

## Tilburg University

### De aanstellingswijze gewogen

Tops, P.E.W.M.; Karsten, N.; van Ostaijen, J.J.C.

*Publication date:*  
2015

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

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

*Citation for published version (APA):*

Tops, P. E. W. M., Karsten, N., & van Ostaijen, J. J. C. (2015). *De aanstellingswijze gewogen: Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester*. Nederlands Genootschap van Burgemeesters.  
<http://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/De%20aanstellingswijze%20congresversie.pdf>

#### General rights

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

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

#### Take down policy

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



## **De aanstellingswijze gewogen**



<b>Ten geleide</b> .....	<b>6</b>
<b>Verkenning De aanstellingswijze gewogen</b> .....	<b>8</b>
Voorwoord .....	11
1. Inleiding en onderzoeksaanpak .....	12
2. Relevante ontwikkelingen in en rond het ambt .....	14
3. De aanstellingswijzen en waarden van goed bestuur: een analysekader .....	17
4. De verschillende aanstellingswijzen gewogen .....	21
5. De modellen beschouwd .....	32
<b>Literatuur</b> .....	<b>35</b>
<b>Het onderzoeksteam</b> .....	<b>40</b>

Al enkele decennia lang komen van tijd tot tijd discussies op over de aanstellingswijze van de burgemeester. Veelal is de belangrijkste vraag in die discussies of de burgemeester moet worden benoemd of dat hij moet worden gekozen. En als hij gekozen wordt; moet de gemeenteraad dat dan doen of moet de burgemeester rechtstreeks door de bevolking gekozen worden?

De aanstellingswijze van de burgemeester is echter veel complexer dan de vraag 'kiezen of benoemen'. Het gaat om het bredere perspectief van het gemeentebestuur. De burgemeester heeft een veelheid aan rollen, taken en posities. Hij is voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter en lid van het college en hij is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast heeft de burgemeester een aantal eigen verantwoordelijkheden om de kwaliteit van het bestuur in het oog te houden en te bevorderen. De afgelopen jaren is de positie van de burgemeester versterkt en is zijn takenpakket uitgebreid. De primaire vraag is hoe de rollen, taken en posities van de bestuursorganen zich tot elkaar verhouden om vervolgens de vraag te stellen welke aanstellingswijze daar dan het beste bij past. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is daarom van mening dat komende discussies over de aanstellingswijze vanuit het bredere perspectief van de lokale samenleving en het lokaal bestuur gevoerd moeten worden. Met deze publicatie wil het Nederlands Genootschap van Burgemeesters daar een bijdrage aan leveren.

De breedte van de burgemeestersfunctie brengt met zich mee dat diverse actoren betrokken zijn bij de huidige aanstellingswijze: de gemeenteraad en zijn vertrouwenscommissie, de commissaris van de Koning en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens de Kroon. Die actoren zijn ook betrokken bij het functioneren van de burgemeester, bij herbenoeming en in een eventuele procedure tot ontslag van de burgemeester. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters vindt dat de huidige aanstellingswijze - inclusief procedures voor herbenoeming en ontslag - goed werkbaar is. De selectie en beoordeling van de burgemeester is gebaseerd op zijn kwaliteiten. De aard van de burgemeestersfunctie vraagt om een professioneel bestuurder die over de juiste competenties beschikt en deze weet in te zetten in zijn dagelijks handelen. Het past daarom beter om in een sollicitatieprocedure op basis van kwaliteit tot de selectie van de burgemeester te komen dan in een openbare kandidaatstellingsprocedure waar het om populariteit gaat.

Binnen het gemeentebestuur geldt voor de burgemeester evengoed de vertrouwensregel als die voor de wethouders geldt. De burgemeester kan alleen functioneren wanneer hij het vertrouwen van de gemeenteraad heeft. En de burgemeester legt ten volle verantwoording af over het door hem gevoerde bestuur.

De vertrouwensregel, de verantwoordingsplicht en de aanstellingswijze, waarbij het primaat bij de gemeenteraad ligt, zorgen voor een goede democratische inbedding van de burgemeestersfunctie in het openbaar bestuur. Toch lijkt het systeem soms te schuren. Zo is de burgemeester hier en daar te afhankelijk van de 'nukken' van de raad en leert de praktijk dat er in de herbenoemingsprocedure wel eens problemen zijn. En vanuit een ander perspectief is er kritiek op de vertrouwelijkheid waarmee een sollicitatieprocedure nu eenmaal is omgeven. Dat zou niet meer passen in een tijd waarin burgers zelf hun bestuurders willen kiezen.

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters heeft een onderzoeksteam van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg University, de opdracht gegeven om de argumenten pro en contra de diverse aanstellingswijzen van de burgemeester op een rij te zetten. De voor- en nadelen van de verschillende modellen zijn geordend naar verschillende waarden van goed bestuur: identificatie, bestuurskracht, legitimatie en kwaliteit van de besluitvorming. Dat heeft geleid tot een breed palet aan invalshoeken die in deze publicatie zijn opgenomen.

Nadrukkelijk heeft het onderzoeksteam gekeken naar de bestuurspraktijk van de burgemeesters. Op verschillende momenten is uitgebreid met de burgemeesters zelf gesproken. In die gesprekken kwam de onafhankelijke positie van de burgemeester steeds als cruciaal ankerpunt naar voren. Met die onafhankelijkheid doelt men op de niet politiek gedreven positie van de burgemeester die boven de partijen en tussen de mensen staat en waarvan men altijd spreekt over “onze” burgemeester. De onafhankelijke positie wordt alom gezien als de grote waarde, die ervoor zorgt dat de burgemeester in de lokale samenleving veel vertrouwen geniet. Bovendien zijn veel taken van de burgemeester sterk gekoppeld aan de onafhankelijke positie. Burgemeesters hechten dan ook zeer aan de onafhankelijke positie en vinden dat die in de aanstellingswijze gewaarborgd moet zijn.

Via deze publicatie biedt het Nederlands Genootschap van Burgemeesters het onderzoeksrapport aan om daarmee de discussies over de aard van de burgemeestersfunctie en de wijze van aanstellen die daarbij past te faciliteren. Het genootschap wil dat de discussie vanuit de bestuurspraktijk van de burgemeesters en vanuit het bredere perspectief van de lokale samenleving en het gehele gemeentebestuur gevoerd wordt. Immers, als we kijken naar de burgemeestersfunctie, dan moeten we dat doen op basis van het hele stelsel, met oog voor alle actoren en onderlinge verhoudingen, kijkend naar de breedte van de burgemeestersfunctie en met het oog op de waarden van goed bestuur. Alleen dan kunnen we tot consistente bestuursmodellen komen.

*Nederlands Genootschap van Burgemeesters*



*Verkenning*  
**De aanstellingswijze  
gewogen**

**Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester.**

Prof. dr. Pieter Tops  
dr. Niels Karsten MA  
dr. Julien van Ostaaijen

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur - Tilburg University



---

Understanding Society





In opdracht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) heeft de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB), onderdeel van Tilburg University, een verkenning uitgevoerd naar de argumenten pro en contra de verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester.

Het doel van deze verkenning is het bieden van een overzicht van de argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester, bezien vanuit de relevante perspectieven en geduid aan de hand van relevante ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt. Het doel van de verkenning is uitdrukkelijk niet om een advies te geven over de aanstellingswijze, maar wel om duiding te geven aan het debat.

We zijn onze Tilburgse collega's Frank Hendriks, Linze Schaap en Koen van der Krieken dank verschuldigd voor hun waardevolle bijdrage aan het vervaardigen van het model en hun opmerkingen bij het schrijven van dit rapport. Daarnaast zijn we de burgemeesters aanwezig op het NGB jaarcongres in 2013 zeer erkentelijk voor hun inbreng en betrokkenheid voor de invulling van het model. Meer over de werkwijze van dit onderzoek en hun rol leest u in hoofdstuk 1.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze verkenning bespreken we kort de belangrijkste ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt, voor zover relevant voor de aanstellingswijze. In hoofdstuk 3 lichten we vervolgens de verschillende aanstellingswijzen toe zoals we ze hier onderscheiden, evenals de verschillende waarden van goed bestuur. Dit hoofdstuk bevat ook een karakterisering van de invulling van het huidige Nederlandse burgemeestersambt, die in het vervolg van deze verkenning ook gebruikt wordt om verschillende argumenten van een duiding te voorzien. In hoofdstuk 4 volgen de argumenten voor en tegen de verschillende modellen van aanstelling, geordend vanuit de waarden van goed bestuur. Hoofdstuk 5 begint met een samenvatting hiervan, waarna een reflectie over de resultaten volgt. Voorgaand aan dit alles, volgt in hoofdstuk 1 de achtergrond van en aanleiding voor deze verkenning.

# 1. Inleiding en onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van en aanleiding voor deze verkenning. We schetsen eerst kort de huidige aanstellingswijze en de recente ontwikkeling daarvan. Vervolgens gaan we in op het doel van de verkenning en de gehanteerde onderzoeksaanpak.

## 1.1 Een aanstellingswijze in beweging

De procedure rondom de aanstelling van een burgemeester is al decennialang onderwerp van debat (zie o.a. Elzinga, 2003, Derksen & Schaap, 2010, pp. 75-81; Geurtz, 2012). In Nederland kennen we een benoeming door de Kroon, maar ondanks het overeind blijven van die formele regel is de aanstellingswijze aanzienlijk veranderd, zeker sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw. De meest wezenlijke verandering is misschien wel het feit dat de gemeenteraad structureel inspraak heeft gekregen in de gewenste kwaliteiten van de burgemeester en in de keuze van kandidaten. Ook de invloed van de gemeenteraad op het aanblijven van de burgemeester is aanzienlijk toegenomen. Sommigen spreken van een parlementair model van burgemeesterschap, waarin de burgemeester voortdurend afhankelijk is van de steun van een meerderheid van de gemeenteraad (Karsten & Boogers, 2014).

Ook wordt wel gesteld, dat we in Nederland een de facto door de gemeenteraad gekozen burgemeester kennen (Derksen & Schaap, 2010, p. 77). De raad is echter lang niet de enige actor die bij de benoeming van de burgemeester betrokken is. In de formele procedure van aantreden en soms ook van aftreden spelen onder andere ook de commissaris van de Koning en de minister een wezenlijke rol: de commissaris kan steun geven aan burgemeesters aan wie in zijn ogen wat al te lichtzinnig het vertrouwen in de burgemeester is opgezegd. Maar persisteert de gemeenteraad, dan rest de facto slechts één uitweg: aftreden.

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

Al met al is de afgelopen jaren een behoorlijk complexe benoemingsprocedure ontstaan waarin vele politiek-bestuurlijke actoren betrokken zijn, zoals dat ook geldt voor de herbenoemingsprocedure. Die complexiteit is niet per definitie negatief. Ze weerspiegelt de veelzijdigheid van de burgemeestersfunctie en kan ook de zorgvuldigheid van de benoeming ten goede komen. Anderzijds roepen de huidige procedures soms vragen op over door wie en waarop een burgemeester kan en mag worden beoordeeld en welke consequenties daaraan door wie mogen worden verbonden (Karsten, Schaap, Hendriks, Van Zuydam & Leenknecht, 2014, p. 162).

De discussie over de aanstellingswijze duurt voort, mede vanwege het feit dat we haar zo verschillend kunnen beoordelen, maar ook vanwege het feit dat het debat voortdurend wordt gevoerd door meer normatieve stellingnames van deelnemers. Eerder dit jaar haalde een wetsvoorstel volgens welk de gemeenteraad als vast onderdeel van de benoemings- en herbenoemingsprocedure een of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie toe zou voegen geen meerderheid in de Tweede Kamer. Een voorstel tot deconstitutionalisering van de aanstelling werd in september 2013 wel aangenomen door de Tweede Kamer.

## 1.2 Doel van de verkenning en de vraagstelling

Voor een gedegen reflectie op de discussies over de aanstellingswijze van de burgemeester is kennis over het feitelijke functioneren van burgemeesters en de ontwikkeling daarvan onmisbaar. De positie en het functioneren van de burgemeester, en de context waarin hij dat doet, zijn de laatste jaren danig veranderd. Door dergelijke ontwikkelingen komen ook de argumenten die in discussies over de aanstellingswijze worden gebediscussieerd in een ander licht te staan. Het doel van deze verkenning is de argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester te duiden aan de hand van relevante ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt.

We zoeken daarvoor aansluiting bij de waardencatalogus voor goed lokaal bestuur van Hendriks en Drosterij, aan de hand waarvan we de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur kunnen beoordelen. Het zijn waarden die expressie geven aan de verschillende noties van bestuurlijke kwaliteit, of wel “de mate waarin de werkzame arrangementen omtrent publieke vraagstukken goed uitpakken ten aanzien van essentiële kwaliteitsnormen” (Hendriks & Drosterij, 2012, pp. 25-26). Dit model is ook toepasbaar op individuele actoren zoals een burgemeester en heeft als voordeel dat het bij uitstek erkent dat er verschillende interpretaties bestaan van wat als ‘goed’ gekwalificeerd moet worden in het openbaar bestuur. Wat vanuit één perspectief een voordeel is, kan immers vanuit een ander perspectief als nadeel worden aangeduid.

In deze verkenning betrekken we de waarden van goed bestuur op verschillende modellen van aanstellen van de burgemeester. De hoofdvraag die we daarbij hanteren is de volgende:

*Wat zijn voor- en nadelen van de verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester, gezien vanuit de waarden van goed bestuur?*

We geven in deze verkenning zeker geen antwoord op de vraag wat een goede aanstellingswijze is voor de burgemeester, maar laten wel zien dat je verschillende aanstellingswijzen vanuit verschillende perspectieven kunt beoordelen. Een normatief eindoordeel of een weging van de verschillende perspectieven is niet aan ons. Wel kunnen we aan de hand van de onderscheiden waarden duiding geven aan de voor- en nadelen van de verschillende modellen van aanstellen van de burgemeester.

## 1.3 Onderzoeksaanpak

We hebben in deze verkenning verschillende methoden van dataverzameling gehanteerd.

De vier in dit onderzoek gehanteerde aanstellingswijzen voor de burgemeester, alsmede de vier perspectieven om naar de aanstelling te kijken, volgen uit de literatuur. Eerst en vooral zijn beschouwingen op het burgemeestersambt uit de wetenschappelijke literatuur geraadpleegd, aangevuld met beschouwingen die te vinden zijn in beleidsdocumenten. Voor de vier perspectieven om naar de aanstellingswijzen te kijken, is met name geput uit inzichten uit het onderzoeksproject ‘Goed bestuur in de stad’ (Hendriks & Drosterij, 2012), alsmede enkele andere publicaties die in het literatuuroverzicht achterin dit rapport te vinden zijn. Op basis hiervan is vervolgens een model samengesteld om de argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen te ordenen. Een eerste versie van dat model is met enkele Tilburgse collega’s besproken en op basis daarvan verder aangescherpt en ingevuld.

Het model hebben we ook voorgelegd aan burgemeesters zelf. Tijdens het Jaarcongres 2013 van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is het voorgelegd aan een honderdtal burgemeesters. Hen werd gevraagd om in groepen van ongeveer twaalf personen, vanuit hun ervaringen als ambtsdrager, te reflecteren op de vraag of alle relevante perspectieven op de aanstellingswijze in het model waren opgenomen en welke voor- en tegenargumenten aan te dragen zijn voor de verschillende aanstellingswijzen. Deze inbreng is vervolgens meegenomen in het verdere onderzoek. Op basis van het model zijn de argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen, zoals ook uit de literatuur naar voren komen, geordend. Dit rapport bevat daarvan het verslag en de conclusies.

## 2. Relevante ontwikkelingen in en rond het ambt

In het vorige hoofdstuk gaven we aan dat een analyse van voor- en nadelen van de verschillende aanstellingswijzen idealiter is ingebed in een beschouwing over de relevante ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt. Om die reden bespreken we in dit hoofdstuk kort de belangrijkste sociaal-maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die relevant zijn voor wat betreft de aanstellingswijze. Deze verkenning is geen uitputtende, maar brengt bestaande overzichten terug tot een drielal (voor uitgebreidere beschouwingen, zie: Cachet, Karsten & Schaap, 2010; Karsten, Schoenmaker, Bouwmans & Resoort, 2012; Prins, Cachet, Van der Linde, Tudjman & Bekkers, 2013; Karsten *et al.*, 2014).

### 2.1 Een veranderde maatschappelijke omgeving

In het openbaar bestuur is een trend naar horizontalisering waar te nemen. Er is niet één machtscentrum, maar er zijn vele actoren die in de publieke besluitvorming een rol spelen. Om te 'besturen' of simpeler gezegd om 'dingen voor elkaar te krijgen' dienen overheden - en ook burgemeesters - steeds meer te overleggen en samen te werken (John, 2001; Cachet *et al.*, 2010), zo is dan de constatering. Daarin speelt ook de regionalisering een rol. Ondanks schaalvergroting (en -verkleining) van het lokaal bestuur, neemt het belang van bovenlokale samenwerking alleen maar toe. Doorgaans speelt de burgemeester daarin een belangrijke rol (Cachet *et al.*, 2010; Prins *et al.*, 2013).

Nu kan men gerust de vraag stellen in welke mate hier echt van een nieuwe ontwikkeling sprake is. Lokaal bestuur is altijd ook samenwerkend bestuur geweest. En van één machtscentrum van waaruit de gemeente bestuurd kon worden, is nooit echt sprake geweest. Kenmerk van de periode van de verzuiling bijvoorbeeld, is een grote spreiding van macht over overheden en maatschappelijke organisaties. Ook toen moest er stevig worden overlegd en samengewerkt en de burgemeester speelde daarin ook toen al doorgaans een belangrijke rol.

Toch zijn er natuurlijk zaken die ingrijpend veranderd zijn. Belangrijk is met name de andere, vaak actievere rol die veel burgers zijn gaan spelen, een ontwikkeling die ook direct heeft samengehangen met een afbrokkeling van het verzuilde bestel (Daalder, 1995). Van een lijdzame houding van burgers is doorgaans geen sprake meer. De lokale besluitvorming is er wezenlijk door veranderd. Overleg met de top van verschillende organisaties en formalisering van de besluiten in de gemeenteraad daarna is een model dat niet langer werkt. Burgers, in min of meer georganiseerde vorm, eisen hun plek in de besluitvorming op. Zonder (de mogelijkheid tot) inbreng van burgers, wordt bijna geen beslissing meer genomen. De toon van de discussies lijkt daarbij scherper geworden en de bereidheid om genomen beslissingen te accepteren navenant minder. Klassieke, maar vooral moderne/sociale media hebben daarbij vaak een katalyserende rol (Commissie Cohen, 2013). De mate waarin burgerbetrokkenheid door formele instrumenten en procedures van de gemeente gekanaliseerd kan worden, lijkt daarbij aan verandering onderhevig (Bos, 2014). Vormen van 'dramademocratie' doen zich ook in gemeenten voor (Elchardus, 2003).

Deze moderne arena van publieke besluitvorming heeft voor burgemeesters grote consequenties. Die zijn echter nog niet zo eenvoudig te duiden. Aan de ene kant is vanzelfsprekende acceptatie van positioneel gezag van de burgemeester sterk afgenomen; ook burgemeestersgezag moet zich qua inhoud en stijl voortdurend waarmaken (Tops, 2004; Karsten & Jansen, 2013). Maar er is aan het ambt nog wel een groot gezagspotentieel verbonden (Tops, 1995; Karsten *et al.*, 2014, p. 58). Dat moet dan wel tot actieve werking gebracht worden, en daar is inspanning voor nodig.

In de hogedrukpan van moderne lokale besluitvorming bestaat er ruimte voor en behoefte aan een relatief onafhankelijk ankerpunt. Aanwezigheid en functioneren van een burgemeester kunnen dan bijdragen aan een beeld van zorgvuldigheid en onpartijdigheid, dat voor acceptatie van beslissingen van groot belang kan zijn. Ook hier geldt dat dit potentieel van het burgemeesterschap nooit vanzelfsprekend is, in de feitelijke werkzaamheden moet worden waargemaakt en ook regelmatig getest en betwist wordt.

Klassieke, sterk sturende en hiërarchische leiders zijn burgemeesters al lang niet meer, zo zij dat ooit zijn geweest (zie o.a. Derksen, 2013). Het is een stijl die ook lastig te verenigen is met de 'gehorizontaliseerde netwerksamenleving', zoals ook veel wethouders door schade en schande hebben ondervonden in de laatste decennia (zie ook Schouw & Tops, 1998; Aardema, Boogers & Korsten, 2012). Desondanks - of wellicht juist door de horizontalisering - neemt de roep om krachtig leiderschap toe (Cachet *et al.*, 2010; SCP, 2011). Meer dan 50% van de Nederlanders is het ermee eens dat we in Nederland meer 'moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders' nodig hebben en 35% zou het bestuur van het land aan 'enkele krachtige leiders' over willen laten (Hendriks, Van Ostaijen, Van der Krieken & Keijzers, 2013, p. 12). In een gefragmenteerde samenleving is een grotere behoefte aan richtinggevend leiderschap (Greasley & Stoker, 2008). Deels worden deze verlangens ook op Nederlandse burgemeesters geprojecteerd, al gaat het dan misschien eerder om 'begeleiderschap' en om zijn rol als boegbeeld binnen een gemeenschap (Karsten *et al.*, 2014, p. 63). Inwoners willen zich in zekere mate kunnen identificeren met de burgemeester (Karsten & Jansen, 2013, p. 388) en voor burgemeesters is hun herkenbaarheid voor partijen in de samenleving een belangrijke gezagsbron. Tegelijkertijd zien burgers de burgemeester veelal als de 'baas' van de gemeente (Bakker, Castenmiller & Smallenbroek, 2000). Dit kan in het feitelijke functioneren van de burgemeester wel eens tot ongemakkelijke spagaten leiden, hoewel de meeste burgemeesters hier relatief goed mee kunnen omgaan. Misschien is dit wel de belangrijke functie-eis die aan burgemeesters gesteld moet worden: het soepel kunnen opereren in verschillende omgevingen, waarin uiteenlopende eisen aan burgemeesterschap worden gesteld (Korsten *et al.*, 2012; Hendriks & Karsten, 2014).

## 2.2 Het toegenomen takenpakket van de burgemeester

De afgelopen jaren hebben burgemeesters er steeds meer taken bij gekregen. Vooral de veiligheidsportefeuille van burgemeesters is aanzienlijk uitgebreid (Sackers, 2010; Prins *et al.*, 2013; Karsten *et al.*, 2014). Voorbeelden zijn het sluiten van panden, preventieve inbewaringstelling om het verstoren van de openbare orde te voorkomen, het toepassen van de wet BIBOB en het installeren van camera's in de publieke ruimte. Daarnaast kunnen burgemeesters aan de gemeenteraad vragen om gebieden aan te wijzen waar preventief fouilleren is toegestaan, sinds 1 juli 2014 ook zonder basis in de APV. Deze bevoegdheden betreffen vaak gevoelige zaken, zoals privacy en vrijheidsbeneming, en het gebruik daarvan is daarom vaak omstreden (Muller *et al.*, 2007; Sackers, 2010). Burgemeesters zijn dan niet langer alleen de gemoedelijke burgervader (of -moeder), maar ook de strenge. Dit wordt niet door iedereen op prijs gesteld, en ook burgemeesters zelf worstelen soms met de spanning tussen deze twee rollen. Illustratief daarvoor is het feit dat veel burgemeesters het voorzitterschap van de raad tijdelijk overgeven als het onderwerp in de raad aan de orde komt, maar van mening verschillen of ze dan ook van plek moeten wisselen en/of de ambtsketen afdoen.

Ook is er een ontwikkeling naar een bestuurlijke of integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland; burgemeesters hebben daar vaak een belangrijke rol in. Dat kan de burgemeester soms in een lastig parket plaatsen, mede omdat zijn handelen ook op vertrouwelijke informatie gebaseerd kan zijn. Daar waar een burgemeester zo veel mogelijk open en ontspannen relaties met burgers en organisaties in de samenleving moet kunnen aangaan, kan dat in sommige gevallen niet. Het plaatst de burgemeester soms in een positie van 'institutionele eenzaamheid' (Tops, 2013). Tegelijkertijd zijn burgemeesters op terreinen als deze sterk afhankelijk van andere partijen (Schol, Struiksma, Winter & Visser, 2013), wat maakt dat ze niet volledig zelfstandig kunnen opereren.

Recentelijk wordt ook een expliciete verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de integriteit van het lokaal bestuur aan het takenpakket toegevoegd, overigens zonder daar specifieke bevoegdheden aan te verbinden.<sup>1</sup> Toekenning van de verantwoordelijkheid als zodanig wordt door de wetgever voldoende geacht. Mede gezien de grotere gevoeligheid van de samenleving op dit punt, is de verantwoordelijkheid voor integer bestuur een intensieve, en soms ook precare aangelegenheid. Het vergt zowel heldere normering (die ook voor burgemeesters zelf geldt), als het vermogen om daar zowel resoluut als diplomatiek mee om te gaan. Het kan burgemeesters in complexe verhoudingen met wethouders, raadsleden of soms ook ambtenaren brengen. Ook op dit punt kunnen burgemeesters in een positie van 'institutionele eenzaamheid' terecht komen.

Behalve deze verplichte of toegewezen portefeuilles nemen vrijwel alle burgemeesters ook geregeld andere inhoudelijke taken op. Het gaat dan om verschillende beleids- of bestuursportefeuilles, zoals intergemeentelijke samenwerking, personeelszaken of ruimtelijke of sociale projecten (Karsten *et al.*, 2014, pp. 79-80).

1. Dit wetsvoorstel (33691) is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer.

### 2.3 De toegenomen invloed van de gemeenteraad

Een belangrijke gezagsbron van burgemeesters is hun relatieve onafhankelijkheid ten opzichte van de lokale politiek; men zit er wel in, maar komt er niet uit voort (Van Bennekom, 2010, p. 46). Die relatieve onafhankelijkheid is wel aan verandering onderhevig. Al langer is de gemeenteraad de facto het orgaan dat de keuze voor de burgemeestersbenoeming bepaalt (Derksen & Schaap, 2010, pp. 75-81). In de praktijk van het functioneren van de burgemeester speelt daarbij steeds duidelijker de vertrouwensregel een rol. Deze heeft in 2001 beslag gekregen in artikel 61b Gemeentewet: bij een 'verstoorde verhouding' tussen raad en burgemeester is het aanblijven van die laatste niet waarschijnlijk. Het is bovendien de gemeenteraad zelf die bepaalt wanneer er van dergelijke verstoorte verhouding sprake is. Dat de steun vanuit de raad niet altijd vanzelfsprekend is, wordt versterkt door de versnippering van veel gemeenteraden en de verdere groei van politieke partijen die een kritischere houding aannemen ten opzichte van gevestigde politieke partijen en instituties, waaronder de burgemeester (zie ook Van Ostaaijen, 2014).

De burgemeester is dus steeds afhankelijker geworden van de raad. Waar wethouders bij conflicten nog kunnen terugvallen op hun eigen partij - wat een dempend effect kan hebben - staan burgemeesters relatief alleen en kunnen zij hooguit hopen op een welwillende bemiddelende rol van de commissaris van de Koning. In een enkel geval is er de steun van de samenleving die een burgemeester, ondanks de wens van de gemeenteraad, toch kan behouden, maar het aantal van dergelijke situaties is beperkt. In een publicatie uit 2010 telde Korsten (2010) er vier. Inmiddels zijn er al iets meer gevallen bekend (o.a. Landsmeer). Tegelijkertijd blijkt maatschappelijke steun geen garantie voor het kunnen aanblijven als burgemeester (o.a. Dinkelland, Steenbergen).

Hierbij komt nog dat in veel gemeenten sinds de dualisering de politieke verhoudingen scherper en soms ook onvoorspelbaarder zijn geworden. Deels was dit ook de bedoeling van dualisering. Door scherpere politiek zouden burgers meer geïnteresseerd en betrokken raken. Het eerste - de scherpere politiek - heeft zich in veel gevallen wel voorgedaan (er wordt ook wel gesproken over 'duelisering'), maar het tweede - betrokken burgers - is doorgaans uitgebleven. Daardoor dreigt een soort polarisatie in het luchtledige te ontstaan, die misschien voor lokale politici zelf nog wel betekenis heeft, maar daarbuiten steeds minder. Aan de burgemeester dan de taak om in deze context de boel enigszins 'bij elkaar te houden'.

### 2.4 Ontwikkelingen en de aanstellingswijze

Al deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de positie van de burgemeester er niet gemakkelijker op is geworden. In 1995 merkte Svava al op: "The position of mayor is a classic impossible job", en die stelling gaat onverkort op voor de Nederlandse burgemeestersfunctie anno 2014, hoewel er zich daarin ook niet al te veel problemen voordoen, mede dankzij de veerkracht die het ambt heeft getoond. Toch nemen de spanningen toe en zou een herijking van het ambt niet misstaan (Karsten, Schaap & Hendriks, 2014). Een burgemeester gaat steeds vaker over zaken die voor de samenleving ingrijpend of belangrijk zijn en waarover verschillende politieke partijen - al dan niet vanuit ideologisch perspectief - verschillend denken. Voor dergelijke beslissingen moet een burgemeester zich verantwoorden, ten opzichte van de raad en samenleving, soms zelfs ook voor de rechter (Sackers, 2010; Prins *et al.*, 2013; Karsten *et al.*, 2014). Politiek gezien is de functie daarmee kwetsbaarder geworden (Cachet *et al.*, 2010). Daarbij komt dat vaste en voorspelbare steun voor een burgemeester in de gemeenteraad diffuser kan worden naarmate zijn/haar benoeming langer geleden heeft plaatsgevonden en de politieke verhoudingen (bijvoorbeeld door nieuwe verkiezingen), kunnen zijn gewijzigd.

In hoeverre deze veranderingen ook aanleiding geven tot het veranderen van de aanstellingswijze is een vraag die niet lichtzinnig beantwoord kan worden. Zeker in het hybride model van de huidige Nederlandse aanstellingswijze (benoemd, maar met aanzienlijke invloed van de gemeenteraad) kan een verandering in aanstellingswijze, bijvoorbeeld naar een 'zuivere' Kroonbenoeming of 'zuivere' raadsbenoeming, naast voor de hand liggende voordelen (respectievelijk onafhankelijkheid en democratische legitimatie) ook onvoorziene nadelen met zich meebrengen. Behoedzaamheid kan, simpeler gezegd, voorkomen dat je met een verandering in de aanstellingswijze niet alleen goede dingen erbij krijgt, maar er (ook) goede eigenschappen mee verliest. Deze studie is bedoeld om alle argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen van burgemeesters in kaart te brengen, om in ieder geval een discussie over de aanstellingswijzen en een eventuele verandering daarin, evenwichtig te kunnen voeren.

### 3. Aanstellingswijzen en waarden van goed bestuur: analysekader

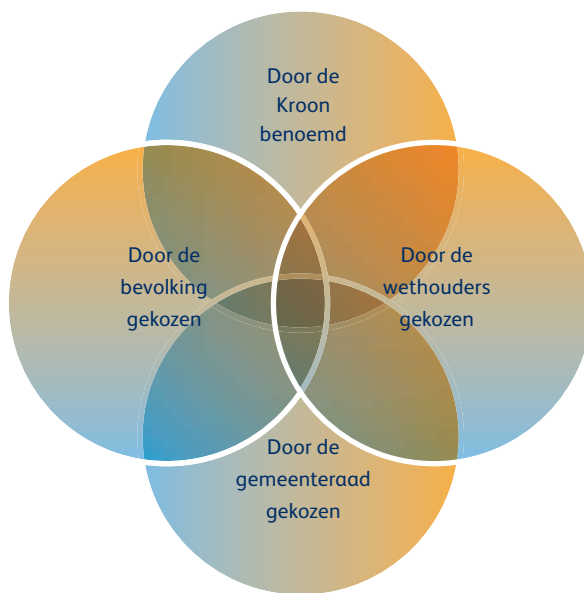
Het in kaart brengen van alle argumenten voor en tegen de verschillende modellen behelst twee zaken: (a) het opstellen van een systematisch overzicht van de verschillende modellen van aanstelling en (b) het onderscheiden van mogelijke perspectieven van waaruit die aanstellingswijzen kunnen worden beoordeeld.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

#### 3.1 Modellen van aanstellen van de burgemeester

Er zijn verschillende modellen voor wat betreft de procedure rondom het aanstellen van een burgemeester. Hier stellen we de volgende vier hoofdvormen centraal (Tops, 1994; Geurtz, 2012, p. 109):

- A. De (door de Kroon) benoemde burgemeester
- B. De door de gemeenteraad gekozen burgemeester
- C. De door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester
- D. De door de wethouders gekozen burgemeester

We gaan daarbij in de basis uit van ideaaltypische modellen. Dat betekent dat de burgemeester in het eerste model door het centrale gezag wordt benoemd, zonder dat bijvoorbeeld de gemeenteraad de belangrijke rol speelt als hij nu in Nederland doet. In het tweede model wordt de burgemeester door en uit de raad gekozen. In het derde model wordt de burgemeester rechtstreeks door alle kiesgerechtigden in een gemeente gekozen. En in het vierde model wordt de burgemeester door de wethouders uit hun midden gekozen.



De vier theoretische modellen van aanstelling van de burgemeester.



Hoewel we in de analyse dus in principe uitgaan van de zuivere modellen, hebben we in het vervolg van de analyse wel aandacht voor de overlap tussen de modellen. De praktijk in Vlaanderen en Nederland laat bijvoorbeeld zien dat er binnen het model van de door de Kroon benoemde burgemeester grote variatie mogelijk is: hoewel beide landen formeel een benoeming door het centrale gezag kennen, is de rol van de gemeenteraden in de twee benoemingsprocedures wezenlijk anders. In Vlaanderen is de fractieleider van de grootste (coalitie)partij vrijwel automatisch de beoogde burgemeester en stelt de gemeenteraad een formele voordracht op, waar hij in Nederland feitelijk een advies uitbrengt. Vlaanderen kent zodoende een benoemingsprocedure waarin de raad én het electoraat een belangrijke rol spelen (Van Ostaaijen, 2010). In de praktijk is er dus overlap van modellen, wat wordt weergegeven met het volgende figuur.

Naast overlap tussen de modellen, is er ook variatie binnen de modellen. In landen die een verkiezing hanteren (zoals bij de modellen B, C en D), zien we bijvoorbeeld verschillen in de manier waarop de verkiezing is georganiseerd, bijvoorbeeld een al dan niet geheime stemming bij een verkiezing door raadsleden of al dan niet een combinatie met de gemeenteraadsverkiezingen bij een verkiezing door inwoners. Hoewel we dergelijke variaties niet als hoofdvorm onderscheiden, betrekken we ze wel waar nodig bij de duiding van verschillende argumenten, omdat ze van invloed zijn op de waardering daarvan.

## 3.2 Waarden van goed bestuur: perspectieven voor de beoordeling

Teneinde een volledig overzicht te krijgen van alle mogelijke posities in het debat over de aanstellingswijze, is het nodig om de verschillende perspectieven die kunnen worden gebruikt om de aanstellingswijzen te beoordelen van elkaar te onderscheiden en naast elkaar te hanteren. Hier gaat het in de praktijk vaak mis. Voorstanders van het model van de door inwoners gekozen burgemeester hanteren meestal enkel of voornamelijk het perspectief van de democratische legitimiteit. Tegenstanders van dat model leggen dan weer vooral de nadruk op criteria als onafhankelijkheid, zelfstandigheid en onpartijdigheid, die volgens hen in een ander model beter gewaarborgd zouden zijn. In deze verkenning leggen we de lat hoger dan enkel de opsomming van argumenten vanuit één perspectief. We beogen alle relevante perspectieven te betrekken, maar zonder voor te schrijven vanuit welk perspectief men naar het ambt zou moeten kijken, of hoe de verschillende perspectieven te wegen.

We ordenen de argumenten in deze verkenning op basis van een viertal perspectieven. Daarvoor zoeken we aansluiting bij de waardencatalogus voor goed lokaal bestuur van Hendriks en Drosterij (2012) en verschillende rollen voor burgemeesters zoals onderscheiden voor lokale bestuurders (o.a. Schouw & Tops, 1998; Karsten, Schaap & Verheul, 2010; Tops & Zouridis, 2002). We onderscheiden vier perspectieven, die deels gekoppeld zijn aan verschillende taken en rollen van de burgemeester, maar primair zijn geënt op de achterliggende waarden. Het burge-meestersambt vertegenwoordigt een aantal waarden dat in de verschillende perspectieven tot uitdrukking komt en aan de hand waarvan de aanstellingswijzen te beoordelen zijn.

### 1. Identificatie

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

*Kernwaarden: onafhankelijkheid, samenhang en identificatie*

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

### 2. Bestuurskracht

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

*Kernwaarden: effectiviteit, professionaliteit, slagvaardigheid en tegenwicht*

*Rollen: visieontwikkelaar, handhaver, manager*

### 3. Legitimatie

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

*Kernwaarden: responsiviteit en democratische legitimatie*

*Rollen: verbinder, belangenbehartiger, dienaar*

### 4. Besluitvormingskwaliteit

Hier gaat het om de mogelijkheden die het model de burgemeester biedt invulling te geven aan zijn rol als waarborger van een aantal centrale democratische en rechtsstatelijke waarden. Het gaat daarnaast om de bijdrage van het model aan een goede verantwoordingsrelatie tussen het gemeentebestuur en de gemeenteraad en de samenleving. Ook zijn verbinding met de ambtelijke organisatie hoort hierbij.

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

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

Deze perspectieven vormen de basis voor in het in kaart brengen van de argumenten voor en tegen de verschillende modellen van aanstelling van een burgemeester. Dat resulteert in het volgende overzichtsschema waarin de verschillende argumenten geplaatst zullen worden.

	De (door de Kroon) benoemde burgemeester	De door de gemeenteraad gekozen burgemeester	De door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester	De door de wethouders gekozen burgemeester
Identificatie				Identificatie
Bestuurskracht				
Legitimatie				
Besluitvormingskwaliteit				

Overzichtsschema aanstellingswijzen en perspectieven.

Ten behoeve van deze verkenning is dit schema aan de hand van, met name, wetenschappelijke literatuur gevuld met relevante argumenten, die worden geduid aan de hand van maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen rond het burgemeestersambt.

### 3.3 Een karakterisering van het ambt

Voordat we voorgaand schema invullen is het nuttig eerst een korte karakterisering te geven van de invulling die het burgemeestersambt heden ten dagen krijgt aan de hand van de onderscheiden perspectieven. Dat helpt bij het duiden van de verschillende argumenten die in het vervolg van deze verkenning worden besproken, zonder dat daarmee gezegd is dat het huidige burgemeesterschap ook in de toekomst de meeste wenselijke invulling van het ambt is. We maken voor deze karakterisering gebruik van recent empirisch onderzoek naar de staat van het burgemeestersambt (Karsten *et al.*, 2014).

Uit dat onderzoek blijkt dat burgemeesters de waarde 'integriteit' bij uitstek beschouwen als de belangrijkste van zes geselecteerde waarden van goed bestuur. Die waarde sluit het beste aan bij perspectief (4), waarin besluitvormingskwaliteit centraal staat. Burgemeesters vervullen een rol in het bewaken van de behoorlijkheid van het lokale bestuur en worden daarom wel de hoeders van het gemeentelijke 'goed bestuur' genoemd (Karsten *et al.*, 2014, p. 158). Tegelijkertijd zien we dat rechtmatigheid, een waarde die we in hetzelfde perspectief kunnen plaatsen, voor burgemeesters relatief minder belangrijk wordt gevonden. Ook de waarden onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn voor burgemeesters van relatief groot belang (Engels, 2003, pp. 6-7; Korsten *et al.*, 2012, p. 164). Deze waarden associëren we eveneens met perspectief (4), omdat de burgemeester zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid nodig heeft bij het bewaken van het goede verloop van het politieke, bestuurlijke en democratische proces in de gemeente

(Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 391). We associëren deze twee waarden daarnaast ook met perspectief (1), waarin identificatie en representatie centraal staan, omdat identificatie met de burgemeester door de gehele bevolking vereist dat de burgemeester geen deelbelangen behartigt en onpartijdig handelt. Responsiviteit, een centrale waarde in perspectief (3) wordt door burgemeesters gemiddeld ongeveer even belangrijk gevonden als onpartijdigheid. Burgemeesters vinden de waarde doelmatigheid, die we primair in verband kunnen brengen met perspectief (2), veel minder belangrijk. Voor burgemeesters is het bedenken van oplossingen en het eigenhandig dingen voor elkaar krijgen het minst belangrijke aspect van goed bestuur, blijkt dus.

Een vergelijkbaar beeld rijst op wanneer we burgemeesters vragen welke rollen zij heden ten dage belangrijk vinden in relatie tot de samenleving. Ook daar zien we dat de rol van 'dingen voor elkaar krijgen', die van visieontwikkelaar relatief laag scoort. Burgemeesters geven ook in gesprekken veelal aan dat hun rol in de inhoudelijke visievorming beperkt is, ook in politiek-bestuurlijke zin (Karsten *et al.*, 2014, p. 67). Voor de rol van handhaver, die ook in de eerste plaats is gericht op het bereiken van doelen, namelijk openbare orde en normnaleving, geldt evenzeer dat ze door burgemeesters relatief minder belangrijk wordt gevonden, ondanks de gestage uitbreiding van de burgemeestersbevoegdheden op dit terrein.

De rollen die behoren bij het perspectief op goed bestuur waarin identificatie centraal staat, namelijk die van burgervader en vertegenwoordiger scoren relatief hoog. Dat geldt ook voor rollen die primair in verband kunnen worden gebracht met het perspectief waarin legitimatie centraal staat, namelijk 'verbinder' en in mindere mate 'belangenbehartiger'. De relatief lage scores van de rollen van ombudsman en mindere mate moreel leider, die we primair associëren met perspectief (4) - kwaliteit van de lokale besluitvorming - is enigszins opvallend, zeker gelet op de zeer grote waarde die burgemeesters toekennen aan integriteit. Voor de rol van ombudsman is de score te verklaren door de aarzeling die burgemeesters ervaren bij de oordeelsvorming door een ombudsman. Volgens velen behoort een burgemeester vanuit zijn rol als burgervader te allen tijde neutraal te blijven in een conflict (Karsten *et al.*, 2014, p. 55). De relatief lage score van 'moreel leider' is minder goed te verklaren.

Uit het voorgaande blijkt dat burgemeesters zelf bijzondere waarde hechten aan ten minste twee van de vier hier onderscheiden perspectieven, namelijk perspectief (1) - identificatie - waarin de rol van onafhankelijke en onpartijdige burgervader een belangrijke rol speelt, en perspectief (4) - besluitvormingskwaliteit - waarin integriteit een belangrijke waarde is en burgemeesters een rol spelen als hoeder van de behoorlijkheid van de lokale democratie. Ook aan perspectief (3) - responsiviteit en democratische legitimiteit hechten burgemeesters nog relatief veel waarde. Dat geldt veel minder voor perspectief (2), waarin bestuurskracht centraal staat.

Bij een beschouwing van de argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijze is het verstandig zich rekenschap te geven van deze karakterisering van het burgemeestersambt, tenminste als we uit willen blijven gaan van de rol die de Nederlandse burgemeester nu heeft in politiek en samenleving.

## 4. De verschillende aanstellingswijzen gewogen

In dit hoofdstuk volgt het overzicht van de argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen. De argumenten zijn zoveel mogelijk geordend op basis van de perspectieven. Het kan echter voorkomen dat bepaalde argumenten bij meerdere perspectieven een rol spelen.

### 4.1 De door de Kroon benoemde burgemeester

De (door de Kroon) benoemde burgemeester is het voor Nederlandse begrippen meest herkenbare model, al moet de theoretisch zuivere variant niet verward worden met de Nederlandse praktijk waarin de invloed van de gemeenteraad flink is toegenomen (Derksen & Schaap, 2010). Hier gaat het om argumenten voor en tegen de zuivere vorm. Dat betekent dat we een Kroonbenoeming als uitgangspunt nemen, waarin de gemeenteraad niet de rol speelt die hij nu speelt.

In het hierna volgend schema staan de voornaamste argumenten die worden aangevoerd voor en tegen de (door de Kroon) benoemde burgemeester, geordend naar de verschillende perspectieven van goed bestuur.

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

Schema 1: Argumenten voor en tegen de (door de Kroon) benoemde burgemeester.

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

Eén van de voornaamste argumenten voor de Kroonbenoeming is dat deze de burgemeester gezag geeft (zie o.a. BZK, 2009, p. 4). Zijn positie boven de partijen dankt de burgemeester in hoge mate aan de afstand die hij kan bewaren tot de lokale partijpolitiek. Daarbij wordt de burgemeester geholpen door het feit dat hij vaak 'van buiten' komt, dat wil zeggen: hij maakte voor zijn benoeming veelal geen deel uit van het bestuur van de betreffende gemeente (Van Bennekom, 2010, p. 46). Zeker in haar zuivere vorm draagt de Kroonbenoeming beter bij aan de onafhankelijkheid van de burgemeester (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 394; zie ook Geurtz, 2012, p. 94). In dit model is de burgemeester om benoemd te worden immers niet afhankelijk van lokale actoren, zoals van de gemeenteraad, de wethouders of de inwoners. Tegelijkertijd moet deze aanstellingswijze ook weer niet als een voldoende voorwaarde worden beschouwd: burgemeesters moeten hun onpartijdigheid in hun handelen voortdurend waarmaken en herbevestigen (zie o.a. Korsten *et al.*, 2012).

Die onafhankelijkheid heeft dan weer positieve invloed op het representatie- en identificatie-aspect van goed bestuur. De burgemeester is voor zijn benoeming niet afhankelijk geweest van lokale actoren, waardoor hij ook geen politieke (of morele) verplichting heeft zich aan bepaalde opvattingen te conformeren. Hij staat bij niemand in het krijt. Ook richting inwoners is de relatie bij voorbaat niet belast door een (polariserende) campagne tussen aanhangers van de (uiteindelijke) burgemeester en aanhangers van de tegenkandidaat. Hierdoor kan de burgemeester de rol van representant van de gehele samenleving vervullen en is hij in de ogen van inwoners voor allen even toegankelijk.

De Kroonbenoeming draagt mogelijk bij aan de bestuurskracht van de burgemeester, omdat hij, ondanks dat hij geen rijksheer meer is, gezien wordt als een lokale vertegenwoordiger van het centrale gezag. Evengoed kan de eigenstandigheid van de burgemeester die voortvloeit uit de Kroonbenoeming bijdragen aan de bestuurskracht, omdat een burgemeester niet voor elke beslissing afhankelijk is van (hernieuwde) lokale legitimatie.

Verder geldt vanuit het perspectief van bestuurskracht dat het belangrijk is dat een deskundige burgemeester wordt aangesteld en dat de burgemeester een groot bovenlokaal politiek-bestuurlijk netwerk tot zijn beschikking heeft. In de huidige Kroonbenoemingsprocedure wordt de commissaris, deels afhankelijk van de profielschets, geacht dat te bevorderen en kan de raad hier bijzondere aandacht aan besteden. Bij een zuivere Kroonbenoeming zou die rol exclusief bij de regering en de commissaris komen te liggen. Uit onderzoek blijkt dat "het systeem van de benoemde burgemeester de selectieve rekrutering van hoger opgeleide, meer ervaren en oudere kandidaten (...) verder versterkt [ten opzichte van de raadsgekozen burgemeester en de direct gekozen burgemeester]" (Denters, 2006, p. 215).

Ook de meerwaarde vanuit het perspectief van legitimatie lijkt minder groot dan voor wat betreft identificatie. De Kroonbenoeming bevordert wel de rekrutering van vrouwelijke kandidaten en gegadigden uit minderheidsgroepen (Denters 2006, p. 221). Daarnaast kan de Kroonbenoeming een waarborg zijn tegen een burgemeester die bewust of onbewust al te zeer deelbelangen van bepaalde actoren vertegenwoordigt, omdat die laatste niet betrokken zijn bij de benoeming. Desalniettemin geldt hier opnieuw dat niet zozeer de Kroonbenoeming als zodanig de doorslag geeft, maar de onafhankelijkheid van de burgemeester die eruit voortvloeit. Tegelijkertijd gaat van de Kroonbenoeming een quasimonarchale uitstraling uit die de identificatie van burgers met het bestuur kan versterken door de unificerende betekenis die ervan uitgaat; ze draagt mogelijk bij aan de betekenisgeving door de burgemeester, bijvoorbeeld in het geval van crises. Een burgemeester die niet uit de lokale politiek voorkomt, zou beter een verbindende rol kunnen vervullen (Commissie Van Thijn, 1993, p. 54).

Het belang van zijn onafhankelijkheid is des te groter in de rol van de burgemeester als hoeder van de behoorlijkheid van het lokale bestuur (Karsten *et al.*, 2014). We zien dat bijvoorbeeld in de Nederlandse praktijk weerspiegeld in de aanstelling van waarnemend burgemeesters in gemeenten waar structureel integriteitskwesties aan de orde zijn of waar sprake is van een onwerkbare bestuurscultuur. Als buitenstaander kan een waarnemend burgemeester dan orde op zaken stellen. Ook vanuit dat perspectief heeft de Kroonbenoeming dus waarde. Ze biedt bijvoorbeeld mogelijk ruggensteun voor het rechtmatigheidstoezicht dat de burgemeester geacht wordt te houden, omdat eigenstandigheid en afstand tot de partijpolitiek daarvoor een belangrijke voorwaarde is.

### Argumenten tegen de (door de Kroon) benoemde burgemeester

De argumenten tegen de door de Kroon benoemde burgemeester hebben veelal betrekking op de afstandelijkheid van de benoeming. In de zuivere vorm van dit model is geen enkele lokale actor (raad, college en/of samenleving) bij de aanstelling

betrokken. Dat plaatst de burgemeester al vanaf het begin van zijn functioneren op afstand van de lokale politiek. Het vergroot de kans dat de burgemeester weinig voeling heeft voor de lokale (politieke en sociale) context en cultuur. Juist de herkenbaarheid van de burgemeester voor partijen in de samenleving is voor burgemeesters een belangrijke gezagsbron (Karsten *et al.*, 2014). Dit vraagt van nieuw benoemde burgemeesters dat zij stevig investeren in hun contacten in de lokale samenleving. We zien dat in de Nederlandse praktijk onder andere terug in de tijdsbesteding van onervaren burgemeesters: burgemeesters met een jaar ervaring of minder besteden meer tijd aan het 'onderhouden van contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven in het kader van hun rol als burgemeester' dan burgemeesters met meer ervaring. Bij andere aanstellingswijzen is de herkenbaarheid van de burgemeester *ceteris paribus* beter gewaarborgd, zeker bij aanvang van de functie.

De beperkte herkenbaarheid van een Kroonbenoemde burgemeester voor partijen in de samenleving zou er, samen met de mogelijk als gebrekkig beschouwde legitimatie, voor kunnen zorgen dat de burgemeester relatief weinig zelfstandige handelingsruimte krijgt. Dit houdt in dat er voor burgemeesters maar beperkt ruimte is om als hoeder ook te waken over de eenheid van het beleid en de langetermijnstrategie van de gemeente, minder nog dan onder de huidige aanstellingswijze al het geval is (zie ook Karsten *et al.*, 2014).

De Kroonbenoemde burgemeester zal meer dan een op een andere manier aangestelde burgemeester legitimatie moeten verdienen na zijn aanstelling, want directe democratische legitimatie, in de vorm van een keuze van raad, college of samenleving, is in dit model afwezig. De waardering van welke legitimatiebasis dan ook, hangt natuurlijk af van welke democratieopvatting men hanteert (zie ook Hendriks, 2006), maar wanneer een dergelijke vorm van legitimatie de norm is, dan komt de zuivere Kroonbenoeming daaraan het minst tegemoet van alle vier de besproken modellen. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat het een Kroonbenoemde burgemeester aan elke vorm van legitimatie ontbreekt, maar wel dat de legitimatiebasis relatief smal is, zeker in het geval een burgemeester geacht wordt een politiek of maatschappelijk gevoelig besluit te nemen. Een aantal zittende Nederlandse burgemeesters zoekt om die reden nu al naar vormen van verbreding van de eigen legitimatiebasis (Karsten *et al.*, 2014, pp. 146-147) of zoekt naar andere typen oplossingen, zoals borging van hun positie via de commissaris van de Koning.

Een indirect gevolg van het ontbreken van een directe lokale legitimatiebasis kan zijn dat de burgemeester weinig ruimte krijgt om opvolging te geven aan wensen van de samenleving en (maatschappelijke) partners of om inhoud te geven aan zijn rol als hoeder van het gemeentelijke goed bestuur. Dat is vooral het geval als het gezag van een burgemeester afhankelijk wordt gemaakt van directe legitimatie. Een spagaat waarin de burgemeester zich bevindt is, ook in de huidige situatie al, dat hij enerzijds legitimiteit moet zoeken bij lokale actoren en anderzijds niet te veel kan leunen op deze actoren, omdat dat ten koste kan gaan van zijn onafhankelijke rol en een rol boven de partijen die ook van hem wordt verwacht.

Ook de beperkte transparantie van de Kroonbenoeming voor burgers kan als tegenargument gelden, als zelfstandig argument, maar ook in relatie tot het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur (o.a. Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000; BZK, 2003).

## 4.2 De door de gemeenteraad gekozen burgemeester

Hoewel de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester de afgelopen decennia is geëvolueerd in de richting van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, moet ze er niet gelijkgesteld mee worden. In het zuivere model van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester is er geen invloed van andere actoren, zoals dat nu het geval is, en wordt de burgemeester enkel en alleen door de gemeenteraadsleden gekozen.

In het hierna volgend schema staan de argumenten geordend die voor of tegen de door de gemeenteraad gekozen burgemeester pleiten.

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

Schema 2: Argumenten voor en tegen de door de gemeenteraad gekozen burgemeester.

### Argumenten voor de door de gemeenteraad gekozen burgemeester

De door gemeenteraad gekozen burgemeester wordt aangesteld door het hoogste orgaan in de gemeente. Dat model versterkt het 'eerste woordvoerschap' van de burgemeester, sterker dan de Kroonbenoeming of een benoeming door wethouders. De burgemeester heeft een stevigere band met de lokale politiek. Aangezien de gemeenteraad op zijn beurt geacht wordt de gehele bevolking te representeren (Engels, 2003, p. 24), valt redelijkerwijs te verwachten dat dit ook de identificatie van inwoners van de gemeente met de burgemeester versterkt, althans in meerderheid.

Het draagvlak dat een door de gemeenteraadsleden gekozen burgemeester bij zijn aanstellingswijze meekrijgt, draagt naar verwachting bij aan zijn bestuurskracht, met name binnen het gemeentehuis. Hoewel een deel van de zittende Nederlandse burgemeesters de mening is toegedaan dat de burgemeester in de eerste plaats 'van de raad' is, heeft dat vooral betrekking op manier waarop hij is aangesteld. In de Nederlandse praktijk oriënteren burgemeesters zich meer op het college dan op de gemeenteraad (Karsten *et al.*, 2014, p. 77). Mogelijk verandert die situatie als de burgemeester exclusief door de raad zou worden gekozen. De raadbenoeming houdt immers een vorm van legitimatie in die in het dagelijks functioneren van de burgemeester heel zichtbaar is. Dat geldt bijvoorbeeld in relatie tot het college; ten opzichte van de wethouders is een raadsbenoemde burgemeester stevig gelegitimeerd. Zeker als ook de wethouders door de gemeenteraad worden benoemd, zal de burgemeester nadrukkelijker gepositioneerd zijn als diens 'eerste man of vrouw in het college'. Dat kan twee kanten op uitwerken. Het kan de dualistische verhoudingen tussen raad en college versterken, maar het kan ook juist de verbindende rol tussen raad en college versterken. De eenheid van het collegebeleid kan baat hebben bij een burgemeester die er door zijn aanstelling de verantwoordelijkheid voor draagt (Commissie Van Thijn, 1993, p. 48). De lokale bestuurscultuur en de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen zullen daarin een belangrijke rol spelen. Maar ook ten opzichte van de gemeenteraad kan de bestuurskracht van de burgemeester toenemen. Nu is de taakopvatting van burgemeesters ten aanzien van de gemeenteraad relatief beperkt (Karsten *et al.*, 2014, p. 77). Een onomwonden raadsbenoeming zou daarin verandering kunnen brengen.

De raadsbenoeming zorgt voor een indirecte democratische legitimatie die krachtiger is dan de legitimatie die uitgaat van de Kroonbenoeming of een aanstelling door de wethouders. De door de gemeenteraad gekozen burgemeester wordt aangesteld door het hoogste orgaan in de gemeente, dat geacht wordt de lokale gemeenschap te vertegenwoordigen. Ook de responsiviteit van het lokale bestuur is *ceteris paribus* gebaat bij een door de raad gekozen burgemeester. Waar we misschien zouden verwachten dat een direct gekozen burgemeester het meest aangewezen is om de wensen en verwachtingen van burgers in te brengen in de lokale besluitvorming, blijkt uit onderzoek dat juist de indirect gekozen burgemeester de meest intensieve burgercontacten onderhoudt

(Denters, 2006). Verondersteld mag worden, dat de responsiviteit van het lokaal bestuur daardoor wordt vergroot, omdat de raadsbenoemde burgemeester in de positie zit de wensen en verwachtingen van burgers te representeren. De raadsbenoeming verbreedt bovendien de politieke basis die de burgemeester heeft om de belangen van de gemeenschap te behartigen.

Het versterkte 'eerste woordvoerderschap' van een raadsbenoemde burgemeester maakt dat de burgemeester in dit model bij uitstek de aangewezen persoon is om namens de gemeente verantwoording af te leggen aan en in de samenleving. De democratische controle van de bevolking over het gemeentebestuur is daardoor beter gewaarborgd dan in de twee voorgaande modellen, omdat er in dit model sprake is van een verantwoordingsrelatie via de gemeenteraad. Dat is natuurlijk wel een indirecte verantwoordingsrelatie. De raadsbenoeming biedt daarnaast meer waarborgen tegen collegemonisme dan een door de wethouders benoemde burgemeester, omdat ze de tegenmacht van de raad ten opzichte van het college vergroot. Dat verstevigt de checks and balances binnen het lokaal bestuur. Vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit valt verder op te merken dat de politieke steun die een raadsbenoemde burgemeester bij zijn aanstelling meekrijgt, bijdraagt aan de legitimiteit van het handelen van de burgemeester in zijn rol als hoeder van het gemeentelijke goed bestuur.

### Argumenten tegen de door de gemeenteraad gekozen burgemeester

De grootste bezwaren tegen een door de gemeenteraad gekozen burgemeester hebben betrekking op het relatief sterke politieke karakter van die benoeming. Daarmee wordt niet zozeer bedoeld dat de partijpolitieke kleur van de latere burgemeester een doorslaggevende rol speelt in de benoemingsprocedure, maar wel dat een politiek orgaan, namelijk de gemeenteraad over de benoeming van de burgemeester gaat. De burgemeester wordt daarmee een meer 'politieke functionaris'. Die kwalificatie wordt overigens ook nu al regelmatig aan de burgemeestersfunctie verbonden, onder andere vanwege de nauwe betrokkenheid van de gemeenteraad bij de benoeming en herbenoeming van burgemeesters in de huidige procedure (o.a. Elzinga, 2013).

Vanuit het perspectief van identificatie geldt als bezwaar, dat het voor een politiek benoemde burgemeester niet eenvoudig is om echt boven de partijen te staan, zelfs als hij de gemeenteraad unaniem achter zich heeft. De raadsbenoeming gaat namelijk ten koste van de politieke onafhankelijkheid van de burgemeester (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 392; Denters, 2006, p. 218). Een raadsbenoemde burgemeester heeft immers niet diezelfde afstand tot de partijpolitiek als een Kroonbenoemde burgemeester. Dat bezwaar heeft niet zozeer betrekking op de situatie binnen het lokaal bestuur, maar meer op de relatie tussen burgemeester en samenleving. Hoewel de gemeenteraad geacht wordt de gehele lokale samenleving te representeren, is niet gezegd dat burgers zich ook met de keuze van de (meerderheid van de) gemeenteraad identificeren. Dat geldt zeker voor burgers die geen binding (meer) hebben met het (lokale) politieke bedrijf, waaruit de benoeming van een raadsgekozen burgemeester voortkomt.

Het politieke karakter van de raadsbenoeming kan ook de bestuurskracht van de burgemeester verminderen. Het risico bestaat namelijk dat de burgemeester in zijn dagelijks functioneren te veel afhankelijk wordt van de (steun van) de gemeenteraad (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, pp. 392-393). Ook bij de huidige aanstellingswijze zien we dat burgemeesters in toenemende mate draagvlak zoeken in de gemeenteraad, zeker voor politiek-maatschappelijk gevoelige beslissingen op bijvoorbeeld het terrein van openbare orde en veiligheid. De mate waarin hij daarin slaagt, hangt ook af van de omvang van de meerderheid die de burgemeester formeel en feitelijk steunt. Er kan een minderheid in de raad blijven bestaan, die zich niet gerepresenteerd voelt door de burgemeester of waarvan de burgemeester de belangen niet goed kan dienen omdat hij primair wordt geassocieerd met de coalitie (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 393). Vooral bij verslechterde politiek-bestuurlijke verhoudingen kan een toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad zijn bestuurskracht beperken, omdat de eigenstandigheid van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad afneemt (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 393; Engels, 2003, p. 7). Wat een raadsbenoeming voor de bestuurskracht van een burgemeester in het college betekent, hangt vooral af van de vraag in welke mate de wethouders de burgemeester als legitieme representant van de raad zien. In ieder geval geldt dat een raadsbenoemde burgemeester meer dan een door de wethouders gekozen burgemeester, zich nog van de steun van het college moet verzekeren.

Hoewel de raadsbenoeming de lokale legitimatie van de burgemeester verbreedt ten opzichte van de Kroonbenoeming en de aanstellingswijze door wethouders, geldt dat er nog wel sprake is van een indirecte democratische legitimatie vanuit de samenleving. Vanuit het perspectief van legitimatie kan dat als een bezwaar worden aangemerkt, zeker in het geval er geen sprake is van unanieme steun vanuit de gemeenteraad. Het risico bestaat bovendien dat een burgemeester zich in zijn handelen te veel moet conformeren aan de wens van een bepaalde, politiek gedefinieerde groep, wat de responsiviteit in meer algemene zin schendt.



Vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit is een van de belangrijkste argumenten tegen de raadsbenoeming dat de grote afhankelijkheid van de burgemeester van de gemeenteraad het voor de ambtsdragers lastiger maakt de bestuurlijke integriteit te bewaken. Voor Nederlandse burgemeesters is dat heden ten dagen het belangrijkste onderdeel van hun contact met de gemeenteraad (Karsten *et al.*, 2014, pp. 72-73), maar tegelijkertijd maakt de grote rol van de gemeenteraad bij de benoeming en herbenoeming van burgemeesters kwetsbaar als zij diezelfde gemeenteraad of specifieke raads- of fractieleden aanspreken op hun functioneren. Over de combinatie tussen een verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit in de gemeente en een sterke afhankelijkheid van de gemeenteraad bestaan daarom zorgen onder de huidige burgemeesters (Karsten *et al.*, 2014, pp. 85-86; zie ook Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 393), zeker voor wat betreft de repressieve integriteitsbevordering (De Boer, 2014). Een zuivere raadsbenoeming zou die spanning verder vergroten. De raad, in het bijzonder de oppositie, kan het optreden van de burgemeester in dezen uitleggen in termen van politieke motieven, of hem er politiek op afrekenen. Een tweede tegenargument tegen de raadsbenoeming vanuit dit perspectief is, dat het er voor een raadsbenoemde burgemeester niet eenvoudiger op wordt namens het college verantwoording af te leggen aan de raad, omdat hijzelf nauwer verwant is aan de gemeenteraad. Een derde argument is dat een door de raad gekozen burgemeester niet zou passen in een dualistisch systeem, omdat hij de onafhankelijkheid van de twee organen ten opzichte van elkaar in gevaar zou brengen vanwege het feit dat de burgemeester als voorzitter van het college zijn legitimiteit ontleent aan de raad (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, pp. 391-404; Engels, 2003, p. 8).

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

Bij wijzigingen in het Nederlandse model wordt altijd als eerste gedacht aan de door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester. Dit model moet ook niet verward worden met eerdere Nederlandse experimenten met een burgemeestersreferendum. Bij een direct door de inwoners gekozen burgemeester spreken de inwoners van een gemeente zich via een verkiezing rechtstreeks uit over de burgemeesterskandidaten.

In het hierna volgende schema staan de argumenten geordend die voor of tegen de door de inwoners gekozen burgemeester pleiten.

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

Schema 3: Argumenten voor en tegen de door de inwoners gekozen burgemeester.

## Argumenten voor de door de inwoners gekozen burgemeester

De vermaatschappelijking van de verhoudingen tussen samenleving en bestuur die we aan het begin van deze verkenning bespraken en processen van fragmentatie en individualisering maken enerzijds dat er minder ruimte komt voor directief leiderschap; ook bestuurders worden afhankelijker van anderen. Tegelijkertijd neemt juist in een dergelijke context de behoefte aan richtinggevend leiderschap toe (Tops, 2004; Alonso & Mendieta, 2010). Zeker in de Nederlandse situatie gaat het daarbij niet zo zeer om sterk, sturend leiderschap, maar eerder om een verbindend leiderschap (Hendriks & Karsten, 2014). Onderdeel daarvan is het creëren van een gemeenschappelijke identiteit (Verheul & Schaap, 2010). De rol van de huidige Nederlandse burgemeesters in de *identity formation* in de lokale gemeenschap is beperkt, hoewel ze wel een quasimonarchale, symbolische functie vervullen als 'gezicht' van de gemeente en gemeenschap en als verbinder in tijden van crisis maar ook daarbuiten (Karsten *et al.*, 2014, pp. 54, 154). Direct gekozen burgemeesters wordt de kwaliteit toegeschreven dat zij beter dan anders aangestelde lokale bestuurders in staat zijn bij te dragen aan de vorming van een gemeenschappelijke identiteit en het formuleren van gemeenschappelijke doelen (Borraz & John, 2004, pp. 112-113). Dat heeft onder andere te maken met de personalisering die van deze aanstellingswijze uitgaat; kandidaten zullen gedurende de campagne, maar ook daarna hun verbondenheid met de samenleving moeten tonen. Burgers zouden zich gemakkelijker identificeren met een door hen gekozen individu, wat bovendien de legitimiteit van de bestuurder versterkt (o.a. Steyvers *et al.*, 2008, p. 136). In ieder geval neemt de bekendheid van burgers met de burgemeester sterk toe bij directe verkiezing (Elcock, 2008, p. 809). Ook maakt deze aanstellingswijze dat burgemeesters zich meer te richten op de samenleving in plaats van op het gemeentebedrijf: "The mayor must turn outwards towards the community represented and governed rather than inwards towards the needs of group management and control" (Copus, 2004). Dat alles leidt er toe dat de direct gekozen burgemeester bij uitstek fungeert als vertegenwoordiger van (de eenheid van) gemeente én gemeenschap.

De directe verkiezing kan daarnaast meer ruimte bieden voor sturend leiderschap door burgemeesters, onder andere omdat de burgemeester zich kan beroepen op een mandaat dat rechtstreeks afkomstig is van de bevolking (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 394; Borraz & John, 2004). Bovendien neemt een direct gekozen burgemeester een meer eigenstandige positie in ten opzichte van college en gemeenteraad (zie o.a. Engels, 2003). Dat komt de bestuurskracht van de burgemeester ten goede, mede afhankelijk uiteraard van welke bevoegdheden een direct gekozen burgemeester krijgt, omdat hij zijn onafhankelijkheid kan gebruiken om zijn daadkracht te verstevigen en om de afstemming tussen betrokken partijen te bevorderen (zie o.a. Wollmann, 2004; Steyvers *et al.*, 2008). Dat zien we terug in empirisch onderzoek dat is gedaan naar de invoering van gekozen burgemeesters (o.a. Baldini, 2002; Wollmann, 2005; Elcock, 2008). Tegelijkertijd blijft ook een direct gekozen burgemeester sterk afhankelijk van andere actoren, vooral in relatie tot de samenleving (Elcock, 2008, p. 805). De burgemeester van de Greater London Authority heeft intern in het gemeentebestuur bijvoorbeeld een sterke positie, maar is tegelijkertijd sterk afhankelijk van partijen in het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven (Sweeting, 2003; Ruano de la Fuente, Schaap & Karsten, 2012). Hoewel directe verkiezing het gezag van de burgemeester ook buiten het gemeentebedrijf kan vergroten, zal de mate waarin dat gebeurt eerder afhangen van de manier waarop een burgemeester zelf inhoud geeft aan zijn ambt dan van de aanstellingswijze als zodanig.

Een van de sterkste kanten van de directe verkiezing van de burgemeester is die van 'legitimatie'. Uiteraard heeft dat deels te maken met de directe democratische legitimatie die van deze aanstellingswijze uitgaat (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 393; BZK, 2003; Borraz & John, 2004). Directe verkiezing van de burgemeester draagt bij aan de betrokkenheid van burgers bij de aanstelling en verhoogt het democratisch gehalte daarvan (Baldini, 2002). Ook bevordert de directe verkiezing van burgemeesters de levendigheid van de lokale democratie (Commissie van Thijn, 1993, p. 46) en de opkomst (Wood, 2002). Bovendien komt de invoering van direct gekozen burgemeesters de responsiviteit van het bestuur ten opzichte van de samenleving ten goede (Steyvers *et al.*, 2008, p. 137). Een andersoortig argument is dat invoering van een gekozen burgemeester rechtstreeks tegemoet komt aan de wensen van de burger. Zo schaarst een stabiele meerderheid van de Nederlandse bevolking van rond de 70% zich achter de gekozen burgemeester (SCP, 2011, p. 69; Hendriks *et al.*, 2013, p. 19). Ook komt de invoering van een direct gekozen burgemeester, mits diens bestuurskracht inderdaad groter is, tegemoet aan de roep om sterk leiderschap, zoals die ook in Nederland wordt geconstateerd (SCP, 2011). Tegelijkertijd is nog maar de vraag of die roep zich ook specifiek richt op het lokaal bestuur en op de burgemeester in het bijzonder, en of daar de roep om meer faciliterend 'begeleiderschap' van de burgemeester niet groter is (Karsten *et al.*, 2014, pp. 68-70).

Eén van de argumenten die met name in discussies over de aanstellingswijze van de burgemeester buiten Nederland naar voren wordt gebracht is toenemende afrekenbaarheid (*accountability*). Direct gekozen burgemeesters kunnen ook direct door de bevolking ter verantwoording worden geroepen, formeel, maar ook meer informeel (Baldini, 2002; Borraz & John, 2004). Dat geldt zeker

wanneer er voor burgers een mogelijkheid bestaat de burgemeester ook af te zetten. Directe verkiezing versterkt dus het spel van macht en tegenmacht binnen het lokaal bestuur, omdat burgemeesters directer gedwongen kunnen worden om verantwoording af te leggen. Ook het systeem van *check and balances* wordt versterkt, omdat bij een directe verkiezing van de burgemeester zowel de wetgevende macht (in casu de gemeenteraad) als een deel van de uitvoerende macht (in casu de burgemeester) over een eigen kiezersmandaat beschikt. Er zijn dus twee direct gekozen organen, die elkaar in evenwicht kunnen houden en dat ook blijken te doen (Wollmann, 2004). Vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit valt verder op te merken dat de directe verkiezing een relatief transparante aanstellingswijze is (BZK, 2003) en dat ze de burgemeester externe legitimatie verschaft om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren, gesteund door de grotere onafhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van raad en college.

### Argumenten tegen de door de inwoners gekozen burgemeester

Vanuit het perspectief van identificatie is één van de argumenten tegen een direct gekozen burgemeester dat niet alle inwoners zich door de nieuwe burgemeester vertegenwoordigd zullen voelen. Engels (2003, p. 24) spreekt in dat kader van partiële representatie door een direct gekozen burgemeester, afgezet tegen een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, die in zijn ogen de gehele bevolking representeert. Burgers die zich hebben afgekeerd van de lokale politiek zullen zich bijvoorbeeld niet door een gekozen burgemeester vertegenwoordigd voelen, evenals ten minste een deel van de burgers die niet op de latere burgemeester hebben gestemd. Bovendien speelt de verbondenheid van kandidaat-burgemeesters met politieke partijen een belangrijke rol in hun kansen om burgemeester te worden. Empirisch onderzoek laat zien, dat hoewel er wel sprake is van een lichte toename van het aantal onafhankelijke kandidaten, de direct gekozen burgemeester niet de verwachting waarmaakt dat politieke partijen een substantieel kleine rol spelen in de benoeming (Baldini, 2002; Copus, 2004; Fallend, Ignits & Swianiewicz, 2006; Kukovič & Haček, 2013). Dat kan samenhangen met de veronderstelling dat de kosten voor het voeren van een campagne wat gemakkelijker door een politieke partij of welgestelde individuen gedragen kunnen worden, wat ertoe leidt dat niet elke inwoner even gemakkelijk (burgemeesters) kandidaat zal kunnen worden. Daarmee houdt de burgemeestersfunctie een deel van haar politieke karakter, wat niet ten goede komt aan de representativiteit van de burgemeester voor de samenleving als geheel. De polarisatie tussen kandidaten die gepaard gaat met de verkiezingscampagne draagt evenmin bij aan de mate waarin een burgemeester kan fungeren als het gezicht van de gehele gemeenschap (zie o.a. Van Aelst & Nuytemans, 2007). Verder geldt nog dat de volatiliteit van de wensen en voorkeuren van burgers de stabiliteit van het lokaal bestuur zou kunnen schaden, al blijkt uit empirisch onderzoek dat sommige landen in termen van stabiliteit juist gebaat zijn bij een direct gekozen burgemeester (o.a. Baldini, 2002).

Hoewel de directe verkiezing de potentie heeft de bestuurskracht van de burgemeester te vergroten, is daar lang niet altijd sprake van (Commissie Van Thijn, 1993, p. 44, 46, 55). Directe democratische legitimatie vanuit de bevolking zorgt namelijk niet automatisch voor politieke legitimatie. Een direct gekozen burgemeester ontbeert bij aanvang mogelijk de steun van de andere actoren binnen het gemeentehuis, de gemeenteraad en het college, terwijl hij daar in het dagelijkse functioneren wel van afhankelijk is. Direct gekozen burgemeesters kunnen dus best relatief zwakke burgemeesters zijn, die het juist aan bestuurskracht ontbreekt (Copus, 2009). De in Nederland al eerder gesignaleerde 'statusincongruentie' (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000) zou met een direct gekozen burgemeester daarom wel eens groter kunnen zijn dan onder de huidige aanstellingswijze: directe verkiezing brengt hoge verwachtingen van inwoners met zich mee die burgemeesters niet altijd kunnen waarmaken. Bovendien is er met de gemeenteraad een tweede direct door de inwoners gelegitimeerd orgaan. Dit kan voor conflicten zorgen als beide organen andere keuzes voorstaan en zich op dezelfde legitimiteit beroepen. Afhankelijk van de politiek-bestuurlijke situatie kan dat leiden tot conflictsituaties die de bestuurskracht van de gemeente geen goed doen (Copus, 2004; Elcock, 2008; vergelijk Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 398). Ook een hardnekkige maar standvastige minderheid in politiek of samenleving kan het algemeen draagvlak voor de burgemeester bovendien flink doen afnemen. Zeker als een burgemeester uiteindelijk de steun van de meerderheid verliest, en dat is goed mogelijk gegeven het politieke karakter van het direct verkozen burgemeesterschap, is de bestuurbaarheid van de gemeente niet gediend bij het bestaan van meerdere mandaten. Verder gaat de directe verkiezing van de burgemeester, althans als we afgaan op de ervaring uit het buitenland, ten koste van de positie van de raad en van het college (Elcock, 2008), al is dat mede afhankelijk van de vraag of het principe van collegiaal bestuur overeind blijft, zoals in een aantal Duitse gemeenten het geval is (Wollmann, 2005). Een laatste zorg in termen van bestuurskracht is dat burgers zich bij het kiezen van de burgemeester eerder laten leiden door imago en populariteit, dan door het vermogen om dingen voor elkaar te krijgen. Hoewel uit onderzoek blijkt dat het aantal politieke avonturiers of ongeschikte kandidaten door een directe verkiezing niet wordt bevorderd (Denters, 2006, p. 224), is die zorg ook nog niet helemaal weggenomen (Baldini, 2002; Copus, 2004).

Hoewel vergrote democratische legitimiteit één van de voornaamste argumenten is voor een direct gekozen burgemeester, heeft de introductie van een direct gekozen burgemeester over het algemeen niet geleid tot de revitalisering van de lokale democratie die er soms van verwacht wordt. De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (2000, p. 397) stelt nog dat “directe verkiezing van de burgemeester door de bevolking leidt tot een verlevendiging van de lokale politiek die de belangstelling van kiezers voor de gemeentelijke besluitvorming prikkelt en de opkomst bij verkiezingen bevordert”, om daar aan toe te voegen “de positieve effecten hiervan kunnen moeilijk worden onderschat”. De praktijk wijst, althans in het buitenland, anders uit. De verkiezingsopkomst bij burgemeestersverkiezingen blijkt bijvoorbeeld op of zelfs onder het niveau van gemeenteraadsverkiezingen te blijven (Sandford, 2004; Wollmann, 2005; Elcock, 2008). Steyvers en anderen (2008, p. 137) kwalificeren de effecten van de invoering van een gekozen burgemeester op de democratische legitimiteit over het geheel genomen als “gematigd positief”. Het argument dat de invoering van een gekozen burgemeester zal leiden tot de opkomst van extreme populistten blijkt overigens niet op te gaan (Wollmann, 2005). Voor wat betreft responsiviteit van het bestuur stellen verschillende onderzoekers vast dat die toeneemt als gevolg van de introductie van de direct gekozen burgemeester, omdat die nauwe banden onderhoudt met burgers (Copus, 2004; Elcock, 2008), maar tegelijkertijd blijkt juist de indirect gekozen burgemeester nog nauwere banden met de samenleving te onderhouden (Denters, 2006).

Hoewel de afrekenbaarheid van gekozen burgemeesters in zekere zin groot is, zijn er op dat punt ook zorgen. Afhankelijk van de precieze institutionele vormgeving ontbreekt het de gemeenteraad en het college bijvoorbeeld aan controlemechanismen ten aanzien van het functioneren van een rechtstreeks gekozen burgemeester, die immers relatief eigenstandig kan opereren. Gekozen burgemeesters blijken er lang niet altijd op gericht te zijn conflict te vermijden en zo veel mogelijk partijen bij hun besluitvorming te betrekken. De mate waarin dat het geval is, blijkt sterk afhankelijk van de invulling die individuele burgemeesters aan hun ambt geven (Copus, 2004), terwijl vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit misschien meer behoefte is aan geïnstitutionaliseerde vormen van controle. “The mayors have not become kings”, constateert Baldini (2002), maar tegelijkertijd wijst hij op het ontbreken van adequate checks and balances, bijvoorbeeld ten aanzien van burgemeesters die niet meer kunnen worden herkozen, omdat die nauwelijks meer afrekenbaar zijn. In dat verband wordt door tegenstanders van directe verkiezing regelmatig gewezen op het bijzondere karakter van de OOV-bevoegdheden van een burgemeester, omdat zij vrezen voor oneigenlijk of onjuist gebruik daarvan. Ervaringen in het buitenland laten echter zien dat die angst niet gegrond is (Cachet, Noppe, Ringeling, Schaap & Van Sluis, 2002; Engels, 2003, p. 11; zie ook Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 399). Toch moet in politiek-bestuurlijke zin voor een doorgeschoten eigenstandigheid van de direct gekozen burgemeester worden gewaakt (Baldini, 2002; Copus, 2004). Natuurlijk moeten herkiesbare gekozen burgemeesters nog wel rekening houden met de electorale gevolgen van hun handelen. Dat bevordert de responsiviteit van het bestuur. Tegelijkertijd bestaat het risico dat het dienende leiderschap dat daar vanuit gaat, leidt tot een te innige band tussen burgemeester en samenleving, met als ultieme gevolg cliëntelisme (Elcock, 2008). Bovendien maken het politieke karakter van de directe verkiezing en de daarmee gepaard gaande beperkte onafhankelijkheid van de burgemeester het voor hem niet eenvoudiger toe te zien op de kwaliteit van de lokale democratie (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 393). Tegelijkertijd kan de toegenomen eigenstandigheid van de burgemeester in dit model wel de eenheid van het collegebestuur bevorderen (Engels, 2003, p. 7; Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000).

## 4.4 De door de wethouders gekozen burgemeester

Waar de door de Kroon benoemde burgemeester het voor Nederlandse begrippen meest bekende model is, is de door de wethouders gekozen burgemeester het meest onbekende model. Toch is deze variant niet zo vreemd als ze misschien op het eerste gezicht lijkt. Het is immers mogelijk dat de wethouders uit hun midden een 'voorzitter' kiezen, zoals dat niet ongebruikelijk is bij (onderzoeks) commissies, ledenraden, raden van bestuur, raden van toezicht.

In het hierna volgende schema staan de argumenten geordend die voor of tegen de door de wethouders gekozen burgemeester pleiten.

	Argumenten voor	Argumenten tegen
<b>Identificatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is mogelijk de meest representatieve en breed gesteunde burgemeester te kiezen</li> <li>• De burgemeester fungeert sterker als representant van het college, wat ten goede kan komen aan de eenheid van het (college)beleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De burgemeester wordt te veel vereenzelvigd met een bepaalde (politieke) groep en niet gezien als representant van de hele samenleving</li> <li>• De burgemeestersbenoeming is politiek, zeker als hij onderdeel is van coalitie onderhandelingen</li> <li>• Een burgemeester is minder onafhankelijk en kan daardoor zijn neutrale rol minder goed uitoefenen</li> </ul>
<b>Bestuurskracht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het college functioneert naar verwachting sneller als team wat de invloed (ten opzichte van de raad) doet toenemen</li> <li>• De burgemeester heeft steun van de wethouders en krijgt daardoor mogelijk meer handelingsruimte binnen het college</li> <li>• De burgemeester krijgt meer ruimte om beleidsinhoudelijke taken op te pakken en zich daarop te profileren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De burgemeester komt, zeker in een gedualiseerd systeem, op grotere afstand van de gemeenteraad te staan</li> <li>• Het is mogelijk dat de wethouders wensen dat de burgemeester voor alles wat hij doet verantwoording aan het college aflegt. Een eventuele minderheid die tegen de benoeming was, kan tegenwerken</li> <li>• De polarisatie tussen het college en de gemeenteraad kan groter worden</li> <li>• De burgemeester moet gezag buiten het college (o.a. bij gemeenteraad en inwoners) nog verdienen</li> </ul>
<b>Legitimatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De burgemeester is door een deel van de lokale politiek gelegitimeerd</li> <li>• De burgemeester is meer gelegitimeerd om zaken in het college op de agenda te zetten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De democratische legitimatie van de wethoudersbenoeming is beperkt</li> </ul>
<b>Besluitvormingskwaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stevige positie om namens het college verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en de samenleving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De macht van het college ten opzichte van de gemeenteraad is groot, wat de lokale checks and balances verstoort</li> <li>• Waarborgen van kwaliteit en integriteit is lastiger, omdat dit als 'politiek' kan worden uitgelegd, met name door de oppositie</li> </ul>

Schema 4: Argumenten voor en tegen de door de wethouders gekozen burgemeester.

### Argumenten voor de door de wethouders gekozen burgemeester

In een model waar de burgemeester door de wethouders in het college wordt gekozen, is de rol van de burgemeester als 'eerste wethouder' sterk. Dat kan, bij handhaving van het principe van collegiaal bestuur, de eenheid van het collegebeleid bevorderen, waar burgemeesters in het huidige Nederlandse model het beste terughoudend kunnen zijn in het aanzetten van hun beleidsintegrende rol (Korsten & Aardema, 2006, p. 15). Waar nu wethouders vaak het woord voeren op inhoudelijke beleidsterreinen, zal het woordvoerschap in dit model verschuiven in de richting van de burgemeester.

Meer dan op identificatie haken de argumenten voor de door de wethouders gekozen burgemeester aan op de bestuurskracht. Waar een door de Kroon, raad of samenleving gekozen burgemeester niet altijd als vanzelfsprekend (snel) in het team past, kunnen de wethouders in dit model zelf iemand aanwijzen die dat wel doet. Hierdoor zal het college sneller als team functioneren. Een zelfgekozen voorzitter zal gemakkelijker als teamleider kunnen fungeren. En juist het teamleiderschap van de burgemeester binnen het college blijkt van grote waarde in een versplinterd politiek landschap, omdat het de bestuurskracht van colleges vergroot (Boogers, 2011). Ook de bestuurskracht van de burgemeester als individuele bestuurder wordt mogelijk groter doordat de burgemeester als lid van het team meer beleidsruimte krijgt van zijn medebestuurders in het college. We zien de twee bovengenoemde doelen ook nu al weerspiegeld in de huidige betrokkenheid van wethouders bij de benoeming en herbenoeming van burgemeesters in de rol van adviseur van de vertrouwenscommissie.<sup>2</sup> Een aanvullend argument vanuit dit perspectief is dat een door de wethouders gekozen burgemeester door de legitimatie vanuit het college makkelijker beleidsinhoudelijke portefeuilles op

2. Een eerder ingediend wetsvoorstel om die rol verder te formaliseren is op 10 juni 2014 door de Tweede Kamer afgewezen.

zich kan nemen, wat zijn slagkracht en mogelijk die van het college als geheel ten goede komt. Benoeming van de burgemeester door de wethouders zorgt voor een getrapte lokale legitimatie, omdat de keuze uit de lokale politiek voorkomt. Deze legitimatie is een afgeleide, omdat de wethouders worden benoemd door de gemeenteraad. De bijdrage van een door de wethouders gekozen burgemeester aan het democratische legitimatieperspectief is evenzeer indirect. Ook de bijdrage van dit model aan de responsiviteit van het gemeentebestuur is niet heel evident. Wel kan de versterkte positie die de burgemeester in dit model in het college heeft het hem makkelijker maken maatschappelijke probleempercepties, wensen en verwachtingen op de agenda van het college te zetten. Dat versterkt de signaalfunctie die doorgaans bij een burgemeester hoort (Svara, 1987, p. 214; Karsten *et al.*, 2014, p. 153).

Vanuit het perspectief van de kwaliteit van de besluitvorming is één van de belangrijkste argumenten van een door de wethouders gekozen burgemeester de verstevigde verantwoordingsrelatie. De nauwe verwantschap van de burgemeester met het college maakt het makkelijker voor de raad en voor de samenleving om het college rechtstreeks ter verantwoording te roepen, omdat de voorzitter fungeert als eenhoofdig aanspreekpunt.

### Argumenten tegen de door de wethouders gekozen burgemeester

Veel argumenten tegen de door de wethouders gekozen burgemeester hebben hun oorsprong in de sterk politieke aard van deze benoeming en richten zich in het bijzonder op het feit dat in dit model slechts een klein deel van de lokale politieke actoren bij de benoeming betrokken is. De gemeenteraad, die aan het hoofd van de gemeente staat, is in dit model bijvoorbeeld nauwelijks betrokken.

Een door de wethouders gekozen burgemeester wordt minder goed in staat geacht de eenheid van gemeente en samenleving te representeren dan een burgemeester die van buiten de lokale politiek wordt benoemd of een die bredere politieke steun heeft. Ook de rol van de burgemeester als verbinder tussen college en de oppositie staat in dit model onder druk. Een burgemeester die de oppositie aanspreekt op zaken als kwaliteit van de besluitvorming of integriteit zal sneller het verwijt krijgen politiek te bedrijven of al te zeer namens de coalitie te spreken. In het kort komt het erop neer dat de onafhankelijkheid en de rol van een burgemeester als neutrale actor boven de partijen sneller in het geding komt als de wethouders een beslissende rol spelen in de aanstelling.

Ook de bestuurskracht kan onder een door wethouders benoemde burgemeester lijden. Als wethouders de door hen gekozen burgemeester meer dan in het huidige model beschouwen als een gelijke, dan bestaat de kans dat hij minder ruimte krijgt om op te treden als teamleider, of dat hij zelfs wordt tegengewerkt door een eventuele minderheid van de wethouders die tegen zijn benoeming was. Het wordt voor burgemeesters in dit model niet eenvoudiger wethouders te coachen en als onafhankelijk voorzitter te fungeren. Sowieso vervult een door de wethouders gekozen burgemeester een politiekere rol in het college. Die burgemeesters die bij voorkeur de meerderheid van het college of de portefeuillehouder volgen en het liefst niet op een splijtende stemming laten aankomen, ontbeert het in dit model deels aan de onafhankelijkheid die daarvoor vereist is (zie ook Karsten *et al.*, 2014, pp. 73, 157). Ook de bestuurskracht van het gemeentelijke bestuur als zodanig kan in dit model onder druk komen te staan. Een door de wethouders gekozen burgemeester is nog meer 'van het college', dan de huidige burgemeesters al zijn (Karsten *et al.*, 2014, p. 77); hun *commitment* en loyaliteit komen nog meer te liggen bij het college als bestuursorgaan. Dat vergroot de afstand van de burgemeester tot de gemeenteraad, waarvan hij in dit model mogelijk ook geen voorzitter is. Het wordt voor burgemeesters moeilijker de verbindende schakel te zijn tussen college, raad, gemeentesecretaris, griffier en lokale gemeenschap, omdat hij na zijn aanstelling zijn gezag buiten het college nog moet verdienen. Dat laatste vergroot vervolgens weer de kans op feitelijk collegemonisme of op 'duelisme' tussen raad en college (zie ook Denters, Klok & Visser, 2001; BZK, 2008).

Hoewel bij een benoeming door wethouders sprake is van een zekere lokale legitimatie van de nieuwe burgemeester, is die relatief beperkt, omdat de stemmen van de gemeenteraad en van burgers niet (rechtstreeks) doorklinken in de benoeming. Ook is het niet evident dat een door de wethouders gekozen burgemeester responsiever is ten opzichte van wensen en noden van inwoners en andere (maatschappelijke) partners dan een burgemeester die op een andere manier is aangesteld. Hoewel de belangen van het college en die van de gemeente als het goed is in elkaars verlengde liggen, wordt een via dit model gekozen burgemeester sneller geassocieerd met deelbelangen.

Vanuit het perspectief van de besluitvormingskwaliteit is een van de belangrijkste argumenten tegen een door de wethouders benoemde burgemeester, de beperkte tegenmacht van de gemeenteraad ten opzichte van het college. Als het collegemonisme in dit model doorslaat, dan verstoort dat de lokale *checks and balances*, die een belangrijke voorwaarde zijn voor goed lokaal bestuur (zie ook Hendriks & Drosterij, 2012). Pogingen van de burgemeester om invulling te geven aan zijn rol als hoeder van het gemeentelijke goed bestuur, lopen het risico uitgelegd te worden in termen van politieke motieven, met name door de oppositie in de gemeenteraad.

## 5. De modellen beschouwd

In dit hoofdstuk vatten we de argumentatie rondom de verschillende modellen samen. Dat levert naast conclusies ook enkele inzichten op voor een mogelijke (nieuwe) discussie over de aanstelling van de Nederlandse burgemeester.

### 5.1 Argumenten voor en tegen de verschillende aanstellingswijzen

In deze verkenning hebben we een overzicht gegeven van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester. Er wordt nogal eens vanuit één argumentatie een voorkeur voor een bepaald model uitgesproken. Voorstanders van een door inwoners gekozen burgemeester hanteren over het algemeen het argument van de democratische legitimiteit. Voorstanders van het model van de Kroonbenoeming reageren daar dan op door de onafhankelijkheid, zelfstandigheid en onpartijdigheid van een Kroonbenoeming te benadrukken.

In deze verkenning hebben we de argumenten rondom de aanstellingswijze van de burgemeester verzameld en geordend. Die ordening vond plaats op basis van vier theoretisch zuivere modellen van aanstelling: door de Kroon, door de gemeenteraad, door de inwoners en door de wethouders. Daarnaast zijn de argumenten geordend op basis van vier perspectieven die zijn gebaseerd op theorie met betrekking tot goed bestuur en *good governance*: 1. identificatie, 2. bestuurskracht, 3. legitimatie en 4. besluitvormingskwaliteit.

De ordening van de argumenten is in hoofdstuk 4 gepresenteerd en toegelicht. Samenvattend kunnen we stellen dat de *Kroonbenoeming* vooral vanuit de perspectieven van identificatie en besluitvormingskwaliteit positief te beoordelen is, hoewel er vanuit beide perspectieven ook tegenargumenten worden ingebracht. En juist die aspecten vormen een belangrijke kern van het burgemeestersambt zoals het heden ten dage vorm heeft gekregen, waarmee overigens nog niet gezegd is dat dat ook de meest wenselijk situatie is. De bijdrage van de Kroonbenoeming aan de bestuurskracht en aan de legitimiteit van het lokaal bestuur is beperkter.

De zuivere *raadsbenoeming* maakt van de burgemeester een politiekere functionaris dan hij nu is. Dat houdt onder andere in dat de burgemeester *ceteris paribus* kan rekenen op een groter draagvlak vanuit de gemeenteraad en dat de verantwoordingsrelatie tussen burgemeester en gemeenteraad wordt versterkt. Ook valt op, gezien ervaringen in het buitenland, dat de raadsbenoemde burgemeester intensieve burgercontacten onderhoudt. Deze argumenten hebben vooral betrekking op de perspectieven bestuurskracht, legitimatie en de besluitvormingskwaliteit. Identificatie is minder goed gediend met een raadsbenoemde burgemeester, juist vanwege het politieke karakter van de benoeming in de zin dat de burgemeester wordt gekozen door een bij uitstek (partij)politiek orgaan; tegelijkertijd wordt wel het eerste woordvoederschap van de burgemeester versterkt. Andere tegenargumenten tegen de raadsbenoemde burgemeester grijpen ook aan op het politieke karakter dat de functie krijgt, op de verbrede, maar nog altijd beperkte democratische legitimatie en op de moeilijkheden die een raadsbenoemde burgemeester naar verwachting ondervindt bij het houden van toezicht op de bestuurlijke integriteit.

Hoewel in het politiek-maatschappelijk debat rond de *direct gekozen burgemeester* de focus vooral ligt op de democratische legitimiteit, zijn de voor- en nadelen van deze aanstellingswijze ook vanuit de andere drie perspectieven te beschouwen. Een blik op het buitenland leert bijvoorbeeld, dat afrekenbaarheid van lokale bestuurders daar een belangrijke rol speelt in de discussies over de aanstellingswijze. Tegelijkertijd kunnen we niet stellen dat de macht en tegenmacht en de *checks and balances* binnen het lokaal bestuur per definitie gebaat zijn bij directe verkiezing. Ook vanuit de andere drie perspectieven komen we tot genuanceerde conclusies. Daarbij overheersen, zeker in vergelijking met de andere aanstellingswijzen, niet één of meerdere perspectieven. De mate waarin specifieke voor- en nadelen opgeld doen, blijkt bovendien sterk af te hangen van de invulling die individuele bestuurders aan hun ambt geven, de lokale politiek-bestuurlijke verhoudingen en de precieze institutionele vormgeving. In de volgende paragraaf gaan we daar verder op in.



Vanuit het perspectief van goed bestuur is de meerwaarde van een *door de wethouders gekozen burgemeester* vooral gelegen in de mogelijkheden die deze aanstellingswijze biedt voor het vergroten van de bestuurskracht. En juist de bestuurskracht van burgemeesters, in de zin van zelfstandig besluiten kunnen nemen en beleidsinhoudelijk leiderschap kunnen tonen, is in het huidige systeem beperkt ontwikkeld. Hoewel er ook vanuit de andere perspectieven argumenten kunnen worden aangedragen voor deze aanstellingswijze, wegen de tegenargumenten vanuit diezelfde perspectieven betrekkelijk zwaar. Tegelijkertijd is een door de wethouders gekozen burgemeester geen garantie voor een toename aan bestuurskracht, omdat er ook vanuit dat perspectief bedenkingen zijn. Bovendien is de vraag in hoeverre burgemeesters over bestuurskracht zouden moeten beschikken, in het bijzonder buiten het OOV-terrein.

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

De kern van het onderzoek was een praktische vraag: wat zijn voor- en nadelen van de verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester, gezien vanuit de waarden van goed bestuur? Het overzicht dat dit onderzoek heeft opgeleverd, gepresenteerd in hoofdstuk 4 en beknopt samengevat in paragraaf 5.1, heeft deze onderzoeksvraag beantwoord. Enkele aanvullende inzichten kunnen daarvan niet los gezien worden.

Dat is allereerst, enigszins paradoxaal, een nuancering van het belang van de aanstellingswijze. De invloed van de aanstellingswijze op het functioneren van burgemeesters wordt namelijk nogal eens overschat. Uit internationaal vergelijkend onderzoek weten we dat de aanstellingswijze geen doorslaggevende factor is in de wijze waarop burgemeesters inhoud geven aan hun ambt en hun mogelijkheden om het verschil te maken. Het takenpakket, de persoon en de politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke omstandigheden zijn veel belangrijker. “Personal characteristics and political skill are as important as formal resources”, stelde Svava (1995) al. Ook recenter onderzoek bevestigt de beperkte relevantie van de aanstellingswijze voor het feitelijk functioneren van burgemeesters (Schaap, Daemen & Ringeling, 2009; Verheul & Schaap, 2010). Dit gegeven zien we ook terug in de ambtsopvatting van Nederlandse burgemeesters. Zij geven namelijk aan dat de aanstellingswijze niet of nauwelijks te beschouwen is als een belangrijke gezagsbron in relatie tot de samenleving. Veel belangrijker is hun positie boven de partijen. Ook hun herkenbaarheid voor partijen in de samenleving, hun persoonlijkheid en hun persoonlijk contact zijn voor burgemeesters aanzienlijk belangrijkere gezagsbronnen dan de aanstellingswijze (zie ook Karsten *et al.*, 2014).

Om die reden is het raadzaam discussie over het ambt van burgemeester niet te verengen tot een discussie over de aanstellingswijze alleen. Het valt namelijk redelijkerwijs niet te verwachten dat enkel een verandering van de aanstellingswijze van de burgemeester zal leiden tot een heel ander burgemeesterschap (zie o.a. Svava, 1995, p. 74; Schaap *et al.*, 2009).

Tegelijkertijd mag een beschouwing op de aanstellingswijze niet ontbreken in een beschouwing op het ambt, omdat de samenhang tussen de rollen en rolopvattingen van burgemeesters, de verwachtingen ten aanzien van de burgemeester en de institutionele kenmerken van het ambt (waaronder de aanstellingswijze) van wezenlijk belang is voor de vitaliteit van het ambt. Om die reden is een verkennend onderzoek waar de aanstellingswijze vanuit verschillende perspectieven wordt beschouwd en waar de voor- en nadelen van de verschillende aanstellingswijzen in kaart worden gebracht, zinvol, maar wel als één van de onderdelen die van belang zijn mocht over een nieuwe invulling van het ambt worden nagedacht.

In het begin van deze verkenning hebben we drie ontwikkelingen geschetst waar burgemeesters mee te maken hebben: een veranderde maatschappelijke omgeving, het toegenomen takenpakket van de burgemeester en de toegenomen invloed van de gemeenteraad. Dit leidt tot een bezinning op het ambt en vragen als ‘Wat voor burgemeester willen we hebben?’ De in dit onderzoek gepresenteerde waarden die in het burgemeesterschap een rol spelen, kunnen aan het beantwoorden van die vraag bijdragen. Daarbij gaat het om vragen als: hoe sluit het model van aanstelling het beste aan op ontwikkelingen die nu rondom het burgemeestersambt gaande zijn? En met welk model of welke aanpassingen aan het huidige model kunnen we deze ontwikkelingen in een gewenste richting sturen?

In feite bestaat het huidige Nederlandse model van de aanstelling van een burgemeester uit een combinatie van de door de Kroon benoemde burgemeester en de door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Als we de lessen uit dit onderzoek hierop toepassen, betekent een wijziging van dat model, bijvoorbeeld naar een meer zuiver model van of Kroonbenoeming of raadsbenoeming, dat dit zowel voordelen als nadelen met zich meebrengt. Het is aannemelijk dat je er iets bij wint, maar er ook iets door verliest. Een wijziging



naar een directe aanstelling kan zelfs tot een heel ander stelsel leiden (Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, 2000, p. 392) of een heel ander stelsel vergen (Commissie Van Thijn, 1993, p. 55). Dat hoeft ook weer geen belemmering te zijn; combinaties van democratietypen kunnen immers erg vitaal zijn (Hendriks, 2006). Maar de vraag of al deze wijzigingen wenselijk zijn, dient in een (politiek) debat te worden beantwoord. De tweede les is dat, aldus gezegd, de aanstellingswijze slechts één factor is die in de discussie over de ontwikkeling van het burgemeestersambt moet worden meegenomen en dat de aanstellingswijze ook niet los van de andere factoren kan worden gezien. Dat geldt allereerst voor het beantwoorden van vragen als: wat zijn de (nieuwe?) bevoegdheden van de burgemeester, onder meer maar niet uitsluitend voor wat betreft beleid, bestuur en het samenstellen van zijn eigen (college)team? En is het mogelijk dat de burgemeester wordt geëvalueerd en weggestuurd, en door wie? Ook andere vragen die in dit rapport niet expliciet behandeld zijn, zoals over de aanstellingsduur en wie er verkiesbaar zijn bij een verkiezing, zullen bij een herijking van het ambt en de aanstellingswijze moeten worden meegenomen. En dat geldt ook voor factoren die minder goed te beïnvloeden zijn, zoals de persoonlijkheid en bestuursstijl van de burgemeester en de sociale en politieke cultuur in Nederland of in gemeenten waar de burgemeester gaat functioneren (zie o.m. Oostendorp, 2005), evenals de bereidheid van andere politieke actoren (met name raad en college) om de burgemeester ruimte te geven.

De discussie over het ambt van burgemeester mag niet verengd worden tot de aanstellingswijze en een discussie over de aanstellingswijze mag niet verengd worden tot alleen de voordelen die een bepaald model met zich meebrengt. Er zullen immers ook nadelen zijn. Integendeel, de discussie verdient een brede blik. Een goed overzicht van alle voordelen en nadelen van de verschillende modellen van aanstelling hoort daarbij. Zonder daarbij vooraf ingenomen standpunten te verdedigen, hebben we met dit onderzoek een dergelijk overzicht willen bieden. We hopen daarmee aan de discussie over de aanstelling van burgemeesters, die ongetwijfeld weer een keer gaat komen, een goede bijdrage te kunnen leveren.

Aardema, H., Boogers, M. J. G. J. A., & Korsten, A. F. A. (2012). Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-33.

Van Aelst, P., & Nuytemans, M. (2007) 'The Electoral Success of 'Patrick': In Search of evidence and Explanations of the Janssens-Effect in Antwerp', *Res Publica*, 49/1: 150-71.

Alonso, A. L., & Mendieta, M. V. (2010). Local political leadership in urban governance and public administration modernisation: the role of the mayor and councillors in a Spanish municipality (1979-2007). *Lex Localis*, 8(2), 185-201.

Bakker, J. M., Castenmiller, P., & Smallenbroek, A. J. H. (2000). De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur: verkenningen ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. In Staatscommissie *Dualisme en lokale democratie (red.)*, *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (onderzoeksbijlage)* (pp. 5-141). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Baldini, G. (2002). The direct election of mayors: an assessment of the institutional reform following the Italian municipal elections of 2001. *Journal of Modern Italian Studies*, 7(3), 364-379.

Bennekom, R. van (2010). Profiel van de Nederlandse burgemeester. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 45-49.

Boer, J. A. de (2014). *Morele moed: over de taakopvatting en de gezagserkenning van de burgemeester bij integriteitsbevordering*. Tilburg: TiasNimbas.

Boogers, M. J. G. J. A. (2011). *Teambuilding in een versplinterd politiek landschap: over het belang van burgemeesters [VNG Antriumlezing 13 januari 2011]*. Den Haag: VNG.

Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban executive leadership in Western Europe. *Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.

Bos, D. (2014), Monitor burgerparticipatie 2013, Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie, ProDemos, Den Haag.

Commissie Van Thijn (1993). *De burgemeester ontketend: rapport van de externe commissie verkiezing/ benoemingsprocedure burgemeester*, Handelingen Tweede Kamer, 1992-1993, 21.427, nr. 34-35.

BZK. (2003). *Hoofdlijnnotitie direct gekozen burgemeester*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK. (2008). *De staat van de dualisering*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK. (2009). *Burgemeester & veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Cachet, A., Daemen, H., Noppe, R., Ringeling, A., & Schaap, L. (2002). *Buitenlandse burgemeesters bekeken*. Rotterdam: Centre for Local Democracy.

- Cachet, A., Karsten, N., & Schaap, L. (2010). Van 'sterk merk' naar 'krachtig bestuur': de toekomst van het burgemeesterschap verkend. *Bestuurswetenschappen*, 64(6), 3-27.
- Cachet, A., Noppe, R. M., Ringeling, A., Schaap, L., & Sluis, A. van (2002). *Buitenlandse burgemeesters bekeken-II: openbare orde, veiligheid en politie*. Rotterdam: EUR - Centre for Local Democracy.
- Commissie Cohen (2013). Rapporten van de Commissie Cohen over Project X Haren.
- Copus, C. (2004). Directly elected mayors: a tonic for local governance or old wine in new bottles? *Local Government Studies*, 30(4), 576-588.
- Copus, C. (2009). English elected mayors: developing a new form of local political leadership in England, or moving on the same old style? In H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.-B. Pilet (red.), *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* (pp. 29-57). Brugge: Nomos / Vanden Broele.
- Daalder, H. (1995). *Van oude en nieuwe regenten, Politiek in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker
- Denters, B. (2006). De aanstellingswijze van de burgemeester: een Nederlandse discussie in internationaal perspectief. *Bestuurswetenschappen*, 60(3), 210-227.
- Denters, B., Klok, P.-J., & Visser, M. A. (2001). De rollen herverdeeld? Dualisering van het gemeentebestuur en de relatie gemeenteraad - college van burgemeester en wethouders: een tussenrapportage. *Bestuurskunde*, 10(8), 336-348.
- Derksen, W. (2013). Burgemeester Cappetti, een prachtig tijdsbeeld. In P. Rutgers (red.), *Frans Cappetti: persoon en carrière van een publiek bestuurder; van bestuursambtenaar tot burgemeester - een bestuurskundige biografie (1927-1993)*. Doetinchem: Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers / Mr. H.J. Steenbergenstichting.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy.
- Elchardus, M. (2003). *De dramademocratie*, Antwerpen.
- Elcock, H. (2008). Elected mayors: lesson drawing from four countries. *Public Administration*, 86(3), 795-811.
- Elzinga, D. J. (2013). Burgemeester is politieke functionaris geworden. *Binnenlands Bestuur* (24 mei 2013), 13.
- Elzinga, D. J. (red.) (2003). *De gekozen burgemeester. Publicaties van de staatsrechtkring*, Deventer: Kluwer.
- Engels, J. W. M. (2003). *Eigenstandig of zelfstandig: de gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief* [oratie]. Leiden: Universiteit Leiden.
- Fallend, F., Ignits, G., & Swianiewicz, P. (2006). Divided loyalties? Mayors between party representation and local community interests. In H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (red.), *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 245-270). Wiesbaden: VS Verlag.
- Geurtz, C. (2012). *Immune to reform?: understanding democratic reform in three consensus democracies: the Netherlands compared with Germany, and Austria*. Tilburg: Tilburg University.
- Greasley, S., & Stoker, G. (2008). Mayors and urban governance: developing a facilitative leadership style. *Public Administration Review*, 68(4), 722-730.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Hendriks, F., & Drosterij, G. (red.). (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad: lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom Lemma.
- Hendriks, F., & Karsten, N. (2014). Theory of democratic leadership. In P. 't Hart & R. Rhodes (red.), *Oxford handbook of political leadership* (pp. 41-56). Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F., Ostaaijen, J. J. C. van, Krieken, K. van der, & Keijzers, M. (2013). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2013: een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. Londen: SAGE Publications.
- Karsten, N., & Boogers, M. (2014). Parlementair burgemeesterschap: de veranderende relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. In E. R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 133-144). Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag: de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.
- Karsten, N., Schaap, L., & Hendriks, F. (2014). Krachtig en kwetsbaar: de Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 48-67.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Zuydam, S. van, & Leenknecht, G.-J. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Karsten, N., Schaap, L., & Verheul, W. J. (2010). Stijlen van lokaal leiderschap: over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 31-44.
- Korsten, A. F. A. (2010). Gedwongen vertrek van burgemeesters. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 10-30.
- Korsten, A. F. A., & Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester: een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Korsten, A. F. A., Schoenmaker, M., Bouwmans, H., & Resoort, A. (2012). *Onder burgemeesters: fitnesses van het burgemeesterschap*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Kukovič, S., & Haček, M. (2013). The re-election of mayors in the Slovenian local self-government. *Lex Localis*, 11(2), 87-99.
- Muller, E. R., Rogier, L. J. J., Kummeling, H. R. B. M., Dammen, R., Bron, R. P., Woltjer, A. J. T., et al. (2007). *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: COT/EUR/UU.
- Oostendorp, J. H. W. (2005). Krachtig bestuurder of reus op lemen voeten?: over de strategische positionering van kandidaat gekozen burgemeesters. *Bestuurskunde*, 14(5), 40-46.
- Ostaaijen, J. J. C. van (2014). *Bevlogen en begrensd: een onderzoek naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014*. Tilburg: Tilburg University.
- Ostaaijen, J. J. C. van (2010). Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 61-72.
- Prins, R., Cachet, A., Linde, C. van der, Tuijthof, T., & Bekkers, V. J. J. M. (2013). *Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters*. Rotterdam.

- Ruano de la Fuente, J. M., Schaap, L., & Karsten, N. (2012). Regionalisation and the democratic legitimacy of local governments. In L. Schaap & H. H. F. M. Daemen (red.), *Renewal in European local democracies* (pp. 165-190). Wiesbaden: VS Verlag.
- Sackers, H. J. B. (2010). *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht* [oratie] Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Sandford, M. (2004). Elected mayors I: Political innovation, electoral systems and revitalising democracy. *Local Government Studies*, 30(1), 1-21.
- Schaap, L., Daemen, H., & Ringeling, A. (2009). Mayors in seven European countries: Part II - performance and analysis. *Local Government Studies*, 35(2), 235-249.
- Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998- 2010)*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Schol, M., Struiksmā, N., Winter, H., & Visser, F. (2013). *Weten wat er speelt: de informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid*. Groningen: Pro Facto.
- Schouw, A. G., & Tops, P. W. (1998). *Stijlen van besturen*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- SCP. (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (2000). *Dualisme en lokale democratie: advies aan de regering*. Alphen a/d Rijn: Samson.
- Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Ruano de la Fuente, J. M., & Schaap, L. (2008). From princeps to president? comparing local executive leadership transformation. *Local Government Studies*, 34(2), 131-146.
- Svara, J. H. (1987). Mayoral leadership in council-manager cities: preconditions versus preconceptions. *The Journal of Politics*, 49(1), 207-227.
- Svara, J. H. (1995). Institutional powers and mayoral leadership. *State & Local Government Review*, 71-83.
- Sweeting, D. (2003). How strong is the Mayor of London? *Policy & Politics*, 31(4), 465-478.
- Tops, P. W. (1994). *Moderne regenten: over lokale democratie*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- Tops, P. W. (1995), *Gemeenten en gezag, Het verschuivende politieke moment in het lokale bestuur*, oratie, Atlas: Amsterdam/Antwerpen.
- Tops, P. W. (2004), *Burgemeesters en publiek leiderschap. Over betekenisgeving en expressief leiderschap*, notitie ten behoeve van het Genootschap van Burgemeesters, Tilburg, 2004.
- Tops, P. W. (2013). Institutionele eenzaamheid nog te weinig in beeld. *Zeker, magazine voor werkgevers en werknemers met een publieke taak*, pp. 21-24.
- Tops, P. W., & Zouridis, S. (2002). *De binnenkant van politiek: vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*. Amsterdam: Amsterdam/Antwerpen.
- Tops, P.W., J. Brinkman, J. Morra, B. Verhoeven, M. Boogers en R. Weterings (2002), *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen: terugblik op een democratische primeur*, Vlaardingen/Tilburg.

Van Aelst, P., & Nuytemans, M. (2007). Het succes van 'Patrick': op zoek naar bewijzen en verklaringen van het Janssens-effect in Antwerpen. *Res Publica*, 49(1), 150-171.

Verheul, W. J., & Schaap, L. (2010). Strong leaders?: The challenges and pitfalls in mayoral leadership. *Public Administration*, 88(2), 439–454.

Wollmann, H. (2004). Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 150-165.

Wollmann, H. (2005). The directly elected executive mayor in German local government. In R. Berg & N. Rao (red.), *Transforming local political leadership* (pp. 29-41). Houndmills: Palgrave MacMillan.

Wood, C. (2002). Voter turnout in city elections. *Urban Affairs Review*, 38(2), 209-231.

**Prof. dr. P.W. Tops (Pieter)** is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Hij richt zich vooral op stedelijk en lokaal bestuur, veiligheid en politie. Inhoudelijk staan thema's als uitvoering van beleid, frontlijnsturing en vitale coalities centraal. Ook verricht hij onderzoek rond maatschappelijke impact van ondermijnende criminaliteit. Tops is daarnaast o.a. adviseur van de Politieacademie, decaan van de MSUS (Master of Strategic Urban Studies)-opleiding van de NSOB en bestuurslid van DITSS, het Dutch Institute for Technology and Safety and Security. Van 2006 tot 2013 maakte hij deel uit van het College van Bestuur van de Politieacademie; hij was daar verantwoordelijk voor de organisatie van onderzoek en kennis.

**Dr. N. Karsten MA (Niels)** is als Universitair Docent verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Hij studeerde bestuurskunde en filosofie. In 2013 verdedigde Niels zijn proefschrift over het gezag van burgemeesters en wethouders rondom controversiële beslissingen, getiteld 'Decide and Defend'. Zijn onderzoek richt zich onder andere op de vraag hoe bestuurders heden ten dage gezag verwerven. Het bestudeert de aard en de bronnen van modern gezag vanuit het perspectief van publiek leiderschap. Daarnaast richt zijn onderzoek zich op de inrichting en werking van systemen van checks and balances in de (semi-)publieke sector. De thema's verantwoording, goed bestuur, legitimiteit en integriteit staan daarbij centraal. Het burgemeestersambt is één van Niels' specialisaties. Hij was in 2013/2014 projectleider en uitvoerend onderzoeker van een uitgebreide studie naar de staat van het burgemeestersambt in opdracht van de ministeries van BZK en VenJ.

**Dr. J.J.C. van Ostaaijen (Julien)** is bestuurskundige en doet veel onderzoek naar lokaal bestuur en lokale politiek. Hij heeft onder meer gepubliceerd over lokale partijen, wethouders, lokaal stemgedrag, regionaal bestuur, burgerparticipatie en lokale bestuursmodellen. Van Ostaaijen is in 2010 gepromoveerd op een onderzoek over de wijze waarop veranderingen plaatsvinden in het Nederlands lokaal bestuur en hoe een anti-establishment partij erin is geslaagd om veranderingen door te voeren in een systeem dat is gebaseerd op samenwerking en consensus. Voor meer informatie en publicaties: [www.vanostaaijen.nl](http://www.vanostaaijen.nl).





