

**GEKOZEN BURGEMEESTER,  
NAAR NIEUWE MACHTSVERHOUDINGEN?**

Een onderzoek naar de wijziging in formele bevoegdheden als gevolg van de invoering van een direct door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester en de gevolgen daarvan voor de machtsverhoudingen tussen raad, burgemeester en wethouders.

Afstudeerscriptie in het kader van de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente

Bert van Dijk

Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, afstudeerrichting Bestuurskunde

Student: H.J.M. (Bert) van Dijk

Studentnummer: 0058858

Afstudeercommissie: Dr. H. van der Kolk

Mr. Dr. M. Heldeweg

## INHOUDSOPGAVE

Pag.

|    |  |
|----|--|
| 4  | SAMENVATTING   |
| 5  | VOORWOORD  |
| 7  | HOOFDSTUK 1: INLEIDING   |
| 7  | 1.1 Aanleiding   |
| 8  | 1.2 Een korte terugblik op het wetgevingstraject                                     |
| 9  | 1.3 Doelstelling van het onderzoek   |
| 11 | 1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen   |
| 12 | 1.5 Onderzoeksaanpak en methode  |
| 12 | 1.6 Opbouw van de scriptie   |
| 14 | HOOFDSTUK 2: MACHTSTHEORIE   |
| 14 | 2.1 De begrippen macht en invloed  |
| 15 | 2.2 Machtsbronnen  |
| 17 | 2.3 Methoden van machtsonderzoek en keuze van onderzoeksmethode                      |
| 21 | 2.4 Conclusies   |
| 22 | HOOFDSTUK 3: ONDERZOEK IN DUITSE DEELSTATEN  |
| 22 | 3.1 Inleiding  |
| 22 | 3.2 Onderzoek A. Büß (2002)  |
| 24 | 3.3 Onderzoek Centre for Local Democracy (2003)                                      |
| 25 | 3.4 Onderzoek Van der Kolk, Vetter en Denters (2004)                                 |
| 26 | 3.5 Onderzoek H. van der Kolk en A. Vetter (2004)                                    |
| 26 | 3.6 Onderzoek H. Broeksteeg (2007)   |
| 29 | 3.7 Conclusies   |
| 31 | HOOFDSTUK 4: HET WETTELIJKE KADER  |
| 31 | 4.1 De spelers in het veld: de drie gemeentelijke bestuursorganen                    |
| 31 | 4.2 Het (grondwettelijk) primaat van de raad   |
| 32 | 4.3 Wettelijke bepalingen in Gemeentewet terzake toedeling van bevoegdheden          |
| 32 | 4.4 Wijzigingsbepalingen conform het wetsvoorstel "Introductie gekozen burgemeester" |
| 33 | 4.5 Selectie van relevante machtsfactoren  |
| 36 | HOOFDSTUK 5: EMPIRISCH ONDERZOEK NAAR WEGING MACHTSFACTOREN                          |
| 36 | 5.1 Onderzoeksmethode  |
| 36 | 5.2 Vraagstelling  |
| 36 | 5.3 Referentiegroep  |
| 37 | 5.4 Uitkomsten van de enquête  |
| 40 | 5.5 Machtstoename burgemeester op basis van gewogen score                            |
| 42 | 5.6 Ledenraadpleging VNG 2004  |
| 43 | 5.7 Conclusies   |
| 45 | HOOFDSTUK 6: EXPERTINTERVIEWS  |
| 45 | 6.1 Inleiding  |
| 45 | 6.2 Vraagstelling  |
| 46 | 6.3 Uitkomsten interviews  |
| 48 | 6.4 Referaat H.G. Warmelink  |
| 49 | 6.5 Conclusies   |

|    |  |
|----|--|
| 51 | HOOFDSTUK 7: CONCLUSIES  |
| 51 | 7.1 Inleiding  |
| 51 | 7.2 Beantwoording deelvragen   |
| 55 | 7.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag   |
| 55 | 7.4 Slotconclusie  |
| 58 | GERAADPLEEGDE LITERATUUR   |
| 60 | BIJLAGE 1: Toekenning van bevoegdheden aan gemeentelijke bestuursorganen in de Gemeentewet |
| 62 | BIJLAGE 2: Wijzigingen gemeentewet als gevolg van Wet introductie gekozen burgemeester     |
| 77 | BIJLAGE 3: Verslagen van interviews met deskundigen  |
| 82 | BIJLAGE 4: Enquête onder raadsleden, burgemeesters en wethouders                           |
| 92 | BIJLAGE 5: Overzicht van benaderde gemeenten   |
| 93 | BIJLAGE 6: Score van machtselementen op basis van het onderzoek van A. Büß                 |
| 95 | BIJLAGE 7: Criteria van Holtkamp   |

## SAMENVATTING

In november 2004 diende het toenmalige Kabinet Balkenende II bij de Tweede Kamer der Staten Generaal het wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester in. Tot behandeling van het wetsvoorstel is het nooit gekomen. In maart 2005 werd in de Eerste Kamer de grondwetswijziging voor de deconstitutionalisering van de door de Kroon benoemde burgemeester verworpen. Daarmee werd een directe door de burgers gekozen burgemeester geblokkeerd en was het in november 2004 ingediende wetsvoorstel geschiedenis.

Desondanks is het interessant te weten welke gevolgen het invoeren van een direct gekozen burgemeester zou kunnen hebben voor de machtsverhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursactoren (raad, burgemeester en wethouders). Een door de bevolking gekozen burgemeester zal immers naar alle waarschijnlijkheid vroeger of later weer op de politieke agenda worden geplaatst.

In eerste instantie is gekeken naar onderzoek dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden naar de gevolgen van de invoering van een gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten. Alhoewel hieruit zeker een aantal ook voor de Nederlandse situatie relevante parallellen kunnen worden getrokken, biedt de analyse daarvan onvoldoende uitgangspunten om een zuivere vergelijking te maken. Derhalve is er voor gekozen om vanuit de toentertijd beoogde wetgeving een analyse te maken van de wijzigingen ten opzichte van de bestaande situatie. Hiervoor is gebruik gemaakt van reeds in Duitsland gehanteerde onderzoeksmethodieken.

Vanuit het begrip macht en machtsbronnen is een selectie gemaakt van bevoegdheden die in het onderhavige wetsvoorstel een relevante bron kunnen zijn voor wijzigingen in de machtsverhoudingen. Daarbij is tevens een poging gedaan om aan de verschillende bevoegdheden een gewicht te geven: niet alle bevoegdheden wegen immers even zwaar voor wat betreft de macht die uit die bevoegdheid kan worden gegenereerd. Hiertoe is een enquête uitgezet onder bestuurders en (top-)ambtenaren in de (veiligheids-)regio Noord-Holland-Noord.

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag heeft tevens een drietal interviews plaatsgevonden met deskundigen op het gebied van lokaal openbaar bestuur. Zij hebben zich zowel uitgesproken over de relevantie van de geselecteerde bevoegdheden als hun mening gegeven over de gevolgen van invoering van de gekozen burgemeester voor de machtsverhoudingen.

Uit de toepassing van de verschillende gehanteerde onderzoeksmethoden kan met enige mate van waarschijnlijkheid worden gesteld dat de invoering van een direct door de bevolking gekozen burgemeester conform het wetsvoorstel niet zal leiden tot wezenlijke veranderingen in de (formele) machtsverhoudingen tussen de raad en de burgemeester. Het hoofdschap van de raad verzwakt weliswaar enigszins, maar blijft wel overeind. Voor de wethouders verandert wel een en ander. Zij komen in een aanzienlijk andere positie terecht waardoor ze hun huidige stevige positie in het college voor een deel zullen verliezen.

Eindconclusie is dat met het onderzochte wetsvoorstel weliswaar geen grote wijzigingen zullen optreden in de bestaande machtsposities (met een uitzondering voor de positie van de wethouders), maar dat de door het Kabinet beoogde versterking van het burgemeestersambt nauwelijks tot zijn recht zal komen.

## VOORWOORD

Het schrijven van een doctoraalscriptie blijkt, naast een fulltime baan, een groot gezin en nog enkele andere, al dan niet werkgerelateerde activiteiten, geen eenvoudige opgave te zijn.

Naast de tijd die nodig is om een scriptie te schrijven, was met name het zoeken naar de juiste onderzoeksvraag een langdurig proces. Ook was het lastig om, als ervaringsdeskundige in het openbaar bestuur, je eigen mening en de dagelijkse gang van zaken los te laten en je zo neutraal mogelijk op te stellen ten aanzien van het onderwerp.

Langzamerhand groeide het besef, dat misschien het proces van de totstandkoming van de scriptie wel eens belangrijker zou kunnen zijn dan het eindproduct zelf.

Het is voor mij in ieder geval een moeilijk, doch leerzaam proces geweest waar ik voor de toekomst mijn voordeel mee kan doen en al heb gedaan. Het leert je meningen van feiten te onderscheiden. Een mening hebben we allemaal, maar is die wel gebaseerd op de juiste feiten? Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat in het openbaar bestuur de feiten niet altijd die rol spelen die ze wellicht zouden moeten spelen. De wetenschap, in de zin van het zoeken naar de “waarheid”, levert in die zin een zinvolle, doch tegelijkertijd ook beperkte bijdrage aan de praktijk van het openbaar bestuur.

Wat deed mij het onderwerp “de gekozen burgemeester” als onderwerp voor mijn scriptie te kiezen?

Ronduit gezegd was dat ergernis. Ergernis over de wijze waarop het toenmalige kabinet in procedurele zin omging met dit onderwerp. Tekenend daarbij was de wijze waarop de verantwoordelijk (D66-)minister, Thom de Graaf, zich in allerlei bijeenkomsten opstelde. Enkele van die bijeenkomsten heb ik zelf bijgewoond en dat aan den lijve mogen ervaren. Hij kwam, deed zijn ingestudeerde woordje en gaf vervolgens de aanwezigen op geen enkele wijze kans om daarop te reageren; in het landsbelang moest hij telkens weer snel terug naar Den Haag voor een nog belangrijker bijeenkomst. Inhoudelijk debat leek stelselmatig uit de weg te worden gegaan. Hierdoor ontstond in ieder geval bij mij het gevoel dat dit D66-“kroonjuweel” er met gezwinde spoed doorheen moest worden gejaagd, zonder dat daarbij een brede inhoudelijke discussie werd gevoerd. Het interview met Alfons Dölle (zie verslag in bijlage 3) bevestigde deze hypothese min of meer. De toenmalige coalitiefracties van het CDA en VVD waren min of meer gevangen in het coalitieakkoord met D66. Niet meegaan in de voorgestelde grondwetswijziging zou met de grootst mogelijke waarschijnlijkheid een val van het kabinet hebben betekend.

Het zich verschuilen achter een meerderheid van de Nederlandse bevolking die een gekozen burgemeester gewenst vond<sup>1</sup>, was in mijn ogen een wat goedkope argumentatie. Immers, als je de bevolking vraagt of ze de minister-president willen kiezen, dan zullen ze daar ook in grote meerderheid “ja” op zeggen.

Tijdsverloop brengt je van een stadium van ergernis naar verwondering en dat laatste is de goede basis om over je scriptie te gaan nadenken.

Alle fouten die scriptieschrijvende studenten maken heb ik zelf ook gemaakt. Ook dat hoort bij het leerproces, denk ik maar.

Een bijzondere reactie kreeg ik na het uitzetten van de enquête van een burgemeester uit de regio Noord-Holland-Noord. Zij begreep niet dat ik me überhaupt nog met dit onderwerp bezig hield, het was toch van de baan en dus weinig zinvol om daar een scriptie over te schrijven?

Ik ben het dus van harte met haar oneens.

Het onderwerp gekozen burgemeester was in maart 2005 op dat moment weliswaar van de politieke agenda verdwenen. Ik ben er echter van overtuigd dat het in de toekomst weer opnieuw geagendeerd zal gaan worden en we dan gebruik kunnen maken van de ervaringen

---

<sup>1</sup> Peiling door Maurice de Hondt, 2004.

die in de periode 2003-2005 opgedaan zijn. Dat dat laatste ook werkelijk het geval zal zijn kan ik helaas niet garanderen. Het historisch besef in de politiek is doorgaans niet zo groot.

Mijn speciale dank gaat uit naar mijn begeleidende docenten Henk van der Kolk en Michiel Heldeweg, mijn collega bij de gemeente Zijpe, Linda van der Gulik, die mij veel hulp heeft geboden met het opzetten, het op internet plaatsen en het verwerken van de onderzoeksdata van de enquête, mevrouw Nanda Boers voor het correctiewerk en alle andere die een bijdrage aan het slagen van dit "project" hebben geleverd. Tenslotte, en niet in de laatste plaats, dank aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zijpe die mij in staat hebben gesteld deze opleiding te volgen en ook af te ronden.

Schoorl, 14 november 2008.

## HOOFDSTUK 1: INLEIDING

### 1.1 Aanleiding

Artikel 125 van de Grondwet plaatst de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente. Dit hoofdschap van de raad kan als essentieel worden aangemerkt voor het huidige functioneren van het lokale bestuur. Dat de raad als hoogste orgaan wordt bestempeld heeft zijn oorsprong in het wezen van onze democratie. De raad is op lokaal niveau tot heden het enige direct door de inwoners van de gemeente gekozen orgaan. De burgers van de gemeente kunnen daarmee uiteindelijk bepalen wie hen vertegenwoordigt en dit vervolgens via periodieke verkiezingen belonen dan wel afstraffen (het zogenaamde “stemmen met de voeten”). Een indirecte wijze van bestuur door het volk, oftewel representatieve democratie. Dit hoofdschap van de raad uit zich in de toekenning van een kaderstellende (bijvoorbeeld, het uitoefenen van de verordenende bevoegdheid) en controlerende (bijvoorbeeld, het plegen van raadsonderzoeken) rol. Daarnaast heeft de raad het budgetrecht, wat tot uitdrukking komt in het vaststellen van de begroting (swijzigingen) en de jaarrekening.

Maar wat gebeurt er op het moment dat er op het lokale niveau een tweede actor in beeld komt die zijn/haar legitimatie direct van de kiezers verkregen heeft? Volstaat dan een wettelijke regeling die het primaat aan één van beide actoren toekent of zal dat leiden tot machtsdiscussies waarvan die kiezer uiteindelijk zelf het slachtoffer zal worden in de vorm van wanbestuur?

Dat is waar deze scriptie over gaat.

Na invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 is een nieuw machtsevenwicht ontstaan tussen de in de gemeentelijke arena opererende bestuurlijke actoren: de raad, de burgemeester en de wethouders. Het hoofdschap van de raad is in die nieuwe constellatie, in ieder geval in formele zin, onaangetast gebleven. Sterker nog, door de wethouders formeel los te koppelen van de raad werden de van oudsher sterke banden tussen raad (in ieder geval voor wat betreft de coalitiepartijen) en college in ieder geval losser en kon de raad zich beter richten op haar kaderstellende en controlerende taak. Dat zulks in de dagelijkse praktijk zeker nog niet in alle gevallen als zodanig functioneert is wel duidelijk. Een dergelijke stelselwijziging behoeft minstens een aantal raadsperiodes om tot wasdom te kunnen komen. Niet in het minst omdat daarvoor de vertegenwoordigers van de “oude” politiek eerst het strijdveld moeten hebben verlaten.

Welke gevolgen zou de invoering van een gekozen burgemeester hebben voor het bestaande machtsevenwicht, en in het bijzonder voor het primaat (hoofdschap) van de raad en de positie van de wethouders in het college? Ontstaan er nieuwe machtsposities waarin de burgemeester op grond van zijn directe democratische legitimatie de raad als hoofd van de gemeente kan trotseren? Verworden de wethouders tot spreekwoordelijke “hulpsinterklazen<sup>2</sup>”?

Op deze vragen vermag dit onderzoek, althans deels, een antwoord te geven. “Deels”, omdat het onderzoek zich beperkt tot de formeel/juridische positiewisselingen als gevolg van de invoering van een gekozen burgemeester. Veranderingen in machtsposities als gevolg van wijzigingen in status, reputaties e.d. maken geen deel uit van dit onderzoek. Deze beperking wordt ingegeven door het feit dat er in Nederland (nog?) geen sprake is van een daadwerkelijke invoering van een direct gekozen burgemeester. Onderzoek naar de feitelijke gevolgen met betrekking tot de invoering van een gekozen burgemeester is daardoor immers niet mogelijk.

---

<sup>2</sup> Elzinga, D.J.: “De wethouder is geen hulpsint”, Binnenlands Bestuur, 23 november 2007.

## 1.2 Een korte terugblik op het wetgevingstraject

Op 9 november 2004 is door het kabinet Balkenende II (CDA, VVD en D66) een tweetal wetsvoorstellen<sup>3</sup> naar de Tweede Kamer der Staten Generaal gezonden, inhoudende het voornemen tot invoering van een direct door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester.

De wetsvoorstellen vormen een afronding van de op 26 september 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden "Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester"<sup>4</sup>.

In eerste instantie wordt daarin aangegeven dat, mede als gevolg van de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur, een *herbezinning op de positie van de burgemeester* in het gemeentelijk bestel op zijn plaats is. Met name de concentratie van de bestuursfunctie bij het college dient te leiden tot een duidelijker positionering van de burgemeesters binnen het college, hetgeen de eenheid van het collegebeleid en de slagvaardigheid van het bestuur ten goede komt.

Uit voornoemde hoofdlijnennotitie kan een vijftal argumenten<sup>5</sup> worden gedestilleerd waarom een versterking van de positie van de burgemeester een andere aanstellingswijze, in de zin van een rechtstreekse verkiezing door de burgers, gewenst maakt:

1. Een "zwaardere" burgemeester vraagt om een eenduidige, externe aanstellingswijze, waarbij de legitimatie niet ontleend wordt aan andere gemeentelijke bestuursorganen.
2. Een gerechtvaardigde roep om verdere democratisering van de lokale executieve.
3. Door verschuiving van het bestuurlijk zwaartepunt naar het college en de ont democratisering van de benoeming van wethouders (wethouder van buiten de raad), bestaat de wens om meer betekenis toe te kennen aan de stem van de kiezer.
4. Burgers moeten direct invloed kunnen uitoefenen op zowel de volksvertegenwoordigers als het bestuur.
5. Vergroting van de transparantie van het lokale bestuur (directe verkiezing in tegenstelling tot de huidige, weinig transparante aanstellingswijze).

De opzet van het Kabinet was om bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 gelijktijdig de eerste burgemeestersverkiezing te laten plaatsvinden. Echter, op 22 maart 2005 werd door de Eerste Kamerfractie van de PvdA een streep gehaald door dat voornemen. Het wetsvoorstel voor de deconstitutionalisering<sup>6</sup> van de benoemde burgemeester (tweede lezing) kreeg niet de vereiste tweederde meerderheid in de Eerste Kamer en werd derhalve verworpen. Motief voor deze standpuntinname was dat er, aldus de woordvoerder van de fractie, Van Thijn, sprake zou zijn van een onomkeerbaar proces voor de invoering van een direct door de bevolking gekozen burgemeester. De PvdA-senatoren stelde zich op het standpunt dat de gemeenten meer vrijheid moeten hebben om zelf te bepalen of zij een direct door de bevolking, dan wel een door de raad gekozen burgemeester wensen. Die handreiking kon/wilde minister De Graaf niet doen en aldus stemde de PvdA-fractie tegen de Grondwetswijziging<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Wet introductie gekozen burgemeester (Kamerstuk 29864) en Wet verkiezing gekozen burgemeester (Kamerstuk 29865).

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29223.

<sup>5</sup> Hoofdlijnennotitie pag. 9-11.

<sup>6</sup> Om de invoering van de gekozen burgemeester via de bepalingen van de Gemeentewet mogelijk te maken, dient de Grondwet te worden herzien. De huidige Grondwet voorziet in artikel 131 dat de burgemeester bij koninklijk besluit wordt benoemd. Een wijziging van de Grondwet is derhalve noodzakelijk. Daarbij dient een dergelijke wijziging in twee "lezingen" te geschieden: tussen de eerste en tweede lezing dient de Tweede Kamer te zijn ontbonden en dient een nieuwe Tweede Kamer te zijn verkozen (artikel 137 GW).

<sup>7</sup> Handelingen van de Eerste Kamer, 2 maart 2005, 21-938.



Vastgesteld kan worden, dat de invoering van een direct gekozen burgemeester in het gevormde kabinet Balkenende-IV<sup>8</sup> (2006-heden) geen deel uitmaakt van het coalitieprogramma<sup>9</sup>. De coalitie van CDA, PvdA en Christen Unie kiest voor een bindende voordracht door de raad, met handhaving van de Kroonbenoeming.

### 1.3 Probleemstelling en doelstelling van het onderzoek

#### Probleemstelling.

In de eerdergenoemde Hoofdpijnennotitie wordt opgemerkt, dat er sprake is van “verschil tussen de verwachtingen die leven ten aanzien van een burgemeester en diens werkelijke positie en bevoegdheden”<sup>10</sup>. Door de Staatscommissie dualisme en lokale democratie wordt dat verschijnsel omschreven als “statusincongruentie”<sup>11</sup>.

De Hoofdpijnennotitie vervolgt: “Hoewel het gebruik van diens informele status onder omstandigheden (...) functioneel kan zijn voor een burgemeester, verhult het thans desalniettemin een probleem van een gebrek aan formele bevoegdheden”.

De invoering van de direct gekozen burgemeester, alsmede het toekennen van extra formele bevoegdheden beogen aan voornoemde statusincongruentie een eind te maken.

De vraag die daarop kan worden gesteld betreft de gevolgen die het bovenvermelde heeft voor de bestaande machtsverhoudingen binnen het lokale openbaar bestuur.

De term machtsverhouding impliceert de aanwezigheid van méér dan één partij waaraan (een zekere mate van) macht kan worden toegekend. In het kader van deze scriptie worden er drie partijen als zodanig onderscheiden: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester als afzonderlijk bestuursorgaan.

Daarbij is een verschil te maken in formele en informele machtsverhoudingen.

De formele machtsverhoudingen worden voornamelijk bepaald door wet- en regelgeving<sup>12</sup> en betreft het toekennen van bevoegdheden aan de verschillende bestuurlijke actoren. Ingeval het lokale openbaar bestuur betreft dat hoofdzakelijk de bepalingen in de Grondwet en de daarvan afgeleide Gemeentewet<sup>13</sup>.

Informele machtsverhoudingen worden veelal bepaald door de specifieke lokale politieke situatie, alsmede door de persoons- en karaktereigenschappen van de “spelers in het veld”. Deze zullen in dit onderzoek echter niet aan de orde worden gesteld, aangezien zij in alle situaties van invloed zijn, ongeacht de wijze van benoeming van de burgemeester<sup>14</sup>.

De huidige, formele, machtsverhoudingen zijn een resultante van een ontwikkeling van de Gemeentewet sinds zijn invoering in 1851.

Ondanks sindsdien talloze aanpassingen op grond van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen zijn de in de Gemeentewet van 1851 vastgelegde machtsverhoudingen tussen de drie bestuursorganen in grote lijnen in stand gebleven. De gemeenteraad vormt het hoofd van de gemeente; het college vormt het dagelijks bestuur (en bereid in die

---

<sup>8</sup> Het kabinet Balkenende III was een (missionair) minderheidskabinet van CDA en VVD van juli 2006 tot februari 2007, welk het gevolg was van het terugtreden van de D66 ministers in het kabinet Balkenende II als gevolg van de onvrede van D66 met het minderhedenbeleid van VVD minister Rita Verdonk.

<sup>9</sup> Coalitieakkoord, 7 februari 2007, p. 37.

<sup>10</sup> Hoofdpijnennotitie, p.6.

<sup>11</sup> Rapport Staatscommissie dualisme en lokale democratie, p. 110-111.

<sup>12</sup> andere vindplaatsen zijn bijvoorbeeld jurisprudentie en gewoonterecht.

<sup>13</sup> de formele machtsverhoudingen worden feitelijk bepaald door het toekennen van specifieke wettelijke bevoegdheden aan het ene of andere gemeentelijke bestuursorgaan. Ook andere wetten kennen bevoegdheden aan lokale bestuursorganen toe, zoals bijvoorbeeld de Politiewet. Deze blijven echter buiten beschouwing aangezien het wetsvoorstel Gekozen Burgemeester slechts hoofdzakelijk voorziet in een wijziging van de Gemeentewet en de Kieswet.

<sup>14</sup> Alhoewel mogelijk met recht kan worden betoogd dat de benoemingswijze van invloed kan zijn op de aard van de persoonlijkheden die voor het ambt in aanmerking wensen te komen.

hoedanigheid de besluiten van de raad voor en voert die uit) en de burgemeester is voorzitter van zowel de raad als het college en heeft daarnaast eigenstandige bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid.

De invoering van het dualisme in 2002<sup>15</sup> heeft (in formele zin) relatief grote gevolgen gehad voor de verhoudingen tussen de lokale bestuursorganen. Door de dualisering heeft er een grote mate van ontvlechting plaatsgevonden tussen de raad enerzijds en het college van burgemeester en wethouders anderzijds. De raad staat primair voor het vaststellen van de (beleids- en financiële) kaders, alsmede het controleren van het college van burgemeester en wethouders. Het college van b&w is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur en de uitvoering van hogere wet- en regelgeving (medebewindstaken). De wethouders maken geen deel meer uit van de raad en kunnen ook van buiten de raad worden geworven.

De probleemstelling van dit onderzoeksvorstel richt zich op de gevolgen van de invoering van de direct gekozen burgemeester voor de bestaande machtspolitieke verhoudingen binnen het lokale openbaar bestuur. In het bijzonder met betrekking tot het (grondwettelijk) primaat van de raad en de positie van de wethouders.

De Memorie van Toelichting<sup>16</sup> bij het wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester geeft expliciet aan dat het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad in stand blijft: "Leidend voor de positie van de raad is het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad. Dat hoofdschap wordt met de invoering van de gekozen burgemeester gehandhaafd, omdat het hoofdschap van de raad – in de zin van eindverantwoordelijkheid van de raad – voor het kabinet van wezenlijke betekenis is."

"Anders dan thans het geval is", aldus de MvT, "krijgt de raad te maken met een college waaraan de burgemeester politiek leiding geeft en de eenheid van het collegebeleid dient te bewaken". Zowel de benoemingswijze van de wethouders (door de raad op voordracht van de burgemeester), de afhankelijkheid van het college ten opzichte van de raad voor de beschikbaarstelling van middelen als het feit dat de burgemeester door de raad kan worden ontslagen (weliswaar met een gekwalificeerde meerderheid) leiden er toe "dat de positie van de raad in de machtsbalans met het college uiteindelijk doorslaggevend is". Samen met het gegeven dat de raad beschikt over alle formele bevoegdheden die nodig zijn om op goede wijze invulling te geven aan de controlerende en kaderstellende rol is het kabinet van mening dat voor aantasting van de positie van de raad niet hoeft te worden gevreesd.

Met betrekking tot de positie van de wethouders vinden we in de Memorie van Toelichting<sup>17</sup> dat een sterkere positie van de burgemeester met zich mee brengt, dat de wethouders, meer dan nu het geval is, aangesproken kunnen worden op de wijze waarop zij invulling geven aan hun verantwoordelijkheden. De MvT zegt letterlijk: "Dat moge uit het gezichtspunt van de individuele wethouder minder wenselijk lijken, positief moet worden beoordeeld dat aldus de collegialiteit van het bestuur wordt benadrukt en bevorderd."

Door de met de beoogde invoering van de gekozen burgemeester gepaard gaande wijzigingen in de Gemeentewet<sup>18</sup>, vinden er aanpassingen plaats in de positie en de bevoegdheden zoals die in de bestaande wetgeving aan de burgemeester zijn toegekend.

---

<sup>15</sup> Wet dualisering gemeentebestuur, invoeringsdatum 7 maart 2002.

<sup>16</sup> MvT, hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, pag.37 en 38.

<sup>17</sup> MvT, hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, pag.37.

<sup>18</sup> Wijzigingen in de grondwettelijke regelingen, anders dan de vereiste deconstitutionalisering (artikel 131 Grondwet) van de benoemde burgemeester, zijn in het wetsvoorstel niet voorzien.

De vraag die zich aan de hand van bovenomschreven situatie voordoet is of de voorziene wijzigingen in de Gemeentewet het grondwettelijke hoofdschap van de raad, alsmede de positie van de wethouders aantasten, en zo ja, in welke mate.

#### Doelstelling van het onderzoek.

Vanuit de hierboven beschreven probleemstelling is het doel van het onderzoek om aan de hand van de vigerende wetgeving te onderzoeken welke gevolgen de beoogde invoering van de gekozen burgemeester heeft voor de heersende, formele, machtsverhoudingen binnen het lokale openbaar bestuur en of die gevolgen enerzijds een verschuiving teweegbrengen in de machtsverhoudingen tussen de raad als hoofd van de gemeente en de burgemeester als bestuursorgaan en anderzijds welke gevolgen dit heeft voor de positie van de wethouders. Het onderzoek vindt zijn grondslag in een maatschappelijke relevantie, vanuit de gedachte, dat de samenleving gebaat is bij een evenwichtig en democratisch functionerend openbaar bestuur waarbij er sprake is van daarbij passende machtsverhoudingen.

#### **1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen**

De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt: “welke gevolgen heeft de invoering van een direct gekozen burgemeester voor de (formele) machtsverhoudingen tussen de drie gemeentelijke bestuursactoren en welke gevolgen heeft dat in het bijzonder voor het (grondwettelijk) hoofdschap van de raad en de positie van de wethouders?”

De centrale onderzoeksvraag gaat dus over machtsverhoudingen. Hiervoor dient allereerst het begrip “macht” nader te worden beschreven en geplaatst te worden in de context van het lokaal openbaar bestuur. Aangezien de formele machtsverhoudingen onderwerp van onderzoek zijn, zal een antwoord moeten worden gegeven op de vraag welke machtsbronnen die formele machtsverhoudingen bepalen. Daarbij zal ook duidelijk moeten worden welk “gewicht” aan die formele machtsbronnen mag worden toegekend, immers, aangenomen mag worden dat niet alle wettelijke bevoegdheden eenzelfde gewicht mag worden toegekend voor wat betreft hun bijdrage aan de machtsverhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen.

Een andere vraag waarop een antwoord moet worden gegeven, is welke elementen in de formele wetgeving het primaat van de raad bepalen. Het onderzoek richt zich op de mogelijke gevolgen die de invoering van de gekozen burgemeester heeft op het hoofdschap van de raad. Concreet dient daarom te worden onderzocht welke wijzigingen in de formele wetgeving voorzien zijn en of deze wijzigingen mogelijk kunnen leiden tot een aantasting van het hoofdschap van de raad.

Resumerend dient er een antwoord te worden gegeven op de volgende deelvragen, alvorens de centrale onderzoeksvraag kan worden beantwoord.

1. Wat wordt onder het begrip macht verstaan, welke machtsbronnen zijn te onderscheiden en welke methoden van machtsonderzoek worden er gehanteerd?
2. Welke conclusies kunnen worden getrokken uit vergelijkend onderzoek naar de gevolgen van de invoering van een gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten?
3. Wat zijn de formele machtsbepalende factoren in de wetgeving met betrekking tot het lokaal openbaar bestuur?
4. Welke bepalingen uit de voorgenomen wetswijzigingen leiden tot een verandering in de machtsverhoudingen tussen de drie hiervoor genoemde bestuursactoren?
5. Op welke wijze kan aan deze machtsfactoren een gewicht worden toegekend?
6. Wat is de mening van direct bij het lokaal bestuur betrokken actoren ten aanzien van de gevolgen voor de lokale machtsverhoudingen na invoering van een direct gekozen burgemeester?

7. Worden de uit de analyse van de (beoogde) wetswijzigingen getrokken conclusies bevestigd door deskundigen op het gebied van het openbaar bestuur?
8. In welke mate tasten de beoogde wetswijzigingen het hoofdschap van de raad aan?
9. Welke gevolgen hebben de wetswijzigingen voor de positie van de wethouders?

## **1.5 Onderzoeksaanpak en methode**

Het onderzoek is met name beschrijvend en is hoofdzakelijk gebaseerd op bureauonderzoek.

Het is aan te merken als een kwalitatief, empirisch onderzoek, welk tot doel heeft feitelijke uitspraken te doen over de gevolgen van de invoering van een direct gekozen burgemeester voor het primaat van de raad zoals dat grondwettelijk is vastgelegd.

Centraal in het onderzoek staat de verandering in machtsverhoudingen tussen de drie gemeentelijke bestuursactoren door de invoering van de gekozen burgemeester (en de gevolgen daarvan voor het primaat van de raad). Om die verandering in machtsverhoudingen te kunnen kwantificeren is het noodzakelijk vast te stellen waardoor de machtsverhoudingen tussen die bestuursorganen bepaald worden. Hiervoor dienen machtsbronnen te worden onderkend. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen formele en informele machtsbronnen.

In het kader van deze scriptie wordt de focus gericht op de formele machtsbronnen; in het bijzonder de rechtsregels die de bevoegdheden van de drie bestuursorganen bepalen. Aangezien de in 2004 beoogde invoering van de gekozen burgemeester, naast invoering van de Wet verkiezing burgemeester, in formele zin zou worden gerealiseerd door een wijziging van de Gemeentewet (na aanpassing van de Grondwet), wordt deze wet gehanteerd als zoekgebied voor de (wijziging in) formele machtsverhoudingen tussen de drie bestuursorganen.

Ten behoeve van het toekennen van gewichten aan de geselecteerde machtsfactoren is een beperkt empirisch onderzoek uitgezet. Door middel van e-mail is een aantal representanten van de drie gemeentelijke bestuursorganen en daaraan verbonden ambtelijke hoofden (raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen) benaderd met de vraag om aan vooraf geselecteerde machtsfactoren een volgorde van belangrijkheid aan te geven.

Als aanvulling op het bureauonderzoek en de gehouden enquête heeft een drietal interviews plaatsgevonden met experts op het gebied van het lokaal bestuur.

Tenslotte vormt recent onderzoek in het buitenland (Duitsland) een toetsingskader voor getrokken conclusies als het gaat om verschuivingen in machtsverhoudingen.

## **1.6 Opbouw van de scriptie**

In hoofdstuk 2 wordt een theoretisch kader gesteld met betrekking tot de begrippen macht, machtsverhoudingen, machtsbronnen en methoden van machtsonderzoek.

In hoofdstuk 3 wordt gezien welke bijdrage vergelijkend onderzoek naar de gevolgen van de invoering van een gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten kan leveren aan de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 4 geeft het wettelijk kader aan welk als vindplaats (bron) heeft gediend voor het onderzoek naar de gewijzigde machtsverhoudingen als gevolg van de invoering van de gekozen burgemeester. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de selectie van machtsfactoren die een belangrijke rol kunnen spelen bij een wijziging in machtsverhoudingen.

Hoofdstuk 5 richt zich op het verrichte empirisch onderzoek naar de toekenning van gewichten aan de in hoofdstuk 3 geselecteerde machtsfactoren.

Hoofdstuk 6 geeft een weergave van een drietal interviews met deskundigen op het gebied van het (lokaal) openbaar bestuur. Hen is gevraagd hun visie te geven op de gevolgen van de invoering van een direct gekozen burgemeester voor de machtsverhoudingen tussen de drie gemeentelijke bestuursactoren. Een bij de staatsrechtconferentie van 2003 gehouden referaat is daarnaast als vierde “deskundige-advies” meegenomen.

In het laatste hoofdstuk 7 wordt in eerste instantie teruggeblikt op wat in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester is vermeld over de gevolgen van invoering van een gekozen burgemeester voor de machtsverhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen.

Vervolgens wordt aan de hand van de uit het onderzoek verkregen informatie een antwoord gegeven op de deelvragen en tenslotte op de centrale onderzoeksvraag. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele aanbevelingen.

In de bijlagen treft u onder meer een literatuurlijst aan, een overzicht van de wijzigingen in de Gemeentewet, de gehanteerde vragenlijst bij het empirisch onderzoek en de verslagen van de interviews met de deskundigen op het gebied van het lokaal openbaar bestuur.

## HOOFDSTUK 2: MACHTSTHEORIE

### 2.1 De begrippen macht en invloed

Een onderzoek naar de verschuivingen in machtsverhoudingen tussen een drietal lokale (gemeentelijke) bestuursorganen dient vooraf te worden gegaan door een beschouwing over wat onder macht en invloed dient te worden verstaan.

Alvorens de begrippen nader te duiden, worden zij in het perspectief van het onderwerp van deze scriptie geplaatst.

Pfeffer<sup>19</sup> meldt: "More than 40 years ago Harold Lasswell (1936) defined politics as the study of who gets what, when and how". Deze definitie van politiek geeft overduidelijk de positie van macht weer in het door de politiek gedomineerde lokale overheidsgezag.

Pfeffer<sup>20</sup> geeft daarbij aan dat gezag in feite een verbijzondering van macht is. "When social understanding and social consensus develops to accept, ratify, and even prefer the distribution of power, than the power becomes legitimated and becomes authority". Met andere woorden: gezag is te definiëren als gelegitimeerde macht.

In de volksmond zal het begrip macht al snel worden gedefinieerd in de zin van het vermogen om zaken naar je eigen hand te zetten, al dan niet tegen de wil van anderen in.

In de literatuur wordt het machtsbegrip op verschillende manieren gedefinieerd. Hieronder worden verschillende interpretaties beschreven en wordt vervolgens een keuze gemaakt voor een bepaalde interpretatie.

Derksen<sup>21</sup> komt via een duale interpretatie van het machtsbegrip door Riker<sup>22</sup> tot de volgende definitie van macht: "Macht is het vermogen van een actor om zijn doeleinden te bereiken doordat hij anderen ertoe brengt zich aan deze doeleinden te conformeren dan wel doordat hij het nemen van beslissingen voorkomt".

Dahl<sup>23</sup> definieert het machtsbegrip ("power") als volgt: "My intuitive idea of power, then, is something like this: A had power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do".

Dahl maakt daarbij geen onderscheid tussen de begrippen macht en invloed. Hij beschouwt beide begrippen als synoniemen.

Voor Kuypers<sup>24</sup> is er echter wel degelijk een onderscheid te maken. Dit doet hij door aan macht het begrip vermogen te koppelen en aan invloed het begrip effect. Het verband tussen beide begrippen omschrijft hij als volgt: "Macht is het vermogen om invloed uit te oefenen".

Ook Huberts en Kleinnijenhuis<sup>25</sup> en Derksen (1985) steunen deze zienswijze en hanteren in hun werk beide begrippen naast en in verband met elkaar.

Ten behoeve van dit onderzoek wordt voor de definiëring van de begrippen macht en invloed aangesloten bij de definities van Kuypers omdat hij een duidelijk onderscheid maakt tussen macht en invloed. Macht is in zijn interpretatie een vermogen: derhalve "slechts" een latent aanwezige factor, die pas effectief wordt op het moment dat het vermogen ook daadwerkelijk wordt aangewend om iets voor elkaar te krijgen. Indien effect wordt gegenereerd is er sprake van invloed.

---

<sup>19</sup> Pfeffer, J.: "Power in organizations", 1981, p.1.

<sup>20</sup> Pfeffer, 1981, p.6.

<sup>21</sup> Derksen, W. in "Macht in de gemeente", 1985, p.21.

<sup>22</sup> Riker (1964) onderscheidde de ego-oriented power ("the ability to increase ego's utility") en de other-oriented power ("the ability to decrease alter's utility"), geciteerd in Derksen, W: "Macht in de gemeente", 1985, p.10.

<sup>23</sup> Dahl, Robert: "The concept of power", 1957, p.202-203, geciteerd in "Macht in de gemeente", 1985, p.13.

<sup>24</sup> Kuypers, G: "Grondbegrippen van politiek", 1973; geciteerd in Huberts en Kleinnijenhuis, 1994, p.13-14.

<sup>25</sup> Huberts, L.W.J.C. en Kleinnijenhuis, J.: "Methoden van invloedsanalyse", Boom, Amsterdam/Meppel, 1994.

Bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag gaat het hoofdzakelijk om het begrip macht als vermogen. In hoeverre er feitelijk sprake is van het uitoefenen van invloed (met behulp van een machtsmiddel) is in dit kader niet primair relevant aangezien in Nederland zich geen feitelijke situatie voordoet van een gekozen burgemeester en dat dus ook geen onderwerp van empirisch onderzoek kan zijn. Overigens heeft ook recent onderzoek naar de machtsverhoudingen in gemeenten in de Duitse deelstaten<sup>26</sup> zich niet gericht op de feitelijke of de vermeende invloed die de (veranderde) machtsverhoudingen hadden op de politieke besluitvorming, maar zijn formele bevoegdheden en posities als uitgangspunt genomen voor het vaststellen van de nieuwe machtsverhoudingen. In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan onderzoek naar de gevolgen (effecten) van de invoering van de gekozen burgemeester in Duitsland en welke bijdrage deze kunnen leveren aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Gezien echter zowel de beperkte opzet van de verschillende onderzoeken als het feit dat het Duitse (deelstaat-)stelsel niet één op één kan worden vergeleken met het Nederlandse stelsel, kunnen deze onderzoeken slechts indicaties geven van mogelijk te verwachten effecten bij invoering van een gekozen burgemeester in Nederland.

Dat er wel degelijk verschil kan worden gemaakt tussen macht enerzijds en invloed anderzijds, kan ook worden geïllustreerd met het volgende.

De Nederlandse wetgeving is in het gehele land in gelijke mate van toepassing. Dat geldt dus ook voor de toedeling van formele (wettelijke) bevoegdheden aan lokale bestuurscolleges (raad, college van burgemeester en wethouders en de burgemeester)<sup>27</sup>. Toch kan worden vastgesteld, dat er in de praktijk op zeer diverse wijze mee wordt omgegaan. Met andere woorden: de feitelijke invloed die wordt uitgeoefend op basis van toegekende formele wettelijke bevoegdheden is zeer divers en van vele omstandigheden afhankelijk.

Huberts en Kleinnijenhuis (1994) stellen vast, dat aan alle gangbare definities van het begrip macht alleen actoren (subjecten) worden verbonden (Debnam, 1984), maar dat invloed kan worden uitgeoefend door zowel actoren als factoren.

Bij factoren kan daarbij gedacht worden aan, bijvoorbeeld, economische omstandigheden, tijd etc.

Macht kan alleen worden uitgeoefend door actoren; invloed kan worden uitgeoefend door zowel actoren als factoren. Kenmerkend voor macht is dat het niet noodzakelijkerwijs uitgeoefend behoeft te worden: het is er, maar slechts bij het feitelijk inzetten ervan, kan er invloed worden uitgeoefend.

Wettelijke bevoegdheden vormen derhalve een machtsfactor voor diegenen aan wie die bevoegdheid is toegekend. Slechts het gebruik ervan leidt tot het feitelijke gevolgen in, bijvoorbeeld, de zin van invloed uitoefenen op de totstandkoming van beleid of het creëren van rechtsgevolgen.

## 2.2 Machtsbronnen

In paragraaf 2.1 werd reeds een verwijzing gegeven naar de wet als machtsbron.

Goverde<sup>28</sup> onderscheidt een viertal categorieën machtsbronnen:

1. Productiemiddelen (als bijvoorbeeld grond, kapitaal, arbeidskracht, distributiestelsels);
2. Gewelddmiddelen (bijvoorbeeld fysiek geweld, wapens, politie, leger, vrijheidsberoving);

<sup>26</sup> Büß, Annette: "Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung", Baden-Baden, 2002.

<sup>27</sup> Specifieke toekenning van bevoegdheden in het kader van experimenten of, bijvoorbeeld het Grote Stedenbeleid laten we hier buiten beschouwing.

<sup>28</sup> Goverde, H: "Macht over de Markerruimte", Nijmegen/Amsterdam, 1987, geciteerd in "Methoden van invloedsanalyse", 1994, p.107-110.

3. Oriëntatiemiddelen (zoals ideologie en religie, wetenschap en wetenschappelijk onderzoek, onderwijs en opvoeding, waarden, normen);
4. Organisatiemiddelen (bijvoorbeeld georganiseerde loyaliteiten, sociale cohesie in belangengroepen, vakbonden, verenigingen, bevoegdheden met betrekking tot reorganisaties/fusies, toegang tot communicatiemedia).

De wet als machtsbron wordt hier niet specifiek genoemd. Kenmerk echter van de wet is, dat de norm die de wet representeert afdwingbaar is. In die zin kan de wet in de categorisering van Goverde, weliswaar indirect, onder de categorie “gewelddsmiddelen” worden ondergebracht.

Een andere, meer passende, categorisering van machtsbronnen, specifiek geënt op de besluitvorming in het lokaal bestuur wordt gehanteerd in een onderzoeksbijlage van het rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie<sup>29</sup>. Afgeleid van een indeling van Berveling (1994: 83-84), worden de volgende machtsbronnen onderscheiden:

- Beslismacht (macht die afgeleid is van de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen).
- Expertise (macht, gebaseerd op kennis).
- Tijd (macht die afgeleid kan worden van de beschikbare tijd om deel te nemen aan een beleids- of besluitvormingsproces).
- Steun (van andere beslissers of belanghebbenden, in de zin van het verkrijgen van draagvlak).
- Reputatie (macht die door anderen aan een bepaalde actor, persoon of functionaris, wordt toegeschreven)

Aangezien dit onderzoek zich richt op verschuivingen in machtsverhoudingen als gevolg van wijzigingen in de bevoegdheidstoedelingen, wordt de laatst genoemde indeling meer passend geacht en zal deze dan ook worden toegepast bij de beantwoording van de onderzoeksvraag.

In de gekozen definitie van macht wordt macht aangemerkt als een vermogen om invloed uit te oefenen (zie paragraaf 2.1). De beschikbaarheid van een machtsbron is daarbij aan te merken als een voorwaardenscheppend element voor machtsuitoefening. Een vermogen kan alleen aan een actor worden toegekend.

Voor feitelijke machtsuitoefening is derhalve een tweetal elementen noodzakelijk: de aanwezigheid van een of meerdere machtsbronnen en een actor die in staat is en de wil heeft om de hem/haar ter beschikking staande machtsbronnen ook daadwerkelijk aan te wenden.

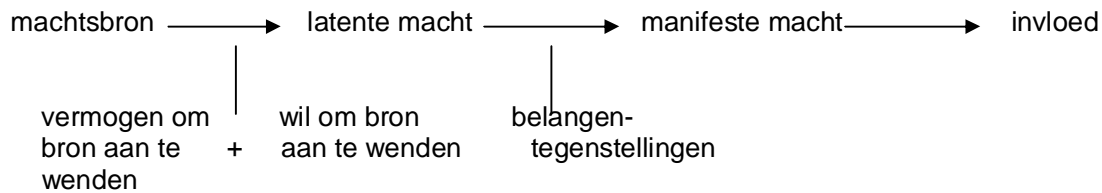
De relatieve (er is nauwelijks sprake van absolute macht) machtspositie van een actor wordt niet door de machtsbron op zich bepaald (machtsbron als vermogen), maar door de controle op machtsbronnen in relatie tot anderen. Relatieve machtsposities zijn in die zin aan te merken als het resultaat van de concurrentie tussen betrokken actoren om de beschikbare machtsbronnen<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Denters, B, Kolk, H. van der e.a.: “Aan het hoofd van de gemeente staat...”, onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijk bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, p.156.

<sup>30</sup> Goverde, H.J.M. en Hinssen, J.P.P.: “Machtsbalansanalyse” in “Methoden van invloedsanalyse” onder redactie van Huberts en Kleinnijenhuis, 1994.



Derksen (1985, p.27) hanteert het volgende schema:



Dit onderzoek richt zich hoofdzakelijk op de indeling van Baveling gebaseerde machtsbron beslistmacht. Veranderingen binnen die machtsbron, bijvoorbeeld een wijziging van de toekenning van bevoegdheden aan het ene of andere bestuursorgaan, kunnen derhalve leiden tot een verandering van de machtsverhoudingen. Met nadruk op kunnen, want behalve het vermogen om een machtsbron aan te wenden, is dus ook de wil daartoe noodzakelijk.

Machtsbronnen op zich vormen geen indicator voor het meten van macht (Derksen, 1985). Macht kan alleen (bij benadering) worden gemeten aan de hand van veronderstelde, dan wel daadwerkelijk verkregen invloed.

Op welke wijze dat meten van macht mogelijk is wordt in de volgende paragraaf aan de orde gesteld.

Resumerend kan worden gesteld, dat machtsbronnen een directe relatie hebben met het vermogen om invloed uit te kunnen oefenen. Zoals het woord zelf reeds aangeeft: het vormt de bron waaruit macht kan worden gegenereerd. Wijziging in machtsbronnen leidt dan ook niet als vanzelf tot veranderde machtsverhoudingen. Een machtsbron op zichzelf verschaft immers geen macht in de zin van de gehanteerde definitie van het begrip, maar kan "slechts" als een voorwaardenscheppend element worden aangemerkt om macht te kunnen uitoefenen en als zodanig dan ook een bijdrage te kunnen leveren aan de machtsverhoudingen tussen de actoren in het lokaal openbaar bestuur.

### 2.3 Methoden van machtsonderzoek en keuze van onderzoeksmethode

Macht en invloed vormen belangrijke begrippen binnen, onder meer, de politicologie, de bestuurskunde en de sociologie. Voldoende reden om een uitgebreid scala te ontwikkelen van machtsonderzoek.

Huberts en Kleinnijenhuis (1994, p.30) stellen vast dat in sociaal-wetenschappelijke beschouwingen over macht en invloed een drietal reeds lang bestaande methoden van invloedsanalyse worden genoemd: de positiemethode, de reputatiemethode en de decisie- of besluitvormingsmethode.

Ook Derksen (1985, p.29-33) onderscheidt deze methoden, maar plaatst daar tevens enkele kanttekeningen bij. Zo stelt hij, dat bij de decisiemethode de non-decisies veronachtzaamd worden, terwijl deze in de feitelijke machtsuitoefening van grote invloed kunnen zijn.

Vanuit het oogpunt van een gewenste doorontwikkeling van de methodologie van invloedsanalyse wordt in "Methoden van invloedsanalyse", onder redactie van Huberts en Kleinnijenhuis (1994) een tiental gangbare methoden van invloedsanalyse besproken. De keuze voor de ene of de andere methode wordt mede ingegeven door de achterliggende theorie, de aard van de probleemstelling, het onderzoeksobject en het soort gegevens dat nodig is voor het onderzoek. Elementen van de reeds genoemde drie "klassieke" methoden van invloedsanalyse zijn in deze 10 methoden terug te vinden.

Tabel 2.1: methoden van invloedanalyse.

| Methodie                 | Aard van de probleemstelling   | Noodzakelijke data  |
|--------------------------|--|---|
| Intensieve procesanalyse | Welke actoren hebben de uitkomst van het besluitvormingsproces beïnvloed?  | Longitudinale gegevens over standpunten, belangen, eisen, activiteiten en toegang tot elkaar van alle potentieel invloedrijke actoren in het te onderzoeken beleidsproces.  |
| Procesmethode            | In hoeverre hebben bepaalde categorieën van maatschappelijke actoren verschillende invloed op overheidsbeleid en in welke mate wordt dat verschil bepaald door kenmerken van de vragen actor, door probleemkenmerken of door contextkenmerken? | Gegevens over de context, de beslisser(s), de problemen, invloedspogingen, successen en achtergrondkenmerken van vragers met betrekking tot vele processen gedurende een bepaalde tijdspanne.                               |
| Positiewisselingsmethode | Welke invloed is verbonden aan maatschappelijke (top)posities?   | Voor vele organisaties gegevens over (veranderingen in) het beleid voor en na een positiewisseling. Als controlemechanisme: vergelijkbare gegevens over organisaties zonder positiewisseling.                               |
| Dubbelfunctieonderzoek   | Welke dubbelfuncties bestaan er tussen organisaties, hoe zijn zij ontstaan en welke betekenis hebben ze voor de individuen die ze bezetten en de organisaties die erdoor worden verbonden?   | Gegevens over (neven-)functies van alle personen die topposities bekleden in het bedrijfsleven en/of de overheid.<br>Aanvullend: gegevens over achtergronden van benoemingen, over de aard van de informatieoverdracht etc. |
| Machtsbalansanalyse      | Hoe verlopen langdurige besluitvormingsprocessen en in welke mate en op welke wijze is het verloop en de uitkomst te verklaren uit veranderingen in de machtsbalans?   | Van minstens 1 langdurig proces gegevens over (verschuivende) machtsbronnen van betrokkenen, hun sociale mobiliteit en hun toegang tot elkaar en tot de (formele) beslissers.   |
| Reputatiemethode         | Aan wie wordt door de deelnemers aan een besluitvormingsproces macht toegekend en in hoeverre bepaalt iemands machtsreputatie de uitkomst van het proces?  | Gegevens over de machtsreputatie van de aan het besluitvormingsproces deelnemende actoren.<br>Aanvullend: gegevens over de posities vroeger en nu.  |
| Besluitvormingsmodellen  | In hoeverre wordt de uitkomst van een besluitvormingsproces bepaald door de beleidspositie van de betrokken actoren, het belang dat zij hechten aan de uitkomst en de hulpbronnen (machtsbronnen) waarover zij beschikken?                     | Voor minstens 1 proces gegevens over het belang dat actoren toekennen aan issues, over hun machtsposities en over hun beleidsposities.  |
| Tijdreeksanalyse         | In hoeverre worden de diverse uitkomsten van langdurige besluitvormingsprocessen beïnvloed door de veranderingen in relevante actoren en factoren?   | Voor minstens 1 proces longitudinale gegevens over besluitvormingsuitkomsten, over economische en politieke omstandigheden en over beleidspreferenties en hulpbronnen van betrokken actoren.                                |
| Dyadenanalyse            | In welke mate laten actoren in een besluitvormingsproces zich beïnvloeden door de voorkeuren   | Voor alle dyaden binnen een netwerk van actoren longitudinale gegevens over belang en   |

|                       |   |   |
|-----------------------|---|---|
|                       | van andere actoren en/of door eerdere interacties?                | coöperativiteit van interacties. Aanvullend: gegevens over beleidspreferenties en machtsbronnen van afzonderlijke actoren.  |
| Experimentele methode | In welke mate en onder welke omstandigheden is x bepalend voor y? | Experimentele gegevens, veelal over preferenties en keuzegedrag van individuen in experimentele groep en in controlegroep, voor en na manipulatie van experimentele institutionele omgevingsfactoren. |

Bron: Huberts en Kleinnijenhuis, Methoden van invloedsanalyse, 1994, p.34-36.

Met betrekking tot de keuze van een meetinstrument merken Lieshout en Westerheijden<sup>31</sup> op dat daarbij een tweetal methodologische overwegingen van toepassing is: de geldigheid (validiteit) en de betrouwbaarheid (reproduceerbaarheid). In hun artikel worden de drie klassieke methoden<sup>32</sup> van invloedsanalyse nader bezien vanuit de economische theorie van bureaucratische politiek<sup>33</sup>.

Zij concluderen dat geldigheid en betrouwbaarheid bij de verschillende machtsmetingsmethoden op gespannen voet met elkaar staan.

Met betrekking tot de voor het meten van macht en invloed vaak gehanteerde methoden kan dat in een tabel als volgt worden weergegeven:

Tabel 2.2: validiteit en betrouwbaarheid onderzoeksmethoden

|                        | <b>validiteit</b> | <b>betrouwbaarheid</b> |
|------------------------|-------------------|------------------------|
| Positiemethode         | laag              | hoog                   |
| Reputatiemethode       | hoog              | laag                   |
| Besluitvormingsmethode | matig             | matig                  |

Voor de toepassing van negen van de tien methoden, zoals hiervoor aangegeven, is het noodzakelijk te kunnen beschikken over onderzoeksgegevens met betrekking tot zowel de situatie vóór als na de invoering van de gekozen burgemeester. Aangezien er nog geen sprake is van een feitelijke invoering van de gekozen burgemeester, kan slechts één van de tien beschreven methoden, de positie(-wisselings-)methode, worden gehanteerd als onderzoeksmethode.

Deze methode gaat uit van de veronderstelling dat de (formele) positie van een individu (in casu de bestuursactor) binnen een sociaal systeem (in casu het lokaal openbaar bestuur) een goede indicator vormt voor de macht waarover die actor beschikt<sup>34</sup>. Als belangrijke beperking van de positiemethode kan worden aangemerkt het feit dat deze methode geen feitelijke macht meet, maar slechts de bron van macht/machtsuitoefening/invloed.

Lieshout en Westerheijden<sup>35</sup> merken voorts op dat positie in sociale systemen die in hoge mate geïnstitutionaliseerd zijn (bijvoorbeeld bureaucratieën) op te vatten zijn als

<sup>31</sup> “Methoden van invloedsanalyse”, p. 144.

<sup>32</sup> De positiemethode, de reputatiemethode en de besluitvormingsmethode.

<sup>33</sup> In deze theorie worden sociale verschijnselen verklaard vanuit het gevolg van doelgericht handelen van menselijke individuen met zowel bedoelde als onbedoelde, voorziene als onvoorziene en gewenste als ongewenste gevolgen.

<sup>34</sup> Zie ook Aiken & Mott, 1970 en Felling, 1974, geciteerd in “Methoden van invloedsanalyse”, 1994, p. 148.

<sup>35</sup> Lieshout, R.H. en Westerheijden, D.F.: “De rook van reputatie: het waarnemen van machtsreputatie”; in: “Methoden van invloedsanalyse” onder redactie van Huberts en Kleinnijenhuis, 1994.

“geïstitutionaliseerde machtsreputatie”. In het door Max Weber ontwikkelde ideaaltipe van de bureaucratie is positie zelfs de enige machtsbron<sup>36</sup>.

Het voorgaande plaatst dit onderzoek in het juiste perspectief. Het beperkt zich tot wijzigingen in formele machtsbronnen welke betrokken actoren (raad, college en burgemeester) tot hun beschikking staan (positiemethode). In hoeverre de in de wetsvoorstellen voorgenomen wijzigingen van bevoegdheden ook daadwerkelijk zullen leiden tot andere machtsverhoudingen is niet alleen van de beschikbaarheid van de machtsbron afhankelijk, maar ook van (de wil tot) het gebruik er van en de overige op het gebruik van machtsmiddelen van toepassing zijnde factoren (bijvoorbeeld de interdependentie ten opzichte van andere actoren in een concreet besluitvormings- of beleidsproces). Dit onderzoek richt zich primair op de factor macht als vermogen en de wijze waarop dat vermogen kan worden gemeten.

Om het probleem van de wisselende validiteit en betrouwbaarheid van bovengenoemde onderzoeksmethoden op te lossen wordt vaak gekozen voor triangulatie; het hanteren van verschillende methoden met betrekking tot het te onderzoeken object of subject.

Lieshout en Westerheijden komen met betrekking tot onderzoek naar invloed in overheidsorganisaties tot de conclusie dat de positiemethode als dominante methode moet worden aangemerkt, en dat de reputatiemethode, alsmede een dynamische variant van de besluitvormingsmethode aanvullend zijn<sup>37</sup>. Uit tabel 2.2 kan worden opgemaakt dat bij een gelijktijdige toepassing van zowel de positiemethode als de reputatiemethode, zowel de validiteit (reputatiemethode) als de betrouwbaarheid (positiemethode) hoog zijn.

Voor het onderhavige onderzoek is het gebruik van meerdere methoden echter niet mogelijk omdat het onmogelijk is de reputatie vast te stellen van een nog niet bestaande positie en al helemaal niet kan worden beschikt over gegevens met betrekking tot de aanwending van macht en invloed in concrete besluitvormingssituaties. Hooguit kan gebruik gemaakt worden van verwachte reputaties na inwerkingtreding van de nieuwe situatie.

Mede op basis van de door Lieshout en Westerheijden getrokken conclusie (de positiemethode is ten opzichte van de andere dominant) biedt de positiemethode in eerste instantie voldoende aanknopingspunten om tot gezaghebbende uitspraken te kunnen komen over de gevolgen van invoering van een gekozen burgemeester voor de (formele) machtsverhoudingen tussen de drie gemeentelijke bestuursactoren. Maar toepassing van deze methode voorziet niet in het meten van feitelijk verkregen invloed.

Zoals hierboven echter reeds aangegeven, betekent toepassing van de positiemethode dat de betrouwbaarheid (reproduceerbaarheid) van de onderzoekgegevens weliswaar hoog is, maar de validiteit (geldigheid) van de verkregen data laag is. Immers, de positiemethode meet slechts macht als vermogen en zegt op zichzelf nog niets over de uit het vermogen gegenereerde invloed.

Om met name de geldigheid van het onderzoek te bevorderen, en enige notie te verkrijgen over de mogelijke gevolgen voor wat betreft machtsuitoefening/invloed, is er voor gekozen om naast het onderzoek naar de feitelijke formele wijzigingen in bevoegdheidstoedeling, ook aanvullende data te verzamelen met betrekking tot (mogelijke) veranderingen in reputatie.

Deze data komen voort uit:

- q Resultaten van Duits onderzoek naar machtsverdeling tussen het vertegenwoordigend orgaan (de raad) en het dagelijks bestuursorgaan na invoering van een direct gekozen burgemeester<sup>38</sup>, alsmede verschillende Nederlandse onderzoeken naar de gevolgen van de invoering van de gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten.

---

<sup>36</sup> Etzioni, 1964, geciteerd in “Methoden van invloedsanalyse”, 1994, p. 149.

<sup>37</sup> “Methoden van invloedsanalyse”, p. 162.

<sup>38</sup> Zie voetnoot nr. 25.

- q Een enquête onder bestuurders en ambtelijke topfunctionarissen naar de door hen verwachte gevolgen van de beoogde wetswijzigingen.
- q Interviews met een viertal deskundigen op het gebied van lokaal bestuur.

## **2.4 Conclusie**

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd, dat dit onderzoek zich primair richt op de machtsbron waaruit invloed kan worden gegenereerd.

De positiemethode levert een meetinstrument aan de hand waarvan uitspraken kunnen worden gedaan met betrekking tot de gevolgen die de toentertijd beoogde wetswijziging zou kunnen hebben voor de machtsposities van de in het geding zijnde bestuursactoren. De daartoe gehanteerde dataverzamelingen (enquête, interviews en onderzoeksanalyse) zijn echter tevens aangewend om enig zicht te krijgen op de mogelijke gevolgen van die wijzigingen in machtsbronnen op de feitelijke machtsverhoudingen tussen die bestuursactoren. Dit leidt er toe, dat de beantwoording van de onderzoeksvraag zich niet hoeft te beperken tot de feitelijke vaststelling van gewijzigde machtsposities, maar ook welke gevolgen dat mogelijk kan hebben voor de feitelijke machtsverhoudingen in de zin van machtsuitoefening, dan wel invloed.

## HOOFDSTUK 3: ONDERZOEK IN DUITSE DEELSTATEN

### 3.1 Inleiding

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is in eerste instantie gekeken naar reeds verricht onderzoek naar de gevolgen van de invoering van en gekozen burgemeester voor de machtsverhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursactoren.

In verband met de vanaf begin jaren negentig van de vorige eeuw ingevoerde direct door de burgers gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten, heeft er de afgelopen jaren onderzoek plaatsgevonden naar de gevolgen daarvan voor het lokale bestuur. Deze, veelal in opdracht van de Nederlandse regering, verrichte onderzoeken heb ik in het kader van mijn onderzoeksvraag geanalyseerd en bezien in hoeverre de uitkomsten daarvan een bijdrage kunnen leveren aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Daarbij gaat het met name om de wijze waarop veranderingen in machtsposities kunnen worden gemeten en het effect die veranderingen in machtsbronnen kan hebben op feitelijke invloed.

Een vijftal studies is daarbij geanalyseerd:

- “Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung” van Annette Büß (2002).
- “Direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen” van het Centre for Local Democracy onder redactie van L. Schaap, A. Sluis en A. Cachet (2003).
- “Als burgemeester in Duitsland, ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten” van Henk van der Kolk en Angelika Vetter (2004).
- “Direct gekozen burgemeesters in Duitsland, een onderzoek naar de verkiezing, de institutionele positie en de feitelijke rol van burgemeesters in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg en Thüringen”, van Henk van der Kolk, Angelika Vetter en Bas Denters (2004).
- “De direct gekozen burgemeester in Duitsland” van Hansko Broeksteeg (2007).

Bij twee studies zijn onderzoeksmethodieken (Büß en Holtkamp) gehanteerd die als basis hebben de formele machtsbronnen (in casu de aan de bestuursorganen toegekende bevoegdheden). Met name deze beide methodieken kunnen een bijdrage leveren aan de beantwoording van de onderzoeksvraag in hoeverre een wijziging van formele bevoegdheden kan leiden tot wijziging van de machtsverhoudingen tussen de betrokken bestuursorganen.

### 3.2 Onderzoek Annette Büß 2002

Annette Büß heeft onderzoek gedaan naar de verdeling van macht tussen het vertegenwoordigend lichaam (Vertretungskörperschaft: vergelijkbaar met de Nederlandse gemeenteraad) en het dagelijks bestuur (Hauptverwaltungsorgan: vergelijkbaar met het Nederlandse college van burgemeester en wethouders). Met name dit onderzoek geeft handreikingen op welke wijze veranderingen in machtsposities kunnen worden gemeten.

Büß heeft een selectie gemaakt van factoren die bepalend zijn voor de machtspositie van de beide bestuursorganen. Deze factoren zijn in een drietal groepen ondergebracht:

- Organisatorisch/institutionele kaders
- Verdeling van beslissingsbevoegdheden
- Toezicht en control.

Vervolgens heeft zij alle gehanteerde machtselementen in een tabel geplaatst en aangegeven aan welk orgaan de machtsfactor kan worden toebedeeld. Deze exercitie heeft zij voor alle Duitse deelstaten toegepast.

Per deelstaat (en voor 1 stadstaat, welk ik hier verder buiten beschouwing laat) is op die wijze een verdeling van de machtselementen tot stand gekomen en kan onderaan de streep worden geconcludeerd welk percentage van de geselecteerde machtselementen aan welk orgaan kan worden toebedeeld. Voor de deelstaat Sleeswijk-Holstein heeft zij de situatie van vóór 1998 geanalyseerd, waarin sprake was van een Magistraat (college van

burgemeester en wethouders) en de situatie van na 1998, waarin sprake is van een direct gekozen burgemeester.

In alle deelstaten is momenteel sprake van een door de bevolking gekozen burgemeester. In de deelstaat Hessen fungeert deze echter binnen een zogenaamde Magistratsverfassung (als onderdeel van een collegiaal bestuur).

In onderstaande tabel wordt aangegeven wat de uitkomsten waren van de verdeling van machtselementen tussen de beide gemeentelijke bestuursorganen.

Tabel 3.1: verdeling van machtselementen in de Duitse deelstaten

| Deelstaat                      | Percentage machtselementen ten faveure van het volksvertegenwoordigend orgaan | Percentage machtselementen ten faveure van het dagelijks bestuur (burgemeester of magistraat) |
|--------------------------------|---|---|
| Baden-Württemberg              | 17  | 83  |
| Sachsen                        | 21  | 79  |
| Sachsen-Anhalt                 | 29  | 71  |
| Rheinland-Pfalz                | 33  | 67  |
| Bayern                         | 34  | 66  |
| Saarland                       | 35  | 65  |
| Mecklenburg-Vorpommern         | 41  | 59  |
| Thüringen                      | 44  | 56  |
| Schleswig-Holstein (na 1998)   | 44  | 56  |
| Brandenburg                    | 53  | 47  |
| Nordrhein-Westfalen            | 56  | 44  |
| Niedersachsen                  | 58  | 42  |
| Hessen                         | 59  | 41  |
| Schleswig-Holstein (vóór 1998) | 60  | 40  |

Als punt van kritiek op het onderzoek van Büß kan worden aangegeven dat zij geen gewicht heeft toegekend aan de verschillende machtselementen, terwijl aangenomen mag worden dat de ene machtsfactor meer gewicht in de schaal zal leggen dan de andere.

Uit de bovenvermelde tabel kan worden opgemaakt dat in 9 van de 13 Duitse deelstaten de meerderheid van de geselecteerde machtsfactoren op het conto van de burgemeester kan worden geschreven. Slechts in 4 deelstaten berust een meerderheid van de machtsfactoren bij de volksvertegenwoordiging.

In de deelstaat Hessen, welke het meest vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie aangezien daar ook het principe van collegiaal bestuur gehanteerd wordt, kan worden vastgesteld dat een meerderheid van de machtsbepalende factoren aan de Gemeiendevertretung kan worden toeschreven. Hier is dus, ook na invoering van de direct gekozen burgemeester, duidelijk sprake van een primaat bij het volksvertegenwoordigende orgaan. Slechts in nog drie andere deelstaten is dat ook het geval. In een overgrote meerderheid van de Duitse deelstaten is sprake van een concentratie van machtselementen bij de Bürgermeister (al dan niet bijgestaan door Beigeortene).

Indien de door Büß gehanteerde systematiek zou worden toegepast op de Nederlandse situatie zou dat het volgende beeld opleveren<sup>39</sup>:

<sup>39</sup> In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van op de Nederlandse situatie afgestemde selectie van machtselementen en de score zoals die op basis van het onderzoek van Büß kan plaatsvinden.

Tabel 3.2: verdeling van machtselementen vóór en na invoering van de gekozen burgemeester in Nederland op basis van onderzoeksmethodiek A. Büß

| Nederland  | Percentage machtselementen ten faveure van de volksvertegenwoordiging | Percentage machtselementen ten faveure van het college/de burgemeester |
|--|---|--|
| Huidige situatie   | 50%   | 50%  |
| Situatie na invoering van de gekozen burgemeester conform wetsvoorstel | 45%   | 55%  |

Conclusie uit dit overzicht is, dat er een lichte verschuiving plaatsvindt van het aandeel in machtselementen van de raad naar het college. Is in de huidige situatie nog sprake van een zeker evenwicht, in de situatie na invoering van een door de bevolking gekozen burgemeester conform het wetsvoorstel van 2004 is het merendeel van de machtsbepalende elementen toe te schrijven aan het college. Daarbij is er tevens sprake van een versterking van de positie van de burgemeester ten opzichte van de wethouders.

### 3.3 Onderzoek Centre for Local Democracy 2003

Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties heeft het Centre for Local Democracy, verbonden aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam in 2003 een onderzoek verricht naar het functioneren van de direct gekozen burgemeester in de Duitse deelstaat Hessen. Hessen is de enige deelstaat waar het collegiale bestuursmodel nog wordt gehanteerd. Aangezien dit bestuursmodel het meest overeenkomt met het Nederlandse model is deze deelstaat het meest voor de hand liggend om onderzoek te doen naar de gevolgen van de invoering van een gekozen burgemeester en de mogelijke gevolgtrekkingen hieruit voor de Nederlandse situatie.

Met betrekking tot de verhouding tussen de burgemeester en de raad merken de onderzoekers het volgende op.

Alhoewel beide gemeentelijke organen over een directe democratische legitimatie beschikken, is de burgemeester voor het merendeel van zijn taken verantwoording verschuldigd aan de raad. Hij is geen voorzitter van de raad en heeft voornamelijk een adviserende functie.

Ingeval van onoverbrugbare tegenstellingen tussen de raad en de burgemeester kan de raad met een meerderheid van tweederde een zogenaamde "Abwahl"-procedure starten. De burgers dienen zich dan over een eventueel ontslag van de burgemeester uit te spreken via een stemming. Overigens, zo constateren de onderzoekers, komt een dergelijke situatie slechts zelden voor. De lokale politiek in Hessen is "kollegial aufgestellt" en weinig politiek van karakter.

Ten aanzien van de verhouding tussen de burgemeester en wethouders noemen de onderzoekers een zestal factoren die daarin sterk bepalend zijn. Overigens nuanceren zij een en ander door op te merken dat de onderlinge verhoudingen ook afhankelijk zijn van lokale omstandigheden, persoonlijke verhoudingen en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan wettelijke posities.

Als belangrijke factoren noemen zij:

- q De eigen democratische legitimatie van de burgemeester
- q Het feit dat de burgemeester in veel gevallen de enige voltijds bestuurder is
- q De bevoegdheid van de burgemeester om de portefeuilles in het college te verdelen
- q Het recht van de burgemeester om in de raad een van het collegestandpunt afwijkende mening te laten horen
- q Het door de burgemeester toetsen van besluiten op strijd met de wet of het gemeentelijk belang



- q Het gegeven dat de burgemeester (in de kleinere gemeenten) fungeert als “linking pin” tussen het college en de ambtelijke organisatie.

In de vergelijking met het Nederlandse systeem constateren de onderzoekers een aantal overeenkomsten, maar ook opvallende verschillen.

De overeenkomsten zitten hoofdzakelijk in het hanteren van een bestuursstelsel dat gebaseerd is op collegialiteit en consensus en het hoofdschap van de raad.

Als verschillen noemen zij het feit dat de burgemeester de portefeuillevverdeling in het college bepaalt, het aanwezig zijn van twee soorten wethouders (bezoldigde en onbezoldigde) en het gegeven dat het Hessische college geen eigen programma heeft.

Tenslotte concluderen de onderzoekers dat de meningen over het Hessische model uiteen lopen. Sommige betrokkenen zijn tevreden met het bestaande systeem terwijl anderen pleiten voor een sterkere positie van de burgemeester. Men heeft echter geen aanwijzingen kunnen vinden die aangeven dat het stelsel niet functioneert of dat er sprake zou zijn van breed gedragen kritiek op het stelsel als zodanig.

“Hessen lijkt een balans gevonden te hebben tussen de beginselen van collegiaal bestuur en van directe democratie”, zo besluiten de onderzoekers hun rapportage.

### **3.4 Onderzoek Van der Kolk, Vetter en Denters 2004**

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de drie auteurs in de periode januari tot april 2004 onderzoek gedaan naar de verkiezing, de institutionele positie en de feitelijke rol van burgemeesters in een vijftal Duitse deelstaten, waaronder Hessen.

In verband met het feit dat Hessen als enige Duitse deelstaat nog het principe van collegiaal bestuur hanteert, is het voor de hand liggend dat de onderzoeksresultaten uit met name die deelstaat worden betrokken in een vergelijking met de Nederlandse situatie waarin immers ook het collegialiteitsbeginsel blijft gehandhaafd bij de invoering van een direct gekozen burgemeester.

Tot de onderzoeksvragen behoren ook de vragen naar de positie van de burgemeester ten opzichte van de raad en de wethouders. In het kader van de centrale onderzoeksvraag in deze scriptie zal met name dit aspect van het onderzoek nader worden belicht.

De onderzoekers refereren aan Duits onderzoek in Hessen waarbij 70 van de in totaal 426 burgemeesters ondervraagd zijn naar de invloed van de raad. 44% van de burgemeesters geeft aan dat zij de invloed van de raad “zeer groot” of “groot” achten. Daarentegen vindt 86% van de burgemeesters hun eigen invloed “zeer groot”. De invloed van de lokale executieve (de wethouders) wordt door 51% van de burgemeesters “zeer groot” tot “groot” geacht.

De onderzoekers concluderen dat, vanuit het perspectief van de ondervraagde burgemeesters, de invloed van de raad ten opzichte van de burgemeester (en het ambtelijk apparaat) klein is. Dat gegeven, samen met de vastgestelde formele dominantie van de burgemeester in de meeste deelstaten, leidt tot een beeld van een burgemeester met overwicht op de raad. In de deelstaat Hessen ligt die relatie enigszins genuanceerder omdat de burgemeester opereert in een collegiale omgeving en daardoor sterker afhankelijk is van de (door de raad benoemde) wethouders.

Ten aanzien van de relatie tussen de burgemeester en de wethouders kan worden gesteld dat, ondanks beperkte informatie hierover, ook hier in het algemeen sprake is van een overwegende invloed van de burgemeester ten opzichte van de wethouders. De deelstaat Hessen springt daar voor wat betreft de wethouders nog gunstig bovenuit, hetgeen toegeschreven wordt aan het feit dat in die deelstaat sprake is van collegiaal bestuur binnen het college en de burgemeester, zoals hierboven reeds opgemerkt, daardoor in een afhankelijkheidspositie verkeert.

### 3.5 Onderzoek Van der Kolk en Vetter 2004

Eveneens op verzoek van het ministerie van BZK hebben Henk van der Kolk en Angelika Vetter in september 2004 een rapport uitgebracht over de ervaringen zoals die in verschillende Duitse deelstaten zijn opgedaan met een direct gekozen burgemeester.

De onderzoekers concluderen dat er in vrijwel alle Duitse deelstaten sprake is van een machtsoverwicht van de burgemeester over de raad. Verschillen daarin worden onder meer veroorzaakt door een verschil in toegekende bevoegdheden, het al dan niet voorzitter (of zelfs lid) zijn van de raad en de politieke kleur van de burgemeester ten opzichte van een raadsmeerderheid.

Voor wat betreft de positie van de wethouders concluderen de onderzoekers dat deze, in vergelijking met de Nederlandse situatie, duidelijk ondergeschikt is aan die van de burgemeester. Waar sprake is van collegiaal bestuur (deelstaat Hessen) hebben de wethouders een steviger positie, maar nog steeds een lagere "rangorde" dan die van de burgemeester.

### 3.6 Onderzoek Broeksteeg 2007

Door het onderzoeksinstituut METRO van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Maastricht is in 2005 op verzoek van het ministerie van BZK een onderzoek gestart naar de positie van de direct gekozen burgemeester in enkele Duitse deelstaten, in het bijzonder naar zijn positie ten opzichte van de gemeenteraad. Later is het onderzoek uitgebreid met enkele andere deelstaten en vervolgens gepubliceerd in 2007.

Broeksteeg c.s. geven aan dat in de Duitse literatuur gesignaleerd wordt dat de positie van de raad verzwakt is als gevolg van de introductie van de direct gekozen burgemeester. Vele auteurs stellen dat de burgemeester als gevolg van zijn directe verkiezing in veel deelstaten een "faktische Übermacht" heeft verkregen. De Duitse auteur Schliesky, aldus Broeksteeg, stelt dat deze verzwakking van de raad bij de introductie van de direct gekozen burgemeester niet beoogd en ook ongewenst was. Het tegenovergestelde was juist de bedoeling: een versterking van de positie van de raad<sup>40</sup>.

Büß waarschuwt zelfs dat "meer" democratie in de vorm van een direct gekozen burgemeester kan omslaan in "minder" democratie indien de positie van de raad ernstig wordt verzwakt<sup>41</sup>.

Bovenschulte en Büß<sup>42</sup> stellen dat de positie van de burgemeester ten opzichte van de raad afhankelijk is van een aantal factoren:

- De onafhankelijkheid van zijn positie (duur ambtsperiode, al dan niet gelijktijdige verkiezing met de raad, de mogelijkheid tot "Abwahl");
- Zijn positie ten opzichte van de raad (wel of niet voorzitter van de raad, wel of niet stemrecht in de raad);
- Zijn positie in de gemeentewet (verordenende bevoegdheid?, leiding over de ambtelijke dienst?);
- Zijn positie ten opzichte van de wethouders (leider van het college of primus inter pares, invloed op de keuze van de wethouders);
- Het kiesstelsel voor de raad (de mogelijkheid tot cumuleren<sup>43</sup> en panacheren<sup>44</sup>).

<sup>40</sup> Schliesky, U.: "Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands", in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1998, p.313-314, geciteerd in: Broeksteeg, J.W.L.: "De direct gekozen burgemeester in Duitsland", Sdu Uitgevers bv, Den Haag 2007, p. 141.

<sup>41</sup> Büß, A.: "Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung", Baden Baden 2002, p.153.

<sup>42</sup> Bovenschulte, A en Büß, A: "Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen", Baden Baden, 1996; geciteerd in: Broeksteeg, J.W.L.: "De direct gekozen burgemeester in Duitsland", Sdu Uitgevers bv, Den Haag 2007, p. 142.

<sup>43</sup> Er is sprake van cumuleren als kiezers meerdere stemmen aan één kandidaat kunnen geven

<sup>44</sup> Er is sprake van panacheren als kiezers hun stemmen kunnen verdelen over kandidaten van verschillende lijsten.

Broeksteeg stelt vast dat uit de literatuur blijkt dat veel belang geacht wordt aan de positie van de burgemeester in de raad. Zijn positie is sterker indien hij voorzitter van de raad is of zelfs stemrecht heeft. Met het voorzitterschap kan hij overwegende invloed uitoefenen op de voorbereiding van de raad en de vaststelling van de agenda. Tevens kan hij daarmee de beraadslagingen en besluitvorming sturing geven.

Holtkamp<sup>45</sup> heeft een aantal criteria ontwikkeld waarvan de positie van de burgemeester ten opzichte van de raad kan worden afgeleid. Per criterium kunnen 3 punten worden gescoord, waarbij 1 punt staat voor een zwakke positie en 3 punten voor een sterke positie van de burgemeester.

In bijlage 7 worden de gehanteerde criteria van Holtkamp nader toegelicht.

Tabel 3.3: scoretabel met betrekking tot positie burgemeester ten opzichte van de raad in Duitse deelstaten

|  | Baden-Württemberg | Sachsen | Bayern | Brandenburg | Niedersachsen | Nordrhein-Westfalen | Hessen |
|--|-------------------|---------|--------|-------------|---------------|---------------------|--------|
| Criterium 1<br>ambtstermijn              | 3                 | 3       | 1      | 3           | 1             | 1                   | 2      |
| Criterium 2<br>bevoegdheidsverdeling     | 3                 | 3       | 3      | 1           | 1             | 1                   | 2      |
| Criterium 3<br>verdeling portefeuilles   | 2                 | 2       | 3      | 1           | 3             | 1                   | 1      |
| Criterium 4<br>collegialiteit            | 3                 | 3       | 3      | 3           | 2             | 2                   | 1      |
| Criterium 5<br>voorzitterschap/stemrecht | 3                 | 3       | 3      | 2           | 2             | 3                   | 1      |
| Totaal behaalde punten                   | 14                | 14      | 13     | 10          | 9             | 8                   | 7      |

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat er drie deelstaten zijn met een relatief sterke burgemeester en vier deelstaten met een relatief wat zwakkere burgemeester<sup>46</sup>.

De criteria zijn echter gebaseerd op formele hoedanigheden en bevoegdheden. Dat zegt echter nog niet alles over hoe het in de praktijk uitwerkt. De politieke cultuur is bij de opgestelde criteria niet meegenomen (hetgeen overigens ook voor de door Büß ontwikkelde criteria geldt). Ook de mate van gepolitiseerd zijn van de raad speelt een rol bij de positie die de burgemeester kan innemen. In een weinig gepolitiseerde raad is de feitelijke invloed van de burgemeester in zijn algemeenheid groter dan in een raad waar partijpolitiek de boventoon voert.

Zoals dat in paragraaf 6.2 (tabel 6.2) ook met de criteria van Büß heeft plaatsgevonden, zijn de criteria van Holtkamp ook toegepast op de Nederlandse situatie (vóór en na de invoering van een direct gekozen burgemeester). Dat leidt tot de volgende score:

<sup>45</sup>Holtkamp, L.: "Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländer – eine Ursachenanalyse"; in: J. Bogumil, H. Heinelt (Hrsg.): "Bürgermeister in Deutschland", Wiesbaden 2005, p.19-23; geciteerd in: Broeksteeg, J.W.L.: "De direct gekozen burgemeester in Duitsland", Sdu Uitgevers bv, Den Haag 2007, p.143/144.

<sup>46</sup> De score van de andere deelstaten luidt: Sachsen-Anhalt: 14 punten; Rheinland-Palz en Thüringen: 13 punten; Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein en Sarland: 12 punten.

Tabel 3.4: scoretabel conform methodiek Holtkamp, toegepast op Nederlandse situatie

|  | Huidige situatie | Situatie na invoering van het wetsvoorstel "Introductie gekozen burgemeester" |
|--|------------------|---|
| criterium 1<br>ambtstermijn              | 2                | 1   |
| criterium 2<br>bevoegdheidsverdeling     | 2                | 2   |
| criterium 3<br>verdeling portefeuilles   | 1 <sup>47</sup>  | 3   |
| criterium 4<br>collegialiteit            | 1                | 1   |
| criterium 5<br>voorzitterschap/stemrecht | 2                | 2   |
| Totaal aantal punten                     | 8                | 9   |

Uit deze score kan worden opgemaakt dat het Nederlandse model, bij een formele beoordeling van de positie van de burgemeester, vergelijkbaar is met de Duitse deelstaten waar de burgemeester een relatief zwakke positie heeft ten opzichte van de raad. Ook het wetsvoorstel "Introductie gekozen burgemeester" zou daar op basis van deze scoresystematiek dus niet veel aan veranderen.

Met betrekking tot de positie van de wethouders onder het regime van een gekozen burgemeester stelt Broeksteeg in de eerste plaats dat de positie van de wethouder in Duitsland moeilijk vergelijkbaar is met die van zijn Nederlandse collega's. Het meest dichtbij de Nederlandse situatie komt de wethouder in de deelstaat Hessen, waar sprake is van een collegiaal bestuurscollege.

Alhoewel de wethouders in alle Duitse deelstaten worden benoemd door de raad blijkt dat de (gekozen) burgemeester in de praktijk veel invloed kan uitoefenen op invulling van de wethoudersvacatures. Met name de directe democratische legitimatie van de burgemeester levert daar een bijdrage aan. De onderzoekers stellen dan ook dat de burgemeester sinds de introductie van de direct gekozen burgemeester een sterkere positie ten opzichte van de wethouders heeft gekregen. Uit onderzoek in Baden-Württemberg<sup>48</sup> blijkt dat de wethouders feitelijk ondergeschikt zijn aan de burgemeester, maar dat zij tevens voor hun (her-)verkiezing afhankelijk zijn van de raad. Daarmee verworden zij tot een speelbal van raad en burgemeester. Ook het feit dat de burgemeester in alle Duitse deelstaten de portefeuillevindeling bepaalt, maakt de positie van de burgemeester sterker. De onderzoekers concluderen dat de invoering van een direct gekozen burgemeester in Duitsland geen sterke wethouders met zich mee heeft gebracht en dat de positie van de wethouders ("Beigeortenen") aanzienlijk verzwakt is.

In zijn afsluitende conclusies stelt Broeksteeg dat de resultaten van zijn onderzoek slechts in beperkte mate toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. Als redenen hiervoor noemt hij dat er in Duitsland niet langer sprake is van een parlementair stelsel op gemeentelijk niveau, dat de Duitse gemeentepolitiek een veel minder partijpolitiek karakter heeft dan de Nederlandse en het feit dat in de meeste Duitse deelstaten de direct gekozen burgemeester pas recentelijk is geïntroduceerd waardoor het systeem zich nog verder moet uitkristalliseren.

<sup>47</sup> In Nederland geschiedt de portefeuillevindeling door het college. Deze vorm komt het dichtst bij de score 1, omdat bij score 2 en 3 de burgemeester een prominente rol heeft, hetgeen in de huidige Nederlandse situatie niet het geval is.

<sup>48</sup> Schwerdtner, E.: "Die Beigeortene im Kommunalen Spannungsfeld"; in: Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 1996; geciteerd in: Broeksteeg, J.W.L.: "De direct gekozen burgemeester in Duitsland", Sdu Uitgevers bv, Den Haag 2007, pagina 152.

Rekening houdend met bovenstaande kanttekeningen concludeert Broeksteeg dat het loslaten van het parlementair stelsel een logisch gevolg lijkt van de invoering van een direct gekozen burgemeester. Handhaving van de mogelijkheid tot ontslag door de raad acht hij moeilijk verenigbaar met de directe democratische legitimatie van de burgemeester. Daarmee komt dan ook het hoofdschap van de raad ter discussie.

Voorts stelt Broeksteeg dat de directe verkiezing van de burgemeester ook een bepaalde mate van invoering van het leiderschapsbeginsel met zich meebrengt. Handhaving van het collegialiteitsbeginsel in het college is in dat opzicht niet logisch.

Met betrekking tot de positie van de wethouders merkt hij op dat indien een verzwakking van de positie van de wethouders ongewenst is, dat ook geldt voor de introductie van een direct gekozen burgemeester. Immers, uit de Duitse ervaringen kan worden vastgesteld, dat de invoering van de direct gekozen burgemeester tot een aanzienlijke verzwakking van de positie van de wethouders ten opzichte van de burgemeester heeft geleid.

Die verzwakking is op zich verdedigbaar als met de invoering van de direct gekozen burgemeester een sterkere burgemeester wordt beoogd. In dat kader zou ook de benoeming van de wethouders moeten worden heroverwogen, in die zin, dat niet de raad, maar de burgemeester de wethouders benoemt en ontslaat.

Voor wat betreft de positie van de raad ten opzichte van de burgemeester stelt Broeksteeg vast dat in Duitsland gebleken is dat de formele verordenende, budgettaire en controlerende bevoegdheid van de raad niet voldoende waren om de positie van de raad te handhaven. Hier is echter in de verschillende deelstaten geen sprake van dezelfde situatie. Een en ander is mede afhankelijk van de bevoegdheden (bijvoorbeeld het "Rückholrecht") die aan de raad zijn toegekend.

Een sterkere positie van de raad zou volgens Broeksteeg kunnen worden verworven door de burgemeester geen voorzitter van de raad te maken.

Overigens stelt hij vast, dat door de meer partijpolitieke situatie in Nederland, de positie van de raad in Nederland sterker lijkt te zijn dan die in Duitsland.

In zijn laatste paragraaf van het onderzoek komt Broeksteeg tot de conclusie dat de resultaten van zijn onderzoek er toe zouden moeten leiden dat bij een introductie van een direct gekozen burgemeester een keuze gemaakt moet worden voor model B zoals die in de "Verkenkende notitie direct gekozen burgemeester"<sup>49</sup> is opgenomen. Dit model leidt, aldus de betreffende Verkenkende notitie, tot de invoering van een eenhoofdige executieve en dus tot afschaffing van het collegiaal bestuur. Tevens leidt dit tot een einde van het hoofdschap van de volksvertegenwoordiging.

### **3.7 Conclusies**

Welke conclusies kunnen nu worden getrokken uit de verschillende in de vorige paragrafen geanalyseerde onderzoeken naar de gevolgen van de invoering van een gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten?

De onderzoeken van zowel Büß als Holtkamp tonen aan, dat in een meerderheid van de Duitse deelstaten er sprake is van een (formeel) machtsoverwicht bij de (gekozen) burgemeester ten opzichte van de (eveneens gekozen) raad. In beide onderzoeken komen de deelstaten Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen en Hessen er uit met een relatief zwakkere positie van de burgemeester ten opzichte van de raad. Bij deze uitkomsten geldt voor beide onderzoeken, dat bij de beoordeling van de machtspositie uitgegaan is van formele bevoegdheden. Een vergelijkend onderzoek met de situatie van vóór de invoering van een direct gekozen burgemeester is, helaas, niet voorhanden.

Indien de door Büß gehanteerde methodiek en de door Holtkamp ontwikkelde criteria worden toegepast op de huidige Nederlandse situatie en de situatie zoals die zou zijn na invoering

---

<sup>49</sup> "Verkenkende notitie invoering direct gekozen burgemeester", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003.

van de wet “Introductie gekozen burgemeester”<sup>50</sup>, dan kan voorzichtig worden geconstateerd dat er bij toepassing van beide methodieken géén sprake is van een belangrijke machtstoename bij de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad. Weliswaar kan een lichte verschuiving worden waargenomen, maar die zal, op basis van die toegepaste methodieken, niet leiden tot een ernstige aantasting van het hoofdschap van de raad. Vanzelfsprekend moeten ook bij deze conclusies de nodige voorbehouden worden gemaakt. Niet alleen is de Duitse situatie niet één op één vergelijkbaar met de Nederlandse (zie bijvoorbeeld de positie van de burgemeester in Hessen, waar hij/zij geen raadsvoorzitter is), maar vooral het feit dat de macht van de verschillende bestuursorganen slechts voor een deel door hun formele positie (lees: de hen toegekende bevoegdheden) wordt bepaald. Een andere kanttekening betreft de al eerder gemaakte opmerking dat noch Büß, noch Holtkamp rekening hebben gehouden met onderscheid tussen de verschillende in het geding zijnde bevoegdheden, althans voor wat betreft de mate waarin ze een bijdrage leveren aan de machtspositie van het orgaan dat de bevoegdheid bezit.

Als algemene lijn uit de verschillende onderzoeken die na de invoering van een gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten hebben plaatsgevonden kan worden geconcludeerd dat de invoering in het merendeel van de deelstaten geleid heeft tot een duidelijk overzicht van de positie van de burgemeester ten opzichte van de raad en, in nog pregnantere vorm, ten opzichte van de wethouders. Slechts in een beperkt aantal deelstaten is dat beeld genuanceerder. Met name voor de deelstaat Hessen geldt dat er nog sprake is van collegiaal bestuur waardoor de burgemeester, ondanks zijn directe kiezersmandaat, nog deels afhankelijk is van de door de raad benoemde wethouders. Overigens dient hierbij te worden opgemerkt, dat de positie van de wethouders (“Beigeortene”) in Duitsland ook vóór de invoering van een direct gekozen burgemeester sterk afweek van die van zijn Nederlandse collega. In Nederland is sprake van een sterk gepolitiseerde rol van de wethouder, vaak ten koste van de positie van de burgemeester, terwijl in Duitsland de wethouder van oudsher een meer ondergeschikte rol vervulde (hetgeen zich, onder meer, uit in het bestaan van zowel “Hauptamtliche” als “Ehrenamtliche” – betaalde dan wel onbetaalde – wethouders).

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag kunnen de uitkomsten van het buitenlands onderzoek weliswaar deels worden gehanteerd als relevante data, het kan vanzelfsprekend nooit als afdoende worden aangemerkt. De verschillen tussen de Nederlandse en de Duitse staatsrechtelijke, maar ook politiek-culturele situatie zijn van dien aard, dat aanvullend onderzoek nodig is om tot valide (richtinggevende) uitspraken te kunnen komen over de gevolgen van de invoering van een direct gekozen burgemeester in Nederland.

In de navolgende hoofdstukken zal dit nader onderzoek worden gepresenteerd. Daarbij wordt getracht om de tekortkoming in de onderzoeken van Büß en Holtkamp, zijnde het ontbreken van een weging van de verschillende in het geding zijnde bevoegdheden, te ondervangen door middel van het introduceren van een wegingsfactor.

---

<sup>50</sup> Waarbij wel dient te worden opgemerkt dat hier sprake is van een zogenaamde “quickscan” en er dus geen sprake is geweest van een diepgaand onderzoek.

## HOOFDSTUK 4: HET WETTELIJKE KADER

### 4.1 De spelers in het veld: de drie gemeentelijke bestuursorganen

Daar waar het gaat om onderzoek naar (machts-)posities binnen de lokale democratie, kan een drietal bestuursorganen worden onderscheiden die op lokaal niveau bestuursbevoegdheden zijn toebedeeld: de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester<sup>51</sup>.

Anders dan op rijksniveau het geval is, kan ook de gemeenteraad als bestuursorgaan worden aangemerkt. Ook aan de raad zijn, weliswaar een beperkt aantal, bestuurlijke bevoegdheden toebedeeld.

Artikel 132, 1<sup>e</sup> lid van de Grondwet stelt dat “de wet de inrichting van provincies en gemeenten regelt, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen”. Met “de wet” wordt bedoeld de Gemeentewet waarin de bevoegdheidstoedeling voornamelijk<sup>52</sup> plaatsvindt.

De gemeenteraad is het enige direct door de bevolking gekozen, dus volksvertegenwoordigende, bestuursorgaan<sup>53</sup>. De burgemeester is voorzitter van de raad<sup>54</sup> en wordt benoemd bij koninklijk besluit<sup>55</sup>. Deze grondwettelijke grondslag betekent dat invoering van een gekozen burgemeester slechts mogelijk is na wijziging van de Grondwet.

### 4.2 Het (grondwettelijk) primaat van de raad

Artikel 125, eerste lid van de Grondwet bepaalt dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. Dit hoofdschap wordt in de Grondwet nader onderstreept door in artikel 127 het vaststellen van gemeentelijke verordeningen (de in artikel 124 bedoelde “regeling inzake de huishouding” van de gemeente) toe te kennen aan de raad.

In de Grondwet is dit, afgezien van de toekenning van het raadvoorzitterschap aan de burgemeester, de enige directe bevoegdheidstoedeling aan een gemeentelijk orgaan. Alle andere bevoegdheidstoedelingen zijn in “lagere” wetten ondergebracht, waarvan de Gemeentewet als de belangrijkste kan worden aangemerkt.

Ook het wetsvoorstel “Introductie gekozen burgemeester” is volkomen duidelijk over het hoofdschap van de raad.

De Memorie van Toelichting<sup>56</sup> zegt hierover: “Leidend voor de positie van de raad is het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad. Dat hoofdschap wordt met de invoering van de gekozen burgemeester gehandhaafd, omdat het hoofdschap van de raad – in de zin van eindverantwoordelijkheid van de raad – voor het kabinet van wezenlijke betekenis is.”

Voorts stelt het kabinet in zijn Memorie van Toelichting dat de noodzaak tot samenwerking tussen de (gekozen) burgemeester en de raad, het budgetrecht van de raad en de mogelijkheid van de raad om de burgemeester met een gekwalificeerde meerderheid te

---

<sup>51</sup> Artikel 125, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lid van de Grondwet.

<sup>52</sup> Ook andere wetten dan de Gemeentewet voegen bevoegdheden toe aan gemeentelijke bestuursorganen. Dit onderzoek beperkt zich tot de bevoegdheidstoedeling zoals die in de Grondwet en Gemeentewet is geregeld, aangezien de voorgestelde wetswijzigingen in het kader van de invoering van een gekozen burgemeester ook tot die wetten beperkt blijven.

<sup>53</sup> Artikel 129, 1<sup>e</sup> lid van de Grondwet.

<sup>54</sup> Artikel 125, 3<sup>e</sup> lid van de Grondwet.

<sup>55</sup> Artikel 131 van de Grondwet.

<sup>56</sup> Memorie van Toelichting, hoofdstuk 3, par.2.

kunnen ontslaan bij een onwerkbaar verhouding, de positie van de raad in de machtsbalans met het college uiteindelijk doorslaggevend is.

In combinatie met de aan de raad toekomende formele bevoegdheden terzake zijn controlerende en kaderstellende rol, is het kabinet van mening dat voor een aantasting van de positie van de raad dan ook niet behoeft te worden gevreesd, aldus de Memorie van Toelichting.

#### **4.3 Wettelijke bepalingen in Gemeentewet terzake toedeling van bevoegdheden**

In relatie tot het begrip machtsfactor kunnen de verordenende bevoegdheid, het stellen van straffen op niet-naleving van verordeningen en het kunnen instellen van onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur als belangrijkste bevoegdheden worden aangeduid.

De voor het college van burgemeester en wethouders relevante bevoegdheden worden hoofdzakelijk in artikel 160 Gemeentewet opgesomd. Het gaat hier, onder meer, over het voeren van het dagelijks bestuur, de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten en bevoegdheden met betrekking tot de ambtelijke organisatie.

Voor de burgemeester zijn, in relatie tot het begrip machtsfactor, van belang zijn bevoegdheden in het kader van de openbare orde en veiligheid, alsmede zijn (haar) voorzitterschap van de raad en het college van burgemeester en wethouders.

In bijlage 1 is een wat uitgebreidere opsomming, met verwijzing naar de betreffende wetsartikelen opgenomen.

Uit de volgorde van de toekenning van bevoegdheden zoals die in de Gemeentewet is opgenomen, kan reeds een zekere mate van hiërarchie worden afgeleid, alhoewel de wet zich daar niet expliciet over uitspreekt. Die stelling kan echter worden bevestigd uit de aard en inhoud van de aan de drie bestuursorganen geïmputeerde bevoegdheden.

Aan de raad zijn bevoegdheden toegekend op het gebied van autonomie (regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente), het college is bevoegd als het gaat om de uitvoering van medebewindstaken (bij of krachtens de wet gevorderde regeling en bestuur) en is belast met de voorbereiding en uitvoering van de door de raad te nemen/genomen besluiten en de burgemeester is bevoegd voorzover het gaat om de openbare orde en veiligheid.

#### **4.4 Wijzigingsbepalingen conform het wetsvoorstel “Introductie gekozen burgemeester”**

Het wetsvoorstel “Introductie gekozen burgemeester” omvat feitelijk een wijziging van een vijftal bestaande wetten, te weten: de Gemeentewet (artikel I), de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (artikel II), de Wet dualisering gemeentebestuur (artikel III), de Wet op de strandvonderij (artikel IV) en de Wet privatisering ABP (artikel V).

Artikel VI regelt het ontslag van de zittende (door de Kroon benoemde) burgemeesters. Artikel VII bepaalt dat binnen vijf jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de invoering van de gekozen burgemeester aan de Staten-Generaal dient te worden verzonden.

Artikel VIII regelt de inwerkingtreding van de wet en, tenslotte, wordt in artikel IX de naamsduiding vermeld.

Voor het onderzoek naar veranderingen in de machtsbalans tussen burgemeester, college en de raad zijn de wijzigingen van de Gemeentewet als enige relevant.



Deze wijzigingen hebben, onder meer, betrekking op de benoemings- en ontslagprocedure voor de wethouders, de burgemeester en de ambtelijk medewerkers, de vervanging van de burgemeester, de bewaking van de eenheid van het collegebeleid, de portefeuilleverdeling binnen het college en het stellen van regels over de ambtelijke organisatie.

Een totaaloverzicht van de wijzigingen van de Gemeentewet zoals die in artikel I van dewet "Introductie gekozen burgemeester" zijn opgenomen treft u aan in bijlage 2.

#### **4.5 Selectie van relevante machtsfactoren**

Zoals reeds in hoofdstuk 2, paragraaf 3 (methoden van machtsonderzoek) is aangegeven, wordt voor dit onderzoek hoofdzakelijk de positiemethode gehanteerd om conclusies te kunnen trekken met betrekking tot veranderingen in de machtsbalans.

Deze onderzoeksmethode kan gekoppeld worden aan de in paragraaf 2.2 genoemde machtsbron beslismacht.

De machtsbronnen expertise (kennis/ervaring), tijd en steun worden in het kader van dit onderzoek niet gehanteerd omdat deze machtsbronnen in alle situaties van toepassing zijn en niet specifiek bij een wijziging van bevoegdheden tussen bestuursorganen van directe invloed zijn op de machtsbalans.

Met betrekking tot de machtsbron reputatie kan wel een (weliswaar indirect) verband worden gelegd, doch in het voorgaande is reeds aangegeven dat er in het kader van dit onderzoek slechts sprake kan zijn van een vermeende of verwachte reputatie. Ter ondersteuning/toetsing van de onderzoeksresultaten van het literatuur- en veldonderzoek met behulp van de positiemethode wordt aan de benaderde referentiegroep, en ook de experts de vraag voorgelegd ten aanzien van de verwachte reputatiegevolgen bij invoering van een gekozen burgemeester.

Met betrekking tot de machtsbron beslismacht kan wel een direct verband worden gelegd tussen (de mate van) toegekende bevoegdheden en de daaraan verbonden machtspositie. Ook hier is overigens weer van toepassing, dat de beschikbaarheid van een machtsbron of machtsfactor nog niet betekent dat deze ook daadwerkelijk wordt aangewend. Daartoe zijn weer andere factoren van belang, welke buiten het kader van deze studie zijn gehouden.

Beslismacht is objectief vaststelbaar en daarom dan ook een uitstekende factor om te kunnen vaststellen of er sprake is van verschuivingen in machtsverhoudingen. Beslismacht wordt bij lokale bestuursorganen verkregen door toegekende wettelijke bevoegdheden. Wijzigingen in bevoegdheden zullen dan ook per definitie veranderingen in de machtsbalans tot stand brengen, zo zou men kunnen redeneren.

Echter, de ene bevoegdheid is de andere niet. Met andere woorden, je zou een zekere mate van gewicht kunnen koppelen aan de verschillende bevoegdheden. Deze weging is uiteindelijk medebepalend voor het kunnen concluderen of en in welke mate er sprake is van wijziging in de machtsbalans.

De weging van wettelijke bevoegdheden is moeilijk objectief te bepalen. De wet geeft niet aan welke bevoegdheden meer macht verschaffen dan andere.

Om deze weging te kunnen vaststellen kan gebruik worden gemaakt van een variant op de reputatiemethode. Het gebruik van de reputatiemethode betreft hier niet de reputatie die aan personen of functionarissen is gekoppeld, doch de reputatie welke is verbonden aan bepaalde bevoegdheden. Bovendien wordt, anders dan bij een zuivere toepassing van de reputatiemethode het geval is, niet getoetst aan een feitelijke, bestaande situatie, maar aan een mogelijk toekomstige situatie.

Aan een representatieve groep van raadsleden, wethouders en burgemeesters is daartoe een vragenlijst voorgelegd. Hierin diende te worden aangegeven welk gewicht men verbindt aan de bevoegdheden die zijn gekoppeld aan de voorgestelde wetswijzigingen. De

uitkomsten hiervan zijn medebepalend voor het kunnen vaststellen of, en zo ja, in hoeverre er sprake is van verandering in de machtsbalans.

In de onderhavige situatie worden de machtsfactoren gevormd door de bevoegdheden zoals die bij wet aan de drie betrokken bestuursorganen zijn toegekend. Deze machtsfactoren leveren een bijdrage aan de bepaling van de machtsbalans zoals die in de bestaande situatie kan worden vastgesteld.

Aangezien de onderzoeksvraag gericht is op de gevolgen die de invoering van een direct door de bevolking gekozen burgemeester heeft voor de bestaande machtsbalans tussen de drie gemeentelijke bestuursactoren, is het van belang welke gevolgen verbonden kunnen worden aan de voorgestelde wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling tussen die bestuursorganen.

Het onderzoek beperkt zich in die zin tot een beoordeling van de beoogde wijzigingen in de toegekende bevoegdheden en voorziet dus niet in het vaststellen van de status quo op basis van de vigerende wetgeving.

Op basis van het in de bijlage opgenomen overzicht van wetswijzigingen wordt een negental bevoegdheden geselecteerd welke als relevante machtsfactor kunnen worden aangemerkt:

- Benoeming en ontslag wethouders
- Vaststelling reglement van orde collegevergadering
- Benoeming en ontslag burgemeester
- Aanwijzing waarnemend burgemeester
- Benoeming gemeentesecretaris
- Leiding bij collegevorming
- Portefeuilleverdeling in college
- Vaststelling regels met betrekking tot de ambtelijke organisatie
- Benoeming ambtenaren

In de navolgende tabel zijn bovengenoemde machtsfactoren nader omschreven vanuit zowel de huidige als de (beoogde) nieuwe situatie:

Tabel 4.1: overzicht van voorgenomen wijzigingen in bevoegdheden

| Bevoegdheid (machtsfactor)                                 | Huidige situatie   | Situatie bij invoering Wet introductie gekozen burgemeester  |
|--|--|--|
| Benoeming en ontslag wethouders                            | De raad benoemt en ontslaat de wethouders                              | De raad benoemt de wethouders op voordracht van de burgemeester. De burgemeester kan een wethouder voordragen voor ontslag.  |
| Vaststelling reglement van orde voor de collegevergadering | Het college stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen vast. | Het college stelt, op voorstel van de burgemeester, een reglement van orde vast voor zijn vergaderingen.   |
| Benoeming en ontslag burgemeester                          | De burgemeester wordt bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.     | De burgemeester wordt gekozen door de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente.<br><br>Afhankelijk van de aard van de ontslaggrond besluit de Minister, de Commissaris van de Koningin, dan wel de raad tot ontslag van de |

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | burgemeester. De raad dient daartoe met een meerderheid van tenminste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen te besluiten.                                |
| Aanwijzing waarnemend burgemeester                               | Waarneming van de burgemeester geschiedt door een door het college aan te wijzen wethouder.  | Waarneming geschiedt door een door de burgemeester aan te wijzen wethouder.  |
| Benoeming gemeentesecretaris                                     | Het college benoemt en ontslaat de secretaris.   | Het college benoemt en ontslaat de secretaris op voordracht van de burgemeester  |
| Leiding bij de collegevorming                                    | De burgemeester wordt geïnformeerd over de collegeonderhandelingen.  | De burgemeester geeft leiding aan de collegevorming.   |
| Portefeuilleverdeling in het college                             | Niet expliciet geregeld. Uit de aard van de huidige regelgeving kan echter worden opgemaakt dat de portefeuilleverdeling onderdeel uitmaakt van de collegeonderhandelingen (waar de burgemeester nauwelijks formele inbreng in heeft). | De burgemeester verdeelt de taken van het college over de leden van het college.   |
| Vaststelling regels met betrekking tot de ambtelijke organisatie | Het college stelt regels vast over de ambtelijke organisatie (m.u.v. de griffie).  | De burgemeester stelt regels vast over de ambtelijke organisatie (m.u.v. regels over de taak en bevoegdheden van de secretaris en de organisatie van de griffie) |
| Benoeming ambtenaren   | Het college benoemt, schorst en ontslaat de ambtenaren (m.u.v. de griffieambtenaren).  | De burgemeester benoemt, schorst en ontslaat de ambtenaren (m.u.v. de secretaris en de griffieambtenaren).   |

Na deze selectie van relevante machtsfactoren zal in het volgende hoofdstuk getracht worden om aan deze factoren een weging toe te kennen.

## HOOFDSTUK 5: EMPIRISCH ONDERZOEK NAAR WEGING MACHTSFACTOREN

### 5.1 Onderzoeksmethode

In hoofdstuk 4 heeft een selectie plaatsgevonden van relevante wetswijzigingen die een bijdrage kunnen leveren aan een verandering in machtsverhoudingen tussen de drie gemeentelijke bestuursactoren. De vraag die echter rijst is of deze wetswijzigingen in gelijke mate een bijdrage leveren aan gewijzigde machtsverhoudingen. Met andere woorden: is aan de verschillende in het geding zijnde bevoegdheden een zeker gewicht toe te kennen zodat er sprake kan zijn van een gekwalificeerde beoordeling van de gevolgen van die wetswijzigingen.

Ten behoeve van het toekennen van gewichten is gebruik gemaakt van een schriftelijke enquête via internet. De referentiegroep is via e-mail verzocht hun medewerking te verlenen aan de internetenquête. De burgemeesters, wethouders, griffiers en gemeentesecretarissen zijn rechtstreeks, dan wel via de bestuurssecretariaten benaderd, de raadsleden met tussenkomst van de griffiers.

Voor het opstellen van de enquête en de verwerking ervan is gebruik gemaakt van de website [www.studentenonderzoek.nl](http://www.studentenonderzoek.nl).

### 5.2 Vraagstelling

Naast enkele algemene vragen (functie, politieke achtergrond, aantal inwoners gemeente, aantal jaren in functie) richtte de enquête zich op een tweetal hoofdvragen:

- Breng een volgorde (ranking) in belangrijkheid aan in de bevoegdheden zoals die in het wetsvoorstel "Introductie gekozen burgemeester" aan verandering onderhevig zijn.
- Geef voor deze gewijzigde bevoegdheden aan welke gevolgen zij hebben voor de machtspositie van de burgemeester ten opzichte van de raad of de wethouders.

Door beide antwoorden te combineren kan een gewogen oordeel worden gegeven op de te verwachten gevolgen voor de machtspositie van de burgemeester.

Tenslotte werd aan de benaderde respondenten gevraagd hun mening te geven over de benoemingswijze van de burgemeester en de invloed van de invoering van een direct gekozen burgemeester op het hoofdschap van de raad. Ter vergelijking van de uitkomsten van deze vragen is gebruik gemaakt van een in 2004 gehouden ledenraadpleging door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In paragraaf 4.5 wordt daar nader op ingegaan.

### 5.3 Referentiegroep

Als referentiegroep zijn raadsleden, wethouders, burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen uit de Veiligheidsregio Noord-Holland-Noord benaderd. Het betreft hier zesentwintig gemeenten, variërend in grootte van 94.174 (Alkmaar) tot 5.139 (Schermer) inwoners en met een totaal aantal inwoners van 635.622.

Een overzicht van de benaderde gemeenten met een weergave van het aantal wethouders en raadsleden per gemeente treft u aan in bijlage 5. In totaal zijn 660 personen benaderd om medewerking te verlenen aan het onderzoek.

## 5.4 Uitkomsten van de enquête

Eind april 2008 is de enquête op internet geplaatst en zijn de geselecteerde referentiegroepen per e-mail benaderd om hun medewerking te verlenen middels het invullen van de enquête.

Na een eerste verzoek is er na drie weken nog een herinnering per e-mail verzonden.

Van de in totaal 660 benaderde personen hebben er uiteindelijk 155 gereageerd (= 23,48%).

Van deze 155 respondenten waren er 72 raadslid, 33 wethouder, 18 burgemeester, 18 griffier en 14 gemeentesecretaris. Over het totaal van het aantal respondenten kan deze enquête als representatief worden aangemerkt.

Op basis van het, in absolute zin, beperkt aantal respondenten per doelgroep is er voor gekozen om bij de uitwerking van de vragen 5 en 6 van de verkregen gegevens alle doelgroepen samen te voegen.

Aangezien met name de vragen 5 tot en met 8 van belang zijn voor het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvraag, zijn alleen deze in dit hoofdstuk aan de orde gesteld. De totale uitkomsten van de enquête treft u aan in bijlage 4.

### Vraag 5: aanbrenge van een rangorde in relevante bevoegdheden die in het kader van de wet "Introductie gekozen burgemeester" ten opzichte van de bestaande situatie wijzigen.

In de navolgende tabel is aangegeven welke score per bevoegdheid door alle respondenten tezamen is aangegeven, waarbij de score 1 als belangrijkste machtsfactor wordt aangemerkt en de score 10 als minst belangrijke machtsfactor. Ten behoeve van een ranking is uitgegaan van het hoogste aantal respondenten per score (in de tabel vet gedrukt), behalve indien de betreffende bevoegdheid reeds de hoogste score in een voorgaande score had.

Tabel 5.4: toekenning rangorde aan in het geding zijnde bevoegdheden

| BEVOEGDHEID  | SCORE                |           |           |           |           |                      |           |           |           |           |
|--|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|  | Hoogste machtsfactor |           |           |           |           | Laagste machtsfactor |           |           |           |           |
|  | 1                    | 2         | 3         | 4         | 5         | 6                    | 7         | 8         | 9         | 10        |
| Benoeming burgemeester                             | <b>51</b>            | 15        | 13        | 17        | 14        | 5                    | 8         | 9         | 3         | 19        |
| Ontslag burgemeester                               | 19                   | <b>28</b> | 15        | 14        | 22        | 9                    | 10        | 13        | 17        | 17        |
| Leiding aan collegevorming                         | 26                   | 14        | 21        | <b>20</b> | 23        | 10                   | 9         | 11        | 7         | 13        |
| Benoeming en ontslag wethouders                    | 18                   | 27        | <b>30</b> | 18        | 15        | 7                    | 5         | 13        | 10        | 10        |
| Portefeuilleverdeling in college                   | 10                   | 14        | 20        | 18        | <b>29</b> | 25                   | 11        | 12        | 10        | 4         |
| Vaststelling reglement van orde collegevergadering | 11                   | 9         | 11        | 11        | 15        | 9                    | 15        | <b>24</b> | 15        | 32        |
| Aanwijzing loco-burgemeester                       | 9                    | 11        | 9         | 7         | 18        | 19                   | 22        | 17        | <b>25</b> | 14        |
| Benoeming en ontslag gemeentesecretaris            | 10                   | 15        | 21        | 14        | 25        | <b>22</b>            | 25        | 10        | 7         | 2         |
| Vaststelling regels ambtelijke organisatie         | 6                    | 13        | 13        | 7         | 14        | 13                   | <b>24</b> | 25        | 21        | 15        |
| Benoeming en ontslag ambtenaren                    | 17                   | 9         | 5         | 13        | 17        | 11                   | 17        | 14        | 16        | <b>27</b> |

Op basis van de in de tabel aangegeven score kan worden geconcludeerd, dat de bevoegdheden met betrekking tot de benoeming (en het ontslag) van de burgemeester en de wethouders als meest belangrijke machtsfactoren worden aangemerkt. De benoeming (en het ontslag) van ambtenaren, de aanwijzing van de loco-burgemeester en het vaststellen van

het reglement van orde voor de collegevergaderingen komen als minst belangrijke bevoegdheden uit de enquête.

Vraag 6: de gevolgen van wijziging in bevoegdheden voor de machtspositie van de burgemeester.

Respondenten zijn gevraagd om per gewijzigde bevoegdheid aan te geven of de macht van de burgemeester (ten opzichte van de raad en de wethouders) in sterke mate afneemt (score 1), dan wel in sterke mate toeneemt (score 5). Ten opzichte van vraag 5 is hier sprake van rating.

De volgende tabel geeft de uitkomsten van die vraag weer:

Tabel 5.5: machtstoename/-afname als gevolg van gewijzigde bevoegdheden, weergegeven in het percentage van het aantal respondenten (n=155)

| Bevoegdheid  | De macht van de burgemeester neemt: |    |    |    |                |                |
|--|-------------------------------------|----|----|----|----------------|----------------|
|  | Sterk af<br>1                       | 2  | 3  | 4  | Sterk toe<br>5 | Geen<br>mening |
| De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen door de burgers   | 8                                   | 8  | 23 | 36 | 22             | 2              |
| De burgemeester wordt ontslagen door de raad   | 19                                  | 39 | 23 | 14 | 4              | 1              |
| De burgemeester geeft leiding aan de collegevorming  | 6                                   | 6  | 14 | 39 | 34             | 1              |
| De wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad op voordracht van de burgemeester                               | 5                                   | 6  | 12 | 43 | 34             | 0              |
| Het reglement van orde voor de collegevergaderingen wordt vastgesteld door het college op voorstel van de burgemeester | 3                                   | 3  | 47 | 34 | 12             | 1              |
| De portefeuilleverdeling in het college vindt plaats door de burgemeester  | 5                                   | 5  | 10 | 43 | 36             | 0              |
| De loco-burgemeester wordt aangewezen door de burgemeester   | 4                                   | 5  | 25 | 39 | 26             | 1              |
| Benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris vindt plaats door het college op voordracht van de burgemeester         | 3                                   | 5  | 25 | 46 | 21             | 0              |
| De burgemeester stelt regels vast m.b.t. de ambtelijke organisatie   | 3                                   | 5  | 25 | 43 | 23             | 1              |
| De burgemeester benoemt en ontslaat de gemeentelijke ambtenaren  | 6                                   | 5  | 19 | 33 | 28             | 1              |

Vastgesteld kan worden dat bij één bevoegdheid de macht van de burgemeester afneemt, te weten het ontslag van de burgemeester door de raad. Dat mag ook geen verbazing wekken. Slechts ten aanzien van één bevoegdheid achten de respondenten dat de macht van de burgemeester nauwelijks toeneemt en dat is met betrekking tot de bevoegdheid dat het reglement van orde voor de collegevergaderingen (RvO) op voorstel van de burgemeester door het college wordt vastgesteld. Ook hier kan, gezien de huidige situatie, worden gesteld dat een dergelijke score voor de hand ligt. Er wijzigt immers nauwelijks iets ten opzichte van de bestaande situatie (ook in de huidige situatie wordt het RvO veelal door de burgemeester

ter vaststelling aan het college aangeboden). Voor alle overige situaties heeft een ruime meerderheid van de respondenten aangegeven dat de macht van de burgemeester toeneemt. Voor de bevoegdheid van de burgemeester tot vaststelling van de portefeuilleverdeling, de leiding van de burgemeester bij de collegevorming en de bevoegdheid tot het doen van een voordracht bij de benoeming en ontslag van de wethouders geldt dat een significant deel van de respondenten zelfs van mening is dat er sprake is van een sterke toename van de macht van de burgemeester.

Vraag 7: de gewenste benoemingswijze van de burgemeester:

Aan de referentiegroep is gevraagd hun mening te geven over de door hen gewenste benoemingswijze van de burgemeester.

Tabel 5.6: door respondenten gewenste benoemingswijze van burgemeester, weergegeven in het percentage van het aantal respondenten (n=155)

|   | raadsleden | burgemeesters | wethouders | griffiers | secretarissen | totaal |
|---|------------|---------------|------------|-----------|---------------|--------|
| Handhaven van de huidige Kroonbenoeming           | 24         | 9             | 10         | 6         | 6             | 55     |
| Een direct door de bevolking gekozen burgemeester | 3          | 0             | 3          | 0         | 1             | 7      |
| Een door de raad gekozen burgemeester             | 17         | 2             | 7          | 5         | 2             | 33     |
| Anders  | 2          | 1             | 1          | 1         | 1             | 6      |

Opvallend ten aanzien van de uitkomsten van deze vraag is dat een ruime meerderheid (55%) van de respondenten voorstander is van handhaving van de Kroonbenoeming. Ten opzichte van de "officiële" partijstandpunten is dat een hoog percentage. Een goede tweede is de door de raad gekozen burgemeester (33%), terwijl eveneens kan worden vastgesteld dat er onder de respondenten nauwelijks voorstanders zijn voor een direct door de bevolking gekozen burgemeester (7%).

Vraag 8: gevolgen voor het hoofdschap van de raad.

Bij deze vraag diende te worden aangegeven welke invloed de invoering van een gekozen burgemeester heeft op het hoofdschap van de raad, variërend van een ernstige aantasting van het hoofdschap (zeer negatieve invloed) tot een versterking van het hoofdschap (zeer positieve invloed).

Tabel 5.7: gevolgen invoering gekozen burgemeester voor hoofdschap raad, weergegeven in het percentage van het aantal respondenten (n=155)

|                            | raadsleden | burgemeesters | wethouders | griffiers | secretarissen | totaal |
|----------------------------|------------|---------------|------------|-----------|---------------|--------|
| Zeer negatieve invloed     | 15         | 2             | 6          | 3         | 1             | 27     |
| Matig negatieve invloed    | 16         | 6             | 10         | 8         | 6             | 46     |
| Nauwelijks of geen invloed | 7          | 3             | 4          | 0         | 1             | 15     |
| Matig positieve invloed    | 5          | 0             | 1          | 1         | 1             | 8      |
| Zeer positieve invloed     | 2          | 1             | 1          | 0         | 0             | 4      |
| Geen antwoord              | 1          |               |            |           |               | 1      |

Bijna de helft van de respondenten (46%) is van mening dat de invoering van een gekozen burgemeester een matig negatieve invloed heeft op het hoofdschap van de raad. Opvallend is dat ruim een kwart van de respondenten (27%) zelfs uitgaat van een zeer negatieve invloed.

### 5.5 Machtstoename burgemeester op basis van gewogen score

Analyse van tabel 5.4 leidt tot de volgende rangorde in de geselecteerde bevoegdheden:

Tabel 5.8: Rangorde in de geselecteerde bevoegdheden

| Bevoegdheid  | Ranking op basis van belangrijkste machtsfactor |
|--|---|
| De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen door de burgers   | 1   |
| De burgemeester wordt ontslagen door de raad   | 2   |
| De burgemeester geeft leiding aan de collegevorming  | 4   |
| De wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad op voordracht van de burgemeester                               | 3   |
| Het reglement van orde voor de collegevergaderingen wordt vastgesteld door het college op voorstel van de burgemeester | 8   |
| De portefeuillevordering in het college vindt plaats door de burgemeester  | 5   |
| De loco-burgemeester wordt aangewezen door de burgemeester   | 9   |
| Benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris vindt plaats door het college op voordracht van de burgemeester         | 6   |
| De burgemeester stelt regels vast m.b.t. de ambtelijke organisatie   | 7   |
| De burgemeester benoemt en ontslaat de gemeentelijke ambtenaren  | 10  |



Analyse van tabel 5.5 geeft de volgende rangorde met betrekking tot de veronderstelde machtstoename voor de burgemeester:

Tabel 5.9: ranking in machtstoename burgemeester op basis van een gewogen score<sup>57</sup>

| Bevoegdheid  | Rating op basis van machtstoename burgemeester |
|--|--|
| De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen door de burgers   | 8  |
| De burgemeester wordt ontslagen door de raad   | 10   |
| De burgemeester geeft leiding aan de collegevorming  | 3  |
| De wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad op voordracht van de burgemeester                               | 2  |
| Het reglement van orde voor de collegevergaderingen wordt vastgesteld door het college op voorstel van de burgemeester | 9  |
| De portefeuillevindplaats in het college vindt plaats door de burgemeester   | 1  |
| De loco-burgemeester wordt aangewezen door de burgemeester   | 4  |
| Benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris vindt plaats door het college op voordracht van de burgemeester         | 5  |
| De burgemeester stelt regels vast m.b.t. de ambtelijke organisatie   | 6  |
| De burgemeester benoemt en ontslaat de gemeentelijke ambtenaren  | 7  |

De ranking op basis van tabel 5.9 dient te worden gecorrigeerd aan de hand van de score zoals die in tabel 5.8 is vermeld. Hiertoe is de in tabel 5.9 vermelde rangorde (omgerekend naar 10 punten voor de factor met de meeste veronderstelde machtstoename tot 1 punt voor de factor met de minste machtstoename voor de burgemeester) vermenigvuldigd met de factor 1 tot 0,1 (afhankelijk van de ranking in tabel 5.8, de factor 1 bij de hoogste ranking tot de factor 0,1 bij de laagste ranking). Deze weging leidt tot de volgende uitkomst voor wat betreft de gecorrigeerde/gewogen ranking in de te verwachten machtstoename voor de burgemeester op basis van de in het geding zijnde bevoegdheden:

Tabel 5.10: definitieve ranking na weging met behulp van de rangorde in geselecteerde bevoegdheden

| Bevoegdheid  | Ranking met betrekking tot machtstoename burgemeester |
|--|---|
| De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen door de burgers | 4   |
| De burgemeester wordt ontslagen door de raad               | 8   |
| De burgemeester geeft leiding aan de collegevorming        | 3   |

<sup>57</sup> Ten behoeve van het vaststellen van de ranking is voor de score van het totaal aantal punten o.b.v. tabel 5.5 bij de kolom [sterke toename] 50% van de score in die kolom bijgeteld.

|  |    |
|--|----|
| De wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad op voordracht van de burgemeester                               | 1  |
| Het reglement van orde voor de collegevergaderingen wordt vastgesteld door het college op voorstel van de burgemeester | 9  |
| De portefeuillevverdeling in het college vindt plaats door de burgemeester   | 2  |
| De loco-burgemeester wordt aangewezen door de burgemeester   | 7  |
| Benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris vindt plaats door het college op voordracht van de burgemeester         | 4  |
| De burgemeester stelt regels vast m.b.t. de ambtelijke organisatie   | 6  |
| De burgemeester benoemt en ontslaat de gemeentelijke ambtenaren  | 10 |

## 5.6 Ledenraadpleging VNG 2004

In maart en april 2004 heeft via VNG-net een ledenraadpleging plaatsgevonden over de voorgenomen invoering van een direct gekozen burgemeester. Aan de ledenraadpleging hebben 967 respondenten deelgenomen, waarvan 289 raadslid, 82 burgemeester, 98 wethouder, 134 griffier, 42 gemeentesecretaris, 293 ambtenaar en 29 overig (bv. commissielid) waren.

Voorzover er raakvlakken zijn met het onderzoek onder bestuurders en (top-)ambtenaren in Noord-Holland-Noord worden hieronder de uitkomsten nader toegelicht en vergeleken met de uitkomsten van de gehouden enquête in Noord-Holland-Noord.

Voor wat betreft de benoemingswijze van de burgemeester gaf 36,5% van de respondenten aan voorstander te zijn van de huidige Kroonbenoeming. In de enquête in Noord-Holland-Noord was dat 54,2%.

Bij de VNG-raadpleging was 36,3% voorstander van een door de raad gekozen burgemeester. In NHN was dat 33,5%.

Tenslotte koos 22% van de VNG-respondenten voor een rechtstreeks gekozen burgemeester. In NHN was dat slechts 6,5%.

Met betrekking tot het hoofdschap van de raad en de positie van de wethouders heeft de ledenraadpleging het volgende opgeleverd: 89% van de respondenten was van mening dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente dient te blijven staan. Uit de enquête in Noord-Holland-Noord kan worden opgemaakt dat 46% van de respondenten van mening is dat de invoering van een gekozen burgemeester een negatief effect heeft op het hoofdschap van de raad, terwijl 27% zelfs een zeer negatieve invloed veronderstelt.

Over de positie van de wethouders heeft de ledenraadpleging opgeleverd dat een (kleine) meerderheid van de respondenten (57%), hoofdzakelijk gevormd door de wethouders, raadsleden en de ambtenaren, van mening is dat de rechtstreeks gekozen burgemeester "slechts" een adviserende rol zou moeten hebben bij de benoeming en ontslag van wethouders. Van de burgemeesters vond overigens 68% dat de rechtstreeks gekozen burgemeester de bevoegdheid moet hebben de wethouders te benoemen en te ontslaan.

In de enquête in Noord-Holland-Noord is geen specifieke vraag gesteld over de gevolgen van de invoering van de gekozen burgemeester voor de positie van de wethouders.

## 5.7 Conclusies

Uit de in Noord-Holland-Noord gehouden enquête kan worden opgemaakt, dat een groot aantal respondenten van mening is dat bij 8 van de 10 te wijzigen bevoegdheden er sprake is van een toename van de macht van de burgemeester ten opzichte van de raad en de wethouders.

Bij één bevoegdheid (ontslag van de burgemeester door de raad) is er sprake van een afname van macht en in één situatie (vaststelling Reglement van Orde voor de collegevergaderingen op voorstel van de burgemeester) achten de respondenten dat er noch een toename, noch een afname van macht plaatsvindt.

De in het geding zijnde bevoegdheden die volgens de respondenten tot de meeste machtstoename bij de burgemeester leiden zijn de portefeuilleverdeling binnen het college (1), het voordrachtsrecht voor de benoeming en het ontslag van wethouders (2), het leiding geven aan de collegevorming (3) en de aanwijzing van de loco-burgemeester (4).

Als belangrijkste bevoegdheden, in de zin van machtsfactor, worden aangemerkt de benoeming/verkiezing en het ontslag van de burgemeester (1 en 2), de benoeming en het ontslag van de wethouders (3) en het leiding geven aan de collegevorming (4).

Indien de vraag met betrekking tot de verwachte machtstoename van de burgemeester gecombineerd wordt met de vraag ten aanzien van de belangrijkheid van de machtsfactor (bevoegdheid) als zodanig, levert dat een gewogen uitkomst.

De belangrijkste geachte bevoegdheden (in de zin van machtsfactor), de benoeming en het ontslag van de burgemeester, spelen op basis van de uitkomst van deze enquête nauwelijks een rol in de machtstoename bij de burgemeester ten opzichte van de raad en de wethouders. Dat is ook wel begrijpelijk aangezien de benoeming van de burgemeester een bevoegdheid is die aan de burgers toekomt en het ontslagrecht door de raad juist de macht van de raad vergroot.

Uit de combinatie van de twee vragen met betrekking tot enerzijds de belangrijkheid als machtsfactor en anderzijds de verwachte machtstoename bij de burgemeester kan worden geconcludeerd dat met name het voordrachtsrecht voor de benoeming en het ontslag van de wethouders (1), de portefeuilleverdeling in het college (2) en de leiding over de collegevorming (3) als bevoegdheden kunnen worden aangemerkt die de meeste reële machtstoename van de burgemeester zullen bewerkstelligen.

Ten aanzien van de hierboven vermelde gevolgtrekkingen uit de enquête past overigens wel enige relativering. Deze relativering komt voort uit het feit dat slechts gekeken is naar bevoegdheden die bij de invoering van de wet "Introductie gekozen burgemeester" aan wijziging onderhevig zijn. Een en ander betekent dat ten aanzien van absolute macht mogelijk andere bevoegdheden een belangrijkere rol spelen dan de in dit onderzoek in het geding zijnde bevoegdheden. Als voorbeelden daarvan kunnen genoemd worden de aan de raad toebehorende verordenende bevoegdheid en het budgetrecht. Alfons Dölle merkt in het met hem gehouden interview (zie bijlage 3) op, dat een drietal bevoegdheden hoofdzakelijk het hoofdschap van de raad bevestigen: het benoemen en het ontslaan van de wethouders, het budgetrecht en het vaststellen van gemeentelijke verordeningen. Slechts één van die drie belangrijke raadsbevoegdheden is bij de toentertijd voorgenomen invoering van een gekozen burgemeester aan verandering onderhevig, en dat is de benoeming en het ontslag van de wethouders, waar de gekozen burgemeester, althans voor wat betreft het benoemingsrecht, een voordrachtsrecht heeft.

Met betrekking tot het hoofdschap van de raad is bijna driekwart (73%) van de respondenten van mening dat de invoering van een gekozen burgemeester een (matig tot zeer) negatieve invloed heeft op het hoofdschap van de raad.

Opvallend is voorts, dat een (kleine) meerderheid van de respondenten voorstander is van handhaving van de huidige Kroonbenoeming (55%). Op de tweede plaats bestaat de voorkeur voor een door de raad gekozen burgemeester (33%). Voor een door de bevolking gekozen burgemeester bestaat nauwelijks enige voorkeur (7%).

Ten opzichte van de in 2004 gehouden ledenraadpleging door de VNG (onder nagenoeg dezelfde referentiegroep qua functie) kan, met de nodige mitsen en maren weliswaar, worden vastgesteld dat er onder bestuurders en (top-)ambtenaren sprake is van een afnemend draagvlak voor een direct gekozen burgemeester, met name ten gunste van draagvlak voor een handhaving van de huidige Kroonbenoeming.

## HOOFDSTUK 6: EXPERTINTERVIEWS

### 6.1 Inleiding

Een derde gehanteerde methodiek voor onderzoek naar de gevolgen voor de machtsverhoudingen bij de invoering van een gekozen burgemeester was het interviewen van deskundigen op het gebied van het gemeente- en bestuursrecht.

De geïnterviewden zijn:

- Prof. mr. dr. A.D.M. (Alfons) Dölle, hoogleraar faculteit Rechtsgeleerdheid Rijksuniversiteit Groningen
- Mr. J.L.W. (Hansko) Broeksteeg, universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht Radboud Universiteit Nijmegen
- Dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers, universitair hoofddocent, faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg
- Dr. L. (Linze) Schaap, universitair hoofddocent faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Tilburg

Daarnaast is in dit hoofdstuk een referaat van mr. H.G. Warmelink betrokken. In dit referaat, welk deel uitmaakte van de 30<sup>e</sup> staatsrechtconferentie in 2003, gaat Warmelink in op de consequenties die een gekozen burgemeester kan hebben voor de verhoudingen tussen en binnen de verschillende organen van het huidige bestuursmodel. In die zin sluit deze bijdrage bijna naadloos aan bij de interviews met de bovenvermelde deskundigen.

### 6.2 Vraagstelling

Aan de geïnterviewde personen is het volgende voorgelegd:

“Op basis van het wetsvoorstel “Introductie gekozen burgemeester” heb ik de, naar mijn mening, meest relevante bevoegdheden geselecteerd die voor wat betreft de toekenning aan een bestuursorgaan een wijziging ondergaan ten opzichte van de huidige gang van zaken en daarmee (mogelijk) een wijziging in het (formeel) machtsevenwicht tot stand kunnen brengen tussen de raad, de burgemeester en de wethouders. Het betreft:

1. Benoeming en ontslag wethouders
  2. Vaststelling reglement van orde collegevergadering
  3. Benoeming en ontslag burgemeester
  4. Aanwijzing waarnemend burgemeester
  5. Benoeming gemeentesecretaris
  6. Leiding bij collegevorming
  7. Portefeuilleverdeling in college
  8. Vaststelling regels met betrekking tot de ambtelijke organisatie
  9. Benoeming ambtenaren.
- Is bovenvermelde opsomming naar uw mening compleet of mist u belangrijke veranderingen als gevolg van de invoering van een gekozen burgemeester conform het wetsvoorstel?
  - Bent u van mening dat de geselecteerde bevoegdheden van invloed zijn op de machtspositie van degene aan wie de bevoegdheid is toegekend?
  - Kunt u per bevoegdheid aangeven wat naar uw mening het gevolg is van de wijziging in de bevoegdheidstoedeling voor de (machts-)positie van de burgemeester ten opzichte van de raad en de wethouders.
  - Wat is uw mening in zijn algemeenheid voor wat betreft de gevolgen van de invoering van de gekozen burgemeester (conform het wetsvoorstel) voor de huidige (machts-)posities van de raad, de burgemeester en de wethouders?

- Bent u van mening dat de invoering van de gekozen burgemeester het primaat van de raad aantast? Zo ja, in welke mate?
- Welke argumenten zouden naar uw mening moeten leiden tot de invoering van een gekozen burgemeester, dan wel tot het handhaven van de huidige Kroonbenoeming, dan wel een andere wijze van benoeming rechtvaardigen?"

Op 18 en 25 april 2008 hebben de interviews met bovenvermelde personen plaatsgevonden, waarbij bovenvermelde vragen als leidraad voor het gesprek hebben gefungeerd. In bijlage 3 zijn de verslagen van de gesprekken integraal opgenomen.

### 6.3 Uitkomsten interviews

#### Algemeen.

De heer Dölle startte met een algemene opmerking ten aanzien van de gehanteerde bron van het onderzoeksobject. Hij merkte op dat het wetsvoorstel "Introductie gekozen burgemeester" weliswaar in november 2004 aan de Tweede Kamer is aangeboden maar uiteindelijk buiten behandeling is gebleven. Gezien de inhoud van het wetsvoorstel zou het naar zijn mening zeer waarschijnlijk zijn dat het voorstel uitvoerig zou zijn geamendeerd. Het voorliggende wetsvoorstel was, in de ogen van de heer Dölle althans, een juridisch monstroom, voortgekomen uit politieke compromissen.

Ook de heren Boogers en Schaap plaatsen een algemeen relativerende opmerking. Zij geven aan, dat het onderzoek zich bij uitsluiting richt op de wijziging in machtsposities als gevolg van de formele wijzigingen in de toekenning van (wettelijke) bevoegdheden. Machtspositie wordt echter verkregen uit een diversiteit aan factoren, waarvan de formele bevoegdheden slechts een onderdeel vormen.

Met betrekking tot de eerste interviewvraag geven alle betrokkenen aan dat de in het geding zijnde relevante (machtspositiesbepalende) formele bevoegdheden zoals die in het overzicht zijn opgenomen, naar hun mening en voorzover zij dat kunnen vaststellen, compleet zijn.

#### Wijziging in machtspositie als gevolg van gewijzigde bevoegdheden.

Ten aanzien van de vraag in welke mate de gewijzigde bevoegdheden bijdragen aan een vergroting van de machtspositie van de burgemeester ten opzichte van de raad en de wethouders kan worden geconcludeerd dat de geïnterviewden in overwegende mate tot een gelijkwaardige beoordeling komen.

De verkiezing van de burgemeester door de bevolking wordt door alle geïnterviewden gezien als de wijziging in de wetgeving die het meeste invloed heeft op de machtspositie van de burgemeester. Dat betreft overigens geen wijziging in bevoegdheden van de betrokken organen zelf.

Eerst in tweede instantie hebben de andere wetswijzigingen invloed op de machtspositie van de burgemeester, overigens in mindere mate dan de verkiezing zelf.

Het voordrachtsrecht voor de benoeming van de wethouders en de voordracht voor de benoeming van de gemeentesecretaris worden door alle gesprekspartners als belangrijke aanpassingen gezien die een positief effect hebben op de machtspositie van de burgemeester.

Ten aanzien van de overige bevoegdheden worden wisselende gevolgen toegedacht voor de machtspositie van de burgemeester. Variërend van een positief effect tot een neutraal effect. Het ontslagrecht van de raad heeft volgens de geïnterviewden een neutraal (1 respondent) tot een negatief effect (overige respondenten) op de machtspositie van de burgemeester.

Boogers en Schaap merken ten aanzien van de bevoegdheden nog op dat een aantal bevoegdheden in elkaar grijpen. De combinatie ervan kan de positie van de burgemeester een sterkere positie geven dan de enkele bevoegdheden dat kunnen.

### Gevolgen voor de positie (het hoofdschap) van de raad.

Alle geïnterviewden concluderen dat het hoofdschap van de raad door de invoering van de gekozen burgemeester wel wordt verzwakt, maar niet essentieel.

Dölle stelt vast dat het hoofdschap van de raad bepaalt wordt door een drietal elementen:

1. Het benoemen en ontslaan van de wethouders
2. Het budgetrecht
3. Het vaststellen van gemeentelijke verordeningen.

Het wetsvoorstel tast in ieder geval één van die drie elementen aan. Immers, de wethouders kunnen alleen nog maar benoemd worden op voordracht van de burgemeester.

Broeksteeg geeft aan dat het nog maar de vraag is of de verzwakte positie van de raad als problematisch moet worden aangemerkt.

Boogers en Schaap nuanceren het hoofdschap van de raad door aan te geven dat dit formeel wel het geval is, maar de feitelijke macht grotendeels bij het college ligt.

Voorts zijn zij van mening, dat het introduceren van een tweede direct gekozen orgaan binnen het gemeentelijk bestel het hoofdschap van de raad uitholt. Zij zien de directe kiezerslegitimatie als een belangrijk element van het hoofdschap.

Op basis van de introductie van een door de bevolking gekozen burgemeester kun je je afvragen of het hoofdschap van de raad niet uit de Grondwet moet worden gehaald. Zij zijn overigens van mening dat dat niet het geval zou moeten zijn aangezien die bepaling ook nog een zekere symbolische waarde vertegenwoordigt: de raad kan zich erop beroepen en heeft daarmee uiteindelijk ook het laatste woord.

Als positieve ontwikkeling ten aanzien van het hoofdschap van de raad zien zij dat een gekozen burgemeester met een eigen programma en eigen bevoegdheden de raad mogelijk minder als de huidige "stemmachine" van het college laat fungeren.

### Gevolgen voor de positie van de wethouders.

Zowel Dölle als Broeksteeg zijn van mening dat de positie van de wethouders met de invoering van de gekozen burgemeester conform het betrokken wetsvoorstel ernstig wordt aangetast.

De wethouders hebben van de drie betrokken gemeentelijke bestuursorganen als enige geen directe democratische legitimatie, aldus Broeksteeg. Bovendien kunnen zij, zo stelt hij, een speelbal worden tussen de raad (die hen benoemt en ontslaat) en de burgemeester (die het recht van voordracht heeft en de portefeuilleverdeling bepaalt).

Ook Dölle onderkent dat de wethouders verworden tot speelbal van de raad en de burgemeester. Weliswaar, zo stelt hij, hebben de wethouders in de huidige situatie geen eigenstandige positie als bestuursorgaan, maar hebben zij door het collegiale bestuur en hun "verwantschap" met de raad een stevige positie binnen het dagelijks bestuur.

Boogers en Schaap zijn minder pessimistisch ten aanzien van de positie van de wethouders onder het regime van een gekozen burgemeester. Zij zien wel verschuivingen door de rol van de gekozen burgemeester bij de collegevorming en de portefeuilleverdeling, maar zijn van mening dat de positie van de wethouders sterk afhankelijk is van de lokale omstandigheden en minder afhankelijk van de verdeling van bevoegdheden zoals die in het wetsvoorstel zijn voorzien. Van een depolitisering van wethouders zal in hun ogen geen sprake zijn.

### Standpunten ten aanzien de gekozen burgemeester.

Broeksteeg is van mening dat de ontwikkelde systematiek voor de invoering van een gekozen burgemeester hoofdzakelijk gebaseerd is op wijziging in bevoegdheden die het ambtelijk apparaat betreffen en nagenoeg niet inhoudelijke en bestuurlijke bevoegdheden omvatten. Door de gekozen systematiek ontloopt men de feitelijke keuze die gemaakt zou moeten worden: het al dan niet invoeren van een presidentieel stelsel waarbij de

burgemeester de lokale executieve is en de raad, naast zijn budgetrecht en het stellen van beleidskaders, zich met name als controlerend orgaan jegens het dagelijks bestuur opstelt. De door het toenmalige kabinet gekozen oplossing leidt in zijn ogen tot een vorm van systeemoverdraagbaarheid: een direct gekozen burgemeester in een collegiale bestuursvorm.

Indien voor een direct gekozen burgemeester wordt geopteerd, is Broeksteeg voorstander van een presidentieel stelsel waarbij de burgemeester “zijn” wethouders benoemt en ontslaat. Die wethouders krijgen daarmee een geheel andere positie dan nu het geval is. Zij functioneren in zo’n situatie als “Beigeortene”, zoals dat in de meeste Duitse deelstaten het geval is. Een situatie zoals in de Duitse deelstaat Hessen, waarbij een gekozen burgemeester functioneert in een collegiaal bestuur, staat hij niet voor.

In de Nederlandse situatie is, gezien onze cultuur en historie, een door de raad gekozen burgemeester meer voor de hand liggend. Een degelijke benoemingswijze sluit beter aan bij de huidige positie van de wethouders, ons systeem van collegiaal bestuur en de reeds bestaande invloed van de raad bij de burgemeestersbenoemingen.

Boogers en Schaap vinden een direct door de bevolking gekozen burgemeester in ieder geval een versterking van de democratie. Het daardoor aanwezig zijn van twee organen die hun legitimatie hebben verkregen van de inwoners achten zij niet problematisch. Zij verwijzen daarbij naar de situatie in de Duitse deelstaat Hessen, waar sprake is van collegiaal bestuur in een setting met een direct gekozen burgemeester. Die situatie heeft tot heden niet tot onoverkomelijke problemen geleid, aldus beide geïnterviewden.

Evenals Broeksteeg concludeert ook Dölle dat het kabinet met dit wetsvoorstel geen echte keuze voor een sterke burgemeester heeft durven te maken. Invoering van de voorgestelde variant zou in zijn ogen dan ook geen lang leven beschoren zijn, maar uiteindelijk doorgroeien naar het Angelsaksische model, dan wel terugvallen naar een verkiezing door de raad (afhankelijk van de politieke constellatie op dat moment).

Dölle heeft persoonlijk een duidelijke voorkeur voor handhaving van de huidige situatie waarbij de burgemeester materieel gezien door de raad wordt gekozen, maar de Kroon benoemd. Hij noemt drie argumenten ter onderbouwing van die stelling:

- Een Kroonbenoeming zorgt voor een ruimer rekruteringsveld waaruit een kandidaat kan worden gekozen.
- Politisering van de burgemeestersfunctie is niet gewenst vanwege zijn specifieke takenpakket, met name op het gebied van openbare orde en veiligheid.
- Handhaving van de bestaande rol van de Commissaris van de Koningin geeft een kwalitatieve impuls aan de invulling van het burgemeestersambt.

#### **6.4 Referaat H.G. Warmelink**

In de lijn van de in paragraaf 6.3 beschreven visies van deskundigen op het gebied van het openbaar bestuur wordt verwezen naar een referaat van H.G. Warmelink in het kader van de 30<sup>e</sup> staatsrechtconferentie op 12 december 2003 aan de Rijksuniversiteit Groningen<sup>58</sup>. Warmelink stelt hierin dat het introduceren van door het volk gekozen bestuurders verstrekende consequenties heeft voor de verhoudingen tussen en binnen de verschillende organen in het nu gehanteerde bestuursmodel<sup>59</sup>. Ten aanzien van het collegiaal bestuur stelt hij: “een versterking van de positie van de burgemeester ten opzichte van de wethouders staat haaks op de ontwikkeling die zich in de politieke praktijk op democratische gronden heeft voorgedaan. In een model waar de burgemeester “de sterke man/vrouw” is, zal het

---

<sup>58</sup> Warmelink, H.G.: “Gekozen bestuur: democratie op haar smalst”, in: “De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie”, uitgave naar aanleiding van de staatsrechtconferentie 2003, Kluwer. Deventer, 2004.

<sup>59</sup> Pagina 143/144.



collegialiteitsbeginsel moeilijk overeind kunnen blijven<sup>60</sup>. Ook hij constateert dat de positie van de wethouders in het beoogde nieuwe stelsel weinig aantrekkelijk zal zijn: zij vormen de buffer tussen de raad en de burgemeester, “maar daardoor ook de speelbal van hetzij de één, hetzij de ander”.

Voor wat betreft de positie van de raad geeft Warmelink aan dat een directe verkiezing van de burgemeester geen onmiddellijke gevolgen hoeft te hebben voor de mogelijkheden van de raad om het college en de burgemeester te controleren. Anders is het, aldus Warmelink, met de drukmiddelen waarover de raad beschikt in relatie tot het college en de burgemeester. Een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester is immers moeilijk te verenigen met de bevoegdheid van de raad om tussentijds een einde te maken aan diens aanstelling. Warmelink is van mening dat het bepaald niet uit te sluiten is dat de raad in de toekomst bij de collegevorming achter de feiten aan zal lopen omdat de gekozen burgemeester op zoek zal gaan naar kandidaat-wethouders die zich willen verbinden aan het verkiezingsprogramma van de burgemeester.

Warmelink besluit zijn referaat met de constatering dat de (democratische) winst die kan worden geboekt met de invoering van een gekozen bestuurder (minister-president of burgemeester) niet opweegt tegen het verlies. Het verlies dat naar zijn mening kan bestaan uit “de politiek-bestuurlijke dominantie van de executieve of uit het ontstaan van beginselloze, complexe en ondoorzichtige bestuurlijke verhoudingen”. Als kern van het probleem (van een direct gekozen executieve) ziet hij de samenballing van macht in één persoon in relatie tot de vraag of de volksvertegenwoordiging in staat zal zijn om tussentijds een einde te maken aan de uitoefening van die geconcentreerde macht.

## 6.5 Conclusies

Concluderend kan worden gesteld dat alle geïnterviewde experts van mening zijn dat de directe verkiezing van de burgemeester leidt tot een verschuiving in machtsverhoudingen tussen de drie gemeentelijke bestuursactoren in het voordeel van de burgemeester. Ook Warmelink trok in 2003 reeds deze conclusie.

De positie van de raad ten opzichte van de burgemeester verzwakt maar tast het hoofdschap van de raad niet in essentie aan, aldus de drie experts. Warmelink is daar in zijn referaat wat pessimistischer over. Hij voorziet door een directe verkiezing van de burgemeester (en met name door de daaruit voortvloeiende bevoegdheid van de burgemeester om zijn “eigen” wethouders te selecteren) dat het niet uit te sluiten is dat de raad achter de feiten aan zal lopen.

Met betrekking tot de positie van de wethouders wordt door een tweetal experts opgemerkt dat zij van mening zijn dat er sprake is van een ernstige verzwakking bij de invoering van een direct gekozen burgemeester. De wethouders komen naar hun mening terecht in een positie tussen enerzijds de gekozen raad, waarvan zij voor hun benoeming (en ontslag) afhankelijk zijn, en anderzijds de burgemeester, die hen dient voor te dragen voor benoeming en die (onder meer) gaat over de portefeuilleverdeling. Deze visie bevestigt hetgeen Warmelink in 2003 daarover geschreven heeft.

De andere twee experts zijn minder pessimistisch over de positie van de wethouders. Zij zijn van mening dat deze sterk situationeel bepaald wordt en door de voorgestelde wijziging in bevoegdheden nauwelijks wordt aangetast. De burgemeester verkrijgt weliswaar nieuwe bevoegdheden maar blijft afhankelijk van de medewerking van de raad. Bovendien blijft het uitgangspunt van collegiaal bestuur gehandhaafd.

Ten aanzien van de te maken keuze voor het al dan niet invoeren van een gekozen burgemeester lopen de meningen tussen de geïnterviewde experts nogal uiteen.

Broeksteeg is voorstander van de invoering van een direct door de bevolking gekozen burgemeester in een presidentieel stelsel waarbij de burgemeester de lokale executieve vormt en de wethouders als “Beigeortene” fungeren.

---

<sup>60</sup> Pagina 153.

Boogers en Schaap zijn vanuit het uitgangspunt van versterking van de democratie voorstander van een door de inwoners gekozen burgemeester maar wel met behoud van het collegiaal bestuur.

Dölle acht het gewenst dat de huidige situatie wordt gecontinueerd: de raad kiest materieel de burgemeester middels een voordracht aan de minister, maar de Kroon benoemt waardoor de burgemeester feitelijk zich boven de partijen kan opstellen.

Warmelink staat op het standpunt dat de democratische winst door een directe verkiezing niet opweegt tegen het verlies dat ontstaat door “de politiek-bestuurlijke dominantie van de executieve of uit het ontstaan van beginselloze complexe en ondoorzichtige bestuurlijke verhoudingen”.

Ergo, de experts zijn het in grote lijnen met elkaar eens over de gevolgen van de invoering van een gekozen burgemeester, maar die constatering leidt uiteindelijk tot zeer wisselende standpunten ten aanzien van het al dan niet invoeren van een gekozen burgemeester.

Ter verduidelijking zijn de standpunten van de verschillende deskundigen hierna nog eens in tabelvorm opgenomen:

Tabel 6.1: overzicht van standpunten deskundigen

|  | <b>Dölle</b>   | <b>Broeksteeg</b>                      | <b>Boogers/Schaap</b>   | <b>Warmelink</b>   |
|--|--|--|---|--|
| <b>Wijziging in machtspositie als gevolg van gewijzigde bevoegdheden</b> | Ja, met name op basis van de directe verkiezing van de burgemeester, de benoeming van de wethouders en de voordracht voor de benoeming van de secretaris | Idem                                   | Idem  | Niet bekend  |
| <b>Gevolgen voor hoofdschap raad</b>                                     | Slechts marginale verzwakking van de positie van de raad   | Idem, maar acht dat niet problematisch | Idem, maar constateren dat de feitelijke macht bij het college ligt         | Beperkte verzwakking van de positie van de raad, met name m.b.t. de drukmiddelen in relatie tot het college en de burgemeester |
| <b>Gevolgen voor positie wethouders</b>                                  | Wordt ernstig aangetast  | Idem                                   | Nauwelijks negatieve gevolgen voor positie wethouders                       | Positie wethouders wordt ernstig aangetast   |
| <b>Standpunt ten opzichte van gekozen burgemeester</b>                   | Handhaving Kroonbenoeming  | Invoering presidentieel stelsel        | Invoering direct gekozen burgemeester met handhaving van collegiaal bestuur | Geen voorstander van gekozen burgemeester vanwege te verwachten politiek-bestuurlijke dominantie van de executieve             |

## **HOOFDSTUK 7: CONCLUSIES**

### **7.1 Inleiding**

Alvorens in te gaan op de gestelde deelvragen en te komen tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag sta ik nog even kort stil bij wat de Memorie van Toelichting (MvT) bij het wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester zegt over de wijziging in machtsposities tussen raad, burgemeester en wethouders/college.

De MvT geeft expliciet aan dat het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad in stand blijft. “Anders dan thans het geval is”, aldus de MvT, “krijgt de raad te maken met een college waaraan de burgemeester politiek leiding geeft en de eenheid van het collegebeleid dient te bewaken”. Zowel de benoemingswijze van de wethouders (door de raad op voordracht van de burgemeester), de afhankelijkheid van het college ten opzichte van de raad voor de beschikbaarstelling van middelen als het feit dat de burgemeester door de raad kan worden ontslagen (weliswaar met een gekwalificeerde meerderheid) leiden er toe “dat de positie van de raad in de machtsbalans met het college uiteindelijk doorslaggevend is”. Samen met het gegeven dat de raad beschikt over alle formele bevoegdheden die nodig zijn om op goede wijze invulling te geven aan de controlerende en kaderstellende rol is het kabinet van mening dat voor aantasting van de positie van de raad niet hoeft te worden gevreesd.

Voor wat betreft de positie van de wethouders geeft de MvT aan dat de wethouders te maken krijgen met een burgemeester die hen vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid aanspreekt op de wijze waarop zij invulling geven aan hun taken. Uit het oogpunt van de individuele wethouder mag dat minder wenselijk lijken, zo zegt de MvT, maar het benadrukt en bevordert de collegialiteit van het bestuur.

Uit de uitkomsten van het gehouden veldonderzoek, de expertinterviews en de analyse van vergelijkend onderzoek in de Duitse deelstaten zal blijken of die stellingname van het kabinet vaste grond onder de voeten heeft, dan wel op drijfzand is gebaseerd.

### **7.2 Beantwoording deelvragen.**

De werking van het openbaar bestuur en de daaraan gekoppelde vraag wie het nou eigenlijk voor het zeggen heeft, is van essentieel belang voor het functioneren ervan. Alhoewel die machtsvraag zich uitstrekt over de totale samenleving en alle organisaties en instellingen die daarin actief zijn (zelfs binnen onze “hoeksteen van de samenleving”, het gezin), is die vraag met name voor de overheid van groot belang. Immers, de overheid bezit als enige instantie binnen de samenleving het geweldsmonopolie. Hetgeen inhoudt, dat de overheid als enige op een legale wijze de aan haar toegekende macht kan afdwingen. Dat kan zij in ultimo doen door straffen op te leggen. Geldboetes, en zelfs gijzeling kunnen worden ingezet om de burger in het gewenste gareel te krijgen.

In ons, op democratie gebaseerd rechtssysteem is er voor gekozen om de ultieme macht neer te leggen bij organen die hun legitimiteit rechtstreeks van de bevolking hebben ontvangen: gekozen politici en bestuurders. Ook zij worden echter weer gecontroleerd, en wel door de rechterlijke macht, die toetst of de besluiten van die gekozen organen niet in strijd zijn met de wet of het recht, zoals vastgelegd in nationale en internationale wetten en verdragen.

Deze scriptie gaat over de machtsverhoudingen binnen het gemeentelijke openbaar bestuur. In het bijzonder over de machtsverhoudingen tussen de drie belangrijkste gemeentelijke bestuursactoren: de raad, de burgemeester en de wethouders. De gemeenteraad kan

worden aangemerkt als het hoogste gemeentelijke bestuursorgaan. Zij ontleent als enige actor haar bestaansrecht aan een directe verkiezing door de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente. Zij wordt dus niet alleen gecontroleerd door de rechterlijke macht, doch ook door de burgers die de lokale samenleving vormen. Een stelsel van representatieve democratie.

Deze situatie leidt tot een bepaalde mate van machtsbalans tussen de bestuurlijke actoren. Hoe die balans uiteindelijk wordt bereikt is vanzelfsprekend afhankelijk van een veelheid aan factoren. Factoren die van "buitenaf" worden of zijn bepaald, zoals de toekenning van wettelijke bevoegdheden, maar ook de reputatie die aan bepaalde functies zijn verbonden en binnen de personen in kwestie gelegen factoren, zoals kennis, kunde, charisma en "natuurlijk" gezag.

In deze scriptie wordt getracht een beeld te vormen van wat de wijziging in de formele machtstoedeling voor een gevolg heeft voor de machtsverhoudingen tussen de drie reeds genoemde bestuursactoren. Met name wat dat betekent voor het hoofdschap van de raad en de positie van de wethouders. Wat de mogelijke gevolgen zijn bij de invoering van een direct gekozen burgemeester in Nederland voor de reputatie van de verschillende bestuurlijke actoren is moeilijk te onderzoeken. Er zijn immers geen feitelijke ervaringsgegevens daarover beschikbaar. Hooguit zou er sprake kunnen zijn van verwachtingen ten aanzien van de reputatie. Vanzelfsprekend kunnen ook de binnen de personen gelegen factoren niet als onderzoeksobject worden genomen omdat deze in alle situaties van toepassing zijn en deze niet kunnen worden geëxtrapoleerd naar een nog niet bestaande situatie.

Onderzoek naar wijzigingen in machtsverhoudingen zal vooraf dienen te worden gegaan door het definiëren van wat onder macht verstaan wordt. Er zijn vele definiëringen mogelijk, maar in het kader van deze scriptie wordt aangesloten bij de definitie zoals die door Kuypers (1973) is gehanteerd: "macht is het vermogen om invloed uit te oefenen".

De vervolgvraag is welke bronnen kunnen worden genoemd waaruit macht als vermogen kan worden gegenereerd. Ook hier zijn verschillende categorisering voor handen. Gekozen is voor de categorisering van Berveling (1994). Hij onderscheidt als machtsbronnen: beslistmacht, expertise, tijd, steun en reputatie. Deze scriptie beperkt zich in hoofdzaak tot de categorie beslistmacht; macht die wordt afgeleid van de bevoegdheid om beslissingen te kunnen nemen. Wetgeving in zijn algemeenheid kan onder deze categorie worden ondergebracht. Onderwerp van het onderhavige onderzoek is het wetsvoorstel "Introductie gekozen burgemeester", zoals die in 2004 aangeboden is aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Centraal daarbij staan de beoogde wijzigingen in de Gemeentewet met betrekking tot de toedeling van bevoegdheden aan de verschillende gemeentelijke bestuursorganen.

Een derde aspect, naast de begrippen macht en machtsbronnen, betreft de wijze waarop machtsonderzoek plaatsvindt. Uit de verschillende gangbare methoden van invloedsanalyse wordt voor deze scriptie de positiemethode als meest voor de hand liggend aangemerkt.

Voor wat betreft de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksmethode kan voor wat betreft de positiemethode worden opgemerkt dat de betrouwbaarheid hoog is, maar de validiteit (geldigheid) laag. Ter compensatie van die lage validiteit is er voor gekozen om, naast een analyse van vergelijkend onderzoek naar de invoering van een gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten de, aanvullend onderzoek te doen naar een wetvergelijking tussen het bestaande en het beoogde nieuwe wettelijke kader, een enquête onder lokale bestuurders en (top-)ambtenaren, alsmede interviews met deskundigen.

De eerste onderzoeksactiviteit naar de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag betref de analyse van in de afgelopen jaren gepleegd onderzoek naar de gevolgen van de invoering van een direct door de bevolking gekozen burgemeester in de Duitse deelstaten.

Vanzelfsprekend kunnen de uitkomsten van dergelijk onderzoek niet zonder meer naar de Nederlandse situatie worden gepolariseerd. Staatsrechtelijke en culturele verschillen zijn van dien aard dat de nodige voorbehouden dienen te worden gemaakt bij een vergelijking tussen

Nederland en Duitsland. Desalniettemin is het voor de hand liggend dat de ervaringen in de Duitse deelstaten in ieder geval voor een deel ook op de Nederlandse situatie kunnen worden geprojecteerd. Met name de Duitse deelstaat Hessen biedt interessant vergelijkingsmateriaal aangezien daar binnen het college van burgemeester en wethouders, als enige Duitse deelstaat, het collegiaal bestuur als uitgangspunt wordt gehanteerd en het daardoor het meest vergelijkbaar is met het lokaal bestuur in Nederland.

Daarnaast biedt Duits onderzoek naar machtsverhoudingen (Büß en Holtkamp) een uitstekende methodiek om toe te passen op de Nederlandse situatie. Als tekortkoming in de door beide onderzoekers gehanteerde methodieken kan worden aangemerkt het ontbreken van weging in de gehanteerde machtsfactoren.

Uit de verschillende onderzoeken kan worden opgemaakt dat in het merendeel van de Duitse deelstaten sprake is van een machtsoverwicht van de burgemeester ten opzichte van de raad. Nuances daarin worden gevormd door, onder meer, het gegeven of de burgemeester al dan niet voorzitter is van de raad en of er sprake is van wel of geen collegiaal bestuur. Met name dat laatste maakt de deelstaat Hessen als enige enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. In die zin kan Hessen fungeren als vergelijkingsbasis voor een (mogelijk) toekomstige Nederlandse situatie. Maar, zo merken de onderzoekers van het Centre for Local Democracy (2003) op, er zijn ook wezenlijke verschillen. Zo is de burgemeester in Hessen geen voorzitter van de raad (hetgeen als een belangrijke machtsfactor ten gunste van de burgemeester kan worden aangemerkt), zijn er twee soorten wethouders (bezoldigde en onbezoldigde) en heeft het college geen eigen programma.

Uit de onderzoeken van Büß en Holtkamp mag worden geconcludeerd dat er in de deelstaat Hessen sprake is van een overwegend machtsoverwicht bij het volksvertegenwoordigend orgaan (de raad). Met name het uitgangspunt van collegiaal bestuur leidt er toe dat de burgemeester in die situatie afhankelijk(er) is van de door de raad benoemde wethouders. Daarentegen constateren Van der Kolk en Vetter (2004) dat zelfs in die situatie er nog sprake is van een lagere rangorde voor de wethouders ten opzichte van de burgemeester. Dat heeft voor een deel weer te maken met het weinig gepolitiseerde karakter van de Duitse gemeentepolitiek.

Algeheel concluderend kan op basis van de analyse van onderzoek naar de gevolgen van de invoering van een gekozen burgemeester in Duitsland niet worden geconcludeerd dat op basis van sec de verkiezing van die functionaris er sprake zal leiden tot een significante machtsstename ten gunste van de burgemeester. Slechts indien het uitgangspunt van collegiaal bestuur zou worden verlaten en de invloed van de burgemeester op de benoeming van de wethouders van overwegende aard zou zijn, mag worden verwacht dat er wel sprake zal zijn van een significante toename van de macht van de burgemeester ten opzichte van de raad. Aangezien het wetsvoorstel "Introductie gekozen burgemeester" daar niet in voorzag, wordt die situatie in het voorliggende onderzoek niet relevant geacht.

De volgende stap in het onderzoek is het duiden van het wettelijke kader. Het hoofdschap van de raad is vastgelegd in artikel 125 van de Grondwet. Een nadere uitwerking van dit hoofdschap vindt plaats in de Gemeentewet. Met name in artikel 127 wordt dit hoofdschap concreet gemaakt door te stellen dat de "regeling inzake de huishouding van de gemeente" tot de bevoegdheid van de raad behoort. Wat tot de huishouding van de gemeente mag worden gerekend is niet geheel wettelijk afgekaderd, maar in grote lijnen betreft dat alles wat met de openbare ruimte, openbare orde en veiligheid te maken heeft.

Zoals reeds opgemerkt behelst het toenmalige wetsvoorstel "Introductie gekozen burgemeester" een wijziging van de Gemeentewet inzake de bevoegdheidstoekenning aan gemeentelijke bestuursorganen en een wijziging van de Kieswet voor wat betreft de wijze van verkiezing van de gekozen burgemeester.

Uit de veelheid aan wijzigingsvoorstellen is een selectie gemaakt van een negental bevoegdheden die als relevante machtsfactor kunnen worden aangemerkt in het kader van een onderzoek naar de mogelijke verandering in machtsverhoudingen tussen de

gemeentelijke bestuursorganen. Deze geselecteerde bevoegdheden hebben als basis gediend voor de enquête en de interviews.

Middels een enquête is getracht een beeld te vormen van de gevolgen voor de bestaande machtsverhoudingen na wijziging van de geselecteerde bevoegdheden. Aangezien aangenomen mag worden dat niet alle bevoegdheden evenveel gewicht in de schaal leggen voor wat betreft het genereren van macht, is tevens getracht een zekere mate van gewicht toe te kennen aan de geselecteerde machtsfactoren.

Na de als zodanig toegepaste weging kan worden geconcludeerd, dat de door de respondenten als belangrijkste aangemerkte bevoegdheden (benoeming en ontslag van de burgemeester) weinig of zelfs een negatieve invloed hebben op de macht van de burgemeester ten opzichte van de raad. Met betrekking tot de drie daaropvolgende meest belangrijk geachte bevoegdheden (benoeming en ontslag wethouders, leiding over collegevorming en de portefeuilleverdeling in het college) kan worden geconcludeerd dat deze volgens de respondenten wel leiden tot een toename tot zelfs sterke toename van de macht van de burgemeester.

Deze uitkomst komt in redelijke mate overeen met het antwoord op de vraag welke invloed de invoering van een gekozen burgemeester heeft op het hoofdschap van de raad. Bijna driekwart van de respondenten geeft aan dat dit een negatieve invloed heeft op het hoofdschap.

Gerelateerd aan de vraag met betrekking tot de voorkeur voor de benoemingswijze van de burgemeester, kan ook hier weer een zekere mate van consistentie worden geconstateerd. Een ruime meerderheid van de respondenten geeft aan een voorkeur te hebben voor handhaving van de huidige Kroonbenoeming. Opgeteld met de groep die een voorkeur heeft voor een door de raad gekozen burgemeester is zelfs bijna 90% van alle respondenten voorstander van de huidige benoemingswijze, dan wel de daaraan als logisch gevolg daarop te verkiezen benoemingswijze door de raad.

Als belangrijke relativisering met betrekking tot de gehanteerde methodiek kan worden opgemerkt dat de analyse van relevante bevoegdheden zich heeft beperkt tot die bevoegdheden die aan wijziging onderhevig zouden zijn. Echter, belangrijke bevoegdheden zoals de verordenende bevoegdheid en het budgetrecht zijn buiten beschouwing gebleven, terwijl die in absolute zin veel macht verschaffen aan het orgaan dat die bevoegdheden bezit (in casu, de raad).

Ter verifiëring van de gekozen onderzoekssystematiek, maar ook ter verkrijging van aanvullende data voor de beantwoording van de onderzoeksvraag, heeft tenslotte een drietal interviews plaatsgevonden met deskundigen op het gebied van het lokaal openbaar bestuur. In de eerste plaats werden door alle geïnterviewden de geselecteerde bevoegdheden onderkend die als relevant zijn aangemerkt voor de wijziging in machtsverhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursactoren.

De uitkomst van de enquête onder de bestuurders en (top-)ambtenaren van de gemeenten in Noord-Holland-Noord wordt door de geïnterviewde deskundigen bevestigd. Ook zij geven aan van mening te zijn dat een directe verkiezing van de burgemeester leidt tot een verschuiving in de machtsverhoudingen. Die verschuiving doet zich overigens naar hun mening in positieve zin voor ten aanzien van de positie van de burgemeester en in negatieve zin met betrekking tot de positie van de wethouders. Dat laatste wordt overigens slechts door de helft (Dölle en Broeksteeg) van de ondervraagde deskundigen beaamd. De andere twee (Boogers en Schaap) geven aan dat er voor de wethouders weinig veranderd aangezien de burgemeester sterk afhankelijk blijft van de raad en het uitgangspunt van collegiaal bestuur gehandhaafd blijft. Overigens is ook Warmelink (waarvan een referaat in de beschouwingen is meegenomen) van mening dat er een voor de wethouders weinig aantrekkelijk perspectief ontstaat bij de invoering van een direct gekozen burgemeester.

De deskundigen geven voorts aan dat ook de positie van de raad verzwakt, maar dat dit niet leidt tot een ernstige aantasting van het hoofdschap van de raad.

Interessant is, dat de meningen over de benoemingswijze van de burgemeester sterk uiteenlopen. Deze variëren van handhaving van de huidige Kroonbenoeming (Dölle), rechtstreekse verkiezing met behoud van het collegiaal bestuur (Boogers en Schaap) tot rechtstreekse verkiezing met een presidentieel stelsel. Opvallend is dat geen van de deskundigen zich uitspreekt voor een benoeming/verkiezing door de raad. Wel gaf Broeksteeg aan dat binnen de Nederlandse politieke cultuur een verkiezing door de raad het meest voor de hand liggend is als opvolger van de Kroonbenoeming.

### **7.3 Beantwoording centrale onderzoeksvraag**

Al het voorgaande overziend, kan ten aanzien van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag het volgende worden opgemerkt.

Deze vraag luidde: “Welke gevolgen heeft de invoering van een direct gekozen burgemeester voor de (formele) machtsverhoudingen tussen de drie gemeentelijke bestuursactoren (raad, burgemeester en wethouders) en welke gevolgen heeft dat in het bijzonder voor het hoofdschap van de raad en de positie van de wethouders?”.

De formele gevolgen kunnen worden gevat in het bij wet wijzigen van een aantal bevoegdheden zoals die aan de burgemeester worden toegekend, alsmede de wettelijke bepaling dat de burgemeester in het vervolg direct door de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente kan worden verkozen, maar overigens door de raad kan worden ontslagen.

Na selectie van de meest in dit kader relevante bevoegdheden kan worden geconcludeerd dat deze slechts in beperkte mate zullen leiden tot een machtstoename bij de burgemeester ten opzichte van de raad. Het hoofdschap van de raad blijft daarmee onaangetaast. De afhankelijkheid van de direct gekozen burgemeester ten aanzien van de raad is van dien aard, dat zijn rechtstreekse verkiezing daar nauwelijks in termen van macht iets aan zal toevoegen. Het uitgangspunt van collegiaal bestuur, de benoeming van de wethouders door de raad (weliswaar op voordracht van de burgemeester) en de mogelijkheid voor de raad om de burgemeester te ontslaan (al is dat met een tweederde meerderheid), leiden er toe dat er geen significante toename van machtselementen ten gunste van de burgemeester plaatsvindt.

Ten aanzien van de positie van de wethouders kan wel een duidelijke verandering worden verwacht, indien de gekozen burgemeester, conform het toenmalige wetsvoorstel zou worden geïntroduceerd. De wethouder zou in een positie tussen de raad en de burgemeester terecht komen, waarbij er sprake is van afhankelijkheid jegens beide partijen. Ten opzichte van de raad omdat deze hem dient te benoemen en hem kan ontslaan en ten aanzien van de burgemeester omdat deze hem moet voordragen voor benoeming, maar ook de portefeuilleverdeling in het college bepaalt en tevens een leidinggevende rol vervult bij de collegevorming als zodanig. De huidige sterke positie van de wethouder zal dan ook in een geheel ander daglicht komen te staan, niet in het minste omdat ook de burgemeester de meest bepalende factor wordt ten aanzien van de ambtelijke organisatie (welke overigens bij de gehouden enquête nauwelijks als een relevante machtsfactor wordt aangemerkt).

### **7.4 Slotconclusie**

Doel van dit onderzoek is te bezien of op basis van voorgenomen wetgeving (die inmiddels naar de spreekwoordelijke prullenbak is verwezen), een enquête onder bestuurders en (top-)ambtenaren van de regio Noord-Holland-Noord, interviews met deskundigen en analyse van onderzoek naar de gevolgen van invoering van de gekozen burgemeester in Duitsland, gezaghebbende uitspraken kunnen worden gedaan over de gevolgen voor de machtsverhoudingen tussen gemeenteraad, burgemeester en wethouders bij invoering van een door de bevolking gekozen burgemeester in Nederland. Een situatie die zich weliswaar niet heeft voorgedaan (en dus niet door empirisch onderzoek kan worden ondersteund), maar waarvan wel kan worden verwacht dat dit onderwerp vroeger of later opnieuw op de politieke agenda zal worden geplaatst.

Natuurlijk zal op dat moment niet het toenmalige wetsvoorstel onverkort op de burelen terecht komen (zie ook interview met toenmalig Eerste Kamerlid Alfons Dölle) . Toch kan het in de periode 2003-2004 daaromtrent gevoerde traject een zinvolle bijdrage leveren aan een nieuwe discussie. En wellicht kan dan ook dit onderzoek daar een heel bescheiden rol in vervullen (.....).

Het in paragraaf 7.3 gegeven antwoord op de centrale onderzoeksvraag leidt tot de conclusie dat de toentertijd voorgenomen invoering van een gekozen burgemeester conform het wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester de feitelijke (machts-)positie van de burgemeester nauwelijks zal veranderen. Verkiezing van de burgemeester door de bevolking in die constellatie lijkt daarmee te verworden tot een soortement “beautycontest”, waarbij uiteindelijk de wethouders het gelag betalen. De burger krijgt weliswaar overwegende invloed op de persoon die het burgemeesterschap gaat vervullen, maar deze kan met de hem ten dienste staande bevoegdheden nauwelijks invulling geven aan dat directe mandaat van die burger. Uiteindelijk is en blijft hij afhankelijk van de ruimte die de raad hem biedt om invulling te geven aan een “eigen” verkiezingsprogramma. Het hoofdschap van de raad blijft onverkort gehandhaafd, maar de positie van de wethouders zou met het toenmalige wetsvoorstel aanzienlijk aan kracht inboeten.

Dat bovenstaande conclusies met de nodige mitsen en maren dienen te worden beschouwd, is reeds eerder in deze scriptie naar voren gebracht.

Machtspositie wordt nu eenmaal niet alleen verkregen vanuit beslistmacht, maar is ook mede gebaseerd op kennis, tijd, steun en reputatie. In hoeverre een directe verkiezing van de burgemeester diens huidige reputatie significant veranderd is in dit onderzoek niet aan de orde geweest. Hetgeen mij brengt op de opmerking dat een dergelijke vraag wel relevant is bij een beslissing over het al dan niet invoeren van een direct gekozen burgemeester. Immers, uitgaande van de huidige reputatie van het burgemeestersambt (boven de partijen, onafhankelijk, “burgervader”) kan men zich de vraag stellen of bij een directe verkiezing die onafhankelijkheid/onpartijdigheid nog wel blijft gehandhaafd. Gaan we dan naar een veel meer gepolitiseerd burgemeestersambt, waarbij de burgemeester zijn eigen programma heeft, maar daarbij ook zijn eigen achterban (kiezers)? Dit zou een interessant thema zijn voor vervolgonderzoek.

Afsluitend kan ik niet anders dan constateren dat het “Haagse circuit” er wederom uitstekend in geslaagd is om een uitgedroogd voorstel te presenteren dat voor het oog wellicht tegemoet komt aan de vele (politieke) wensen die er ten aanzien van dit issue leefden, maar in zijn uitwerking leidt tot de bekende “vlees noch vis”-kwalificatie. Met andere woorden: wel een “democratisch” gekozen burgemeester, maar verder mag er toch niet al te veel veranderen. De voorspelling van Dölle, dat dit voorstel nooit ongeschonden door de Kamer zou zijn gekomen, berust mijns inziens dan ook zeker niet op drijfzand.

Met Broeksteeg ben ik dan ook van mening, dat, wil een direct gekozen burgemeester ook daadwerkelijk zoden aan de dijk willen zetten, de invoering van een presidentieel stelsel het meest voor de hand liggend is. Het “natuurlijke” hoofdschap van de raad komt daarmee weliswaar op de tocht te staan, de raad zal haar macht, méér dan nu, moeten delen met de lokale executieve, maar er is dan wel sprake van een burgemeester die ergens over gaat en daar dan ook verantwoording over kan afleggen aan de burgers door wie hij is verkozen. Kiest men niet voor een dergelijk presidentieel stelsel, dan zal verkiezing door de raad het meest voor de hand liggend zijn omdat dat het beste aansluit bij de huidige gang van zaken. Daarmee wordt overigens ook de onafhankelijke positie van de huidige (door de Kroon benoemde) burgemeester ter discussie gesteld. Ik vraag mij af of de Nederlandse burgers dat beoogd hebben bij het invullen van het formulier over het al dan niet rechtstreeks kiezen van een burgemeester.

Het antwoord op de vraag of de stellingname in de Memorie van Toelichting zoals die in paragraaf 7.1 is opgenomen, vaste grond onder de voeten heeft, dan wel gebaseerd is op drijfzand, kan dan ook worden beantwoord met “vaste grond”.



Met betrekking tot de argumenten die het Kabinet heeft genoemd als motivering voor de invoering van een door de bevolking gekozen burgemeester<sup>61</sup>, is echter voorbijgegaan aan de lokale politieke praktijk en heeft men zich teveel gericht op een theoretisch concept, waarbij er geen echte keuzes zijn gemaakt maar iedereen tevreden moest worden gehouden. Uit het oogpunt van het verkrijgen van een (tweederde) meerderheid in de beide Kamers (bij de noodzakelijke Grondwetswijziging) is dat misschien wel begrijpelijk, maar uit het oogpunt van werkelijke bestuurlijke vernieuwing weinig effectief. Nog afgezien van de vraag of het huidige Nederlandse stelsel wel zo slecht is als het Kabinet ons heeft willen doen geloven. Uit een notitie van een groep burgemeesters blijkt, dat door de voorgenomen positiewijziging het gezag van de burgemeester wellicht eerder bedreigd dan bevorderd wordt. Ten aanzien van het huidige maatschappelijke en politiek-bestuurlijke gezag is er weinig te winnen en veel te verliezen, aldus de burgemeesters<sup>62</sup>. De Raad voor het Openbaar bestuur (ROB) en de Raad van State hebben in hun zienswijze bij het wetsvoorstel toentertijd opgemerkt: voor welk probleem is de gekozen burgemeester nu eigenlijk een oplossing?

---

<sup>61</sup> Zie paragraaf 1.2

<sup>62</sup> Alssema, J.D. e.a.: "Burgemeester, een vak apart", uitgave van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), maart 2004.

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Andeweg, Rudy e.a.: “Burgemeester tussen bevolking en bestuur”, projectgroep Democratie en Bestuurlijke Vernieuwing, deelrapport inzake de aanstellingswijze van de burgemeester ten behoeve van een ledenraadpleging binnen de Partij van de Arbeid, juni 2004.
- Broeksteeg, Hansko: “De direct gekozen burgemeester in Duitsland: de staatsrechtelijke verhouding tussen burgemeester, raad en wethouders in zeven Duitse deelstaten”, SDU Uitgevers, 2007.
- Broeksteeg, mr. J.L.W.: “De staatsrechtelijke positie van de wethouder in Duitsland, speelbal tussen raad en direct gekozen burgemeester?”; in: de Gemeentestem, no.7283, 3 november 2007, 157<sup>e</sup> jaargang.
- Büß, Annette: “Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung”; Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden; 2002.
- Cachet, A.; Daemen, H.H.F.M.; Noppe, R.M.; Ringeling, A.B.; Schaap, L.: “Buitenlandse burgemeesters bekeken”, Centre for Lokal Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Denters, B., Kolk, H. van der e.a.: “Aan het hoofd van de gemeente staat.... , een onderzoek naar de werking van het formele gemeentelijke bestuursmodel ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie”.
- Denters, S.A.H. en Kolk, H. van der: “De raad als randverschijnsel”, Bestuurskunde, maart 2000, jaargang 9, nummer 2, p.67-75.
- Derksen, W.: “Macht in de gemeente – Beleidsanalyse als vorm van machtsonderzoek”; Kobra, Amsterdam 1985.
- Derksen, W.: “Macht en besluitvorming”. In: Derksen, W. en Korsten, A.F.A. ed., “Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde”, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1989.
- Elzinga, Prof. Mr. D.J. e.a.: “Rapport van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie”, 17 januari 2000.
- Elzinga, Prof. Mr. D.J.: “Gekozen burgemeester heeft een zeer zwak fundament”, Gemeentestem, no.7208, jrg.154, 22 mei 2004.
- Elzinga, Prof. Mr. D.J.: “De wethouder is geen hulpsint”; in: Binnenlands Bestuur, 23 november 2007.
- Frerichs, Remco: “Aangenaam, de burgemeester”, rapport ten behoeve van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 29 september 1999.
- Gaastra MPA, Mr. A.F. en Zijlstra, Mr. S.E. (redactie): “Handboek Bestuurlijk organisatierecht”, faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Hondt, Maurice de: Peiling voor Stem van Nederland inzake een direct gekozen burgemeester, 2004.
- Huberts, L. en J. Kleinnijenhuis (red.): “Methoden van invloedsanalyse”; 1994.
- Kolk, Henk van der en Vetter, Angelika: “Als burgemeester in Duitsland, ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten”, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, september 2004.
- Kolk, Dr. Henk van der.; Vetter, Dr. Angelika. en Denters, Prof. Dr. Bas: “Direct gekozen burgemeesters in Duitsland, een onderzoek naar de verkiezing, de institutionele positie en de feitelijke rol van burgemeesters in Baden-Wurtemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg en Thüringen”, Universiteit Twente en University of Stuttgart, januari-april 2004 (in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: “Verkennde notitie invoering direct gekozen burgemeester”, 2 januari 2003.

- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties: “Wetsvoorstel en Memorie van Toelichting inzake introductie gekozen burgemeester en verkiezing gekozen burgemeester”, Kamerstukken 29864 en 29865, vergaderjaar 2004-2005 Tweede Kamer.
- Ministers van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties: “Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester”, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 26 september 2003.
- N.G.B.: “Burgemeester, een vak apart”, publicatie van een manifest van een groep van burgemeesters in het kader van het opleidingsprogramma van het NGB, maart 2004.
- Pfeffer, Jeffrey: “Power in organizations”; Pitman Publishing Inc., Marshfield Massachusetts; 1981.
- Ridder, Ko de: “Het debat over de gekozen burgemeester”; in: Openbaar Bestuur, december 2005, p.25-29
- Schulenburg, Dr. K.: “Die Einführung des direkt gewählten Bürgermeisters in Nordrhein-Westfalen”, Gemeentestem no.7223, p.63-66, 155<sup>e</sup> jrg., 12 februari 2005.
- Stokman, F.N.: “Besluitvormingsmodellen binnen beleidsmodellen”.
- Tops, Pieter: “Moderne regenten, over lokale democratie”, Uitgeverij Atlas-Antwerpen/Amsterdam, 1994.
- Vries, Mr. J. de: “De gekozen burgemeester en zijn (gebrekkige) bevoegdheden”, Gemeentestem, no. 7223, jrg.155, 12 februari 2005.
- Warmelink, Mr. H.G.: “Gekozen bestuur: democratie op haar smalst”; in: publicatie naar aanleiding van de staatsrechtconferentie 2003 “De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie”, onder redactie van prof.mr. J.W.M. Engels en mr. M. Nap; Kluwer, 2004.
- Zee, Foeke van der: “De enquête, het maken van een goede vragenlijst”, BMOOO, Groningen, 2007.

## **BIJLAGE 1: overzicht van bevoegdheidstoedeling in Gemeentewet aan gemeentelijke bestuursorganen.**

### Bevoegdheden van de raad.

In hoofdstuk IX van de Gemeentewet ("De bevoegdheid van de raad"), artikelen 147 t/m 158 worden de bevoegdheden van de raad geduid.

Belangrijke, in relatie tot het begrip machtsfactor, bevoegdheden zijn:

- Artikel 147: het vaststellen van verordeningen (algemeen geldende regels);
- Artikel 154: het stellen van straffen op het niet naleven van verordeningen;
- Artikel 155a: het instellen van onderzoek naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur.

Andere in de Gemeentewet aan de raad toegekende van belang zijnde bevoegdheden betreffen:

- Artikel 35 en 49 Gemeentewet: benoeming en (gedwongen) ontslag van wethouders.
- Artikel 61: het doen van een aanbeveling van twee personen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de benoeming van de burgemeester.
- Artikel 61a: het doen van een aanbeveling aan de minister met betrekking tot de herbenoeming van de burgemeester.
- Artikel 81a/81oa: het instellen van een rekenkamer, respectievelijk een rekenkamerfunctie.
- Artikel 81q/81w: het benoemen van een gemeentelijke ombudsman/ombudscommissie;
- Artikel 191: het vaststellen van de begroting (budgetrecht);
- Artikel 198: het vaststellen van de jaarrekening en het jaarverslag;
- Artikel 212/213: vaststellen van uitgangspunten voor het financiële beleid, respectievelijk het vaststellen van regels voor controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie;
- Artikel 216: het instellen, wijzigen of afschaffen van gemeentelijke belastingen.

### Bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders.

Hoofdstuk X, artikelen 160 tot en met 169, meldt de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders.

De belangrijkste bevoegdheden van het college worden opgesomd in artikel 160 Gemeentewet: het gaat daarbij met name om de navolgende bevoegdheden:

- Het voeren van het dagelijks bestuur van de gemeente (voorzover bij of krachtens de wet niet aan de raad of de burgemeester toegekend);
- De voorbereiding en uitvoering van beslissingen van de raad;
- Het stellen van regels met betrekking tot de ambtelijke organisatie<sup>63</sup>;
- Het benoemen, schorsen en ontslaan van gemeentelijke ambtenaren<sup>64</sup>;
- Het nemen van besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen<sup>65</sup>;
- Het nemen van besluiten tot het voeren van rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures.

Naast de in hoofdstuk X ("De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders") opgenomen bevoegdheden, kan artikel 125 nog worden vermeld. Het betreft de bevoegdheid tot de toepassing van bestuursdwang.

### Bevoegdheden van de burgemeester.

<sup>63</sup> Met uitzondering van de organisatie van de griffie: dat is een bevoegdheid van de raad.

<sup>64</sup> Met uitzondering van de griffieambtenaren: hiervan ligt het bevoegd gezag bij de raad.

<sup>65</sup> Bijvoorbeeld het kopen of verkopen van onroerend goed; althans voorzover binnen de door de raad gestelde regels met betrekking tot de daaraan verbonden budgettaire consequenties.

Hoofdstuk XI, artikelen 170 tot en met 180 gaat in op de bevoegdheden van de burgemeester.

De navolgende bevoegdheden kunnen als relevante machtsfactor worden aangemerkt:

- Artikel 172 en 173: belast met de handhaving van de openbare orde en het opperbevel bij brand en ongevallen (voorzover de brandweer daarbij een taak heeft);
- Artikel 174 t/m 176a: bevoegdheden tot het geven van bevelen aangaande de bescherming van veiligheid en gezondheid (waaronder het zogenaamde “noodbevel”: artikel 175).

Daarnaast zijn de volgende bepalingen in de Gemeentewet van belang:

- Artikel 9: de burgemeester is voorzitter van de raad;
- Artikel 34: de burgemeester is voorzitter van het college van burgemeester en wethouders;

**BIJLAGE 2: Wijzingen in de Gemeentewet als gevolg van de wet “Introductie gekozen burgemeester”.**

Wijzigingen van de Gemeentewet in verband met de introductie van de rechtstreeks gekozen burgemeester (ontleend aan de Wet introductie gekozen burgemeester, Artikel I).

Indien er sprake is van wijziging van passages/delen van de oude wetgeving, worden die passages in de tweede kolom (OUD) cursief aangegeven. Aanpassingen in de nieuwe wetgeving ten opzichte van de oude wetgeving, dan wel nieuwe passages/regels worden in de derde kolom (NIEUW) onderstreept aangegeven.

|            | <b>OUD</b>   | <b>NIEUW (___)</b>   |
|------------|--|--|
|            | <b><i>Titel II De inrichting en samenstelling van het gemeentebestuur</i></b>  |  |
|            | <b><i>Hoofdstuk III Het college van burgemeester en wethouders.</i></b>  |  |
| Artikel 35 | 1. De raad benoemt de wethouders.<br>2. De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen. Hij wordt alsdan in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken.  | De raad benoemt de wethouders <u>op voordracht van de burgemeester</u> .   |
| Art.36     | 2. In gemeenten waar het wethouderschap een volledige betrekking is kan de raad besluiten dat een of meer van die betrekkingen in deeltijd worden uitgeoefend.<br>4. Indien het tweede lid toepassing vindt, stelt de raad bij de benoeming van de wethouders de tijdsbestedingnorm van elke wethouder vast.   | 2. In gemeenten waar het wethouderschap een volledige betrekking is kan de raad <u>op voorstel van de burgemeester</u> besluiten dat een of meer van die betrekkingen in deeltijd worden uitgeoefend.<br>4. Indien het tweede lid toepassing vindt, stelt de raad <u>op voorstel van de burgemeester</u> bij de benoeming van de wethouders de tijdsbestedingnorm van elke wethouder vast.                 |
| Art.39     | De benoeming (van wethouders; bvd) ter vervulling van een plaats die tussentijds openvalt, geschiedt zo spoedig mogelijk, tenzij de raad besluit het aantal wethouders te verminderen.   | De benoeming (van wethouders; bvd) ter vervulling van een plaats die tussentijds openvalt, geschiedt zo spoedig mogelijk, tenzij de raad <u>op voorstel van de burgemeester</u> besluit het aantal wethouders te verminderen.  |
| Art.42     | 1. Na de verkiezing van de leden van de raad treden de wethouders af op het moment dat de raad tenminste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders heeft benoemd en deze benoemingen zijn aangenomen.<br>2. Indien zoveel wethouders hun ontslag indienen of worden ontslagen dat niet ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders in functie is, treedt de burgemeester in de plaats van het | <u>1. De wethouders treden af na de verkiezing van de raad met ingang van het eerste van de volgende tijdstippen:</u><br>a. <u>het moment dat de raad tenminste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders heeft benoemd en deze benoemingen zijn aangenomen, dan wel</u><br>b. <u>zes weken na de eerste vergadering van de raad in nieuwe samenstelling, bedoeld in</u> |

|        |   |   |
|--------|---|---|
|        | college totdat dit wel het geval is.  | <p><u>artikel 18.</u></p> <p><u>2. De wethouders treden af na de toelating van de gekozene tot het ambt van burgemeester, na een verkiezing op grond van artikel 61a, tweede lid, met ingang van het eerste van de volgende tijdstippen:</u></p> <p>a. <u>het moment dat de raad ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders heeft benoemd en deze benoemingen zijn aangenomen, dan wel</u></p> <p>b. <u>zes weken na de toelating van de gekozene tot het ambt van burgemeester.</u></p> <p><u>3. Indien op het in het eerste lid, onder b, bedoelde tijdstip niet ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders de benoeming heeft aangenomen, treedt de burgemeester in de plaats van het college totdat ten minste de helft van dat aantal wethouders de benoeming heeft aangenomen.</u></p> <p><u>4. Indien op een ander dan de in het eerste of tweede lid bedoelde tijdstippen, zoveel wethouders hun ontslag indienen of worden ontslagen dat niet ten minste de helft van het met inachtneming van artikel 36 bepaalde aantal wethouders in functie is, treedt de burgemeester in de plaats van het college totdat dit wel het geval is.</u></p> |
| Art.48 | Vervallen per 07-03-2002.   | <p><u>1 De burgemeester kan een wethouder voordragen voor ontslag. De raad beraadslaagt over de voordracht en besluit, indien hij de voordracht volgt, tot ontslag.</u></p> <p><u>2. Op het ontslagbesluit is artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.</u></p>  |
| Art.49 | Indien een uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in een wethouder er niet toe leidt dat de betrokken wethouder zijn ontslag indient, kan de raad besluiten tot ontslag. Op het ontslagbesluit is artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet van | <p><u>1. Indien een uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in een wethouder er niet toe leidt dat de betrokken wethouder zijn ontslag indient, kan de raad besluiten tot ontslag.</u></p> <p><u>2. Op het ontslagbesluit is artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet</u></p>   |

<sup>66</sup> Artikel 4:8 AWB luidt:

|                                     |  |   |
|-------------------------------------|--|---|
|                                     | toepassing <sup>66</sup> .   | van toepassing.   |
| Art.52                              | Het college stelt een reglement van orde voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden vast, dat aan de raad wordt toegezonden.  | Het college stelt <u>op voorstel van de burgemeester</u> voor zijn vergaderingen en andere werkzaamheden een reglement van orde vast, dat aan de raad wordt toegezonden.  |
| Art.53                              | 1. De burgemeester stelt, met inachtneming van <i>hetgeen het college heeft bepaald</i> , dag en plaats van de vergadering van het college en het tijdstip van de opening vast.  | 1. De burgemeester stelt, met inachtneming van <u>het reglement van orde</u> , dag en plaats van de vergadering van het college en het tijdstip van de opening vast.  |
| Art.53a                             | 1. De burgemeester bevordert de eenheid van het collegebeleid.<br>2. De burgemeester kan onderwerpen aan de agenda voor een vergadering van het college toevoegen.<br>3. De burgemeester kan ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voorleggen.   | <b>1. De burgemeester stelt de agenda voor een vergadering van het college vast.</b><br>2. De burgemeester kan ten aanzien van geagendeerde onderwerpen een eigen voorstel aan het college voorleggen.  |
| <b>Hoofdstuk IV De burgemeester</b> |  |   |
| Art.61                              | 1. De burgemeester wordt bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister benoemd voor de tijd van zes jaar.<br>2. De commissaris van de Koning overlegt met de raad over de eisen die aan de te benoemen burgemeester worden gesteld met betrekking tot de vervulling van het ambt. De raad geeft daarbij aan of hij een raadplegend referendum over kandidaten zal houden ten behoeve van de aanbeveling inzake de benoeming.<br>3. Na het overleg met de commissaris stelt de raad uit zijn midden een vertrouwenscommissie in, belast met de beoordeling van de kandidaten. De raad kan bepalen dat een of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie worden toegevoegd. De commissaris verschaft de vertrouwenscommissie een opgave van degenen die naar het ambt van burgemeester hebben gesolliciteerd, | 1. <u>De burgemeester wordt met inachtneming van de bij of krachtens de Wet verkiezing burgemeester gestelde regels gelijktijdig met de verkiezing van de leden van de raad gekozen voor vier jaren.</u><br>2. <u>Om burgemeester te zijn is vereist dat men Nederlander is, de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en niet is uitgesloten van het kiesrecht.</u><br>3. <u>Bij een tussentijdse verkiezing als bedoeld in artikel 61a, tweede lid, is niet verkiesbaar de voormalig burgemeester van wiens ontslag de verkiezing het gevolg is, tenzij artikel 63, eerste lid, onderdeel a, de grond voor het ontslag was.</u> |

1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

- a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
- b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

2. Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.

<sup>67</sup> Artikel 61<sup>e</sup> Gemeentewet benoemt de eisen die aan een referendum ex artikel 61, tweede lid, verbonden zijn.



|         |  |   |
|---------|--|---|
|         | <p>vergezeld van zijn oordeel over kandidaten die hij in beginsel geschikt acht voor benoeming. Als de vertrouwenscommissie besluit naast deze kandidaten ook andere kandidaten die gesolliciteerd hebben, bij haar beoordeling te betrekken, doet zij daarvan onverwijld mededeling aan de commissaris. Deze brengt zijn oordeel over laatstgenoemde kandidaten ter kennis van de vertrouwenscommissie.</p> <p>4. De vertrouwenscommissie verschaft zich door tussenkomst van de commissaris de door haar nodig geachte informatie over de kandidaten. Bestuursorganen zijn verplicht de gevraagde informatie te verstrekken. De vertrouwenscommissie brengt verslag uit van haar bevindingen aan de raad en aan de commissaris.</p> <p>5. De raad zendt Onze Minister binnen vier maanden nadat de gelegenheid tot sollicitatie voor de functie is gegeven, of, in overeenstemming met de in artikel 61<sup>e</sup> genoemde eisen<sup>67</sup> een raadplegend referendum ten behoeve van de aanbeveling inzake de benoeming is gehouden, binnen een maand nadat het raadplegend referendum is gehouden, een aanbeveling inzake de benoeming. Deze aanbeveling omvat twee personen.</p> <p>6. In een bijzonder, door de raad te motiveren geval, kan worden volstaan met een aanbeveling waarop een persoon vermeld staat. Onze Minister slaat geen acht op een enkelvoudige aanbeveling, indien naar zijn oordeel geen sprake is van een bijzonder geval.</p> <p>7. Onze Minister volgt in zijn voordracht in beginsel de aanbeveling, met inbegrip van de daarop gehanteerde volgorde, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven. Een afwijking wordt gemotiveerd.</p> |   |
| Art.61a | <p>1. De burgemeester kan bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister worden herbenoemd voor de tijd van zes jaar.</p> <p>2. De raad zendt een aanbeveling inzake de herbenoeming van de</p>  | <p><u>1. De ambtsperiode van de burgemeester loopt gelijk met de zittingsperiode van de leden van de raad.</u></p> <p><u>2. Na ontslag of overlijden van de burgemeester wordt een tussentijdse</u></p> |

|                 |   |  |
|-----------------|---|--|
|                 | <p>burgemeester tenminste vier maanden voor de eerste dag van de maand waarin de herbenoeming dient in te gaan, aan Onze Minister door tussenkomst van de commissaris van de Koning.</p> <p>3. Voordat de raad een aanbeveling opstelt, overlegt hij met de commissaris over het functioneren van de burgemeester.</p> <p>4. De commissaris brengt advies uit aan Onze Minister over de aanbeveling van de raad.</p> <p>5. Onze Minister wijkt in zijn voordracht slechts af van de aanbeveling op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden.</p> | <p><u>verkiezing voor het ambt van burgemeester gehouden, tenzij de zittingsperiode van de leden van de raad binnen zes maanden eindigt.</u></p> <p><u>3. De ambtsperiode van de tussentijds gekozen burgemeester eindigt op het tijdstip waarop de zittingsperiode van de leden van de raad eindigt.</u></p> <p><u>4. Indien de zittingsperiode van de leden van de raad na het tijdstip van ontslag of overlijden van de burgemeester binnen twee jaar eindigt, eindigt de ambtsperiode van de tussentijds gekozen burgemeester, in afwijking van het derde lid, op het tijdstip waarop de eerstvolgende zittingsperiode van de raad eindigt.</u></p>  |
| Art.61b t/m 61e | Betreffen nadere regels inzake ontslag en herbenoeming van de burgemeester (61b t/m 61d) alsmede aan een referendum te stellen eisen (61 <sup>e</sup> ).  | Vervallen.   |
| Art.62          | <p>1. De burgemeester kan bij koninklijk besluit worden geschorst.</p> <p>2. Onze Minister kan, in afwachting van een besluit omtrent schorsing, bepalen dat de burgemeester zijn functie niet uitoefent.</p> <p>3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid vervalt, indien niet binnen een maand een besluit omtrent de schorsing is genomen.</p>  | <p><u>1. De commissaris van de Koning besluit tot ontslag van de burgemeester indien:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <u>onherroepelijk is komen vast te staan dat de burgemeester niet langer voldoet aan de vereisten bedoeld in artikel 61, tweede lid;</u></li> <li>b. <u>de burgemeester betrekkingen vervult als bedoeld in artikel 68, eerste lid; of</u></li> <li>c. <u>de burgemeester de commissaris daarom verzoekt.</u></li> </ul> <p><u>2. De commissaris van de Koning kan besluiten tot ontslag van de burgemeester, indien de burgemeester gedurende drie maanden wegens ziekte niet in staat is geweest het burgemeestersambt uit te oefenen en blijkens de verklaring van een arts aannemelijk is dat hij de uitoefening van het ambt niet binnen zes maanden zal kunnen hervatten.</u></p> <p><u>3. Indien de commissaris voornemens is de burgemeester wegens ziekte te ontslaan, stelt hij de burgemeester en de raad daarvan schriftelijk in kennis. De raad wordt in de gelegenheid gesteld zijn bedenkingen kenbaar te maken. De burgemeester wordt in de gelegenheid gesteld de bevindingen van de arts aan het oordeel van een tweede arts te onderwerpen.</u></p> |

|         |  |   |
|---------|--|---|
| Art.63  | Voor de benoembaarheid tot burgemeester is het Nederlandschap vereist. | <p>1. In afwijking van artikel 30, eerste lid<sup>68</sup>, kan de raad met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen besluiten tot ontslag van de burgemeester:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <u>bij een onwerkbaar verhouding tussen de burgemeester en de raad; of</u></li> <li>b. <u>bij handelen of nalaten van de burgemeester dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het burgemeestersambt.</u></li> </ul> <p>2. <u>Voorafgaande aan het besluit tot ontslag spreekt de raad in afwijking van artikel 30, eerste lid, met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen het voornemen tot ontslag uit en stelt hij de commissaris van de Koning daarvan in kennis. De raad geeft aan op welke van de in het eerste lid genoemde gronden hij zijn voornemens baseert.</u></p> <p>3. <u>De commissaris doet zo spoedig mogelijk verslag van zijn bevindingen ten aanzien van de aanleiding voor het voornemen tot ontslag aan de raad, de burgemeester en Onze Minister.</u></p> <p>4. <u>Uiterlijk twee weken na ontvangst van de bevindingen van de commissaris van de Koning neemt de raad een besluit inzake het ontslag.</u></p> <p>5. <u>Het voornemen tot ontslag vervalt indien:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <u>de raad na ontvangst van de bevindingen van de commissaris het voornemen tot ontslag intrekt;</u></li> <li>b. <u>de raad heeft gestemd over het besluit inzake ontslag;</u></li> <li>c. <u>de raad over het ontslag geen besluit heeft genomen binnen de termijn, bedoeld in het vierde lid.</u></li> </ul> <p>6. <u>Op de besluiten, bedoeld in het eerste en tweede lid, is artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.</u></p> |
| Art.63a | -  | <p><u>De oproeping tot de vergadering waarin over het voornemen tot ontslag, bedoeld in artikel 63, tweede lid, wordt beraadslaagd, wordt ten minste achtenveertig uur voor de aanvang of zoveel eerder als de raad heeft bepaald.</u></p>  |

<sup>68</sup> Artikel 30, eerste lid, bepaalt dat voor de totstandkoming van een beslissing bij stemming de volstrekte meerderheid (lees: de helft plus 1) vereist is van hen die een stem hebben uitgebracht.

|         |  |   |
|---------|--|---|
|         |  | <u>bij de leden van de raad bezorgd. Zij vermeldt het voorstel met betrekking tot het ontslag van de burgemeester.</u>  |
| Art.63b | -  | <p><u>1. Na ontvangst van de kennisgeving, bedoeld in artikel 63, tweede lid, kan de commissaris van de Koning de burgemeester schorsen, indien zulks naar zijn oordeel om dringende aan het openbaar belang ontleende redenen noodzakelijk is.</u></p> <p><u>2. De schorsing vervalt indien:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. <u>de raad na ontvangst van de bevindingen van de commissaris bedoeld in artikel 63, derde lid, het voornemen tot ontslag intrekt;</u></li> <li>b. <u>de raad heeft gestemd over het besluit inzake ontslag, bedoeld in artikel 63, eerste lid;</u></li> <li>c. <u>de raad over het ontslag geen besluit heeft genomen binnen de termijn, bedoeld in artikel 63, vierde lid.</u></li> </ul> |
| Art.63c | -  | <p><u>1. In bijzondere omstandigheden kan Onze Minister besluiten tot ontslag van de burgemeester bij handelen of nalaten van de burgemeester dat onverenigbaar is met een integere vervulling van het burgemeestersambt.</u></p> <p><u>2. Indien Onze Minister overweegt de burgemeester te ontslaan kan hij de commissaris van de Koning verzoeken te rapporteren over feiten en omstandigheden die voor zijn oordeelsvorming van belang zijn.</u></p> <p><u>3. Onze Minister besluit niet tot ontslag zolang de raad toepassing geeft aan artikel 63, tenzij gewichtige redenen daartoe noodzaken.</u></p>   |
| Art.63d | -  | <u>Indien Onze Minister overweegt de burgemeester te ontslaan kan hij de burgemeester schorsen, indien zulks naar zijn oordeel om dringende aan het openbaar belang ontleende redenen noodzakelijk is.</u>  |
| Art.64  | Dezelfde persoon kan in meer dan een gemeente tot burgemeester worden benoemd, mits op het tijdstip van benoeming het gezamenlijk aantal inwoners het getal van 10.000 niet te boven gaat. | <u>De rechter treedt niet in de beoordeling van de gronden waarop de raad tot ontslag van de burgemeester heeft besloten, indien het ontslag berust op artikel 63, eerste lid, onderdeel a.</u>   |
| Art.64a | -  | <u>De commissaris verricht de werkzaamheden, genoemd in de artikelen 63, 63b en 63c, volgens een door de regering gegeven</u>   |

|         |  |   |
|---------|--|---|
|         |  | <u>ambtsinstructie.</u>   |
| Art.64b | -  | <u>Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent ontslag en schorsing van de burgemeester.</u>   |
| Art.65  | <p>1. Alvorens zijn ambt te <i>aanvaarden</i>, legt de burgemeester in handen van de commissaris van de Koning de volgende eed (verklaring en belofte) af: "Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot burgemeester <i>benoemd</i> te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.</p> <p>In zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.</p> <p>Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als burgemeester naar eer en geweten zal vervullen.</p> <p>Zo waarlijk helpe mij God Almachtig!" (Dat verklaar en beloof ik!)</p> <p>2. Wanneer de eed (verklaring en belofte), bedoeld in het eerste lid, in de Friese taal wordt afgelegd, luidt de tekst van de eed (verklaring en belofte) als volgt:</p> <p>"Ik swar (ferklearje) dat ik, om ta boargemaster beneamd te wurden, streekrocht noch midlik, under wat namme of wat ferlechje ek, hokker jefte of geunst dan ek jun of unthjitten haw.</p> <p>Ik swar (ferklearje en unthjit) dat ik, om eat yn dit amt te dwaan of te litten, streekrocht noch midlik hokker geskink of hokker unthjit dan ek oannommen haw of oanomme sil.</p> <p>Ik swar (unthjit) dat ik trou weze sil oan 'e Grunwet, dat ik de wetten neikomme sil en dat ik myn plichten as boargemaster yn alle oprjochtens ferfolje sil.</p> <p>Sa wier helpe my God Almachtich!" (Dat ferklearje en unthjit ik!)</p> | <p>1. Alvorens zijn ambt te <u>kunnen uitoefenen</u>, legt de burgemeester in handen van de commissaris van de Koning de volgende eed (verklaring en belofte) af: "Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot burgemeester <u>gekozen</u> te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd.</p> <p>In zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.</p> <p>Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als burgemeester naar eer en geweten zal vervullen.</p> <p>Zo waarlijk helpe mij God Almachtig!" (Dat verklaar en beloof ik!)</p> <p>2. Wanneer de eed (verklaring en belofte), bedoeld in het eerste lid, in de Friese taal wordt afgelegd, luidt de tekst van de eed (verklaring en belofte) als volgt:</p> <p>"Ik swar (ferklearje) dat ik, om ta boargemaster <u>keazen</u> te wurden, streekrocht noch midlik, under wat namme of wat ferlechje ek, hokker jefte of geunst dan ek jun of unthjitten haw.</p> <p>Ik swar (ferklearje en unthjit) dat ik, om eat yn dit amt te dwaan of te litten, streekrocht noch midlik hokker geskink of hokker unthjit dan ek oannommen haw of oanomme sil.</p> <p>Ik swar (unthjit) dat ik trou weze sil oan 'e Grunwet, dat ik de wetten neikomme sil en dat ik myn plichten as boargemaster yn alle oprjochtens ferfolje sil.</p> <p>Sa wier helpe my God Almachtich!" (Dat ferklearje en unthjit ik!)</p> |
| Art.68  | <p>1. De burgemeester is niet tevens:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>minister;</li> <li>staatssecretaris;</li> <li>lid van de Raad van State;</li> <li>lid van de Algemene</li> </ol>  | <p>1. De burgemeester is niet tevens:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>minister;</li> <li>staatssecretaris;</li> <li>lid van de Raad van State;</li> <li>lid van de Algemene</li> </ol>   |

|        |   |   |
|--------|---|---|
|        | <p>Rekenkamer;</p> <p>e. Nationale ombudsman</p> <p>f. Substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;</p> <p>g. commissaris van de Koning;</p> <p>h. gedeputeerde;</p> <p>i. secretaris van de provincie;</p> <p>j. griffier van de provincie;</p> <p>k. lid van de rekenkamer van de provincie waarin de gemeente waar hij burgemeester is, is gelegen;</p> <p>l. lid van een raad;</p> <p>m. wethouder;</p> <p>n. lid van de rekenkamer;</p> <p>o. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 81p, eerste lid;</p> <p>p. lid van een deelraad;</p> <p>q. lid van het dagelijks bestuur van een deelgemeente;</p> <p>r. ambtenaar, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt;</p> <p>s. ambtenaar, door of vanwege het Rijk of de provincie aangesteld, tot wiens taak behoort het verrichten van werkzaamheden in het kader van het toezicht op de gemeente;</p> <p>t. functionaris die krachtens de wet of een algemene maatregel van bestuur het gemeentebestuur van advies dient.</p> <p>2. In afwijking van eerste lid, aanhef en onder r, kan een burgemeester tevens ambtenaar van de burgerlijke stand zijn.</p> | <p>Rekenkamer;</p> <p>e. Nationale ombudsman</p> <p>f. Substituut-ombudsman als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman;</p> <p>g. commissaris van de Koning;</p> <p>h. gedeputeerde;</p> <p>i. secretaris van de provincie;</p> <p>j. griffier van de provincie;</p> <p>k. lid van de rekenkamer van de provincie waarin de gemeente waar hij burgemeester is, is gelegen;</p> <p>l. <u>burgemeester van een andere gemeente</u></p> <p>m. lid van een raad;</p> <p>n. wethouder;</p> <p>o. lid van de rekenkamer;</p> <p>p. ombudsman of lid van de ombudscommissie als bedoeld in artikel 81p, eerste lid;</p> <p>q. lid van een deelraad;</p> <p>r. lid van het dagelijks bestuur van een deelgemeente;</p> <p>s. ambtenaar, door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt;</p> <p>t. ambtenaar, door of vanwege het Rijk of de provincie aangesteld, tot wiens taak behoort het verrichten van werkzaamheden in het kader van het toezicht op de gemeente;</p> <p>u. functionaris die krachtens de wet of een algemene maatregel van bestuur het gemeentebestuur van advies dient;</p> <p>v. <u>lid van een hoofdstembureau, bedoeld in artikel E7 van de Kieswet.</u></p> <p>2. In afwijking van eerste lid, aanhef en onder s, kan een burgemeester tevens ambtenaar van de burgerlijke stand zijn.</p> |
| Art.71 | <p>1. De burgemeester heeft zijn werkelijke woonplaats in de gemeente of, indien hij burgemeester is van meer dan een gemeente, in een van die gemeenten.</p> <p>2. De raad kan voor ten hoogste een jaar ontheffing verlenen van de verplichting om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben.</p>   | <p>1. De burgemeester heeft zijn werkelijke woonplaats in de gemeente.</p> <p>2. In afwijking van het eerste lid is het <u>de burgemeester toegestaan tot uiterlijk een jaar na de dag waarop hij is toegelaten tot het ambt zijn werkelijke woonplaats buiten de gemeente te hebben.</u></p>   |

|        |  |   |
|--------|--|---|
| Art.72 | <p>1. Indien de burgemeester langer dan zes weken buiten de gemeente wenst te verblijven, behoeft hij daartoe de toestemming van de commissaris. De toestemming mag alleen worden verleend, indien het belang van de gemeente zich daartegen niet verzet.</p> <p>2. De Algemene Termijnenwet (Stb.1964, 314) is niet van toepassing op de termijn genoemd in het eerste lid.</p>   | Vervalt.  |
| Art.77 | <p>1. <i>Bij verhindering of ontstentenis van de burgemeester wordt zijn ambt waargenomen door een door het college aan te wijzen wethouder.</i> Het voorzitterschap van de raad wordt in dat geval waargenomen door het langstzittende lid van de raad. Indien meer leden van de raad even lang zitting hebben, vindt de waarneming plaats door het oudste lid in jaren van hen. De raad kan een ander lid van de raad met de waarneming belasten.</p> <p>2. Bij verhindering of ontstentenis van alle wethouders wordt het ambt waargenomen door het langstzittende lid van de raad. Indien meer leden van de raad even lang zitting hebben, vindt de waarneming plaats door het oudste lid in jaren van hen. <i>De raad</i> kan een ander lid van de raad met de waarneming belasten.</p> | <p>1. <u>De burgemeester wijst een wethouder aan die bij verhindering het ambt waarneemt.</u> Het voorzitterschap van de raad wordt waargenomen door het langstzittende lid van de raad. Indien meer leden van de raad even lang zitting hebben, vindt de waarneming plaats door het oudste lid in jaren van hen. De raad kan een ander lid van de raad met de waarneming belasten.</p> <p>2. Bij verhindering of ontstentenis van alle wethouders wordt het ambt waargenomen door het langstzittende lid van de raad. Indien meer leden van de raad even lang zitting hebben, vindt de waarneming plaats door het oudste lid in jaren van hen. <u>De burgemeester</u> kan een ander lid van de raad met de waarneming belasten.</p>  |
| Art.78 | <p>1. <i>Indien de commissaris van de Koning het in het belang van de gemeente oordeelt, voorziet hij in afwijking van artikel 77 in de waarneming.</i> Alvorens daartoe over te gaan hoort hij de raad, tenzij gewichtige redenen zich daartegen verzetten.</p> <p>2. Hij die door de commissaris met de waarneming van het ambt van burgemeester is belast, legt in handen van de commissaris een overeenkomstig artikel 65 luidende eed (verklaring en belofte) af.</p>   | <p>1. <u>De commissaris van de Koning voorziet in geval van schorsing of ontstentenis van de burgemeester in de waarneming van het burgemeestersambt.</u> Alvorens daartoe over te gaan hoort hij de raad, tenzij gewichtige redenen zich daarentegen verzetten.</p> <p>2. <u>In geval van schorsing of ontstentenis van de burgemeester wijst het college een wethouder aan die het burgemeestersambt waarneemt tot de commissaris in de waarneming, bedoeld in het eerste lid, heeft voorzien. Met betrekking tot het voorzitterschap van de raad is artikel 77, eerste lid, van overeenkomstige toepassing, totdat de commissaris in de waarneming heeft voorzien.</u></p> <p>3. Hij die door de commissaris met de waarneming van het ambt van burgemeester is belast, legt in handen van de commissaris de eed (verklaring</p> |

|         |  |  |
|---------|--|--|
|         |  | en belofte) genoemd in artikel 65 af, <u>met dien verstande dat in plaats van "burgemeester" telkens gelezen wordt "waarnemend burgemeester", in plaats van "gekozen" gelezen wordt "benoemd", in plaats van "boargemaster" telkens gelezen wordt "waarnimmend boargemaster" en in plaats van "keazen" gelezen wordt "beneamd".</u>  |
| Art.80  | Ten aanzien van degene die met de waarneming van het ambt van burgemeester is belast, zijn de artikelen 68 en 69 van overeenkomstige toepassing.   | Ten aanzien van degene die <u>door de commissaris van de Koning</u> met de waarneming van het ambt van burgemeester is belast, zijn de artikelen 68, <u>met uitzondering van het eerste lid onder l</u> , en 69 <sup>69</sup> van overeenkomstige toepassing.  |
|         | <b>Hoofdstuk IVa De Rekenkamer</b>   |  |
| Art.81j | 1. De raad stelt, na overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen ter beschikking voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden.<br>2. Op voordracht van de voorzitter of het enige lid van de rekenkamer benoemt <i>het college</i> zoveel ambtenaren van de rekenkamer als nodig zijn voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden.<br>3. De ambtenaren die werkzaamheden verrichten voor de rekenkamer, verrichten niet tevens werkzaamheden voor een ander orgaan van de gemeente.<br>4. De ambtenaren die werkzaamheden verrichten voor de rekenkamer, zijn ter zake van die werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig aan de rekenkamer. | 1. De raad stelt, na overleg met de rekenkamer, de rekenkamer de nodige middelen ter beschikking voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden.<br>2. Op voordracht van de voorzitter of het enige lid van de rekenkamer benoemt <u>de burgemeester</u> zoveel ambtenaren van de rekenkamer als nodig zijn voor een goede uitoefening van haar werkzaamheden.<br>3. De ambtenaren die werkzaamheden verrichten voor de rekenkamer, verrichten niet tevens werkzaamheden voor een ander orgaan van de gemeente.<br>4. De ambtenaren die werkzaamheden verrichten voor de rekenkamer, zijn ter zake van die werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig aan de rekenkamer. |
|         | <b>Hoofdstuk VII De secretaris en de griffier.</b>   |  |
| Art.102 | Het college benoemt de secretaris. Hij is tevens bevoegd de secretaris te schorsen en te ontslaan.   | 1. Het college benoemt de secretaris <u>op voordracht van de burgemeester</u> .<br>2. Het college is bevoegd <u>op voordracht van de burgemeester</u> de secretaris te schorsen en te ontslaan.  |
| Art.103 | 1. De secretaris staat <i>het college, de burgemeester</i> en de door hen ingestelde commissies bij de   | 1. De secretaris staat <u>de burgemeester, het college</u> en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun   |

<sup>69</sup> Artikel 69, eerste lid, bepaalt dat de in artikel 15 vermelde incompatibiliteiten met betrekking tot het raadslidmaatschap van overeenkomstige toepassing zijn op de burgemeester, waarbij de ontheffing, zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 15, verleend kan worden door de commissaris. Het tweede lid van artikel 69 bepaalt dat de raad voor de burgemeester een gedragscode vaststelt.



|         |  |  |
|---------|--|--|
|         | <p>uitoefening van hun taak terzijde.</p> <p>2. Het college stelt in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.</p>   | <p>taak terzijde.</p> <p>2. Het college stelt <u>op voorstel van de burgemeester</u> in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de secretaris.</p>  |
| Art.106 | <p>1. Het college regelt de vervanging van de secretaris.</p> <p>2. De artikelen 100, tweede lid, tot en met 105 zijn van overeenkomstige toepassing op degene die de secretaris vervangt.</p>   | <p>1. Het college regelt <u>op voorstel van de burgemeester</u> de vervanging van de secretaris.</p> <p>2. De artikelen 100, tweede lid, tot en met 105 zijn van overeenkomstige toepassing op degene die de secretaris vervangt.</p>  |
|         | <b>Titel III De bevoegdheid van het gemeentebestuur</b>  |  |
|         | <b>Hoofdstuk X De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders.</b>  |  |
| Art.160 | <p>1. Het college is in ieder geval bevoegd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;</li> <li>b. Beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;</li> <li>c. <i>Regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie;</i></li> <li>d. <i>Ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan;</i></li> <li>e. Tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;</li> <li>f. Te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;</li> </ol> | <p>1. Het college is in ieder geval bevoegd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet de raad of de burgemeester hiermee is belast;</li> <li>b. Beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester hiermee is belast;</li> <li>c. Tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten;</li> <li>d. Te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratieve beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist;</li> <li>e. Ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;</li> <li>f. Jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.</li> </ol> <p>2. Het college besluit slechts tot oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het</p> |

|           |  |  |
|-----------|--|--|
|           | <p>g. Ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging;</p> <p>h. Jaarmarkten of gewone marktdagen in te stellen, af te schaffen of te veranderen.</p> <p>2. Het college besluit slechts tot oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.</p> <p>3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.</p> <p>4. Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.</p> | <p>daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.</p> <p>3. Een besluit als bedoeld in het tweede lid behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.</p> <p>4. Het college neemt, ook alvorens is besloten tot het voeren van een rechtsgeding, alle conservatoire maatregelen en doet wat nodig is ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit.</p> |
|           | <b>Hoofdstuk XI De bevoegdheid van de burgemeester.</b>  |  |
| Art. 169a | n.v.t.   | <u>De burgemeester geeft leiding aan het overleg tussen in de raad vertegenwoordigde groeperingen ten behoeve van de vorming van het college. Hij informeert de raad over de uitkomst van dat overleg en legt de bij het overleg gewisselde stukken over, voor zover die stukken geen vertrouwelijk karakter dragen.</u>   |
| Art. 169b | n.v.t.   | <u>1. De burgemeester ziet toe op de eenheid van het collegebeleid.<br/>2. De burgemeester verdeelt de taken van het college over de leden van het college.</u>  |
| Art. 169c | n.v.t.   | <u>1. De burgemeester stelt regels over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van regels over de taak en bevoegdheden van de secretaris en de organisatie van de griffie.<br/>2. De burgemeester is bevoegd</u>  |

|                                    |  |   |
|------------------------------------|--|---|
|                                    |  | <u>ambtenaren, niet zijnde de secretaris, de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan.</u>   |
| Art.171a                           | n.v.t.   | <u>De burgemeester ziet toe op integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wettelijke voorschriften en inzake de openbare veiligheid.</u>  |
|                                    | <b>Titel VII Overgangs- en slotbepalingen.</b>   |   |
| Art.289, 291 t/m 301, 303 t/m 309. | Betreft overgangsbepalingen die geen nadere (structurele) invloed hebben op de verhouding raad/college/burgemeester. | Vervallen.  |
| Art.308a                           | n.v.t.   | <u>De reglementen van orde die zijn vastgesteld krachtens artikel 52 van de Gemeentewet<sup>70</sup>, zoals dit luidde op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel G, van de Wet introductie gekozen burgemeester, vervallen met ingang van dat tijdstip.</u>  |
| Art.308b                           | n.v.t.   | <p><u>1. De door het college op grond van artikel 160, eerste lid, onderdeel c<sup>71</sup>, vastgestelde regels die op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel CC<sup>72</sup>, van de Wet introductie gekozen burgemeester gelden, worden met ingang van dat tijdstip geacht te zijn vastgesteld door de burgemeester.</u></p> <p><u>2. De ambtenaar die op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel CC, van de Wet introductie gekozen burgemeester werkzaam is op basis van een aanstelling door de raad of het college, wordt met ingang van dat tijdstip geacht te zijn aangesteld door de burgemeester.</u></p> <p><u>3. De door de raad of het college op grond van de artikelen 125, 125c en 134 van de Ambtenarenwet vastgestelde voorschriften die op de dag voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel CC, van de Wet introductie gekozen burgemeester gelden, worden met ingang van dat tijdstip geacht te zijn vastgesteld door de burgemeester.</u></p> |

<sup>70</sup> Betreft het door het college vastgestelde reglement van orde voor de vergaderingen van het college.

<sup>71</sup> Betreft regels over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de griffie.

<sup>72</sup> Betreft wijziging van artikel 160, eerste lid Gemeentewet (zie overzicht).

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | <u>4. Het eerste tot en met het derde lid is niet van toepassing op de secretaris.</u> |
|--|--|--|

### **BIJLAGE 3: Verslagen interviews met deskundigen.**

#### Opmerking:

De conceptverslagen zijn ter controle toegezonden aan de geïnterviewden en, waar van toepassing, voorzien van correcties/aanvullingen, teruggezonden. De hieronder opgenomen versies zijn derhalve door betrokkenen akkoord bevonden. Alleen van de heer Dölle is geen reactie op het verslag ontvangen.

#### Verslag van gesprek met Hansko Broeksteeg, dd. 18 april 2008.

De heer Broeksteeg geeft dat het overzicht van in het geding zijnde bevoegdheden naar zijn mening compleet is.

Vastgesteld kan worden dat de wijziging in formele bevoegdheden ten gunste van de burgemeester zich voornamelijk richten op het ambtelijk apparaat en nagenoeg geen inhoudelijke, bestuurlijke bevoegdheden betreffen.

Het meest zwakke punt met betrekking tot het toenmalige wetsvoorstel vindt hij de positie van de wethouders. Alhoewel formeel/juridisch er nauwelijks voor die groep bestuurders iets veranderd, kan niet anders dan worden geconcludeerd dat zij feitelijk in een veel zwakkere positie worden geplaatst. De wethouders hebben immers van de drie gemeentelijke bestuursorganen als enige geen directe legitimatie van de burger. Bovendien kunnen zij een speelbal worden tussen de raad aan de ene kant (de raad benoemt en ontslaat hen) en de burgemeester aan de andere kant (de burgemeester heeft het recht van voordracht voor benoeming en bepaalt de portefeuilleverdeling).

Een tweede zwakke punt vormt het feit dat er op lokaal niveau twee organen werkzaam zijn die hun legitimatie direct van de kiezers hebben, terwijl de raad van rechtswege het "hoogste" orgaan blijft (het hoofdschap van de raad staat immers niet ter discussie).

Het lijkt erop alsof met en dergelijke constructie de kool en de geit worden gespaard. Er wordt feitelijk geen echte keuze gemaakt voor een presidentieel stelsel, waarbij de burgemeester de lokale executieve is en de raad, naast de uitoefening van het budgetrecht en het stellen van beleidskaders, zich met name als controlerend orgaan jegens het dagelijks bestuur opstelt.

Door de in Nederland gekozen oplossing zou er sprake kunnen zijn van de zogenaamde systeemonverdraaglijkheid. Het gaat daarbij om de relatie tussen de direct gekozen burgemeester en het college.

De heer Broeksteeg is bij een systeem van een direct gekozen burgemeester dan ook voorstander van een presidentieel stelsel, waarbij wethouders worden benoemd en ontslagen door de burgemeester en de burgemeester de bevoegdheid heeft om aanwijzingen aan de wethouders te geven. De wethouders krijgen daarmee een geheel andere positie dan op dit moment het geval is en functioneren in zo'n situatie als de Beigeortener in de meeste Duitse deelstaten. In situatie zoals die in Hessen het geval is staat hij niet voor. Hier is de burgemeester weliswaar direct door de bevolking gekozen, maar functioneert hij in een collegiaal bestuur met zijn wethouders.

Voor wat betreft de positie van de raad is de heer Broeksteeg van mening dat deze door de invoering van een direct gekozen burgemeester verzwakt, maar dat het formele hoofdschap van de raad niet in het geding is.

Overigens is het nog maar de vraag in hoeverre een zwakkere positie van de raad als problematisch moet worden aangemerkt.

Concluderend is de heer Broeksteeg van mening, dat in de Nederlandse cultuur een door de raad gekozen burgemeester meer voor de hand liggend is dan een door de bevolking

gekozen burgemeester. Zeker gezien het belang wat in Nederland gehecht wordt aan de positie van de raad, de positie van de wethouders en het collegiaal bestuur is een dergelijke benoemingsvariant meer voor de hand liggend. Bovendien sluit het beter aan bij de wijze waarop de benoemingswijze van de burgemeester de afgelopen decennia is geëvolueerd. Immers, de huidige Kroonbenoeming lijkt inmiddels meer op een stempelbesluit aangezien van de aanbeveling door de raad de afgelopen periode nog geen enkele keer door de Minister of het Kabinet is afgeweken. Daarmee is er materieel gezien reeds in meer of mindere mate sprake van een door de raad gekozen burgemeester.

Met betrekking tot de gevolgen voor de (machts-)positie van de burgemeester van de gewijzigde bevoegdheden bij invoering van een gekozen burgemeester geeft de heer Broeksteeg het volgende aan:

| BEVOEGDHEID   | SCORE |
|---|-------|
| Voordrachtsrecht voor benoeming en ontslag van de wethouders          | ++    |
| Voorstelrecht voor vaststelling reglement van orde collegevergadering | 0     |
| Verkiezing burgemeester door de bevolking                             | ++    |
| Ontslag burgemeester door de raad                                     | -     |
| Aanwijzing van waarnemend burgemeester                                | 0     |
| Voordrachtsrecht voor benoeming gemeentesecretaris                    | +     |
| Leiding bij de collegevorming   | 0     |
| Portefeuilleverdeling college   | +     |
| Vaststelling regels voor de ambtelijke organisatie                    | +     |
| Benoeming ambtenaren  | +     |

Verslag van interview met Marcel Boogers en Linze Schaap, dd. 18 april 2008.

Vastgesteld wordt dat de lijst van in het geding zijnde bevoegdheden compleet is, althans dat beide geïnterviewden geen onderwerpen kunnen noemen die hieraan nog dienen te worden toegevoegd.

Gestart wordt met een relativerende opmerking ten aanzien van het onderzoek. Het onderzoek richt zich bij uitsluiting (zie onderzoeksvraag) op de wijzigingen in machtsposities als gevolg van formele wijzigingen in de toedeling van bevoegdheden. Gesteld kan worden, dat machtsposities slechts ten dele worden verkregen wegens de beschikbaarheid van formele bevoegdheden. De omstandigheden rond de bevoegdheden, zoals de persoon van de machthebber, de sterkte, dan wel zwakte, van de actoren waarmee hij te maken heeft, de omstandigheden van de situatie die in het geding is, zijn wellicht méér bepalend voor de machtspositie die een bestuursactor inneemt.

Met betrekking tot het hoofdschap van de raad kan worden vastgesteld dat dit formeel/juridisch bij de raad berust, maar feitelijk bij het college.

Invoering van een gekozen burgemeester holt het hoofdschap van de raad qua karakter formeel uit. Immers, het hoofdschap van de raad is gebaseerd op directe verkiezingen (de raad als enig direct gekozen bestuursorgaan binnen het gemeentelijk bestel). Die positie wordt verzwakt als een tweede actor (de burgemeester) eveneens een eigen democratische legitimatie krijgt.

De vraag die dan kan worden gesteld is of het hoofdschap van de raad niet uit de (Grond-)wet dient te worden gehaald. Het antwoord van de beide geïnterviewden daarop is "neen",

want de bepaling heeft ook een symbolische waarde: de raad kan er zich op beroepen en de raad heeft bovendien wel degelijk het laatste woord (als hij dat wil).

Invoering van een gekozen burgemeester, met een eigen programma en eigen bevoegdheden maakt de raad wellicht minder de huidige “stemmachine” van het college van b&w.

Met betrekking tot de positie van de wethouders concluderen de heren Boogers en Schaap dat dat sterk afhankelijk is van de lokale omstandigheden en minder afhankelijk van een wijziging in de bevoegdheden zoals die worden voorgestaan. Er zullen wel verschuivingen optreden als gevolg van de andere positie die de burgemeester krijgt bij de collegevorming en de portefeuillevverdeling binnen het college maar van een depolitisering van de wethouders zal geen sprake zijn.

Het direct kiezen van een burgemeester door de bevolking versterkt in ieder geval de lokale democratie. De aanwezigheid van twee bestuursorganen die beiden een directe legitimatie van de bevolking hebben wordt niet als een probleem gezien. In de Duitse deelstaat Hessen functioneert een direct gekozen burgemeester binnen een collegiale bestuurssetting. Van onoverkomelijke problemen met de raad als gevolg van de benoemingswijze van de burgemeester is tot heden niet gebleken. Er zijn wel enkele voorbeelden te noemen van spanningen tussen de burgemeester en de raad<sup>73</sup>, maar die zijn uiteindelijk allemaal opgelost.

Met betrekking tot de gevolgen voor de (machts-)positie van de burgemeester van de gewijzigde bevoegdheden bij invoering van een gekozen burgemeester wordt het volgende aangegeven:

| BEVOEGDHEID   | SCORE |
|---|-------|
| Voordrachtsrecht voor benoeming en ontslag van de wethouders          | ++    |
| Voorstelrecht voor vaststelling reglement van orde collegevergadering | 0     |
| Verkiezing burgemeester door de bevolking                             | +++   |
| Ontslag burgemeester door de raad                                     | -     |
| Aanwijzing van waarnemend burgemeester                                | 0     |
| Voordrachtsrecht voor benoeming gemeentesecretaris                    | +     |
| Leiding bij de collegevorming   | ++    |
| Portefeuillevverdeling college  | +     |
| Vaststelling regels voor de ambtelijke organisatie                    | 0     |
| Benoeming ambtenaren  | 0     |

Ten aanzien van bovenvermeld overzicht geven de geïnterviewden aan, dat wel bedacht moet worden dat een aantal van deze bevoegdheden in elkaar grijpen. De combinatie ervan kan de positie van de burgemeester sterker maken dan de enkele bevoegdheden.

#### Verslag interview met Alfons Dölle, dd. 25 april 2008.

Op de eerste plaats maakt de heer Dölle een relativerende opmerking met betrekking tot de bron van het onderzoeksobject. Het Wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester is weliswaar aan de Tweede Kamer aangeboden (november 2004), maar is uiteindelijk buiten

<sup>73</sup> Zie de rapportage “Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-III: Direct gekozen burgemeester en collegiale verhoudingen in Hessen”; L. Schaap, A. Sluis en A. Cachet; Centre for Local Democracy, faculteit der sociale wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, oktober 2003.

behandeling gebleven aangezien op 22 maart 2005 de Eerste Kamer de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming van de burgemeester afstemde. Verwacht had mogen worden, aldus de heer Dölle, dat het wetsvoorstel zoals dat was aangeboden naar alle waarschijnlijkheid uitvoerig geamendeerd zou worden. Het wetsvoorstel was aan te merken als een juridisch monstrem, voortgekomen uit politieke compromissen.

De opsomming van de relevante in het geding zijnde bevoegdheden acht hij juist, alhoewel hij aangeeft dat zijn kennis over het toenmalige wetsvoorstel niet meer optimaal is. In onderstaand overzicht geeft de heer Dölle aan wat naar zijn mening het gevolg van de gewijzigde bevoegdheden is voor de (machts-)positie van de burgemeester.

| BEVOEGDHEID   | SCORE |
|---|-------|
| Voordrachtsrecht voor benoeming en ontslag van de wethouders          | +     |
| Voorstelrecht voor vaststelling reglement van orde collegevergadering | 0     |
| Verkiezing burgemeester door de bevolking                             | +++   |
| Ontslag burgemeester door de raad                                     | 0     |
| Aanwijzing van waarnemend burgemeester                                | +     |
| Voordrachtsrecht voor benoeming gemeentesecretaris                    | +     |
| Leiding bij de collegevorming   | +     |
| Portefeuilleverdeling college   | 0     |
| Vaststelling regels voor de ambtelijke organisatie                    | +     |
| Benoeming ambtenaren  | +     |

In zijn algemeenheid merkt de heer Dölle op, dat door het gekozen politieke compromis de burgemeester en de raad tot elkaar veroordeeld zijn. Weliswaar is er sprake van machtstoename bij de burgemeester ten opzichte van de raad en de wethouders, doch dient dit in het perspectief te worden gezien van de tweeslachtigheid die het wetsvoorstel met zich meebrengt: het kabinet heeft met dit voorstel geen echte keuze voor een sterke burgemeester durven te maken, maar heeft op twee gedachten gehinkt. Enerzijds behoud van het hoofdschap van de raad en het collegiaal bestuur binnen het college en anderzijds een directe verkiezing van diezelfde burgemeester waaraan je normaliter gesproken een eigenstandige positie zou toekennen, los van de raad en met wethouders die door de burgemeester worden benoemd.

Het gekozen compromis zou in die zin dan ook geen lang leven beschoren zijn, maar, afhankelijk van de politieke constellatie op dat moment, doorgroeien tot de Angelsaksische variant, dan wel terugvallen naar verkiezing door de raad (waarmee overigens de figuur van de "superwethouder" ontstaat).

Dat in Duitsland tot heden nog weinig echte problemen zijn geweest tussen de gekozen burgemeester en de raad wordt mede veroorzaakt door het feit dat de burgemeester op een geestverwante meerderheid in de raad mag rekenen.

Met betrekking tot de gevolgen van de invoering van een direct gekozen burgemeester voor het hoofdschap van de raad merkt de heer Dölle het volgende op.

Het hoofdschap wordt bepaald door een drietal elementen:

- Het benoemen en ontslaan van de wethouders door de raad
- Het budgetrecht van de raad
- Het vaststellen van gemeentelijke verordeningen door de raad.

Door het benoemen van de wethouders afhankelijk te maken van een voordracht van de burgemeester wordt het hoofdschap aangetast, immers één van de drie elementen die het



hoofdschap bepalen wordt uitgehold door er een voordrachtsrecht aan te koppelen. De raad kan daarmee alleen nog maar wethouders benoemen die door de burgemeester worden aangedragen.

Ten aanzien van de positie van de wethouders merkt de heer Dölle op, dat deze ten opzichte van de huidige situatie er behoorlijk op achteruit gaan. Weliswaar hebben de wethouders als orgaan ook nu geen eigenstandige positie, doch door het collegiaal bestuur en hun "verwantschap" met de raad hebben zij een stevig verankerde, politieke positie binnen het dagelijks bestuur. Door de gewijzigde bevoegdheden van de gekozen burgemeester verworden zij voor een deel tot speelbal tussen de raad (die hun benoemt) en de burgemeester (waarvan ze afhankelijk zijn voor een voordracht).

Tenslotte geeft de heer Dölle aan voorstander te zijn van de huidige situatie, zijnde een materieel door de raad gekozen burgemeester, maar door de Kroon benoemd. Hij geeft daarbij drie argumenten die deze stellingname onderbouwen:

1. Een Kroonbenoeming draagt zorg voor een veel ruimer recruiteringsveld dan bij een zuivere verkiezing door de raad het geval zou zijn. Bij een raadsverkiezing zou het voor de hand liggend zijn dat een burgemeester voortkomt uit de eigen (politieke) gelederen en minder snel zal worden aangetrokken van buiten het politieke spectrum.
2. Gelet op het specifieke takenpakket van de burgemeester, met name met betrekking tot de openbare orde en veiligheid, is politisering van de burgemeestersfunctie niet gewenst. Een Kroonbenoeming plaatst de burgemeester, ook al is deze feitelijk door de raad uitgekozen, boven de partijen zodat deze zich onafhankelijk kan opstellen ten opzichte van de raadsfracties.
3. Bij de huidige Kroonbenoeming speelt ook de Commissaris van de Koningin een rol. Bij een verkiezing door de raad of de burgers zou dat (vanzelfsprekend) niet het geval zijn. De rol van de CdK betekent een kwalitatieve impuls aan de invulling van het burgemeestersambt.

## **BIJLAGE 4: enquête onder raadsleden, burgemeesters, wethouders, griffiers en gemeentesecretarissen in de regio Noord-Holland-Noord.**

### **1. Verzonden enquête**

Aan de benaderde bestuurders, griffiers en gemeentesecretarissen is de volgende mail gestuurd:

Mijn naam is Bert van Dijk en ben in deze regio werkzaam als gemeentesecretaris van Zijpe. Ten behoeve van mijn afstudeerscriptie voor de doctoraalstudie Bestuurskunde doe ik onderzoek naar de gevolgen van de invoering van een gekozen burgemeester voor de machtsverhoudingen tussen de raad, de burgemeester en de wethouders.

Het onderzoek wordt uitgezet in alle gemeenten van de (veiligheids-)regio Noord-Holland-Noord onder alle burgemeesters, raadsleden, wethouders, griffiers en gemeentesecretarissen.

Ik zou het zeer op prijs stellen als u uw medewerking wil verlenen door het invullen van een enquête. Het invullen vergt ongeveer 10 minuten van uw tijd.

De enquête kunt u benaderen via onderstaande internetlink en kan via de in de enquête opgenomen ZEND-knop worden ingezonden.

Omwille van de voortgang van het onderzoek verzoek ik u de enquête binnen 14 dagen na ontvangst van deze mail in te vullen en te verzenden.

<http://www.thesistools.com/?qid=50253&ln=ned>

Ik dank u bij voorbaat van harte voor uw bijdrage aan mijn onderzoek.

Bert van Dijk  
Laanweg 25  
1871 BJ Schoorl  
06-22413010

De enquête:

#### **Vraag 1: functiegegevens.**

Wat is uw functie (slechts één functie aangeven):

- Raadslid
- Burgemeester
- Wethouder
- Griffier
- Gemeentesecretaris

#### **Vraag 2: partijlidmaatschap.**

(alleen invullen indien u bij vraag 1 raadslid, burgemeester of wethouder hebt ingevuld)

Van welke politieke partij bent u lid, dan wel vertegenwoordigt u?

- CDA
- PvdA
- VVD
- SP

- Groen Links
- Christen Unie
- D66
- Lokale partij
- Anders
- Geen

**Vraag 3: gemeentegrootte.**

Wat is de omvang van de gemeente waarin u werkzaam bent? (in de functie zoals aangegeven in vraag 1)

- tot 10.000 inwoners
- 10.000 tot 20.000 inwoners
- 20.000 tot 50.000 inwoners
- 50.000 inwoners of meer

**Vraag 4: zittingsduur.**

Hoeveel jaar bent u reeds actief in uw functie? (de functie zoals aangegeven in vraag 1)

- minder dan vier jaar
- vier tot twaalf jaar
- meer dan 12 jaar

**Vraag 5: Rangorde in bevoegdheden.**

Aan (wettelijke) bevoegdheden kan een zeker gewicht worden toegekend, ongeacht het orgaan (raad, college of burgemeester) die de bevoegdheid uitoefent.

Geef voor onderstaande bevoegdheden de volgorde van belangrijkheid aan (in de zin van machtsfactor).

De belangrijkste duidt u aan met een 1, de minst belangrijke met een 10, zodat een volgorde ontstaat van 1 tot en met 10.

| <b>BEVOEGDHEID</b>   | <b>SCORE</b> |
|--|--------------|
| Benoeming van de burgemeester                                    |              |
| Ontslag van de burgemeester                                      |              |
| Leiding over de collegevorming                                   |              |
| Benoeming en ontslag van de wethouders                           |              |
| Portefeuilleverdeling in het college                             |              |
| Vaststelling reglement van orde voor de collegevergadering       |              |
| Aanwijzing van een loco-burgemeester                             |              |
| Benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris                   |              |
| Vaststelling regels met betrekking tot de ambtelijke organisatie |              |
| Benoeming en ontslag van ambtenaren                              |              |

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

**Vraag 6: gevolgen van wijziging in bevoegdheden voor de machtspositie van de burgemeester.**

Welk effect hebben de onderstaande wijzigingen in de Gemeentewet volgens u op de macht van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad of de wethouders?

In de eerste kolom staat de voorgestelde wijziging van de Gemeentewet. Tussen de haakjes staat de huidige situatie vermeld.

Geef voor onderstaande situaties aan in welke mate de macht van de burgemeester toe, dan wel af neemt.

| WIJZIGINGSVOORSTEL<br>(HUIDIGE SITUATIE)  | DE MACHT VAN DE BURGEMEESTER<br>NEEMT: |  |  |  |              |                |
|---|--|--|--|--|--------------|----------------|
|   | Sterk<br>af                            |  |  |  | Sterk<br>toe | Geen<br>mening |
| De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen door de burgers.<br>(de burgemeester wordt benoemd door de Kroon op voordracht van de raad)  |  |  |  |  |              |                |
| De burgemeester wordt ontslagen door de raad.<br>(de burgemeester wordt ontslagen door de Kroon)  |  |  |  |  |              |                |
| De burgemeester geeft leiding aan de collegevorming.<br>(de fractievoorzitters geven leiding aan de collegevorming)   |  |  |  |  |              |                |
| De wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad op voordracht van de burgemeester.<br>(de wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad)                                     |  |  |  |  |              |                |
| Het Reglement van Orde voor de collegevergaderingen wordt vastgesteld door het college op voorstel van de burgemeester.<br>(het RvO wordt vastgesteld door het college)                   |  |  |  |  |              |                |
| De portefeuillevindeling binnen het college vindt plaats door de burgemeester.<br>(de portefeuillevindeling vindt plaats door het college)  |  |  |  |  |              |                |
| De loco-burgemeester wordt aangewezen door de burgemeester.<br>(de loco-burgemeester wordt aangewezen door het college)   |  |  |  |  |              |                |
| Benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris vindt plaats door het college, op voordracht van de burgemeester.<br>(benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris vindt plaats door het |  |  |  |  |              |                |

|   |  |  |  |  |  |  |
|---|--|--|--|--|--|--|
| college)  |  |  |  |  |  |  |
| De burgemeester stelt regels vast met betrekking tot de ambtelijke organisatie.<br>(het college stelt regels vast met betrekking tot de ambtelijke organisatie) |  |  |  |  |  |  |
| De burgemeester benoemt en ontslaat de gemeentelijke ambtenaren.<br>(het college benoemt en ontslaat de gemeentelijke ambtenaren)                               |  |  |  |  |  |  |

**Vraag 7: wat is uw mening met betrekking tot de benoemingswijze van de burgemeester?**

- Handhaven van de huidige Kroonbenoeming.
- Een direct door de inwoners van de gemeente gekozen burgemeester.
- Een door de raad gekozen burgemeester.
- Geen mening.
- Anders, namelijk:

**Vraag 8: welke invloed heeft de invoering van een direct gekozen burgemeester, naar uw mening, op het (grondwettelijk) hoofdschap/primaat van de raad?**

- Zeer negatieve invloed (het primaat van de raad wordt ernstig aangetast)
- Matig negatieve invloed
- Geen of nauwelijks invloed
- Matig positieve invloed
- Zeer positieve invloed (het primaat van de raad wordt verder geborgd)

**Hartelijk dank voor uw medewerking!**

## 2. Uitkomsten enquête

### Vraag 1: functie van respondenten.

De respons per doelgroep bedraagt:

|                        |          |         |
|------------------------|----------|---------|
| Raadsleden:            | 72 (14%) | n = 502 |
| Wethouders:            | 33 (41%) | n = 80  |
| Burgemeesters:         | 18 (69%) | n = 26  |
| Griffiers:             | 18 (69%) | n = 26  |
| Gemeentesecretarissen: | 14 (54%) | n = 26  |

### Vraag 2: politieke achtergrond van bestuurlijke respondenten.

Deze vraag is gesteld om een beeld te krijgen van de politieke afkomst van de (bestuurlijke) respondenten. De relevantie is gelegen in het gegeven dat met name bij de landelijke politieke partijen een partijstandpunt wordt gebezigd met betrekking tot de benoemingswijze van de burgemeester.

Het CDA opteert voor handhaving van de door de Kroon benoemde burgemeester (het huidige systeem, met een belangrijke rol voor de raad die een enkelvoudige aanbeveling aan de Kroon richt). De PvdA is voor de invoering van een door de raad gekozen burgemeester en de VVD stelt zich achter een door de bevolking gekozen burgemeester.

Tabel 5.1: politieke achtergrond van bestuurlijke respondenten in percentages

| partij        | raadsleden | burgemeesters | wethouders | totaal      |
|---------------|------------|---------------|------------|-------------|
| CDA           | 26         | 33            | 27         | 28          |
| PvdA          | 19         | 28            | 30         | 24          |
| VVD           | 21         | 22            | 15         | 20          |
| SP            | 0          | 0             | 0          | 0           |
| Groen Links   | 3          | 6             | 3          | 3           |
| Christen Unie | 1          | 0             | 0          | 1           |
| D66           | 1          | 11            | 3          | 3           |
| Lokale partij | 25         | 0             | 21         | 20          |
| Anders        | 3          | 0             | 0          | 2           |
| Totaal:       | 100 (n=72) | 100 (n=18)    | 100 (n=33) | 100 (n=123) |

### Vraag 3: Herkomst respondenten qua gemeentegrootte.

De relevantie van deze vraag is gelegen in de vraag of de respons ook voor wat betreft de afkomst van respondenten qua gemeentegrootte representatief kan worden genoemd.

Tabel 5.2: herkomst van respondenten op basis van gemeentegrootte

| gemeentegrootte | raadsleden | burgemeesters | wethouders | griffiers | secretarissen | totaal | Gemeenten in NHN |
|-----------------|------------|---------------|------------|-----------|---------------|--------|------------------|
| Tot 10.000 inw. | 7          | 5             | 6          | 3         | 1             | 22     | 5                |
| 10.000-20.000   | 40         | 6             | 12         | 7         | 5             | 70     | 10               |
| 20.000-50.000   | 20         | 5             | 7          | 4         | 5             | 41     | 8                |
| 50.000 of meer  | 4          | 2             | 8          | 4         | 3             | 21     | 3                |
| Totaal          | 72         | 18            | 33         | 18        | 14            | 154    | 26               |

Op het totaal van respondenten kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een representatieve respons ten opzichte van de verdeling in gemeentegrootte in de regio Noord-Holland-Noord.

#### Vraag 4: zittingsduur respondenten.

Tabel 5.3: zittingsduur respondenten

| tijdperiode       | raadsleden | burgemeesters | wethouders | griffiers | secretarissen | totaal     |
|-------------------|------------|---------------|------------|-----------|---------------|------------|
| minder dan 4 jaar | 37         | 8             | 17         | 9         | 4             | 75 (48%)   |
| 4 tot 12 jaar     | 24         | 7             | 12         | 9         | 6             | 58 (37%)   |
| meer dan 12 jaar  | 11         | 3             | 4          | 0         | 4             | 22 (15%)   |
| Totaal            | 72         | 18            | 33         | 18        | 14            | 155 (100%) |

Bijna de helft van de respondenten verkeert in zijn eerste zittingsperiode en heeft in zijn huidige functie dus alleen ervaring in een dualistisch systeem. De relevantie daarvan is, dat de machtsverhoudingen tussen de gemeentelijke actoren ook als gevolg van de invoering van de dualisering (kunnen) zijn gewijzigd, waardoor de perceptie van de respondenten met betrekking tot de bestaande machtsverhoudingen verschillend kan zijn.

#### Vraag 5: aanbrengen van een rangorde in relevante bevoegdheden die in het kader van de wet "Introductie gekozen burgemeester" ten opzichte van de bestaande situatie wijzigen.

In de navolgende tabel is aangegeven welke score per bevoegdheid door alle respondenten tezamen is aangegeven, waarbij de score 1 als belangrijkste machtsfactor wordt aangemerkt en de score 10 als minst belangrijke machtsfactor. Ten behoeve van een ranking is uitgegaan van het hoogste aantal respondenten per score (in de tabel vet gedrukt), behalve indien de betreffende bevoegdheid reeds de hoogste score in een voorgaande score had.

Tabel 5.4: toekenning rangorde aan in het geding zijnde bevoegdheden

|  | SCORE   |         |              |    |    |    |    |    |    |    |
|--|---------|---------|--------------|----|----|----|----|----|----|----|
|  | Hoogste | Laagste | Machtsfactor |    |    |    |    |    |    |    |
| BEVOEGDHEID  | 1       | 2       | 3            | 4  | 5  | 6  | 7  | 8  | 9  | 10 |
| Benoeming burgemeester                             | 51      | 15      | 13           | 17 | 14 | 5  | 8  | 9  | 3  | 19 |
| Ontslag burgemeester                               | 19      | 28      | 15           | 14 | 22 | 9  | 10 | 13 | 17 | 17 |
| Leiding aan collegevorming                         | 26      | 14      | 21           | 20 | 23 | 10 | 9  | 11 | 7  | 13 |
| Benoeming en ontslag wethouders                    | 18      | 27      | 30           | 18 | 15 | 7  | 5  | 13 | 10 | 10 |
| Portefeuilleverdeling in college                   | 10      | 14      | 20           | 18 | 29 | 25 | 11 | 12 | 10 | 4  |
| Vaststelling reglement van orde collegevergadering | 11      | 9       | 11           | 11 | 15 | 9  | 15 | 24 | 15 | 32 |
| Aanwijzing loco-burgemeester                       | 9       | 11      | 9            | 7  | 18 | 19 | 22 | 17 | 25 | 14 |
| Benoeming en ontslag gemeentesecretaris            | 10      | 15      | 21           | 14 | 25 | 22 | 25 | 10 | 7  | 2  |
| Vaststelling regels ambtelijke organisatie         | 6       | 13      | 13           | 7  | 14 | 13 | 24 | 25 | 21 | 15 |
| Benoeming en ontslag ambtenaren                    | 17      | 9       | 5            | 13 | 17 | 11 | 17 | 14 | 16 | 27 |

Vraag 6: de gevolgen van wijziging in bevoegdheden voor de machtspositie van de burgemeester.

Respondenten zijn gevraagd om per gewijzigde bevoegdheid aan te geven of de macht van de burgemeester (ten opzichte van de raad en de wethouders) in sterke mate afneemt (score 1), dan wel in sterke mate toeneemt (score 5). Ten opzichte van vraag 5 is hier sprake van rating.

De volgende tabel geeft de uitkomsten van die vraag weer:

Tabel 5.5: machtstoename/-afname als gevolg van gewijzigde bevoegdheden

| Bevoegdheid   | De macht van de burgemeester neemt: |    |    |    |                |                |
|---|-------------------------------------|----|----|----|----------------|----------------|
|   | Sterk af<br>1                       | 2  | 3  | 4  | Sterk toe<br>5 | Geen<br>mening |
| De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen door de burgers                  | 13                                  | 13 | 36 | 56 | 34             | 3              |
| De burgemeester wordt ontslagen door de raad                                | 30                                  | 60 | 36 | 22 | 6              | 1              |
| De burgemeester geeft leiding aan de collegevorming                         | 10                                  | 9  | 21 | 61 | 53             | 1              |
| De wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad op voordracht van de | 8                                   | 10 | 18 | 67 | 52             | 0              |



|  |   |   |           |           |    |   |
|--|---|---|-----------|-----------|----|---|
| burgemeester   |   |   |           |           |    |   |
| Het reglement van orde voor de collegevergaderingen wordt vastgesteld door het college op voorstel van de burgemeester | 4 | 5 | <b>73</b> | 53        | 19 | 1 |
| De portefeuilleverdeling in het college vindt plaats door de burgemeester  | 7 | 8 | 16        | <b>67</b> | 56 | 0 |
| De loco-burgemeester wordt aangewezen door de burgemeester   | 6 | 8 | 38        | <b>61</b> | 40 | 1 |
| Benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris vindt plaats door het college op voordracht van de burgemeester         | 4 | 8 | 39        | <b>71</b> | 33 | 0 |
| De burgemeester stelt regels vast m.b.t. de ambtelijke organisatie   | 4 | 8 | 38        | <b>67</b> | 35 | 2 |
| De burgemeester benoemt en ontslaat de gemeentelijke ambtenaren  | 9 | 8 | 30        | <b>51</b> | 43 | 2 |

Vraag 7: de gewenste benoemingswijze van de burgemeester:

Aan de referentiegroep is gevraagd hun mening te geven over de door hen gewenste benoemingswijze van de burgemeester.

Tabel 5.6: door respondenten gewenste benoemingswijze van burgemeester

|   | raadsleden | burgemeesters | wethouders | griffiers | secretarissen | totaal            |
|---|------------|---------------|------------|-----------|---------------|-------------------|
| Handhaven van de huidige Kroonbenoeming           | 37         | 14            | 15         | 9         | 9             | 84 (54%)          |
| Een direct door de bevolking gekozen burgemeester | 5          | 0             | 4          | 0         | 1             | 10 (6%)           |
| Een door de raad gekozen burgemeester             | 27         | 3             | 11         | 8         | 3             | 52 (34%)          |
| Anders*   | 3          | 1             | 2          | 1         | 1             | 8 (5%)            |
| Geen antwoord                                     |            |               | 1          |           |               | 1 (1%)            |
| <b>Totaal</b>                                     | <b>72</b>  | <b>18</b>     | <b>33</b>  | <b>18</b> | <b>14</b>     | <b>155 (100%)</b> |

\*andere ingebrachte suggesties:

- Een burgemeesterspoule onder Kroonbenoeming. Openheid in deze poule door zoekende gemeenten. De beste 5 tot 10 introduceren bij een burgerpanel met raadsleden, hieruit selecteren. De beste drie kandidaten via sollicitatie via commissie bestaande uit raadsleden.
- Handhaven huidige systeem met zwaarwegend advies van raad & college.

- Verkiezing door de raad maar dan gelijktijdig met de gemeenteraadsverkiezingen. Als het ware in de vorm van een extra wethouder die de huidige wettelijke taken van de burgemeester in portefeuille heeft. Zoals bijvoorbeeld de minister-president.
- Kroonbenoeming op voordracht van de raad.
- Directe verkiezing door de inwoners, maar kandidaatstelling door de raad, d.w.z. dat elke partij in de raad 1 kandidaat mag leveren.
- Twijfels tussen Kroonbenoeming en verkiezing door de raad.

#### Vraag 8: gevolgen voor het hoofdschap van de raad.

Bij deze vraag diende te worden aangegeven welke invloed de invoering van een gekozen burgemeester heeft op het hoofdschap van de raad, variërend van een ernstige aantasting van het hoofdschap (zeer negatieve invloed) tot een versterking van het hoofdschap (zeer positieve invloed):

Tabel 5.7: gevolgen invoering gekozen burgemeester voor hoofdschap raad

|                            | raadsleden | burgemeesters | wethouders | griffiers | secretarissen | totaal            |
|----------------------------|------------|---------------|------------|-----------|---------------|-------------------|
| Zeer negatieve invloed     | 23         | 3             | 10         | 4         | 2             | 42 (27%)          |
| Matig negatieve invloed    | 25         | 9             | 15         | 13        | 9             | 71 (46%)          |
| Nauwelijks of geen invloed | 11         | 4             | 6          | 0         | 2             | 23 (15%)          |
| Matig positieve invloed    | 8          | 0             | 1          | 1         | 1             | 11 (7%)           |
| Zeer positieve invloed     | 3          | 2             | 1          | 0         | 0             | 6 (4%)            |
| Geen antwoord              | 2          |               |            |           |               | 2 (1%)            |
| <b>Totaal</b>              | <b>72</b>  | <b>18</b>     | <b>33</b>  | <b>18</b> | <b>14</b>     | <b>155 (100%)</b> |

In tabel 5.8 zijn de uitkomsten van de tabellen 5.4 en 5.5 naast elkaar gezet, waarbij in de laatste kolom sprake is van een gewogen score.

Tabel 5.8: combinatie van belangrijkheid van machtsfactor en machtstoename burgemeester

| Bevoegdheid  | Ranking op basis van belangrijkste machtsfactor | Rating op basis van machtstoename burgemeester <sup>74</sup> |
|--|---|--|
| De burgemeester wordt rechtstreeks gekozen door de burgers                               | 1   | 107  |
| De burgemeester wordt ontslagen door de raad   | 2   | 31   |
| De burgemeester geeft leiding aan de collegevorming                                      | 4   | 140  |
| De wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad op voordracht van de burgemeester | 3   | 145  |

<sup>74</sup> Voor het totaal aantal punten o.b.v. tabel 5.5 is bij de kolom [sterke toename] 50% van de score in die kolom bijgeteld. Tussen haakjes is de ranking binnen deze kolom vermeld.

|  |    |         |
|--|----|---------|
| Het reglement van orde voor de collegevergaderingen wordt vastgesteld door het college op voorstel van de burgemeester | 8  | 81      |
| De portefeuillevindeling in het college vindt plaats door de burgemeester  | 5  | 151     |
| De loco-burgemeester wordt aangewezen door de burgemeester   | 9  | 121     |
| Benoeming en ontslag van de gemeentesecretaris vindt plaats door het college op voordracht van de burgemeester         | 6  | 120 (5) |
| De burgemeester stelt regels vast m.b.t. de ambtelijke organisatie   | 7  | 119 (6) |
| De burgemeester benoemt en ontslaat de gemeentelijke ambtenaren  | 10 | 115 (7) |

**BIJLAGE 5: overzicht van benaderde gemeenten.**

| <b>GEMEENTE</b> | <b>AANTAL<br/>INWONERS<sup>75</sup></b> | <b>AANTAL<br/>RAADSLEDEN</b> | <b>AANTAL<br/>WETHOUDERS</b> |
|-----------------|---|------------------------------|------------------------------|
| Enkhuizen       | 17.826                                  | 17                           | 3                            |
| Harenkarspel    | 15.910                                  | 17                           | 3                            |
| Alkmaar         | 94.174                                  | 37                           | 5                            |
| Langedijk       | 25.934                                  | 21                           | 4                            |
| Stede Broec     | 21.345                                  | 21                           | 4                            |
| Medemblik       | 26.569                                  | 23                           | 3                            |
| Castricum       | 34.863                                  | 25                           | 3                            |
| Texel           | 13.618                                  | 15                           | 3                            |
| Heerhugowaard   | 49.800                                  | 29                           | 4                            |
| Bergen NH       | 31.332                                  | 23                           | 4                            |
| Den Helder      | 58.227                                  | 31                           | 5                            |
| Wieringen       | 8.707                                   | 13                           | 2                            |
| Wieringermeer   | 12.668                                  | 15                           | 3                            |
| Schermer        | 5.139                                   | 11                           | 2                            |
| Opmeer          | 11.212                                  | 15                           | 2                            |
| Graft-De Rijk   | 6.591                                   | 13                           | 2                            |
| Anna Paulowna   | 14.009                                  | 15                           | 2                            |
| Drechterland    | 18.596                                  | 17                           | 3                            |
| Heiloo          | 21.979                                  | 19                           | 3                            |
| Koggenland      | 21.214                                  | 19                           | 3                            |
| Andijk          | 6.593                                   | 13                           | 2                            |
| Hoorn           | 68.174                                  | 33                           | 5                            |
| Wervershoof     | 8.527                                   | 13                           | 2                            |
| Niedorp         | 11.974                                  | 15                           | 3                            |
| Schagen         | 19.083                                  | 17                           | 3                            |
| Zijpe           | 11.558                                  | 15                           | 2                            |
| <b>Totaal</b>   | <b>635.622</b>                          | <b>502</b>                   | <b>80</b>                    |

<sup>75</sup> CBS-cijfers, bevolking per 1-1-2007

## BIJLAGE 6: scoretabellen op basis van onderzoek A. Büß

In onderstaande tabellen is de methodiek zoals die in het onderzoek van Annette Büß is gehanteerd toegepast op de Nederlandse situatie vóór en na de invoering van een gekozen burgemeester conform het wetsvoorstel “Introductie gekozen burgemeester”.

Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de machtselementen zoals die door Büß in haar onderzoek zijn geselecteerd.

Tabel 1: huidige situatie

| <b>machtsfactoren</b>  | <b>raad</b> | <b>college</b> |
|--|-------------|----------------|
| <b>I organisatorisch/institutionele factoren</b>   |             |                |
| De burgemeester wordt door de Kroon benoemd op aanbeveling van de raad   | X           |                |
| De burgemeester wordt door de Kroon ontslagen  |             | X              |
| Wethouders worden benoemd en ontslagen door de raad  | X           |                |
| De burgemeester is voorzitter van de raad  |             | X              |
| De burgemeester heeft geen stemrecht in de raad  | X           |                |
| De burgemeester heeft het recht om aan de beraadslagingen van de raad deel te nemen  |             | X              |
| De agenda voor de raad wordt voorbereid door het presidium en vastgesteld door de raad   | X           |                |
| Er is sprake van collegiaal bestuur door het college   | X           |                |
| De raad wijst de vertegenwoordigers van de gemeente in Gemeenschappelijke Regelingen aan   | X           |                |
| De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte   |             | X              |
| Toedeling van portefeuilles in het college geschiedt door het college  |             | X              |
| De fractievoorzitters hebben de leiding bij de collegevorming  | X           |                |
|  |             |                |
| <b>II Verdeling van beslissingsbevoegdheden</b>  |             |                |
| De algemene beslissingsbevoegdheid ligt bij de raad, voorzover deze niet bij wet aan het college of de burgemeester zijn toegekend | X           |                |
| Medebewindstaken zijn bij wet toegekend aan het college voorzover deze niet bij wet aan de raad of de burgemeester zijn toegekend  |             | X              |
| Het college benoemt en ontslaat het personeel  |             | X              |
| Besluiten van de raad worden voorbereid door het college   |             | X              |
| Het dagelijks bestuur is in handen van het college   |             | X              |
|  |             |                |
| <b>III Toezicht en controle</b>  |             |                |
| De raad en de individuele leden hebben het recht van informatie  | X           |                |
| De leden van het college zijn verantwoording verschuldigd aan de raad  | X           |                |
| De burgemeester kan besluiten van de raad ter vernietiging voordragen wegens strijd met de wet of het algemeen belang.             |             | X              |
|  |             |                |
| <b>Totaal</b>  | <b>10</b>   | <b>10</b>      |

|   |     |     |
|---|-----|-----|
| Totaal aantal geselecteerde machtselementen: 20 |     |     |
| Percentage machtselementen per kolom:           | 50% | 50% |

Tabel 2: situatie na invoering gekozen burgemeester

| <b>machtsfactoren</b>   | <b>raad</b> | <b>College/Burg.</b> |
|---|-------------|----------------------|
| <b>I Organisatorisch/institutionele factoren</b>  |             |                      |
| De burgemeester wordt gekozen door de inwoners van de gemeente  |             | X                    |
| De burgemeester kan door een gekwalificeerde meerderheid van de raad worden ontslagen   | X           |                      |
| De wethouders worden benoemd door de raad op voordracht van de burgemeester   | X           | X                    |
| De wethouders worden ontslagen door de raad   | X           |                      |
| De burgemeester is voorzitter van de raad   |             | X                    |
| De burgemeester heeft geen stemrecht in de raad   | X           |                      |
| De burgemeester heeft het recht om aan de beraadslagingen van de raad deel te nemen   |             | X                    |
| De agenda voor de raad wordt voorbereid door het presidium en vastgesteld door de raad  | X           |                      |
| Er is sprake van collegiaal bestuur door het college  | X           |                      |
| De raad wijst vertegenwoordigers van de gemeente in Gemeenschappelijke Regelingen aan   | X           |                      |
| De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte  |             | X                    |
| Toedeling van de portefeuilles in het college geschiedt door de burgemeester  |             | X                    |
| De burgemeester heeft de leiding bij de collegevorming  |             | X                    |
|   |             |                      |
| <b>II Verdeling van beslissingsbevoegdheden</b>   |             |                      |
| De algemene beslissingsbevoegdheid ligt bij de raad, voor zover deze niet bij wet aan het college of de burgemeester zijn toegekend | X           |                      |
| Medebewindstaken zijn bij wet toegekend aan het college voorzover deze niet bij wet aan de raad of de burgemeester zijn toegekend   |             | X                    |
| De burgemeester benoemt en ontslaat het personeel   |             | X                    |
| Besluiten van de raad worden voorbereid door het college  |             | X                    |
| Het dagelijks bestuur is in handen van het college  |             | X                    |
|   |             |                      |
| <b>III Toezicht en controle</b>   |             |                      |
| De raad en de individuele leden hebben het recht van informatie   | X           |                      |
| De leden van het college zijn verantwoording verschuldigd aan de raad   | X           |                      |
| De burgemeester kan besluiten van de raad ter vernietiging voordragen wegens strijd met de wet of het algemeen belang.              |             | X                    |
|   |             |                      |
| Totaal per kolom  | 10          | 12                   |
| Totaal aantal geselecteerde machtselementen = 22  |             |                      |
| Percentage in machtsaandelen per kolom:   | 45%         | 55%                  |

## **BIJLAGE 7: criteria van Holtkamp**

Holtkamp heeft criteria geselecteerd op basis waarvan de positie van de burgemeester ten opzichte van de raad kan worden vastgesteld.

criterium 1: betreft de ambtstermijn van de burgemeester en de gelijktijdigheid van de raadsverkiezingen en de burgemeestersverkiezing. 1 punt is toegekend als er sprake is van gelijktijdigheid van de verkiezingen en een ambtstermijn van 5 of 6 jaren. 2 punten indien de termijnen van de raad en de burgemeester niet synchroon lopen en 3 punten indien de ambtstermijnen niet synchroon lopen en de ambtstermijn van de burgemeester 7 of meer jaren betreft.

criterium 2: gaat over de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot het dagelijks bestuur. 1 punt is toegekend indien de raad bevoegd is voorbehouden te maken bij de uitoefening van het dagelijks bestuur door de burgemeester en gerechtigd is bepaalde onderwerpen naar zichzelf toe te trekken (het zogenaamde "Rückholrecht"). 2 punten zijn toegekend indien het dagelijks bestuur berust bij een collectief orgaan. 3 punten wordt gescoord indien de burgemeester alleen bevoegd is.

criterium 3: betreft de bevoegdheid tot verdeling van de portefeuilles in het college van burgemeester en wethouders. 1 punt is toegekend indien de portefeuillevdeling door de raad geschiedt. 2 punten indien de burgemeester dat doet met instemming van de raad. 3 punten indien de burgemeester de portefeuilles verdeelt.

criterium 4: gaat over de collegialiteit in het college van burgemeester en wethouders. 1 punt indien de burgemeester geen aanwijzingsbevoegdheid heeft ten opzichte van de wethouders (er is sprake van de zogenaamde "Magistratsverfassung"). 2 punten indien er een collegiaal bestuursorgaan is met beperkte bevoegdheden en waarbij de burgemeester slechts beperkt aanwijzingen kan geven aan de wethouders. 3 punten indien er sprake is van een monocratische bestuursleiding met een onbeperkte aanwijzingsbevoegdheid.

criterium 5: betreft het voorzitterschap van de raad en het stemrecht van de burgemeester. 1 punt indien de burgemeester geen voorzitter van de raad is en ook geen stemrecht in de raad heeft. 2 punten indien de burgemeester voorzitter van de raad is dan wel stemrecht in de raad heeft. 3 punten indien de burgemeester zowel voorzitter van de raad is als ook stemrecht in de raad heeft.