



FORUM

RECHTSSTATELIJKE REACTIES OP HET REGEERAKKOORD #8: DE GEKOZEN BURGEMEESTER

ROSANNE FRANKEN - 11.12.2017

Op 28 november 2017 is de nieuwe burgemeester van Tilburg geïnstalleerd: Theo Weterings. Hij volgt Peter Noordanus op als burgervader^[1] van de stad. Weterings is niet de enige ‘nieuwe’ burgemeester in Brabant: ook in Loon op Zand en Den Bosch werd dit jaar een nieuwe burgemeester benoemd.^[2] Inderdaad: *benoemd*. Burgemeesters worden niet gekozen zoals soms wordt gedacht, maar bij Koninklijk Besluit, oftewel door de regering, benoemd voor de periode van zes jaar.^[3] Dat is tegelijkertijd een van de voornaamste kritiekpunten op het ambt: de democratische legitimatie zou te mager zijn voor zo’n belangrijke politiek-bestuurlijke functie. Dat de procedure rondom de benoeming niet volledig transparant is, maakt een en ander niet direct makkelijker.^[4]

In het nieuwe regeerakkoord stellen de coalitiepartijen onder het kopje “vernieuwing openbaar bestuur”, dat “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”.^[5] Genoemd initiatiefwetsvoorstel (hierna: wetsvoorstel Schouw) werd in 2015 door zowel de Tweede als Eerste Kamer aangenomen. De indieners beogen hiermee om artikel 131 van de Grondwet te wijzigen, zodanig dat de benoeming van de burgemeester en Commissaris van de Koning niet meer grondwettelijk wordt geregeld. Daar dit een grondwetswijziging vergt zijn tussentijdse verkiezingen noodzakelijk, evenals een twee derde meerderheid bij de tweede lezing in beide Kamers.^[6] Na de Tweede Kamer verkiezingen in maart 2017 en de samenstelling van de huidige coalitie lijkt die twee derde meerderheid in beide Kamers aanwezig. Daarmee lijkt de weg vrij voor het wijzigen van artikel 131 van de Grondwet en wordt het invoeren van de gekozen burgemeester een serieuze optie. Hierbij zijn grofweg twee modellen mogelijk: een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, of een door het volk gekozen burgemeester. Het belangrijkste voordeel van een gekozen burgemeester zou de grotere democratische legitimatie van het ambt zijn. Bovendien zou de positie van de burgemeester worden versterkt en zou een gekozen burgemeester ervoor zorgen dat burgers het bestuur makkelijker kunnen aanspreken op hun handelen. Maar is dat nou echt zo? Is een gekozen burgemeester democratischer en zorgt dat voor een

versterking van het ambt?

Over de wijze van het benoemen van de burgemeester bestaat al decennia lang discussie. In beginsel gaat het niet eens over de vraag of een burgemeester moet worden benoemd of gekozen, maar over de vraag of dat moet worden verankerd in de Grondwet.^[7] Wanneer het wetsvoorstel Schouw wordt aangenomen, betekent dat niet direct dat de wijze van benoeming verandert. In artikel 61 van de Gemeentewet blijft dan immers vastgelegd dat de burgemeester door de Kroon wordt benoemd. Nu is die wetsbepaling echter een uitvloeisel van artikel 131 Grondwet. Als het wetsvoorstel Schouw wordt aangenomen en artikel 131 Grondwet wordt gewijzigd of komt te vervallen, kan de wetgever artikel 61 Gemeentewet wijzigen. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze maakt dat de wetgever eenvoudiger en sneller dan de grondwetgever kan inspelen op toekomstige inzichten omtrent deze discussie. Dat is volgens de toelichting op het wetsvoorstel nodig nu de discussie over de aanstellingswijze in beweging is. Juist daarom zou de wetgever moeten besluiten over de aanstellingswijze van beide ambten. Bovendien wordt hierdoor de slagkracht van de wetgever vergroot.^[8]

Laten we eerst eens nader kijken naar de manier waarop een burgemeester precies werd en wordt benoemd. De term ‘burgemeester’ komt pas sinds 1983 in de Grondwet voor.^[9] Het ambt van burgemeester staat echter al sinds 1848 in de Grondwet, als “voorzitter van den raad”.^[10] De manier waarop een burgemeester werd aangesteld bleef tot de jaren ’70 ongewijzigd. De commissaris van de Koningin maakte een voorselectie van geschikte kandidaten en legde deze voor aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister of het kabinet (in geval van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners of provinciehoofdsteden) deed een voordracht aan de regering. Vanaf begin jaren ’70 van de vorige eeuw kreeg de gemeenteraad structureel inspraak. Dit betrof echter alleen de zogenaamde ‘profielschets’, niet de uiteindelijke keuze van kandidaten. Begin jaren ’80 van de vorige eeuw kregen de vertrouwenscommissies een structurele plaats in de procedure, waarna hun invloed ook groter werd. In 2001 kreeg de gemeenteraad het recht van aanbeveling en veranderde het recht van de commissaris in een recht op advies. Ook bij de herbenoeming van burgemeesters heeft de gemeenteraad een sterkere positie gekregen door het recht een aanbeveling te doen iemand wel of niet te herbenoemen.^[11]

Artikel 61 van de Gemeentewet beschrijft de wijze waarop de voordracht van een kandidaat tot stand komt. De commissaris van de Koning overlegt met de raad over de eisen die aan de kandidaat worden gesteld. Daarna stelt de raad een vertrouwenscommissie in. De commissie ontvangt van de commissaris van de Koning een overzicht van de sollicitanten, inclusief een oordeel over hun geschiktheid. De commissie kan ook zelf kandidaten toevoegen. Uiteindelijk brengt de vertrouwenscommissie verslag uit aan de commissaris en de gemeenteraad. Binnen vier maanden na openstelling van de functie zendt de raad

een aanbeveling, in beginsel bestaande uit twee personen^[12], naar de minister. Deze volgt in beginsel de aanbeveling inclusief de volgorde, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om af te wijken. Ook bij een herbenoeming speelt de raad een belangrijke rol vanwege het recht een aanbeveling te doen om al dan niet te herbenoemen. Door combinatie van Kroonbenoeming met grote betrokkenheid van de gemeenteraad kent de huidige aanstellingswijze van burgemeesters een sterk hybride karakter.^[13]

Wat zijn nu de argumenten voor een gekozen burgemeester? Hoewel er meerdere mogelijkheden zijn^[14] beperk ik me nu tot het model waarbij de inwoners van de gemeente direct hun burgemeester kiezen. Er is reeds genoemd dat dit zorgt voor een grotere democratische legitimatie van het ambt, dat - net als de aanstellingswijze - een hybride karakter kent. De burgemeester is voorzitter van het college van B&W en de gemeenteraad, kent eigen bevoegdheden op met name het terrein van handhaving en openbare orde en heeft een belangrijke rol als het gaat om de aansturing van politie en brandweer.^[15] De laatste jaren wordt de burgemeester ook steeds vaker gezien als *crimefighter*. Oud-burgemeester Rombouts van de gemeente Den Bosch noemde openbare orde en veiligheid, naast de zorg voor inwoners, zelfs zijn *core business*.^[16] In dat licht waarschuwt hoogleraar Tops juist voor een gekozen burgemeester. Zo'n positie zou te kwetsbaar kunnen zijn voor criminele beïnvloeding en een gedeelte van de zo belangrijke *checks and balances* zou vervallen.^[17] In zijn huidige rol fungeert de burgemeester als *primus inter pares*, als spil tussen politieke krachten zoals raad en college. Juist het feit dat de burgemeester niet wordt gekozen maakt dat hij deze spilfunctie kan vervullen en boven de partijen kan staan.

Bovendien heeft een burgemeester ook een belangrijke informele rol: als boegbeeld en burgervader van de stad. Dat vraagt niet alleen om (formele) binding en draagvlak met betrekking tot het college en de raad, maar ook om binding met en draagvlak onder zijn achterban: de inwoners. De vraag is dan of binding en draagvlak worden versterkt wanneer een burgemeester wordt gekozen. Als hij een bepaald deel van de bevolking representeert, namelijk degenen die op hem hebben gestemd, dan betekent dat ook dat hij een bepaald deel niet representeert. Ik weet: politieke representatie is meer dan de band tussen kiezer en gekozene (bijvoorbeeld het concretiseren van het algemeen belang), maar gezien de functie van een burgemeester als burgervader gaat het hierbij ook om de vraag of men zich vertegenwoordigd *voelt*. Zeker als het gaat om de bestuurslaag die het dichtst bij de burger zou moeten staan: de gemeente. Dit zelfde vraagstuk blijft overigens overeind bij een benoemde burgemeester, maar komt minder feitelijk naar voren dan bij een volksstemming. En nu we het toch over representatie hebben, een bekend credo bij verkiezingen is de uitspraak "er valt wat te kiezen". Enerzijds als het gaat om het aantal personen waaruit te kiezen valt, maar ook - en in dit licht belangrijker - wie en vooral wát zij representeren. Wat valt er bij burgemeestersverkiezingen te kiezen? Hoe past zijn persoonlijke

“partijprogramma” in het stelsel van de raad en het college, zowel staatsrechtelijk als politiek-inhoudelijk? Het zou niet onlogisch zijn om te denken dat wanneer de democratische legitimatie van de burgemeester wordt vergroot door directe verkiezingen, ook zijn positie moet worden versterkt. [\[18\]](#) Met vergaande gevolgen voor het gehele gemeentelijke bestuursstelsel.

Nog even terug naar het democratie-argument in relatie tot burgemeestersverkiezingen. Zo’n verkiezing kan bijvoorbeeld bestaan uit meerdere kandidaten waar burgers uit kunnen kiezen, waarbij de kandidaat met de meeste stemmen (relatief of absoluut) als winnaar uit de bus komt. Het kan ook zijn dat er maar één kandidaat is, die een absolute meerderheid moet halen om te worden gekozen. In beide gevallen kan ik me situaties voorstellen waarbij een kandidaat slechts met een krappe meerderheid wint. Is dat dan de democratische meerwaarde ten opzichte van een benoeming? Is het feit dat de ambtsdrager kan worden gekozen überhaupt van substantiële democratische meerwaarde? Met andere woorden: maakt een grotere hoeveelheid aan ‘keuzes’ (voor partijen, ambtsdragers, etc.) en keuzemomenten een stelsel per definitie democratischer?

Ik denk het niet. In een van mijn eerdere blogs haalde ik Naomi Klein aan, die stelt: “*democracy is not just the right to vote, it is the right to live in dignity*”. In essentie gaat democratie over de verhouding tussen de meerderheid en minderheden en de erkenning dat de meerderheid bij besluitvorming de rechten en opvattingen van minderheden respecteert. Om die verhouding te beheersen zijn er allerlei staatsrechtelijke mechanismen, waaronder grondrechten, machtscheiding en verkiezingen. Het eerder genoemde systeem van *checks and balances*: macht en tegenmacht, vraagt ook om niet-politieke tegenmacht. De burgemeester in zijn rol als niet gekozen *primus inter pares* kan die rol vervullen, juist omdat hij is benoemd in plaats van gekozen.

Ben ik tegen het wetsvoorstel Schouw? Nee, in beginsel niet. Ik ben het met de initiatiefnemers eens dat de deconstitutionalisering van de burgemeester kan bijdragen aan de modernisering van decentraal bestuur en dus praktisch vorm kan geven aan de uitkomst van de heersende discussie. Ben ik voorstander van een gekozen burgemeester? Laat ik het zo zeggen: ik ben niet dolenthousiast. Los van het feit dat ik me afvraag of een gekozen burgemeester echt democratischer is en of de verkiezing helemaal strookt met de rol en taak van een burgemeester, staat dit vraagstuk niet op zichzelf. Het gaat over veel meer dan alleen het kiezen van een burgemeester; dat is slechts een onderdeel van hoe het gemeentelijke bestuursstelsel verder wordt ingericht. Het zou verstandig zijn om dat eerst uit te denken en het daarna pas te hebben over het al dan niet kiezen van een burgervader. Ik ben dus benieuwd of Theo Weterings over 6 jaar wordt *herbenoemd*, of misschien wel wordt *herkozen*.

[1] Voor het gemak spreek ik over de mannelijke vorm wanneer het de burgemeester betreft, maar uiteraard kan ook overal de vrouwelijke vorm in worden gelezen.

[2] Een handvol Brabantse gemeenten (bijvoorbeeld Eersel, Best, Veldhoven, Heusden en Cranendonck) kent op dit moment een waarnemend burgemeester, waardoor het in de lijn der verwachting ligt dat er ook in die gemeenten op korte termijn een nieuwe burgemeester wordt benoemd.

[3] Zie artikel 131 van de Grondwet en artikel 61 van de Gemeentewet.

[4] De benoeming van PvdA-lid Ahmed Marcouch als burgemeester van Arnhem deed bij sommigen veel stof opwaaien. De PvdA had immers veel zetels verloren bij de verkiezingen, dus de benoeming van Marcouch zou het bewijs zijn van het schuiven met baantjes binnen het zogenaamde ‘partijkartel’. Ook de benoeming van de burgemeester van Den Bosch ging niet ongemerkt voorbij, maar om een andere reden: er zou zijn gelekt uit de vertrouwenscommissie.

[5] “Vertrouwen in de toekomst”, regeerakkoord 2017-2021, pagina 7.

[6] Zie artikel 137 van de Grondwet.

[7] Zie bijvoorbeeld onder andere de rapporten van de Staatscommissies uit 1887, 1922, 1971 en 2000.

[8] Kamerstukken II, 2011/12, 33239, nr. 3.

[9] Zie artikel 125, Grondwet 1983.

[10] Zie artikel 139, Grondwet 1848.

[11] Karsten et al., “Majesteitelijk magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt”, 2014, p. 166.

[12] Zie artikel 61 lid 6 Gemeentewet.

[13] Karsten et al., *supra* 10, p. 174.

[14] Bijvoorbeeld het model waarbij de gemeenteraad de burgemeester kiest, eventueel in combinatie met een raadgevend referendum.

[15] Zie onder andere artt. 9, 172, 175, 176 Gemeentewet, artt. 11 en 13 Politiewet.

[16] Zie bijvoorbeeld [de Volkskrant](#).

[17] Zie [het Brabants Dagblad](#).

[18] Kamerstukken II, 2002-03, 28759, nr. 1.