



Trias Politica Zeeland

bestuur, wetgeving & rechtspraak

WAARHEEN MET DE BURGEMEESTER?

Trias Politica Zeeland

8 februari 2018

www.triaspoliticazeeland.nl

SAMENVATTING

In 2015 heeft Trias Politica Zeeland zich in de publicatie *Naar een nieuwe bestuurlijke indeling en bevoegdhedenverdeling: Twee bestuurslagen op nationaal niveau*, uitgesproken voor een regiobestuur met een door de bevolking gekozen voorzitter. De weg is lang om dit ideaal te verwezenlijken. Er zullen daarvoor veel wijzigingen in de grondwet en de gewone wetten nodig zijn. Vooral met de Grondwetswijzigingen, die in twee lezingen door beide Kamers moeten worden geaccordeerd, zal het proces langdurig zijn.

Op 23 januari 2018 heeft de Tweede Kamer, met alleen de stemmen van de SGP tegen, ingestemd met het uit de grondwet halen van de aanstellingswijze van de burgemeester en de commissaris van de Koning. Daarmee is de discussie over meest wenselijke aanstellingswijze, benoemd, gekozen door de gemeenteraad of rechtstreeks door de bevolking, weer volledig tot leven gekomen. Op moment van schrijven is onduidelijk of in de Eerste Kamer een vereiste tweederde meerderheid voor het wetvoorstel kan worden verkregen. Wat daar ook van zij, de opgelaaide discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester zal niet meer verstommen.

Enerzijds kijkend naar de huidige bestuurlijke situatie en de plaats van de burgemeester daarin en anderzijds de door TPZ voorgestane reorganisatie van het binnenlands bestuur, is het zinvol de positie van de burgemeester in de huidige bestuurlijke situatie en in de drie geopperde varianten onder de loep te nemen. Daarbij staat de vraag voorop of er een model mogelijk is, waarin de sterke punten uit alle systemen, de Kroonbenoeming, de benoeming door de raad en de rechtstreeks oor de bevolking gekozen burgemeester, samengebracht kunnen worden. Onze gedachten gaan uit naar een procedure waarbij in het begin de nadruk komt te liggen op versterking van het huidige selectiesysteem, dat begint bij een aanmelding en screening bij de commissaris van de Koning, die vervolgens de gescreende kandidaten doorzendt naar de gemeenteraad, die een selectie maakt van de kandidaten voor de burgemeestersverkiezing door de burgers. Het voordeel is dat in het eerste deel van het proces zwaar wordt ingezet op de kwaliteit en integriteit en algemene eisen van bekwaamheid en algemene geschiktheid, en dat in de fase van de gemeenteraad en de verkiezing vooral gefocust wordt op de specifieke geschiktheid voor de betreffende gemeente. De bevolking maakt vervolgens de uiteindelijke keuze.

In het verleden is korte tijd geëxperimenteerd met een burgemeestersverkiezing, die meer weg had van een referendum / opiniepeiling dan een echte verkiezing. In feite was het niet meer dan een advies. Dat sprak de kiezers allerminst aan. Daarom is van groot belang dat in het voorgestane model de verkiezing door de bevolking het finale oordeel is, al dan niet bekroond met een Koninklijk Besluit met contraseign van de minister om de eenheid van het binnenlands bestuur te benadrukken.

INLEIDING

“De behandeling van het initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing inzake de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de Commissaris van de Koning wordt voortgezet.” (Citaat uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte III, 2017)

Het initiatief wetsvoorstel (TK no. 33239), destijds ingediend door kamerlid Schouw (D66) en in mei 2017 overgenomen door diens partijgenoot Jetten (TK no. 34716) is inmiddels door de Tweede Kamer met de vereiste twee derde meerderheid aanvaard. Indien de Eerste Kamer eveneens akkoord gaat, zal in de grondwet komen te staan dat de aanstellingswijze bij (gewone) wet geregeld wordt.

In 2005 sneuvelde het wetsvoorstel van minister de Graaff, omdat daarin de deconstitutionalisering gekoppeld was aan de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de bevolking. In het huidige initiatief wetsvoorstel is die koppeling niet gemaakt. De lijn die de vorige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, minister Plassterk, bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel heeft ingezet, is thans leidend. Eerst bekijken hoe het gewenste lokale bestuur er dient uit te zien en wat de positie van de burgemeester daarin zal zijn en dan te kijken welke aanstellingswijze daarbij het best past. Deze voorzichtige aanpak lijkt in strijd met het publieke debat dat zich verengd heeft tot vóór of tegen de gekozen burgemeester, tot een zwart-wit tegenstelling. De praktijk leert anders: de burgemeester is een hybride ambtsdrager, die een veelheid van taken en bevoegdheden moet zien te combineren. Maar ook de aanstellingswijze is hybride, weliswaar door

de Kroon benoemd , maar in de praktijk gekozen door de raad. Alles bijeengenomen is de Nederlands burgemeester, ook internationaal, uniek.

In het navolgende wordt een schets gegeven van een aantal ontwikkelingen in het burgemeestersambt, mede tegen de achtergrond van een aantal veranderingen in het lokale bestuur. Vervolgens worden een aantal voor- en nadelen van een aantal benoemingswijzen in beeld gebracht. Daarna wordt nader ingegaan op invulling van het ambt in de door Triaspolitica Zeeland voorgestane komst van een sterk regiobestuur met een gekozen voorzitter, als onderdeel voor een vergaande reorganisatie van het binnenlands bestuur.

HET AMBT

De uiteenlopende rollen die een burgemeester vervult komen in de kern neer op waken en verbinden met als achterliggende waarden integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De rollen van het basisprofiel zijn: voorzitter, verbinder, burgervader, vaandeldrager, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare orde bewaker en bestuurder-in-algemene-dienst. *(Majesteitelijk magistraatelijk; de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt)*

Magie

Het bijzondere van het ambt is dat een burgemeester het niet moet hebben van zijn macht. Zijn of haar portefeuille is doorgaans beperkt tot wettelijke taken. Nee, de burgemeester moet het hebben van zijn gezag, iets wat langzamerhand wordt opgebouwd. Wel is hij of zij vanaf het begin de hoogste en bekendste vertegenwoordiger van het gemeentebestuur en vaak de meest zichtbare. De burgemeester is in de ogen van velen vooral een burgervader, -moeder, die waakt over het welzijn van de inwoners. Opmerkelijk is dat er vaak een direct verband is tussen een goed functionerende burgemeester en de gunstige beoordeling van het gemeentebestuur als geheel. Het omgekeerde doet zich trouwens ook voor. Een zwakke burgemeester beïnvloedt onevenredig het negatieve oordeel over het gemeentebestuur.

Duizendpoot en kameleon

Het burgemeestersambt kent een zekere mate van onbepaaldheid, is generalistisch van aard , en in belangrijke mate gericht op verbinding (“de boel bij elkaar houden”). Het belang van een goede taakvervulling legt een zware verantwoordelijkheid op de schouders van een burgemeester. In tegenstelling tot wethouders die een concrete taak hebben, moet de burgemeester zelf bepalen hoe hij zijn ambt inhoud geeft; enerzijds van vele markten thuis zijn (duizendpoot) en anderzijds zich voegen naar, zich aanpassen aan de bestuurscultuur in zijn gemeente (kameleon). Schiet hij inhoudelijk te kort, of weet hij niet de juiste toon te vinden, dan komt zijn positie in gevaar.

De ene burgemeester is de andere niet

Hoe de burgemeester het ambt invult is dus niet alleen afhankelijk van hemzelf maar ook van de gemeente, de bestuurlijke omgeving waarin hij functioneert. Die verschilt van gemeente tot gemeente. Hoewel de gemeentewet maar één soort burgemeester kent, dus geen onderscheid

maakt tussen burgemeesters van kleine en grote gemeenten, ziet bij voorbeeld de burgemeester van Amsterdam zich voor geheel andere taken gesteld dan de burgemeester van zeg Schiermonnikoog. Op de keper beschouwd zijn er niet alleen typen burgemeesters, maar ook, gelet op hun taken, soorten burgemeesters. Hoe ver is de afstand tussen de burgemeesters van de grootste steden die zich met buitenlandse collega's als voortrekkers beschouwen van de samenleving van de toekomst (vide Parliament of Mayors), en de "kleine" burgemeesters, die hun best doen hun gemeente op de been te houden.

Lonely at the top

Iedere gemeente kent maar één burgemeester, die bovendien boven de (politieke) partijen staat. Onaardig gezegd: de burgemeester is een eenling. Gaat het mis dan gaat het ook goed mis, en niemand die hem kan helpen. Een ruime minderheid in de raad die het vertrouwen opzegt is al voldoende om de burgemeester te doen vertrekken. In zekere zin is de burgemeester de gevangene van de raad en minder onafhankelijk dan wenselijk zou zijn.

Learning by doing

Er bestaat geen bestuursopleiding voor burgemeesters. De praktijk is de beste leerschool in een vak dat zo generalistisch en onbepaald is. Nascholing, bijscholing, het krijgen van feedback (coaching), allemaal onontbeerlijk voor een optimaal functioneren. Aangezien het ambt zo eenzaam is, is het organiseren van tegenspraak (jaargesprekken, intervisie, coaching) van wezenlijk belang, wil men niet voor pijnlijke verrassingen komen te staan. Bij voorbeeld zich opstapelende kritiek die niet tijdig is onderkend ("druppels en emmer").

Van vleugelspeler naar centrumspits

Bij vele onderwerpen, die vallen onder politieke verantwoordelijkheid van de wethouders, staat de burgemeester aan de zijlijn. Echter, steeds meer onderwerpen zijn met elkaar vervlochten. Vaak speelt de burgemeester een coördinerende rol en is vanuit die positie het eerst aanspreekbaar.

De burgemeester als centrale figuur lijkt terug van weggeweest. In de tijd dat ons land veel meer kleine gemeenten kende, was de burgemeester vaak de enige fulltimer en daarmee ook inhoudelijk op terreinen de eerst aangewezen. Vervolgens werden gemeenten groter van omvang en lag het beleid grotendeels in handen van de wethouders. Zij beheerden de belangrijkste portefeuilles. Voor de burgemeester bleven naast de traditionele portefeuilles op het gebied van openbare veiligheid in het beste geval politiek minder gevoelige onderwerpen over, zoals voorlichting en personeelszaken. De huidige burgemeester heeft thans een vooruitgeschoven positie, is aanvoerder en ook nog coach.

Taakverzwaring

De taken van een burgemeester nemen de laatste jaren in omvang en zwaarte toe. Niet alleen door de groei van de maatschappelijke problemen maar ook door zaken als de invoering van het dualisme waarbij het college en de raad op afstand van elkaar zijn komen te staan, met als postillon d'amour de burgemeester die merkwaardigerwijs van beide organen voorzitter is. Maar ook de opkomst van vele lokale partijen - zeven of meer fracties vormen geen uitzondering meer - vergt nogal wat stuurmanskunst om de bestuurlijke verhoudingen goed te houden.

Burgemeester als sheriff

Eén ontwikkeling springt steeds meer in het oog . De burgemeester heeft , mede omdat hij ook een zelfstandig bestuursorgaan is, en wendbaar is, de mogelijkheid als een vliegende kiep snel en wendbaar in te grijpen bij (dreigende) maatschappelijke onrust. Bij voorbeeld, bij demonstraties, en rellen, de opvang van asielzoekers en drugsgerelateerde criminaliteit. Wat dit laatste betreft maakt snel en flexibel optreden als eenhoofdig bestuursorgaan de burgemeester voor het OM, die gekluisterd zit aan stroperige procedures, tot een aantrekkelijke partner om in te grijpen in zaken waarin justitie het voortouw zou moeten hebben. Dat is zorgelijk omdat de rechten van een verdachte in het strafrechtelijke systeem beter gewaarborgd zijn dan van degene die door een bestuurlijke maatregel getroffen wordt.

Bevoegdheden booming

In de afgelopen 15 jaar is het aantal bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid spectaculair toegenomen. En die staan in geen verhouding tot de traditionele OOV taken van een burgemeester. Naast de algemene bevoegdheden krachtens Hoofdstuk XI van de Gemeentewet , zijn er steeds meer specifieke bevoegdheden bijgekomen krachtens bijzondere wetten. Belangrijke voorbeelden zijn: preventief fouilleren, cameratoezicht, bestuurlijke ophouding, bevelen bestrijding ernstige overlast, bevelen aan ouders van 12-minners, op grond van art 174a Gem. wet bevoegdheid tot sluiten vaneen woning bij verstoring openbare orde in die woning(Victoria), art 13b Opiumwet bevoegdheid tot het sluiten van een pand als daar in drugs gehandeld wordt of gaat worden, wet tijdelijk huisverbod, wet aanpak woonoverlast. De gereedschapskist van de burgemeester als sheriff en manusje van alles raakt voller en voller. En niet zozeer met algemene (tijdelijke) bevoegdheden als wel met specifieke op bepaalde situaties toegesneden bevoegdheden. Dat maakt de zaak er niet overzichtelijker op. Niet voor niets heeft het ministerie van BZK samen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters een handboek OOV uitgebracht.

Zuiver op de graat

Van recente datum is de vrees dat boven- en onderwereld verstrengeld raken. Bij voorbeeld criminelen die hetzij direct hetzij indirect via stromannen invloed willen krijgen op een gemeentebestuur. De zorg voor een van de kernwaarden van de democratie, de integriteit van het openbaar bestuur, en dus van onze bestuurders dient onder alle omstandigheden gewaarborgd te blijven. De burgemeester speelt wat dat betreft in het lokale bestuur een centrale rol. Sinds 2016 is hij belast met het bewaken van de integriteit van het gemeentebestuur, zonder evenwel de mogelijkheid daadwerkelijk op te treden tegen degene die niet integer handelen of hebben gehandeld. Actueel is de bestuurscrisis in Brunssum, waar de burgemeester is opgestapt omdat hij niet de instrumenten heeft om op te treden tegen (mogelijk) niet-integer handelen van een aangetreden wethouder.

Minister Dales , bekend gebleven door haar verzuchting “een beetje integer is net zo min mogelijk als een beetje zwanger”, hechtte zeer aan een verticale relatie tussen minister, commissaris van de Koning(in), en burgemeester. Zij noemde dat de naad in de nylonkous , die stevigheid biedt en borg staat voor de handhaving van de kwaliteit en integriteit van het openbaar bestuur. Scherp toezicht op integriteit met sanctiemogelijkheden en een goede wettelijke verankering van de zorg voor

openbare orde en veiligheid vormen een essentieel onderdeel van het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat

Democratische controle

Geen bevoegdheid zonder verantwoordingsplicht. Liefst aan een door de bevolking gekozen orgaan. In de afgelopen jaren is het OOV terrein volledig herverkaveld en verder weg van het lokale bestuur komen te liggen. Schrijnend voorbeeld is de politie. Beslissingen worden ofwel centraal of in regionale bestuurscolleges genomen. Directe invloed van gemeenteraden is er niet. Burgemeesters functioneren in tal van samenwerkingsverbanden, zonder afdoende democratische controle. De kloof tussen burger en het niveau waarop beslissingen worden genomen is op het gebied van openbare orde en veiligheid te groot.

Gaan voor (meer) kwaliteit

Met stelligheid kan gezegd worden dat het burgemeestersambt zwaarder geworden is geworden dan een paar decennia geleden. En dus is het gewenst dat burgemeesters aan hogere kwaliteitseisen voldoen. Het selectieproces moet daarop aansluiten. Nu worden die eisen primair neergelegd in de profielschets en is het aan (vertegenwoordigers uit) de raad, de vertrouwenscommissie, om kandidaten te toetsen. Vraag is in hoeverre een raad in staat is tot een goede beoordeling te komen. Raar maar waar, raadsleden hebben minder zicht op het functioneren van een burgemeester, die zij alleen tijdens de maandelijkse raadsvergaderingen zien, dan de wethouders, die de burgemeester wekelijks, zo niet dagelijks meemaken. Normaal gesproken worden raadsleden maar éénmaal geroepen om in een vertrouwenscommissie plaats te nemen. Dat wil zeggen dat de kennis over werving en selectie, meer in het bijzonder het voeren van sollicitatiegesprekken, slechts beperkt aanwezig zal zijn. Ook is door de komst van vele lokale fracties de vertrouwenscommissie, waarin meestal alle fracties vertegenwoordigd zijn, zodanig groot, dat bij de selectie andere factoren dan de kwaliteit van de kandidaat een onevenredige rol spelen.

Vijf invalshoeken

Alles bijeen kan men de vervulling van het ambt vanuit (minstens) vijf invalshoeken benaderen. In de eerste plaats de vereiste kwaliteiten van een burgemeester, ten tweede de aanstellingswijze cq de werving en selectie, in de derde plaats de kwaliteit van het gemeentebestuur (raad, wethouders, ambtelijke organisatie). In de vierde plaats de toegenomen taken van en druk op gemeenten door de vele decentralisatieprocessen. In de vijfde plaats de toegenomen vraag naar burgermeesterlijk ingrijpen in steeds complexere problematieken, samenhangend met bijvoorbeeld drugscriminaliteit, (dreigende) ordeverstoringen, spanningen tussen bevolkingsgroepen, minderheden, geweldsdelicten, hooligans, motorclubs. Zonder overdrijving kan gesteld worden dat de gemeenten enerzijds steeds meer verantwoordelijkheden op hun bordje hebben gekregen, terwijl anderzijds de kwaliteit van college en raad niet is meegegroeid. Daarenboven heeft de burgemeester veel meer bevoegdheden toebedeeld gekregen waarbij leiderschap moet worden getoond. Hij staat op steeds meer momenten aan het front van de troepen. Kortom er worden zwaardere bestuurders gevraagd dan vroeger. Vraag is of de huidige aanstellingswijze in dat opzicht nog voldoet of kan voldoen. Ondanks alle materiaal dat door het ministerie van BZK wordt aangeboden om tot een verantwoorde

keuze te komen, heeft de vertrouwenscommissie in feite de sleutel in handen en draagt zij een zeer grote verantwoordelijkheid voor wie de nieuwe burgemeester wordt, ook al kan in theorie de minister in het uiterste geval die keuze tegenhouden.

Gelet op de zwaardere verantwoordelijkheden van gemeentebesturen, en de dringende behoefte aan bestuurlijke kwaliteit dringt zich de vraag op of de ontwikkelingen gaan in de richting van een krachtig gemeentebestuur onder leiding van een gekozen burgemeester met een eigen mandaat. Een optie die tot nu toe in ons bestel zonder precedent is. Wat daar van zij, in het hartstochtelijke pleidooi van Triaspolitica Zeeland voor een regionaal bestuur nieuwe stijl, zou een nieuwe ontwikkeling als een gekozen bestuursvoorzitter cq burgemeester nieuwe stijl uitstekend passen.

AANSTELLINGSWIJZE

In *De Aanstellingswijze gewogen* (Tilburg University 2015) staan de voors en tegens van de verschillende aanstellingswijzen weergegeven. Zie daarvoor Bijlage 1. Het moge duidelijk zijn dat geen van de aanstellingswijzen alleenzigmakend is. De rol van de burgemeester is zo divers dat in elke variant wel een aanknopingspunt te vinden is met een aspect van het ambt. De discussie over vóór of tegen de door de inwoners gekozen burgemeester gaat eigenlijk simpel over de vraag: wat gooi je weg en wat krijg je ervoor terug? Met andere woorden: is deze verandering een verbetering voor het lokale bestuur in het algemeen en het functioneren van de burgemeester in het bijzonder of niet? Hoe dan ook zal de komst van een gekozen burgemeester meer veranderen dan de inwoners de gelegenheid te geven in het stemhokje zijn of haar keuze te bepalen. De overgang naar het systeem van een gekozen burgemeester roept vele vragen op die nog beantwoording behoeven. Om eens wat te noemen: wij hebben in ons land geen ervaring met het rechtstreeks door de bevolking kiezen van bestuurders, zoals de burgemeester. Welke macht willen we hem geven, wat zal de omvang van zijn mandaat zijn, kan iedereen die voldoet aan de voorwaarden om gekozen te worden zich kandidaat stellen, hoe regel je dat in de praktijk, wie betaalt de verkiezingscampagne, hoe wordt omgegaan met giften, heeft een kapitaalkrachtige kandidaat een significant voordeel ten opzicht van kandidaten met een bescheiden inkomen, wat doe je met integriteitsproblemen bij een kandidaat, wat zal het gevolg zijn als in kleinere gemeenten een lokale held zonder aanwijsbare bestuurlijke kwaliteiten met de eer gaat strijken, wordt er wel rekening gehouden met het dilemma van de kiezer, die moeite heeft om een keuze te maken tussen kandidaten die hij volstrekt niet kent en dus maar niet gaat stemmen. Stellig zal deze opsomming nog met tal van voorbeelden kunnen worden uitgebreid. In wezen is het jammer dat in de strijd voor of tegen de komst van een gekozen burgemeester de discussie zich beperkt tot staatsrechtelijke, bestuurlijke en juridische aspecten en weinig of geen aandacht wordt besteed aan praktische kanten. Zoals eerder opgemerkt: aan een zeer honorabele voorkeur voor een simpel uitgangspunt kunnen aspecten zitten die minder aantrekkelijk zijn maar wel moeten worden meegewogen.

PLEIDOOI VOOR KOPPELING AAN BESTUURLIJKE REORGANISATIE

Door menigeen wordt de overgang naar een gekozen burgemeester gezien als een modernisering van ons staatsbestel. In zekere zin is dat het geval, maar het is wel een bescheiden eerste stap en zeker niet de belangrijkste. Al jarenlang heerst er een doodse stilte rond de hervorming van ons

staatsbestel. De onlangs aangetreden commissie-Remkes heeft inmiddels belangwekkende opmerkingen gemaakt over een aantal essentiële thema's, maar laat de reorganisatie van het binnenlands bestuur nagenoeg buiten beschouwing.

Het is jammer dat de eventuele komst van een gekozen burgemeester een op zichzelf staande operatie blijft en niet gekoppeld wordt aan een grootscheepse reorganisatie van het binnenlands bestuur, zoals enige jaren geleden in Denemarken. Daar zijn gemeenten opgeschaald met vele bevoegdheden.

Denemarken is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Sinds de staatshervorming van 2007 spelen de opgeschaalde gemeenten een belangrijke rol binnen het openbaar bestuur. Zij zijn onderling goed vergelijkbaar en verantwoordelijk voor een groot deel van de uitgaven in de publieke sector. De aanstellingswijze van de burgemeester is uniform geregeld: hij wordt via indirecte verkiezingen door de gemeenteraad uit zijn midden gekozen. De burgemeester is voorzitter tevens lid van de raad, voorzitter van de financiële commissie en staat aan het hoofd van het gemeentelijk bestuursapparaat. Hij heeft echter niet of nauwelijks eigenstandige externe bevoegdheden of gezag over de politie. (Kamerstuk I 33 239, no P)

Het Huis van Thorbecke bestaat al ongeveer 150 jaar. De drieslag rijk, provincie, gemeente is onaantastbaar gebleken. Wel is er een nieuwe bovenverdieping bij gekomen: Europa. Ook is tussen de begane grond (gemeente) en 1^e verdieping (provincie) een tussenverdieping ontstaan met een onoverzichtelijke hoeveelheid WGR-kamertjes. En er komen er nog bij, terwijl op de provinciale verdieping steeds meer kamers vrijkomen omdat het aantal provinciale taken afneemt.

Triaspolitica Zeeland zou graag zien dat onder het rijksniveau, sterke regio's komen, waarin gemeenten, provincies en waterschappen opgaan. Deze regionale bestuurlijke lichamen kunnen als autonome bestuursautoriteit met een eigen belastingregime volledige taken aan en beschikken over voldoende bestuurlijke, ambtelijke en financiële capaciteit om (gedecentraliseerde)rijkstaken uit te voeren. Het is niet goed voorstelbaar dat aan het hoofd van deze bij uitstek gedecentraliseerde bestuurs eenheid een door de Kroon benoemde functionaris komt te staan. Het ligt meer voor de hand dat dit een rechtstreeks door de bevolking gekozen ambtsdrager zal zijn. (Zie Triaspolitica Zeeland, Naar een nieuwe bestuurlijke indeling en bevoegdhedenverdeling: Twee bestuurslagen op nationaal niveau)

Een krachtig regionaal bestuur, voor de inwoners dichterbij dan "Den Haag" maar verder weg dan de huidige gemeenten, dwingt er toe om het gat tussen het grootschalige regiobestuur en het kleinschalige niveau van stad, dorp en wijk te vullen. Het ligt voor de hand om het denken in grotere eenheden gepaard te laten gaan met meer mogelijkheden voor burgers om op kleinschalig niveau dingen zelf te regelen (zorg om en voor elkaar). Het ligt daarbij voor de hand om een door de inwoners van een wijk of dorp, een bestuurlijke voortrekker te kiezen. Nieuwe vormen van democratie, erop gericht om de burger meer bij het bestuur te betrekken en ook verantwoordelijk te maken, worden nu al beproefd en kunnen daar zeker een plek vinden.

AANSTELLINGSWIJZEN ZONDER BESTUURLIJKE REORGANISATIE

Een bestuurlijke reorganisatie zoals Triaspolitica Zeeland voorstaat zou, indien beperkt tot de provincie Zeeland, wellicht op experimentele basis bij tijdelijke wet kunnen worden ingevoerd. Waarschijnlijk is dat niet. Het ligt dan meer voor de hand te denken aan een totale reorganisatie van het binnenlands bestuur. Dat kan alleen via grondwetswijziging en dat duurt jaren. De discussie over de reorganisatie van het binnenlands bestuur is via de commissie Remkes weer op gang aan het

komen, maar het zal nog jaren duren voordat dat tot resultaten leidt, alleen al door noodzakelijke grondwetswijzigingen.

Tegen die achtergrond is het verstandig het oog te richten op ontwikkelingen op korte termijn. De discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester, lees vóór of tegen een gekozen burgemeester, komt er sowieso aan. Mede omdat in het model dat Triaspolitica Zeeland voorstaat, het rechtstreeks kiezen van voorzitter van een regionaal bestuur meer voor de hand ligt dan een benoeming van hogerhand, wordt in het navolgende stilgestaan bij de nogal ingrijpende wijzigingen die het kiezen van een burgemeester met zich meebrengt, zeker indien rechtstreeks door de burger gekozen.

Zoals eerder opgemerkt is de publieke discussie verengd tussen vóór of tegen een gekozen burgemeester, met als belangrijkste en vrijwel enige argument meer invloed van de burger op de keuze van een burgemeester. Er zitten echter aan het kiezen van burgemeester veel meer aspecten, die zeker moeten worden meegewogen.

In feite gaat het in de discussie over de aanstellingswijze om de volgende vijf modellen :

- a. Terug naar de zuivere Kroonbenoeming, dat wil zeggen benoeming door de minister van BZK uit de voordracht van meerdere personen. Die optie, waarbij de minister de uiteindelijke keuze maakt lijkt uit de gratie. Staatsrechtelijk is er in het licht van de huidige grondwetsbepaling niets op aan te merken.
- b. Instandhouding huidige situatie, aanbeveling door de raad van twee personen, in feite de voordracht van nummer één, waarvan de minister niet kan afwijken, hoge uitzonderingen daargelaten, zoals voortijdig overlijden of majeur integriteitsprobleem. Hybride , staatsrechtelijk minder zuivere aanstellingsvorm.
- c. De verkiezing door de gemeenteraad, waarbij de huidige of een minder ingewikkelde procedure eindigt bij de gemeenteraad en niet meer bij de minister en het staatshoofd. De variant verkiezing door de raad ligt het dichtste bij de huidige aanstellingswijze , waarbij de keuze van de raad al doorslaggevend is bij een Kroonbenoeming. De verkiezing door de raad kent twee subvarianten:
 1. verkiezing door en uit de raad (vergelijk België).
Nadeel: burgemeester maakt deel uit van het politieke spel en staat te weinig op afstand van de raad. Ook hier is de burgemeester primair een 1^e wethouder. Bovendien heeft de burgemeester die vanuit het ene kamp , de raad of het college van B&W, naar het burgemeestersambt overgaat, niet vanzelfsprekend voldoende gezag. Denk daarbij aan een zekere afstand , onafhankelijk en het boven de partijen staan. Zo'n burgemeester is geen onbeschreven blad en zal niet op voorhand kunnen rekenen op steun uit de bevolking. Afgezien daarvan is het de vraag of de raad voldoende kwaliteit in huis heeft om een burgemeester te leveren. Het feit dat steeds meer wethouders van buiten komen, is een veeg teken.
 2. verkiezing van een door de raad gekozen burgemeester van buiten.
Deze subvariant komt het meest in de buurt van de huidige Kroonbenoeming , waarbij de opvatting van de raad doorslaggevend is. Hier telt iets minder het argument dat hij of zij 1e wethouder is. De burgemeester is een nieuwkomer, die nog een relatie moet opbouwen, zowel met de raad , de wethouders , als met de bevolking.

- d. Door de wethouders gekozen burgemeester. De burgemeester wordt dan een soort voorzitter en “eerste” wethouder. Deze variant lijkt op bestuur van een vereniging, dat uit zijn midden een voorzitter kiest. Overigens is in het verenigingsrecht doorgaans zo, dat de voorzitter in functie gekozen wordt door de algemene ledenvergadering en niet door zijn bestuur. Deze variant heeft weinig aanhangers en blijft daarom verder onbesproken.
- e. De door de inwoners gekozen burgemeester. Deze optie heeft het aantrekkelijke aspect dat zo simpel en overzichtelijk lijkt en de inwoners het volle pond geeft. Aan de uitwerking van het heldere principe zitten tal van onderdelen die nieuw zijn en dus nog goed geregeld moeten worden.

Het lijkt duidelijk dat in beide opties c en d de inwoners niet meer invloed verkrijgen op de aanstelling dan in de huidige situatie. De vraag is of dat strookt met de wens om de burger meer bij het openbaar bestuur te betrekken.

Blijft over de rechtstreeks door de inwoners gekozen burgemeester. Daarbij moeten belangrijke keuzes worden gemaakt en een groot aantal onderwerpen nader geregeld worden. Een aanzet daartoe ziet er als volgt uit:

1. Mandaat.

De burgemeester heeft het mandaat van de kiezers.

Het college van B&W is het bestuursorgaan, wiens bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn afgeleid van het mandaat van de burgemeester.

De burgemeester wordt voor vier jaar gekozen

Het aantal termijnen is gelimiteerd tot drie

Ambtsperiode loopt parallel met zittingsperiode raad

Burgemeester wordt gekozen op eigen programma; dat schept duidelijkheid voor de burger

Burgemeester kan geen raadslid zijn

Burgemeester wordt gekozen met absolute meerderheid, zo nodig in twee rondes tussen de twee sterksten uit de 1^e ronde

Tussen raad en burgemeester geldt de vertrouwensregel: bij verlies van vertrouwen door de raad (helpt plus een, dan wel de grootst mogelijke minderheid) zijn er twee mogelijkheden: de burgemeester treedt af en volgen er nieuwe verkiezingen. Als de burgemeester niet zelf opstapt, de raad kan de burgemeester immers niet ontslaan!, treedt een conflictenregeling in werking.

2. Hoofdaccent bij de raad.

Bij een krachtige burgemeester hoort een krachtige raad, onder leiding van een door de raad gekozen voorzitter, zoals het hoort in een dualistisch systeem. De raad heeft wetgevende bevoegdheid en budget recht, terwijl de burgemeester zelf vergaande bevoegdheden op uitvoeringsgebied heeft. De macht van de burgemeester is niet onbegrensd, want hij of zij is uiteindelijk afhankelijk van de medewerking van de raad.

3. Verhouding burgemeester –wethouders

De burgemeester benoemt en ontslaat de wethouders, na daarover de gevoelens te hebben vernomen van de raad. Het ontslag van een wethouder kan een precaire zaak zijn, indien de

raad het vertrouwen in een wethouder wil opzeggen en de burgemeester weigert die wethouder te ontslaan.

4. Onafhankelijke positie.

Een van de aantrekkelijkheden van het huidige systeem is de onafhankelijke positie van de burgemeester. Het dualisme dat nu het gemeentelijk bestuur kenmerkt, met aan de ene kant het college van B&W en aan de andere kant de gemeenteraad zal bij een gekozen burgemeester nog sterker gemarkeerd worden: de burgemeester, met zijn/haar wethoudersploeg tegenover de gemeenteraad. In feite houdt de onafhankelijke positie, boven de partijen, in de nieuwe situatie op te bestaan.

5. Verhouding tot de raad.

Meer dan ooit zijn beide door de bevolking gekozen organen, burgemeester en raad afhankelijk van elkaar en op elkaar aangewezen. Het zelfde kan evenwel gesteld worden van de verhouding tussen de burgemeester en de bevolking, zijn kiezers. De burgemeester moet dus twee kanten opkijken en rekening houden met zijn of haar gemeentebestuur en zijn of haar inwoners. Het burgemeestersambt zal vergeleken met de huidige situatie in zwaarte en omvang toenemen. Vraag is of de burgemeester, de drager van het gemeentelijk bestuur nog voldoende ruimte heeft zijn/haar verplichtingen jegens de bevolking na te komen.

6. Verhouding tot gemeentesecretaris/ ambtelijke dienst.

De burgemeester benoemt, schorst en ontslaat de secretaris. De secretaris is niet in dienst van de gemeente, maar in dienst van de burgemeester op kosten van de gemeente. De secretaris stuurt het ambtelijk apparaat aan. De griffier is in dienst van de raad en wordt dus door de raad benoemd, geschorst en ontslagen.

7. Voorzitterschap van de gemeenteraad.

Vanzelfsprekend in een dualistische systeem hoort te zijn dat de raad zijn eigen voorzitter kiest. Dit kan dus een ander zijn dan de burgemeester, die immers geen deel uitmaakt van de raad. Zo zou de raad een gemeenteraadslid maar ook een derde van buiten als haar voorzitter kunnen kiezen. De vraag is of dit meerwaarde heeft boven het voorzitterschap van de burgemeester.

8. Bevoegdheden.

In feite komen de bevoegdheden van het college en de bevoegdheden van de huidige benoemde burgemeester tezamen in de portefeuille van de gekozen burgemeester.

9. Gevolgen voor de traditionele portefeuilles openbare orde en veiligheid.

De burgemeester blijft eindverantwoordelijk maar heeft in de nieuwe situatie meer mogelijkheden taken op dit terrein te delegeren. Betere afstemming en coördinatie kan leiden tot meer veiligheid en rust.

10. Verkiezingsprocedure

Een gekozen kandidaat moet de absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen behalen, hetzij in de eerste, hetzij in de tweede ronde. De kandidaat moet ondersteuningsverklaringen hebben, het aantal naar rato van de grootte van een gemeente. Tevens dient een waarborgsom betaald te worden, die vervalt indien de kandidaat niet gekozen wordt. De waarborgsom moet een redelijk hoog bedrag zijn, maar wel voor iedereen betaalbaar.

De verkiezingen voor de raad en de burgemeester vinden om de vier jaar plaats. De vraag is of die verkiezingen tegelijkertijd moeten worden gehouden of op verschillende dagen .

11. Kandidaatstelling

Kandidaatstelling vindt plaats op persoonlijke titel. Wel mag de kandidaat de aanduiding van een politieke partij gebruiken , als de partij daar mee instemt. Bijzonder is dat iemand zich tegelijkertijd mag kandideren voor een raadslidmaatschap en het burgemeesterschap. Of dat gewenst is, is vers twee.

12. Integriteit

Belangrijk is dat er een integriteitstoetsing plaats vindt. Er zou iets voor te zeggen zijn indien die toetsing plaatsvindt door de commissaris van de Koning in zijn hoedanigheid van Rijksorgaan, indien de cdK die Rijksorgaanfunctie behoudt na de deconstitutionalisering van zijn aanstellingswijze. Wat daar ook van zij, in het licht van vele ontwikkelingen die de integriteit van het locale bestuur bedreigen dient er een zware integriteitstoets te komen, ongeacht wie daarmee belast wordt. Een Verklaring omtrent het gedrag is wel het minste vereiste.

13. Verkiezingscampagne

Het is dit moment niet duidelijk, wat en hoe een verkiezingscampagne eruit zal gaan zien. Oude methodes, zoals de zeepkist en canvassing lijken het af te leggen tegen andere en modernere wijzen om kiezers te mobiliseren. Het kan nu allemaal goedkoper en sneller. Dat vereist wellicht nieuwe regelgeving, die meer omvat dan de financiering.

Het is duidelijk dat een gekozen burgemeester een veel machtiger functionaris zal zijn dan de huidige benoemde. Dat betekent dat hij of zij over uitstekende kennis en vaardigheden op een breed terrein zou moeten beschikken. Nader moet worden ingevuld hoe dit aspect afdwingbaar is. Hoe moeilijk het is om in de huidige situatie de beste kandidaat te selecteren en benoemd te krijgen is eerder in dit opstel aan de orde geweest. Nadeel van het huidige systeem is dat het zich aan de waarneming van een buitenstaanders onttrekt hoe de keuze tot stand komt. Je moet maar hopen dat de beste kandidaat het geworden is. Zekerheid over de kwaliteit is pas in de loop der tijd te verkrijgen. Het zelfde geldt ook indien de burgemeester gekozen wordt. Zekerheid vooraf dat de gekozene een schot in de roos is, is er allerminst. Hoe gewaarborgd kan worden dat alleen de beste kandidaten bij een burgemeestersverkiezing in het strijdperk treden is een verhaal apart. In het licht van de afnemende invloed van traditionele partijen en opkomst van nieuwe bewegingen, splinterpartijen en goedgebekte individuele personen zal een burgemeestersverkiezing wellicht meer draaien om personen dan om politieke debatten

Het kan niet voldoende benadrukt worden dat een gekozen burgemeester die op basis van een eigen programma gekozen wordt en vervolgens met een eigen team (wethouders en secretaris) het programma gaat uitvoeren zonder precedent is. De gekozen burgemeester laat zich zelfs niet vergelijken met een minister-president. Deze wordt niet gekozen door de bevolking op basis van een eigen regeerprogramma met een eigen regeerploeg. De aspirant-premier/formateur , vaak de leider van de grootste fractie, vormt ook zijn eigen team, maar dat stelt hij/zij samen uit kandidaten die door partijen die een regeerakkoord hebben gesloten, naar voren zijn geschoven. De huidige (benoemde) burgemeester heeft nauwelijks (politieke) macht en moet zijn/haar gezag gaandeweg

waarmaken. Het systeem van checks and balances zit als het ware in het systeem ingebakken. Hoe anders zal het zijn als de politieke macht en het bestuur binnen een gemeente in de handen van één persoon wordt gelegd. Hoe zal het dan gaan met het vinden van evenwicht? Het rechtstreeks door de bevolking kiezen van een burgemeester, dat geen onderdeel uitmaakt van een hervorming van het binnenlands bestuur, heeft het kenmerk van een spannend avontuur. De praktijk zal het leren.

CONCLUSIE

Zoals hiervoor is gebleken, heeft de rol en aanstellingswijze van de burgemeester reeds lange tijd de aandacht; ook de laatste jaren buigen politici en wetenschappers zich over dit onderwerp en komen met allerlei voorstellen.

Trias Politica Zeeland is voorstander van een regio- indeling van Nederland en van een door de bevolking gekozen regiovoorzitter, waarbij de voorselectie gedaan wordt door Regioraad . Deze situatie vraagt allerlei wijzigingen in de Grondwet en andere wetten. Totdat de nieuwe situatie is gecreëerd, is het zinvol met de diverse varianten, zoals Kroonbenoeming, benoeming door de gemeenteraad en een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester te experimenteren. Daarbij kan in het kader van zo'n experiment gedacht worden aan een volgende procedure: aanmelding en screening bij de Commissaris van de Koning; doorzending van de gescreeende kandidaten naar de gemeenteraad, die een selectie van meerdere kandidaten maakt; tenslotte vindt uit deze selectie een burgemeestersverkiezing door de burgers plaats. Op grond van de ervaringen van deze experimenten kan een definitieve procedure opgesteld worden.

FEBRUARI 2018

Geraadpleegde literatuur:

=Diverse Kamerstukken, onder andere Kamerstukken TK 31570, TK 33239 en TK 34716

=Tussen trends en toekomst, Nederlands Genootschap van Burgemeester, GB zj (2009)

=P. Tops e.a., De aanstellingswijze gewogen, Tilburg University, 2015

=N. Karsten e.a., Majesteitelijk magistraatelijk; de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, Tilburg University, 2014

=Trias Politica Zeeland, Naar een nieuwe bestuurlijke indeling en bevoegdhedenverdeling: Twee bestuurslagen op nationaal niveau , 2015 (www.triaspoliticazeeland.nl)

=Trias Politica Zeeland, Het bestuursrecht in de praktijk. Geeft het Bestuursrecht gelijke rechten aan burger en bestuur? 2016 (www.triaspoliticazeeland.nl)

BIJLAGE 1

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

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

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

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

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

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

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

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