij voorzitten. In Engeland is dat in wezen niet veel anders, met dien verstande dat de gekozen burgemeester een bepalende stem heeft in de samenstelling van 'zijn' dagelijks bestuur. De Belgische en Duitse burgemeesters beschikken op afgebakende terreinen over eigenstandige bevoegdheden. Die liggen in beide landen in hoofdzaak op het terrein van gemeentelijke handhaving en stadstoezicht. Mede als gevolg van de toenemende aan-

dacht van de media voor dit type bestuurlijke vraagstukken, is ook langs deze lijn sprake van een verhoging van de publieke zichtbaarheid van burgemeesters.

Bijlage 1: Geraadpleegde, aangehaalde en relevante literatuur

- Ackaert, J. (2006), *Politiek in mijn gemeente, Leuven/Brussel* (Politeia).
- Alder, J. *Constitutional en Administrative Law*, tenth edition
- André Alen, A. & Muyle, K. (2011), *Handboek van het Belgische staatsrecht*, Wolters Kluwer Belgium
- Bäck, H., Heinelt, H. & Magnier, A. (Eds.), (2006). *The European Mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 271-285). Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.& Heinelt 2012.
- Baily, S. & Elliott, M. (2009), Taking local government seriously: democracy, autonomy and the constitution, in: *Cambridge Law Journal*, 2009.
- Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional nations, Rising cities*, Yale University Press, 2013.
- Berg, R. (2005). From Cabinets to Committees *Transforming local political leadership* (pp. 85-100): Springer.
- Bever, E. van, & Verhelst, T. (2010). Het college van burgemeester en schepenen: *De lokale macht ontbloot? De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, 167-181.
- Bogumil, J., & Heinelt, H. (2012). *Bürgermeister in Deutschland: politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern* (Vol. 102): Springer-Verlag.
- Paul Bovend' Eert, P.P.T. & Burkens, M.C. (2014), The Federal Republic of Germany, in: Leonard Besselink e.a. (red), *Constitutional Law of the EU Member States*, Deventer
- Broeksteeg, J.L.W. (2007). *De direct gekozen burgemeester in Duitsland. De staatsrechtelijke verhouding tussen burgemeester, raad en wethouders in zeven Duitse deelstaten.* 's-Gravenhage: SDU 2007.
- Cachet, A. (2002). *Buitenlandse burgemeesters bekeken*. Centre for Local Democracy, Erasmusuniversiteit Rotterdam, 2002.
- Cachet, A., Karsten, N., & Schaap, L. (2009). *Zorg dat het een prachtbaan blijft: de toekomst van het burgemeestersambt verkend Tussen trends en toekomst: verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie* (pp. 16-98). Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Denters, B. (2006). De aanstellingswijze van de burgemeester. Een Nederlandse discussie in internationaal perspectief. *Bestuurswetenschappen*, 60(3), 210-226.
- Denters, B. (2015). Op weg naar een Wereldwijd Parlement van Burgemeesters? . *Bestuurswetenschappen*, 69 (1), 6-46.
- Denters, S. A. H. (2005). De aanstellingswijze van de burgemeester: "Much ado about nothing?". In J. Pop & P. Rehwinkel (Eds.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB* (pp. pp. 172 - 194). Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Denters, S. A. H. & Jong, H. M. de. (1999). De kroon die aan de plaatselijke autonomie ontbreekt? Over de gekozen burgemeester en het dualisme in de lokale democratie? *Bestuurswetenschappen Referentie : nr. 2*, 101-113.
- Denters, S.A.H., Jong, H.M. de & Thomassen, J.J.A. (1990) *Kwaliteit van gemeenten. Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. VUGA, 's-Gravenhage.
- Denters, Bas, Ladner, Andreas, Mouritzen, Poul Erik, & Rose, Lawrence E. (2016). Reforming Local Governments in Times of Crisis: Values and Expectations of Good Local Governance in Comparative Perspective. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National*

- Trajectories and International Comparisons*(pp. 333-345). London: Palgrave Macmillan UK. <http://www.palgrave.com/de/book/9781137525475>
- Derksen, W. (1980). *Tussen loopbaan en carrière: het burgemeestersambt in Nederland*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Derksen, W., & van der Sande, M. (1984). *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. Deventer: Kluwer.
- Dobson, N. (1999), Democratic renewal and local government: promises to keep, in: *Journal of Local Government Law*, 1999, (3), 47-53.
- Dölle, A. H. M. (2005). Burgemeester: een halve eeuw ambt en ambitie. In J. Pop & P. Rehwinkel (Eds.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB* (pp. pp. 62-93). Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Egner, B., & Heinelt, H. (2005). Sozialprofil und Handlungsorientierung von Bürgermeister in Deutschland *Bürgermeister in Deutschland* (pp. 143-200): Springer.
- Elcock, H. (2008). Elected mayors: lesson drawing from four countries. *Public Administration*, 86(3), 795-811.
- Elliott, M. & Thomas, R. (2011), *Public Law*, Oxford
- Faber, S. (1974). *Burgemeester en democratie. verslag en interpretatie van een bestuurskundig onderzoek in Friesland*: Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Fenwick, J., Elcock, H., & McMillan, J. (2006). Leadership and management in UK local government: a role for elected mayors? *International Review of Administrative Sciences*, 72(3), 431-447.
- Frenzel, E.M. (2013), Local governance in Germany. An indispensable level of EU governance, in: Carlo Panara/Michael Varney (ed), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. London
- Goldsmith, M., & Larsen, H. (2004). Local political leadership: Nordic style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 121-133.
- Hambleton, R. (1996). *Leadership in local government*: Faculty of the Built Environment (UWE), Bristol.
- Hambleton, R. (1998). Strengthening political leadership in UK local government. *Public money and management*, 18(1), 41-51.
- Holtkamp, L. (2006). Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift*, 47(4), 641-661.
- Jenkins, V.A. (2002), *Learning from the past: achieving sustainable development in the reform of local government*, in: P.L. 2002, spr.
- Karsten, N., e.a. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur / DEMOS - Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap.
- Kjaer, U. (2015). Urban Political Leadership and Political Representation The Multifaceted Representational Role of Danish Mayors. *Urban Affairs Review*, 51(4), 563-577.
- Klinkers, L. E. M., & Gillissen, A. (1982). *Burgemeesters wegen hun ambt*. Amsterdam: Kobra.
- Kolk, H. v. d., Vetter, A., & Denters, B. (2004). *Direct gekozen burgemeesters in Duitsland; Een onderzoek naar de verkiezing, de institutionele positie en de feitelijke rol van burgemeesters in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg en Thüringen* - Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Korsten, A. F. A., & Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester*. Retrieved from Den Haag:
- Korsten, A. F. A., Spoormans, H., Stroink, F. A. M., Tonnaer, F. P. C. L., & Vaarkamp, R. (Eds.). (1992). *De benoemde of gekozen burgemeester*. Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Korsten, A. F. A., Stroink, F. A. M., & Vaarkamp, R. (1992). Een lange geschiedenis. een overzicht van de discussie over de gekozen en benoemde burgemeester. In A. F. A. Korsten, H. Spoormans, F. A. M. Stroink, F. P. C. L. Tonnaer, & R. Vaarkamp (Eds.), *De benoemde of gekozen burgemeester* (pp. 65-82). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Lange, R. de. (2014), The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, in: Leonard Besselink e.a. (red), *Constitutional law of the EU Member States*, Deventer
- Larsen, H. O. (2005). Transforming political leadership. Models, Trends and Reforms. In R. Berg & N. Rao (Eds.), *Transforming local political leadership* (pp. 195-211). Houndmills etc.: Palgrave.
- Leigh, I. (2014), *Local government and political constitution*, P.L. 2014, jan, blz. 43-55.
- Local Government Denmark (LGDK) (2009) The Danish Local Government System, http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF
- Local Government Denmark (LGDK) (2007), The Danish Local Government Reform, http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38223/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_Reform.PDF
- Mouritzen, P.E. & Svava, J.H. (2002), *Leadership at the apex*, University of Pittsburg Press.
- Mouritzen, P. E. (2010). *The Danish revolution in local government: how and why?* : Springer.
- Muller, E.R., & de Vries, J. (red.). (2014). *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Kluwer Deventer 2014.
- Munneke, S.A.J. (2013), De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties, in: Bosselaar, H. (Ed.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat: wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers, pp. 75-87.
- Olowofoyoku, A.A. (1999), Decentralising the UK: the federal argument, in: *Edinburgh Law Review* 1999 3(1) p. 57-84.
- Ostaijen, J. v. (2010). Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 61-72.
- Peters, K. (2014). Decentralisaties in het lokaal Bestuur. Lessen uit Denemarken. *Beleid en Maatschappij*, jrg. 2014.
- Populier, P., (2014), 'Belgium', in: Leonard Besselink e.a. (red), *Constitutional law of the EU Member States*, Deventer.
- Resoort, A. e.a., (2012), Benoeming, ontslag en gedwongen vertrek van burgemeesters in België, Duitsland en Nederland 2000-2011, in: *Burger, Bestuur en Beleid*, afl. 1.
- Reynaert, H., & Devos, C. (2002). De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in Vlaanderen: kurieren am symptom? *Naar een beter bestuur: liber amicorum Prof. Dr. B. Van Hooland.*, 3-15.
- Reynaert, H., & Dobbelaere, B. (2006), *De gemeente ont(k)leed. Wegwijs in uw gemeente*, Vandenbroelle Brugge, 2006.
- Stevens, A. 'English Mayors' in *City Mayors nr 12*. Gepubliceerd op de website van City mayors of the world. www.citymayors.com

- Steyvers, K., & Reynaert, H. (2005). Een noord-zuid kloof in de lokale politiek? Een vergelijking tussen de Vlaamse en de Waalse burgemeester. *Burger, Bestuur en Beleid*(3), 223-241.
- Stoker, G., & Wolman, H. (1992). Drawing lessons from US experience: An elected mayor for British local government. *Public Administration*, 70(2), 241-268. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bsh&AN=9208172150&site=ehost-live>
- Swann, Ph., (2000) Local Government, the modernising agenda, in: *Journal of Planning & Environmental Law, supp (plus ça change)*.
- Sweeting, D. (2002). Leadership in urban governance: the Mayor of London. *Local Government Studies*, 28(1), 3-3.
- Sweeting, D. (2003). How strong is the Mayor of London? *Policy & Politics*, 31(4), 465-478.
- Tops, P. W., & Korsten, A. F. A. (1989). Het college van burgemeester en wethouders. In W. Derksen & A. F. A. Korsten (Eds.), *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde* (pp. 128-143). Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Varney, M., (2013) Local Government in England: Localism delivered?, in: Carlo Panara/Michel Varney (ed), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multileveled system of governance*, London.
- Vetter, A., Klimovský, D., Denters, S.A.H. & Kersting, N. (2016), Giving Citizens More Say in Local Government: Comparative Analyses of Change Across Europe in Times of Crisis. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons* (pp. 273-286). London: Palgrave Macmillan UK. <http://www.palgrave.com/de/book/9781137525475>
- Vos, M. de, (2007) De werking van het college van burgemeester en schepenen, in: *Het nieuwe Gemeentedecreet, een eerste evaluatie*, Intersentia Antwerpen/Oxford, reeks Jura Falconis Libri, nr. 14.
- Vries, J. de, & Elzinga, D.J. (2003). *De gekozen burgemeester* Kluwer, Deventer.
- Wilson, D. & Game, C. (2011), *Local Government in the United Kingdom*.
- Wollmann, H. (2005a). The directly elected executive mayor in German local government *Transforming Local Political Leadership* (pp. 29-41): Springer.
- Wollmann, H. (2005b). The directly elected executive mayor in German local government In R. Berg & N. Rao (Eds.), *Transforming local political leadership* (pp. 29-41). Houndmills etc.: Palgrave.
- Wollmann, H. (2008a). *Reformen in der Kommunalpolitik und -Verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiebaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wollmann, H. (2008b). Reforming local leadership and local democracy: the cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective. *Local Government Studies*, 34(2), 279-298.

Bijlage 2: Vragen oorspronkelijke onderzoeksofzet

Omwillen van de leesbaarheid zijn hieronder de onderzoeksvragen uit de oorspronkelijke onderzoeksofzet bij elkaar geplaatst. In de hoofdtekst van dit rapport zijn steeds de te behandelen vragen uitgeschreven en is in een voetnoot verwezen naar de oorspronkelijke deelvragen. Voor dat laatste is onderstaande opsomming handig, waarbij moet worden opgemerkt dat in de loop van het onderzoek vragen zijn geclusterd of geherformuleerd.

Vraag 1: Op welke wijze worden - formeelwettelijk gezien - in de te onderzoeken landen burgemeesters aangesteld? Is sprake van een (rechtstreekse) verkiezing of van benoeming, en door wie? Welke organen zijn bij de aanstelling formeel betrokken en in welke rol? Hoe groot is de formele invloed van de bevolking, al dan niet via haar vertegenwoordiging? Wat is de ambtstermijn van de burgemeester? Spelen wettelijke criteria een rol bij de beoordeling van kandidaten, en zo ja, welke?

Vraag 2: Hoe verloopt deze procedure in de praktijk? Hoe vindt selectie van kandidaten plaats? Welke actoren spelen bij de kandidaatstelling en in het benoemingsproces feitelijk een rol? Bij wie ligt het initiatief voor de aanstelling van een nieuwe burgemeester?

Vraag 3: Over welke taken en bevoegdheden beschikken deze burgemeesters op basis van wettelijke regelingen? In het bijzonder: hebben deze burgemeesters ook wettelijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid? Kunnen burgemeesters de hun toekomstige bevoegdheden zelfstandig uitoefenen of zijn zij juridisch van de medewerking of instemming van andere organen afhankelijk? Zijn er wettelijke taken waarvoor geen bijzondere bevoegdheden zijn toegekend?

Vraag 4: Wat zien burgers en raadsleden als belangrijke waarden voor de kwaliteit van het functioneren van het openbaar bestuur en welke bijdrage leveren burgemeesters - naar het oordeel van experts - aan de realisatie van dergelijke waarden in het lokaal bestuur?

Vraag 5: Welke formele positie neemt de burgemeester in binnen en ten opzichte van de executieve / het dagelijks bestuur? Wat is op hoofdlijnen de staatsrechtelijke positie van dit dagelijks bestuur in termen van aanstellingswijze, taken en bevoegdheden?

Vraag 6: Welke formele positie neemt de burgemeester in ten opzichte van de lokale volksvertegenwoordiging / gemeenteraad? Wat is op hoofdlijnen de staatsrechtelijke positie van de gemeenteraad in termen van aanstellingswijze, taken en bevoegdheden?

Vraag 7: Welke feitelijke positie neemt de burgemeester in binnen en ten opzichte van de executieve/het dagelijks bestuur en ten opzichte van de gemeenteraad/ volksvertegenwoordiging? Welke rollen nemen burgemeesters in ten opzichte van deze organen?

Vraag 8: Welke formeelwettelijke relatie bestaat er in de te onderzoeken landen tussen de tussen de burgemeester en organen van andere overheidslagen in het bijzonder het midden-, of regionale bestuur, het Rijk en mogelijke andere overheden?

Vraag 9: Wat is de feitelijke positie van de burgemeester in deze landen ten opzichte van de genoemde organen van andere overheidslagen? Welke rollen nemen burgemeesters in ten opzichte van deze organen?

Vraag 10: Wat is de feitelijke positie van de burgemeester ten opzichte van de lokale samenleving? Welke rollen vervullen burgemeesters ten opzichte van de lokale samenleving?

Vraag 11: In hoeverre hangen verschillen in de wettelijke positie van deze burgemeesters samen met verschillen in hun feitelijke functioneren en de beoordeling van hun bijdrage aan de kwaliteit van het lokaal bestuur?

Vraag 12: Welke maatschappelijke trends en ontwikkelingen zijn in de laatste decennia waar te nemen die mogelijk invloed hebben op de positie van de burgemeester? Hoe heeft het burgemeestersambt zich tegen deze achtergrond in formele zin en feitelijk in de betrokken landen in grote trekken ontwikkeld? Zijn er bestuurlijke beleidsvoornemens of concrete wetsvoorstellen om verandering te brengen in de huidige situatie?