

# Begin bij het begin

Advies over de rol, positie en  
aanstellingswijze van burgemeesters



## Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

## Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
T 070 426 7540  
E [rob-rfv@rob-rfv.nl](mailto:rob-rfv@rob-rfv.nl)  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)  
Twitter: @Rob\_Rfv

ISBN 978-90-5991-098-0  
NUR 823



# Voorwoord

Burgemeesters vervullen in het lokale openbaar bestuur een wezenlijke functie. Ze helpen de politiek meningsverschillen te overbruggen, hoeden het democratische proces en helpen gemeenteraad en College van B&W de gemeente effectief te besturen. Ze voelen een bijzondere verantwoordelijkheid voor de openbare orde in hun gemeente en de veiligheid van hun burgers. Ze zijn niet partijdig en niet kleurloos.

In de landelijke politiek woedt al lang, te lang naar het oordeel van de Raad voor het openbaar bestuur, een debat over de beste aanstellingswijze van de burgemeester. Te lang, omdat twijfel over wat nu de beste methode is om de burgemeester benoemd te krijgen over het karakter van het ambt onduidelijkheid laat bestaan. En dat is nooit goed.

Nu de mogelijkheid ontstaat de aanstellingswijze niet meer in de Grondwet te regelen, acht de Raad het van groot belang dat de besluitvorming over het 'hoe nu verder' begint bij het begin: wat voor burgemeester willen we hebben in ons land, hoeveel lokale kleuring dan wel nationale bepaling kan het ambt eigenlijk verdragen en welke wijze van benoemen past bij welke maatschappelijke ontwikkeling, bij welke uitdagingen waarvoor de gemeenten zich zien gesteld.

De Raad heeft de adviesaanvraag van minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarom beantwoord met een pleidooi dat de wetgever in zijn afwegingen de logische volgorde der dingen in acht neemt. Geharnaste voor- en tegenstanders van de onderscheiden aanstellingswijzen zijn er voldoende. Breed draagvlak voor een gezamenlijk gedragen analyse nog niet. Daarom heeft de Raad zijn advies bijna in de vorm van een politiek en bestuurlijk spoorboekje gegoten, in de hoop daarmee een bijdrage te leveren aan een ordentelijke afronding van dit langdurige proces.

De Raad permitteert zich daarbij ook een alternatieve denkwijze in discussie te brengen. In tijden van vergaande en zeer principiële decentralisatie is het goed om ook de vraag onder ogen te zien of de afweging tussen een door de gemeenteraad gekozen burgemeester dan wel een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester, aan de lokale volksvertegenwoordiging zou kunnen worden overgelaten.

Verder brengt de Raad enige nuance aan in het begrip Kroonbenoeming. Het is immers zeer wel denkbaar ook het proces van een door de gemeenteraad of de bevolking gekozen functionaris af te ronden met een Kroonbenoeming.

Tenslotte vraagt de Raad aandacht voor een wetgevingsaanpak, die recht doet aan het feit dat met een andere benoemingswijze ervaring moet worden opgedaan, die ook weer tot bijstelling van de wet moet kunnen leiden.

Net als in het openbaar bestuur in zijn geheel wordt ook in de Raad verschillend gedacht over de gewenste uitkomst van het debat over de benoemingswijze. Maar de Raad is unaniem van oordeel dat veel gewonnen zou zijn als de afronding van het politieke debat over de benoemingswijze van de burgemeester zou **beginnen bij het begin**: dan is de kans dat velen met de uitkomst kunnen leven het grootst.



Jacques Wallage  
Voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur



# Inhoud

Voorwoord	3
1. Begin bij het begin	6
2. Inleiding	8
2.1 Aanleiding voor dit advies: aanstellingswijze uit de Grondwet	8
2.2 Een korte versie van een lange geschiedenis	8
2.3 De gemeente, de lokale democratie en de burgemeester van straks	9
2.4 Rol en positie	10
2.5 Hoe nu verder?	11
3. Advies: Doorloop de benodigde stappen om de discussie over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester te structureren	12
3.1 Hoofdboodschap van dit advies	12
3.2 Stap A: <i>Wijzigen bestaand model?</i>	13
3.3 Stap B: <i>Verkiezing door de gemeenteraad?</i>	14
3.3.1 Drie hoofdargumenten vóór: passen in het systeem, wegnemen van de bestuurlijke onvolkomenheden en tegemoetkomen aan persoonlijke en personele kanten	15
3.3.2 De commissaris van de Koning als slot op de deur van goed bestuur en de democratische rechtsstaat	17
3.3.3 Consequenties voor bestuurlijke verhoudingen	18
3.3.4 Twee hoofdargumenten tegen: andere bestuurlijke onvolkomenheden doen zich voor en de burger staat nog steeds op afstand	19
3.4 Stap C: <i>Verkiezing door de inwoners?</i>	19
3.4.1 Twee hoofdargumenten vóór: burgers identificeren zich meer en directe legitimatie	19
3.4.2 Grondige analyse bestuurlijke verhoudingen nodig	21
3.5 Stap D: <i>De keuze aan de lokale democratie laten?</i>	22
3.5.1 Verhouding tot de Grondwet	22
4. Tot slot: democratische vernieuwing met horizonbepaling	24
Bijlage 1   Adviesaanvraag	25
Bijlage 2   Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	27

# 1. Begin bij het begin

Al decennia staan de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester op de politiek-bestuurlijke agenda. Vooral de discussie over de aanstellingswijze houdt de gemoederen bezig. De eerste stap weg van de Kroonbenoeming is ingezet, nu zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer in eerste lezing akkoord zijn gegaan met het voorstel de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet te halen. De vraag is echter nog steeds: wat komt er voor in de plaats?

Bij de discussie hierover is het moment aangebroken om knopen door te hakken, waarbij de Raad voor het openbaar bestuur adviseert: **begin niet bij het eind, maar bij het begin**. De Raad constateert namelijk dat de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeesters draait om het al of niet gewenste eindbeeld: een rechtstreeks door de inwoners, dan wel de gemeenteraad gekozen burgemeester. Die rechtstreeks gekozen burgemeester moet er nu eindelijk eens komen, zeggen voorstanders, want de burgers willen het en we lopen achter bij vrijwel alle andere landen. Die moet er niet komen, zeggen tegenstanders, want dan gooien we al het mooie van de huidige manier van werken weg. Zowel voor- als tegenstanders redeneren vanuit dit al of niet gewenste eindbeeld en zoeken daar argumenten bij. De Raad erkent dat hier veel over te zeggen valt, maar constateert tegelijkertijd dat de discussie hierdoor muurvast zit.

Dit advies van de Raad<sup>1</sup>, opgesteld op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), bevat een aantal stappen om de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester te structureren en deze in samenhang te zien met diens rol en positie in elk model. Hoofdboodschap aan de wetgever is: een andere aanstellingswijze van de

burgemeester betekent een fundamentele wijziging van rol en positie van de burgemeester en daarmee van de lokale politieke verhoudingen. Met name een rechtstreekse verkiezing door de inwoners verandert hierin veel. Vanwege de fundamentele aspecten is het van doorslaggevend belang om de keuzes in de goede volgorde te maken en stap voor stap af te wegen.

De Raad adviseert de volgende stappen:

## *Stap A: Wijzigen bestaand model?*

Ook bij de tweede lezing blijven de overwegingen om de aanstellingswijze van de burgemeester uit de Grondwet te halen van grote betekenis. De wetgever overweegt dan wederom of hij iets wil doen aan de aanstellingswijze van de burgemeester, neemt in overweging welke elementen dan een rol spelen en wat het effect is op de rol en positie van de eerste burger. Paragraaf 3.2 bevat een opsomming van de voornaamste overwegingen, die daarbij een rol pelen.

## *Stap B: Verkiezing door de gemeenteraad?*

Als de wetgever de aanstellingswijze van de burgemeester wil beleggen op lokaal niveau, dan ligt verkiezing en benoeming door de gemeenteraad als eerste voor de hand. In feite is dit een bestending van de huidige situatie. De gemeenteraad kiest en benoemt de burgemeester, de commissaris van de Koning heeft in de fase van de kandidaatstelling een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het verkiezingsproces en het toezicht op de integriteit (antecedenten) van de mogelijke kandidaten. De voor- en nadelen van verkiezing door de gemeenteraad zijn benoemd in paragraaf 3.3. Overigens is Kroonbenoeming in deze stap nog steeds denkbaar.

## *Stap C: Verkiezing door de inwoners?*

Als de wens is een stap verder te gaan, komt de mogelijkheid in beeld om de inwoners van een gemeente de burgemeester rechtstreeks te laten kiezen.

<sup>1</sup> Dit advies is voorbereid door de voltallige Raad, daarbij ondersteund door Michael Mekel.

Bij een rechtstreekse verkiezing doen de kandidaten op basis van een eigen programma mee aan de verkiezingen en verwerft de gekozen burgemeester een eigen mandaat van de kiezers. Naar mening van de Raad vereist dit model een fundamentele doordenking van het functioneren van de gehele lokale democratie. Wat betekent rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor het in de Grondwet omschreven 'hoofdschap' van de gemeenteraad? Wat zijn bevoegdheden over en weer? Wie kiest de wethouders? Als ervoor gekozen wordt deze stap te zetten, is het aan te bevelen deze variant goed uit te werken en de consequenties daarvan vooraf publiekelijk te doordenken. Hoe dan ook, het gaat bij deze variant om meer dan de wijze van verkiezen alleen.

*Stap D: De keuze aan de lokale democratie laten?*

Als de wetgever, bijvoorbeeld omdat dit zou passen in

het concept van consequente decentralisatie, nóg een stap verder wil gaan, kan hij ook de gemeenteraad de mogelijkheid bieden om óf zelf de burgemeester te kiezen, óf een verkiezing door de inwoners te organiseren. Bij het zetten van deze stap moet van beide modellen (verkiezing door de gemeenteraad en verkiezing door de inwoners) zeer duidelijk zijn welke consequenties er aan vast zitten voor de positie van de burgemeester en de gemeenteraad.

*Democratische vernieuwing: horizonbepaling*

Bij elk model dat de wetgever kiest als de Grondwetswijziging is aanvaard, zal sprake zijn van democratische vernieuwing. De Raad adviseert om door middel van een horizonbepaling in de wet van bijvoorbeeld vijf jaar ervaringen op te doen met de nieuwe vorm van aanstellen. En op grond van de evaluatie te bepalen of de wet aanpassing behoeft.

## 2. Inleiding

De discussie over de burgemeester versmalt zich al snel tot een standpunt voor of tegen de gekozen burgemeester. In ogen van de Raad begint de discussie daarmee aan het einde. In dit advies kijkt de Raad eerst naar het begin: de rol en positie van de burgemeester. De aanstellingswijze – hoe belangrijk ook – ziet hij als een afgeleide. Met dit advies verwacht de Raad dat er meer gefundeerd en in een bredere context over de toekomst van het burgemeesterschap wordt gesproken. Zo kan dit advies bijdragen aan een gedeelde uitkomst ten aanzien van de burgemeester. Want het gaat, om met Hans Goslinga te spreken, om een afweging welke staatkundige figuur het beste aansluit bij veranderingen in de samenleving.<sup>2</sup>

### 2.1 Aanleiding voor dit advies: aanstellingswijze uit de Grondwet

#### *Deconstitutionalisering*

Deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming houdt in dat de Grondwetsbepaling dat de burgemeester en de commissaris van de Koning bij Koninklijk besluit (door de 'Kroon') worden benoemd, komt te vervallen. De benoemingswijze wordt dan in een gewone wet geregeld, zodat deze makkelijker kan worden veranderd.

In september 2013 nam de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel van het (toenmalige) D66-Tweede Kamerlid Schouw aan, waarin wordt voorgesteld de Kroonbenoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning te deconstitutionaliseren. Het betrof een voorstel in eerste lezing. Tegen stemden alleen de fracties van SGP en ChristenUnie. Het voorstel is op 21 april 2015 plenair behandeld in de Eerste Kamer en op 28 april met 48 stemmen voor aangenomen. Daarmee is de eerste lezing afgerond.

<sup>2</sup> <http://www.trouwen.nl/tr/nl/6869/Hans-Goslinga/article/detail/3613684/2014/03/16/Het-oude-bestel-past-niet-meer-bij-de-tijd.dhtml>.

Hoewel de deconstitutionalisering in eerste lezing is aangenomen, biedt dat nog geen garantie dat dit ook in tweede lezing gebeurt. Want over hoe het na de deconstitutionalisering moet, verschillen de politieke opvattingen. En die kunnen van invloed zijn op de tweede lezing die bovendien een tweederde meerderheid in beide Kamers nodig heeft. Voor de minister van BZK is het lopen op eieren. Zodra hij zelf positie kiest gaat het debat daarover, met als risico dat het moeilijker wordt een meerderheid te vinden voor de tweede lezing. Aan de andere kant: wanneer het parlement over een zó belangrijk voorstel beslist, ligt het voor de hand dat er ook over het vervolg wordt nagedacht.

#### *Adviesvraag<sup>3</sup>*

In zijn brief van 21 maart 2016 vraagt de minister van BZK de Raad om advies over de positie van de burgemeester. De minister vraagt om te reflecteren op de huidige positie van de burgemeester en trends en ontwikkelingen in het advies te betrekken die van belang zijn voor het toekomstig functioneren van de burgemeester. Als in het advies wordt ingegaan op de aanstellingswijze van de burgemeester, dan zou dat volgens de minister het beste beschouwd kunnen worden als een afgeleide van de positie.<sup>4</sup>

### 2.2 Een korte versie van een lange geschiedenis

De functie van burgemeester kent een lange geschiedenis.<sup>5</sup> In 1284 kwamen al burgemeesters voor in de stad Dordrecht. Later komen we ze ook tegen in andere steden. De toenmalige burgemeesters hadden een groot aandeel in het stedelijk bestuur. Maar ze laten zich moeilijk vergelijken met de burgemeesters

<sup>3</sup> Voor de volledige adviesvraag wordt verwezen naar bijlage 1.

<sup>4</sup> Dit advies beperkt zich tot de burgemeester, gezien dit advies stelt de Raad voor de deconstitutionalisering van de commissaris van de Koning te herzien. Zie ook paragraaf 3.3 van dit advies.

<sup>5</sup> Wim Derksen, *Tussen loopbaan en carrière; het burgemeestersambt in Nederland*, VUGA Den Haag, 1980.



van tegenwoordig. Niet alleen had een stad vaak twee, drie of zelfs vier burgemeesters. Het was ook een onbezoldigde functie, met vrijstelling van lasten en emolumenten.

### De gemeente en burgemeester van toen

Geervliet is een plaatsje op het Zuid-Hollandse Putten. Al in 1381 kent de heer van Gaasbeek, Putten en Strijen stadsrechten toe aan Geervliet. Rond 1800 wonen er ongeveer 460 mensen. Het is 1 september 1801 als Jan Dirk Preuijt in Geervliet wordt geboren. Op zijn 22<sup>e</sup> wordt hij er burgemeester. Naast het ambt van *borgomaster* houdt hij als ambtenaar van de burgerlijke stand de bevolkingsregisters bij.<sup>6</sup> Dat zijn niet zijn enige taken. We weten dat hij ook optreedt als veilingmeester om “*essen en wilgenhakhout in een bos aan de Oudeweg onder Heenvliet*”<sup>7</sup> te veilen. Ook verkoopt hij als lasthebber van derden “*de nog ingesneden en ongemaaide te velde staande blokken koren en andere tienden*”.<sup>8</sup> Daarnaast heeft hij tijd genoeg om op te treden als executeur van de uiterste wil van Hendrik de Vos, “*in leven rentenier*”.<sup>9</sup> Overigens, behalve burgemeester (en dijkgraaf, en lid van de Provinciale Staten) is Jan Dirk Preuijt bovenal een succesvol rundveefokker die geregeld prijzen wint. Het Rijksmuseum heeft in zijn collectie een zilveren theeservies, aangevuld met koffiepot en komfoor met medailles voor het fokken van rundvee. Geschonken aan Preuijt, waarschijnlijk in 1873, toen hij een halve eeuw burgemeester was van de Geervliet.<sup>10</sup> Op 14 september 1887 overlijdt Jan Dirk, volgens de overlevering was hij meer dan 60 jaar burgemeester.

6 <http://genealogie-timmerman.nl/timmermanframeset.htm?timmerman-broo295.htm>

7 <http://www.archieven.nl/nl/zoeken?mivast=0&mizig=236&miadt=126&miaet=54&micode=110-3001&minr=2598876&miview=ldt>

8 <http://www.archieven.nl/nl/zoeken?mivast=0&mizig=236&miadt=126&miaet=54&micode=110-0076&minr=2598818&miview=ldt>

9 <http://www.archieven.nl/nl/zoeken?mivast=0&mizig=236&miadt=126&miaet=54&micode=110-0066&minr=2597721&miview=ldt>

10 <https://www.rijksmuseum.nl/en/collection/NG-1991-8>

Het Geervliet van Jan Dirk Preuijt is niet meer. Sinds het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw is de positie van de burgemeester in het openbaar bestuur formeel juridisch geregeld in de Grondwet en de Gemeentewet. Ondanks alle wijzigingen die sindsdien zijn doorgevoerd, is de formele en juridische basis onveranderd gebleven. Als de deconstitutionalisering doorgang vindt, komt daar op enig moment verandering in.

### 2.3 De gemeente, de lokale democratie en de burgemeester van straks

Volgens de Raad is het van groot belang om, zoals de minister in zijn adviesaanvraag stelt, het toekomstperspectief op de gemeente mee te laten wegen in het debat over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester. Belangrijk omdat het van grote betekenis is dat de vormgeving aansluit op de toekomstige maatschappelijke omgeving.

De Raad is geen profeet die weet hoe de lokale democratie er over pakweg 25 jaar uitziet, maar ziet wel een aantal ontwikkelingen. De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving is complex en verandert snel en het takenpakket van gemeenten is vergroot. Gemeenten gaan over thuiszorg en maatschappelijke ondersteuning, over luchtkwaliteit en milieu, over sociale uitkeringen en participatie, over economische ontwikkelingen en werkgelegenheid, over sociale veiligheid en leefbaarheid, over cultuur en educatie, maar ook – vrijwel iedere dag in het nieuws – over de opvang en integratie van vluchtelingen. Gemeenten en steden willen zich bovendien ontwikkelen tot *smart cities*, *healthy cities*, of *inclusive cities* (zorg, huisvesting, werkloosheidsbestrijding en *social assistance services*). Er wordt gedacht aan het vergroten van het lokale belastinggebied. Gemeenten hebben te maken met voortschrijdende regionalisering en intergemeentelijke samenwerking. Dat is allemaal van invloed op de *stuuringsmogelijkheden van de lokale overheid*. Er wordt nu al gewerkt in netwerken, samengewerkt met andere

partijen zoals burgers, maatschappelijke organisaties, andere overheden. En dat zal in de toekomst niet minder worden, er is dus sprake van een *multi level en multi actor democratie*. Daarnaast hebben andere vormen van burgerbetrokkenheid gevolgen voor de *verhoudingen tussen burgers, bestuur en ambtenaren* zoals de opkomst van participatieve democratie, onder meer de doe-democratie en burgerinitiatieven. En er worden nieuwe vormen van *democratische besluitvorming* bedacht. Zoals interactieve besluitvorming of het delegeren van delen van de besluitvorming (referenda, burgerjury's, burgervisitaties). De vraag is of dit in de toekomst leidt tot een fundamenteel andere inrichting van de besluitvorming. Wat is daarbij de rol van het gemeentebestuur? Wel eindverantwoordelijk, maar niet overal bij betrokken?

Over de toekomst van *democratische processen*: de gemeenteraad is ervoor verantwoordelijk dat het bestuur van de gemeente in zijn handelen de basisvoorwaarden van de democratische rechtstaat naleeft. Dat is nodig omdat de gemeente samenwerkt met een groot aantal verschillende partners. De gemeenteraad zal de basisvoorwaarden van de democratische rechtsstaat moeten vaststellen. Daarbij is de samenstelling van de gemeenteraad geen constante, niet alleen door de vierjaarlijkse verkiezingen. Er is een proces van *versnippering en een toenemend aantal afsplitsingen* gaande, dat de bestuurlijke verhoudingen op z'n minst compliceert. Als deze trend doorzet, dan moet er in de lokale democratie van 2040 met meer partijen rekening worden gehouden.<sup>11</sup>

De opgave is om te zorgen voor een toekomstbestendig lokaal bestuurlijk en democratisch stelsel dat past bij ontwikkelingen in de samenleving, op technologisch gebied, op sociaal-cultureel gebied en voor wat betreft aanpassingen in het recht en het openbaar bestuur.

<sup>11</sup> In de zomer van 2016 rondt Raad voor het openbaar bestuur een signalement af over politieke versnippering.

## 2.4 Rol en positie

*Rol: verschillende archetypen van burgemeesters*

Derksen heeft het nodige geschreven over de geschiedenis van de burgemeester. Hij komt tot de constatering dat hoe bestendig de formele positie van de burgemeester ook mag zijn, zijn materiële positie in de afgelopen eeuw sterk is veranderd. Derksen houdt een algemene typologie aan van een burgemeester die voor de oorlog vooral *magistraat* was. In de eerste decennia na de oorlog was de burgemeester volgens Derksen bovenal *manager* en na de democratisering van de jaren '60 van de vorige eeuw werd de burgemeester *teamleider*. Sinds de eeuwwisseling is de burgemeester vooral een '*voorwaardelijke burgemeester*': als hij het niet goed doet, staat hij heel snel op de keien.<sup>12</sup> In verschillende bijdragen<sup>13</sup> heeft Wallage de burgemeester geschetst als burgervader, manager, boegbeeld, ombudsman, sheriff of onafhankelijk voorzitter. En zijn rol wisselt sterk met de omvang van de gemeente. Een duizendpoot in een kleine gemeente. Vaak inhoudelijk de dragende kracht in een middelgrote gemeente. Een boegbeeld, maar de mate waarin hij ook inhoudelijk *leading* is, verschilt in de grote stad al naar gelang de persoon van de burgemeester en de heersende bestuurscultuur. Het onderzoek *Majesteitelijk en magistratelijk* van Karsten e.a.<sup>14</sup> onderscheidt de rollen van voorzitter, verbinder, burgervader/-moeder, vaandeldrager, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare orde bewaker, bestuurder-in-algemene-dienst, projecttrekker, visionair, regioburgemeester, gemeenschapsman/-vrouw.

<sup>12</sup> Zie ook: <http://www.wimderksen.com/2014/01/03/de-historie-van-de-burgemeester/>.

<sup>13</sup> Topprogramma voor burgemeester (NGB), najaarscongres 2009 (NGB), leiderschapsprogramma burgemeesters (ROI), gastcollege 2010 (Radboud Universiteit Nijmegen).

<sup>14</sup> Het volledige onderzoeksrapport is te vinden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/03/20/majesteitelijk-en-magistratelijk-de-nederlandse-burgemeester-en-de-staat-van-het-ambt.html>.

### *Positie: hybride ambt*

De positie van de burgemeester is niet in iedere gemeente hetzelfde. Het ambt van burgemeester is hybride geworden. Enerzijds is de burgemeester een kroonbenoemde, onafhankelijke functionaris met eigen bevoegdheden. Anderzijds is de burgemeester ook een sterk van de lokale politiek afhankelijke, feitelijk politiek door de gemeenteraad gekozen functionaris. De burgemeester combineert een onafhankelijke, apolitieke en eigenstandige symboolfunctie met een afhankelijke, politieke en collegiale bestuurdersfunctie. De portefeuille openbare orde en veiligheid (OOV) en het gezag over de politie en de brandweer plaatst de burgemeester in een schakelpositie tussen het lokale en het Rijk. Ook na de dualisering bekleedt de burgemeester een dubbelfunctie: voorzitter van het college van B&W en voorzitter van de gemeenteraad. Er zijn nog veel andere factoren die de positie van de

burgemeesters bepalen, zoals de machtenconstellatie in het netwerk van bestuurders, politici en ambtenaren rond de burgemeester en het eventuele tegenspel op lokaal niveau. Tot slot zijn persoonlijke en charismatische talenten van de burgemeester van invloed.

### 2.5 Hoe nu verder?

Het openbaar bestuur, met sterk uiteenlopende oriëntaties op het ambt van burgemeester, is gebaat bij een rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester die past bij de ontwikkelingen. Die aansluit bij de publieke geest van de lokale samenleving. En die past bij de lokale democratie. Onder de randvoorwaarden van goed bestuur en waarden van de democratische rechtsstaat. Het advies van de Raad in antwoord op deze vraag is uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

### 3. Advies: Doorloop de benodigde stappen om de discussie over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester te structureren

#### 3.1 Hoofdboodschap van dit advies

De hoofdboodschap van dit advies is de volgende:

De Raad adviseert een aantal stappen te doorlopen om de discussie over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester te structureren. Bedenk dat een andere aanstellingswijze van de burgemeester een fundamentele wijziging van de lokale politieke verhoudingen betekent. Een verkiezing door de inwoners verandert heel veel. Wanneer daar voor wordt gekozen, dan kan dat, maar doe het dan in volgorde en weeg stap voor stap af. De Raad adviseert de volgende stappen:

##### *Stap A: Wijzigen bestaand model?*

De wetgever overweegt wederom of hij iets wil doen aan de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester en neemt in overweging welke elementen dan een rol spelen. Paragraaf 3.2 bevat een opsomming van overwegingen, die daarbij een rol spelen.

##### *Stap B: Verkiezing door de gemeenteraad?*

Als de wetgever de aanstellingswijze van de burgemeester wil beleggen op lokaal niveau, dan ligt verkiezing door de gemeenteraad als eerste voor de hand. In wezen is dit een bestendiging van de huidige situatie. De gemeenteraad kiest en benoemt de burgemeester, de commissaris van de Koning heeft in de fase van de kandidaatstelling een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het verkiezingsproces en het toezicht op de integriteit (antecedenten) van de mogelijke kandidaten. Overigens is Kroonbenoeming in deze stap nog steeds denkbaar.

##### *Stap C: Verkiezing door de inwoners?*

Als de wens is een stap verder te gaan, komt de mogelijkheid in beeld om de inwoners van een gemeente de burgemeester rechtstreeks te laten kiezen. Bij een rechtstreekse verkiezing doen de kandidaten op basis van een eigen programma mee aan de verkiezingen en verwerft de gekozen burgemeester een eigen mandaat van de kiezers. Dit vereist een fundamentele doordinking van het functioneren van de gehele lokale democratie. Wat betekent dit voor het in de Grondwet omschreven 'hoofdschap' van de gemeenteraad? Wat zijn bevoegdheden over en weer? Als ervoor gekozen wordt deze stap te zetten, is aan te bevelen deze variant goed uit te werken en de consequenties daarvan vooraf publiekelijk te doordenken. Hoe dan ook is deze variant niet gelijk te stellen met verkiezing door de gemeenteraad.

##### *Stap D: De keuze aan de lokale democratie laten?*

Als de wetgever nóg een stap verder wil gaan, kan hij ook bijvoorbeeld omdat dit zou passen in een concept van consequente decentralisatie, de gemeenteraad de mogelijkheid bieden om of zelf de burgemeester te kiezen, dan wel een verkiezing door de inwoners te organiseren. Bij het zetten van deze stap moet van beide modellen zeer duidelijk zijn welke consequenties er aan vast zitten voor de positie van de burgemeester en de gemeenteraad.

De volgende paragrafen bevatten per stap een toelichting op het advies.

### 3.2 Stap A: *Wijzigen bestaand model?*

De huidige aanstellingswijze van de burgemeester is vanuit bestuurlijk oogpunt gezien redelijk uitgebalanceerd. Is er een burgemeestersvacature, dan stelt gemeenteraad een profiel op, al dan niet op grond van een enquête onder inwoners over de nieuwe eerste burger. De commissaris van de Koning ontvangt de sollicitatiebrieven, checkt de kandidaten en maakt een eerste selectie. Een speciale vertrouwenscommissie vanuit de gemeenteraad bepaalt de definitieve lijst met kandidaten waarmee gesproken gaat worden. Na de gespreksronden komt de gemeenteraad in het geheim bijeen, waarna wordt bepaald welke kandidaten op de aanbeveling komen. De Kroon benoemt de burgemeester vervolgens op aanbeveling van de gemeenteraad. De vraag is: moet dit stelsel worden aangepast?

De eerste stap betreft dan ook in de tweede lezing van de Grondwetsherziening wederom de overweging of de wetgever iets wil doen aan de aanstellingswijze van de burgemeester. Welke overwegingen spelen hierin een rol?

De Raad identificeert de volgende elementen:

- de democratische legitimiteit van de burgemeester;
- bestuurlijke onvolkomenheden; en
- persoonlijke en personele kanten van het ambt.

Al naar gelang de waardering voor de sterkte of zwakte van deze elementen krijgt de richting waarin verandering gezocht moet worden meer vorm.

#### Democratische legitimiteit

##### 1. *Inwoners buiten spel*

In de discussie over de aanstelling van de burgemeester wordt vaak gewezen op de positie van de inwoners: die staan nu in zekere zin buitenspel. In veel gemeenten wordt over het gewenste profiel wel informatie

opgehaald bij de inwoners, maar daarna is het enkele maanden stil, waarna een voorkeurskandidaat uit de 'hoge hoed' komt. Inwoners hebben in dit stadium niets meer te zeggen over de eerste burger van hun stad of gemeente en dat geeft volgens sommigen te denken over de mate waarin in de lokale democratie de representatie is geregeld. Oftewel: de invloed van de burger komt er in het huidige systeem vanuit deze benadering bekaaid van af. Dit terwijl een ruime meerderheid van zo'n 70 procent van de Nederlanders zich meermaals heeft uitgesproken voor een door de inwoners gekozen burgemeester.<sup>15</sup>

##### 2. *Uit de pas met trends in de lokale democratie*

Een tweede punt dat vaak gehoord wordt is dat – als er niets verandert – de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester uit de pas lopen met trends in de lokale democratie. Gewezen wordt dan vooral op de ondervertegenwoordiging onder burgemeesters van lokale politieke partijen. Dit hangt ook samen met het volgende punt: het ambt lijkt minder toegankelijk dan gewenst is.

##### 3. *Besloten toegang tot het ambt*

De derde aangevoerde reden voor verandering heeft te maken met het gegeven dat de toegang van het ambt 'besloten' lijkt. Ondanks het feit dat de gemeenteraden materieel de burgemeester voor de gemeente kiezen en in principe iedereen kan meedoen, zijn bijna alle burgemeesters blanke mannen. Vrouwen met een ambtsketen zijn er veel minder, allochtonen met een ambtsketen zijn er nauwelijks, zo bericht NRC.<sup>16</sup> De Nederlandse burgemeesters lijken qua profiel op elkaar en de meesten zijn lid van een gevestigde landelijke politieke partij: onder de 38 burgemeesters die in 2015 werden benoemd, zaten twaalf PvdA'ers, tien VVD'ers en tien CDA'ers. Daarmee was 84 procent van de

<sup>15</sup> Hendriks e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, januari 2016, p. 29.

<sup>16</sup> <http://www.nrc.nl/next/2016/01/12/alle-burgemeesters-zijn-man-en-wit-1579180>.

nieuwe burgemeesters lid van één van de drie klassieke 'bestuurderspartijen'.

De eerste drie discussiepunten zijn vraagstukken die vallen in de categorie: *de democratische legitimiteit* van de burgemeester.

#### Bestuurlijke onvolkomenheden

##### 4. *Formele beslissingsmacht strookt niet met feitelijke beslissingsmacht*

Weliswaar is Nederland een van de weinige landen in Europa waar de burgemeester wordt benoemd door de regering, in de laatste decennia is sprake van toenemende invloed van de gemeenteraad op de benoeming. De Kroon volgt de laatste jaren altijd de aanbeveling van de gemeenteraad. Dus, hoewel formeel de burgemeester een kroonbenoemde ambtsdrager is, is de (informele) feitelijke beslissingsmacht verschoven naar de gemeenteraad.

##### 5. *Bestuurlijke spagat*

Een vijfde reden die genoemd wordt om de huidige manier van aanstellen tegen het licht te houden, is dat de burgemeester in verschillende bestuurlijke spagaten zit. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat na de dualisering de burgemeester zowel voorzitter van het college als voorzitter van de gemeenteraad is. Waar sommigen dit model koesteren en het beschouwen als een meerwaarde, zien anderen er een weeffout van de dualisering in. Maar ook de stapeling van bevoegdheden op het domein van openbare orde en veiligheid in relatie tot de rol van burgervader kan genoemd worden. De burgemeester is van een vaderlijke of moederlijke figuur verworpen tot een sheriff die als het ware moet worden 'ontwapend', aldus hoogleraar bestuurlijk sanctierecht Sackers.<sup>17</sup> In de praktijk leveren beide spagaten ook wel eens 'overstrekking' op van een burgemeester, met bestuurlijke problemen van dien.

<sup>17</sup> Vergelijk Herder, *hoeder, handhaver*, januari 2010.

#### Persoonlijke en personele kanten van het ambt

##### 6. *Diversiteit aan verwachtingen*

Er is nog een punt waarover wordt gediscussieerd. Als we niet uitkijken, lopen we in Nederland het gevaar dat goede bestuurders afzien van het ambt van burgemeester. De beelden en verwachtingen die 'men' heeft van het ambt zijn zeer divers en het is lastig daarmee om te gaan. Met 'men' bedoelt de Raad verschillende spelers: burgers, gemeenteraden, wethouders, media. Van iedere burgemeester wordt verwacht dat hij of zij voldoet aan eisen van identificatie, bindend vermogen, integriteit, onafhankelijkheid, stressbestendigheid en signaalgevoeligheid.<sup>18</sup> En of dat niet genoeg is moet je ook nog verbinder, netwerker, procesregisseur en aanjager zijn. Het afbreukrisico is groot. Hoeveel aangiften van bedreigingen moet je doen voordat je er de brui aan geeft? Maar ook: als de huizenmarkt tegenzit, zijn burgemeesters nog wel bereid om de eigen woning met fors verlies te verkopen voor het vervullen van het ambt in een andere gemeente? Om nog maar te zwijgen van de heftigheid die gepaard gaat met de discussie als je aanspraak maakt op wachtgeld. Kortom: is het ambt nog aantrekkelijk genoeg?

Het pleidooi van de Raad is om deze discussiepunten systematisch langs te lopen en te bezien of ze zwaar genoeg zijn om verandering in de wijze van aanstelling van de burgemeester door te voeren.

##### 3.3 Stap B: *Verkiezing door de gemeenteraad?*

Als de wetgever ervoor kiest om de deconstitutionalisering in tweede lezing aan te nemen, dan ziet de Raad een tweetal mogelijkheden: verkiezing van de burgemeester door de gemeenteraad of verkiezing door de inwoners. De eerste keuze wordt in deze paragraaf uitgewerkt, de tweede in paragraaf 3.4, waarbij steeds een relatie wordt gelegd met de in de vorige paragraaf genoemde discussiepunten.

<sup>18</sup> Zie ook de set van bestuurscompetenties ontwikkeld door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

De mogelijkheid om de gemeenteraad de burgemeester te laten kiezen is in feite niet veel anders dan het is in de huidige situatie. Hierbij is de gemeenteraad *de facto* verantwoordelijk voor de keuze van de burgemeester en wordt deze situatie bestendig en wettelijk verankerd. De gemeenteraad beslist over de aanstelling op basis van het gevoerde debat over de rol en positie van de burgemeester in de gemeente. Wat voor een type burgemeester past bij de gemeente, een verbinder of een manager? Ligt de nadruk op onafhankelijkheid of zoekt men meer een teamspeler. Welke betekenis wordt toegekend aan het hoeden van de integriteit? Hoe zwaar tilt men aan de vertegenwoordigende rol van de burgemeester richting regio of Rijk? Er ligt ruimte voor de lokale democratie om zelf de burgemeester aan te stellen. En daarbij meer of minder op een scherp profiel te sturen.

Dus: in dit model kiest de gemeenteraad de burgemeester. De wet regelt de verkiezing. De commissaris van de Koning lijkt de aangewezen persoon om het burgemeestersambt te beschermen tegen bedreigingen van de democratische rechtsstaat zoals corruptie, het niet verdedigen van fundamentele rechten of ondermijning van het openbaar bestuur door kwaadwillenden. Daarom past het dat de commissaris van de Koning kandidaten voor de verkiezing beoordeelt op grond van kwaliteitseisen van goed bestuurders (kwalitatieve toets op de persoon). De commissaris van de Koning toetst ook het verkiezingsproces door de gemeenteraad, op basis waarvan eventueel, bij gebleken grote onjuistheden, het raadsbesluit tot benoeming van de burgemeester kan worden voorgedragen voor vernietiging door de Kroon (kwalitatieve toets op het proces).

Overigens zou in dit model nog ruimte kunnen zijn voor Kroonbenoeming volgend op het raadsbesluit tot benoeming van de burgemeester. Uit oogpunt van kwaliteitsbewaking kan voor benoeming door de Kroon worden gepleit. Anderzijds doet benoeming door de

Kroon afbreuk aan de autonome besluitvorming door de gemeenteraad.

*Het zwaartepunt van de keuze voor het profiel (rol en positie) van de burgemeester én de aanstelling ligt bij de gemeenteraad*  
In paragraaf 2.3 beschreven we de ontwikkelingen die leiden tot het *vergroottte* takenpakket van gemeenten. Als je zóveel serieuze verantwoordelijkheden draagt voor de aanpak van maatschappelijke thema's van onderop, dan valt er wat voor te zeggen om de beslissingsmacht over de burgemeester als de primus van het lokale bestuur, te leggen bij de lokale democratie.

*Deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning*

In dit model is een belangrijke rol weggelegd voor de commissaris van de Koning om een kwalitatieve toets te verrichten op de persoon en het proces. Om die reden betreurt de Raad dat het initiatiefwetsvoorstel tevens beoogt om ook de Kroonbenoeming te deconstitutionaliseren. De Raad weegt namelijk de kwaliteitsbewakende rol van de Rijksheer zwaarder dan de parallelle in benoemingswijze tussen burgemeester en commissaris van de Koning. Zou die laatste zwaarder wegen, dan zou de minister van BZK de kwaliteitsbewakende rol ter hand moeten nemen, hetgeen in een gedecentraliseerd stelsel minder passend wordt geacht.

### 3.3.1 Drie hoofdargumenten vóór: passen in het systeem, wegnemen van de bestuurlijke onvolkomenheden en tegemoetkomen aan persoonlijke en personele kanten

In deze paragraaf presenteert de Raad argumenten voor dit model.

1. Het past in ons democratisch systeem  
Nederland is te typeren als een indirecte, representatieve democratie. De inwoners kiezen eigen vertegenwoordigers, die namens hen beslissingen

nemen en het bestuur controleren. Representatieve democratie is dus een manier van besluitvorming, namelijk via afgevaardigden die periodiek met behulp van verkiezingen worden verkozen. Het systeem werkt doordat inwoners invloed kunnen uitoefenen via volksvertegenwoordigende lichamen. Die moeten op hun beurt richting kunnen geven aan overheidsop treden. En over het optreden moet verantwoording worden afgelegd.

Vormen van participatieve democratie met vernieuwende vormen van directe invloed van burgers op het publieke domein, van het G1000-initiatief tot burgerbegrotingen en dorps- en wijkraden zijn een welkome aanvulling op de bestaande representatieve democratie. Maar het zwaartepunt van de lokale representatieve democratie ligt bij de gemeenteraad. Het is bij uitstek dit orgaan waar het debat en de besluitvorming over de rol en positie van de burgemeester moet plaatsvinden. Dat gebeurt nu al door het opstellen van een functieprofiel, maar de Raad denkt dat dat veel explicieter mag gebeuren. Bij de gemeenteraad komt dan de dure plicht te liggen om werk te maken van scherpe analyse welke maatschappelijke vraagstukken de gemeente moet aanpakken, wat de rol daarbij is van de burgemeester in het krachtenveld van gemeenteraad, college, ambtelijke organisatie, bestuurlijke (regio en Rijk) en maatschappelijke omgeving. En welk type persoon van de burgemeester daarbij past.

Met de keuze van de gemeenteraad voor het profiel van de burgemeester en de aanstelling door de gemeenteraad wordt recht gedaan aan de lokale politieke constellatie: de kans dat lokale politieke partijen een gereede kandidaat kunnen leveren stijgt aanzienlijk. Het doet ook recht aan het verschil tussen lokale en landelijke politieke systemen. Lokale partijen zijn gegroeid en bestendig gebleken, het wordt tijd dat daar passende gevolgtrekkingen bij worden gemaakt en ruimte wordt gecreëerd voor deze partijen om vorm te geven aan het lokale bestuur.

In dit model wordt voorzien in een rechtstreekse democratische chronologie: zij die het volk vertegenwoordigen besluiten ook wie burgemeester in de gemeente wordt.

Met een grotere verantwoordelijkheid voor de gemeenteraad acht de Raad de kans aanwezig dat zich meer diversiteit voordoet. Wie weet wat voor een aanbod wordt aangeboden als de gemeenteraad een scherpe keuze (scherper dan tot nu toe) maakt voor een herkenbaar profiel waarin potentiële kandidaten iets van zichzelf in kunnen terugzien. Het kan ruimte bieden voor kandidaten met een *couleur locale* of een meer divers aanbod dan tot nu toe.

## 2. Het neemt de bestuurlijke onvolkomenheden weg (althans: gedeeltelijk)

De kracht van het voorstel om de gemeenteraad verantwoordelijk te maken voor het profiel en de aanstelling van de burgemeester is dat de beslissingsmacht komt te liggen waar die thuis hoort: niet bij de minister of de commissaris van de Koning, maar bij het volksvertegenwoordigend lichaam op lokaal niveau.

Afhankelijk van het type burgemeester dat de gemeente nodig heeft kan de bestuurlijke machtsbasis, de inhoudelijke portefeuille en de procesrol van de burgemeester (verbinder, conflictoplosser, voorzitter) worden afgebakend. Afhankelijk van een collegiale bestuurscultuur of juist een sterke 'wethoudersgemeente' kan de gemeenteraad een keuze maken voor het gewenste profiel van de burgemeester. Waar vertrouwen een grote rol speelt in de cultuur van het gemeentebestuur past een andere burgemeester dan bij een gemeentebestuur waar machtsprofielen de boventoon voeren.

De Raad denkt dat met een grotere verantwoordelijkheid van de gemeenteraad er ook een grotere verantwoordingsplicht ontstaat: de gemeenteraad zal door de kiezende inwoners de maat worden genomen voor zijn daden.



Hoewel dit model tegemoet komt aan een aantal bestuurlijke onvolkomenheden, zullen andere onvolkomenheden in dit model juist worden versterkt. In paragraaf 3.3.4 gaan we hier verder op in.

### 3. Het komt tegemoet aan de persoonlijke en personele kanten van het ambt

Een belangrijke taak voor de gemeenteraad is dat met het kiezen van een profiel voor de burgemeester en de wijze van aanstelling expliciet wordt gemaakt welke verwachtingen 'men' heeft van de burgemeester. Dit betreft niet alleen de verwachtingen van de gemeenteraad zelf, het biedt ook een manier om maatschappelijke en bestuurlijke verwachtingen te kanaliseren. Zoals de roep om een type leiderschap dat bij de gemeente past. De gemeenteraad neemt daarmee de verantwoordelijkheid op zich van *manager van het verwachtingenpatroon*. Voldoe je als burgemeester aan de verwachtingen, dan geniet je bescherming van de gemeenteraad. Tegelijkertijd kun je de gemeenteraad een spiegel voorhouden als hij zelf de verwachtingen tussentijds bijstelt of op basis van de publieke opinie nieuwe of andere verwachtingen koestert. Kwalificeer je als burgemeester niet aan de uitgesproken verwachtingen, dan is na het verstrijken van de termijn simpel gesteld 'einde verhaal'.

De schets hierboven betreft de 'vraag' van de lokale democratie naar een burgemeester die past bij de gemeente. Andersom scheidt een uitgesproken keuze voor het profiel een helder beeld voor het 'aanbod', de kandidaten die zich herkennen in het profiel, de rol en positie, en die zich geschikt achten en er echt voor gaan. De Raad legt hier een relatie naar het samenspel. Voor het vak van burgemeester bestaat geen echte opleiding, je moet het leren *on the job*. Je kunt als burgemeester niet alle competenties in huis hebben. Belangrijk is om de juiste mensen om je heen te organiseren en de juiste balans met de gemeenteraad te vinden.

### 3.3.2 De commissaris van de Koning als slot op de deur van goed bestuur en de democratische rechtsstaat

Wie het internationale perspectief kiest ziet dat Nederland een goed functionerend openbaar bestuur heeft. Wij hebben dus iets waardevols dat we moeten koesteren en onderhouden. De kwaliteit van ons openbaar bestuur is volgens de Raad een punt van aanhoudende zorg voor de minister van BZK en namens hem de commissaris van de Koning.

De Raad ziet de commissaris van de Koning als hoeder van de kwaliteit van het openbaar bestuur in de in zijn of haar provincie liggende gemeenten. Die hoedersfunctie houdt in dat er een goed bestuurlijk klimaat wordt gecreëerd door investeringen in opleiding en scholing van het openbaar bestuur. Dat is de zorg aan de voorkant. Maar het vraagt ook om subtiel handelen in precaire situaties.

Een goed functionerende democratische rechtsstaat is gebaat met een smetteloos openbaar bestuur. Natuurlijk is het een illusie om te denken dat iedereen die in Nederland in het openbaar bestuur functioneert van onbesproken gedrag is. Maar er ligt wel degelijk een belangrijke verantwoordelijkheid om het burgemeestersambt te beschermen tegen bedreigingen van de democratische rechtsstaat zoals corruptie, het niet verdedigen van fundamentele rechten of ondermijning van het openbaar bestuur door kwaadwillenden. Daarom past het dat er *checks and balances* worden ingebouwd.

De commissaris van de Koning beoordeelt kandidaten voorafgaand aan de verkiezing door de gemeenteraad op grond van kwaliteitseisen van goed bestuurders (kwalitatieve toets op de persoon), denk daarbij bijvoorbeeld aan screening door de AIVD en het instrumentarium van de Wet Bibob. De commissaris van de Koning verricht ook een kwalitatieve toets op het verkiezingsproces door de gemeenteraad, op basis waarvan het raadsbesluit tot benoeming van de

burgemeester kan worden voorgedragen voor vernietiging door de Kroon (kwalitatieve toets op het proces). De wet stelt eisen waaraan het verkiezingsproces moet voldoen en regelt de vernietigingsgrond.

### 3.3.3 Consequenties voor bestuurlijke verhoudingen

Het is niet helemaal precies te overzien, maar deze vorm van door de gemeenteraad gekozen burgemeester heeft gevolgen voor de bestuurlijke verhoudingen. In het volgende schema wordt een aantal (niet limitatieve) consequenties op een rij gezet.<sup>19</sup>

#### Consequenties voor en tegen de door de gemeenteraad gekozen burgemeester

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

<sup>19</sup> Vergelijk Pieter Tops, Niels Karsten en Julien van Ostaaijen, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, *De aanstellingswijze gewogen. Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester*, in opdracht van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2014.

### 3.3.4 Twee hoofdargumenten tegen: andere bestuurlijke onvolkomenheden doen zich voor en de burger staat nog steeds op afstand

Ieder model heeft z'n voors en tegens, zo ook de variant waarbij de gemeenteraad de burgemeester kiest. In deze paragraaf presenteert de Raad argumenten tegen dit model.

#### 1. Andere bestuurlijke onvolkomenheden kunnen zich voor doen

Sinds de dualisering staan het college van B&W en de gemeenteraad meer onafhankelijk ten opzichte van elkaar. Wanneer de burgemeester als voorzitter van het college zijn legitimiteit ontleent aan de gemeenteraad, omdat deze hem heeft gekozen en benoemd, doorkruist dat het dualistische bestuursmodel. Een andere bestuurlijke onvolkomenheid kan zijn dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de burgemeester in het gedrang komt. Als verlengstuk van de gemeenteraad is hij wellicht minder goed in staat om een positie 'boven de partijen' op te bouwen. Aan de andere kant: de situatie van vandaag de dag is niet zo heel veel anders en dan ziet de door de gemeenteraad voorgedragen burgemeester in veel gemeenten wel degelijk mogelijkheden zich 'boven de partijen' te handhaven.

#### 2. De burger staat nog steeds op afstand

Een tweede kritiekpunt op het model is fundamenteeler. Onderzoeken wijzen steevast op een sterk levende opvatting in de samenleving dat de burgemeester rechtstreeks moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente. Eerder haalde we al de *Legitimiteitsmonitor* aan, waaruit blijkt dat een ruime meerderheid van zo'n 70 procent van de mensen zich meermaals uitspreekt voor een door de inwoners gekozen burgemeester.<sup>20</sup> Ook uit recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel

Planbureau (SCP) blijkt dat een grote meerderheid van de kiesgerechtigde bevolking voor de direct gekozen burgemeester is (70-74 procent).<sup>21</sup>

Hoewel het model waarbij de gemeenteraad de burgemeester kiest goed past in het democratisch systeem, neemt het niet het maatschappelijke gevoel weg om de burgemeester door de inwoners te laten kiezen. Als dat als doorslaggevend argument wordt gezien in de discussie, kan nog een volgende stap gezet worden: de stap naar rechtstreekse verkiezing van de burgemeester.

### 3.4 Stap C: Verkiezing door de inwoners?

Kiest de wetgever voor een model waarbij wordt tegemoetgekomen aan de sterk levende wens om de inwoners de burgemeester te laten kiezen, dan hoort daar een zeer goede analyse bij. Want de rechtstreekse betrokkenheid van de inwoners maakt dat de lokale verhoudingen gaan schuiven.

#### 3.4.1 Twee hoofdargumenten vóór: burgers identificeren zich meer en directe legitimatie

In deze paragraaf zoomen we nader in op argumenten vóór dit model.

##### 1. Burgers identificeren zich meer

Eerder werden de *Legitimiteitsmonitor* en onderzoek van het SCP genoemd waaruit blijkt dat een ruime meerderheid van de mensen hun burgemeester rechtstreeks willen kiezen. Dit is overigens niet een opvatting die sinds kort populair is, het leeft al bijna twintig jaar onder de bevolking en is daarmee een bestendige constante.

Identificatie is te beschouwen als een dynamisch proces van het leggen, onderhouden en verbreken van verbindingen. Voor iedere burgemeester geldt dat van hem of haar mag worden verwacht dat hij of zij

<sup>20</sup> Hendriks e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, januari 2016, p. 29.

<sup>21</sup> Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, *Burgerperspectieven 2016* | 1, p. 33

Tabel Opvattingen over meer directe democratie,<sup>a</sup> bevolking van 18+, 1998-2014/15 (in procenten)

	1998	2002	2008/'9	2010/'11	2012/'13	2014/'15
'Over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen, moet door de kiezers zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum.'						
helemaal mee oneens	3	3	3	3	3	3
oneens	12	10	14	15	16	13
neutraal	5	5	4	3	2	2
eens	53	49	53	55	58	55
helemaal mee eens	27	32	26	23	21	26
'De minister-president moet rechtstreeks door de kiezers worden gekozen.'						
helemaal mee oneens	6	8	-	-	5	5
oneens	34	31	-	-	39	35
neutraal	7	7	-	-	3	3
eens	35	33	-	-	43	42
helemaal mee eens	18	21	-	-	11	14
'De burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente.'						
helemaal mee oneens	5	5	6	4	4	4
oneens	20	19	22	22	24	20
neutraal	3	4	3	2	2	2
eens	45	44	44	48	50	49
helemaal mee eens	26	29	26	23	21	25

a De neutrale middencategorie is uitsluitend met 'ik weet het niet'-antwoorden gevuld.

Bron: Culturele Veranderingen in Nederland 1998-2014/15

identificatie toont met de mensen en groeperingen in de lokale samenleving. Direct gekozen burgemeesters wordt de kwaliteit toegeschreven dat zij beter dan anders aangestelde lokale bestuurders in staat zijn bij te dragen aan de vorming van een gemeenschappelijke identiteit en het formuleren van gemeenschappelijke doelen. Dat heeft onder andere te maken met de personalisering die van deze aanstellingswijze uitgaat; kandidaten zullen gedurende de campagne, maar ook daarna hun verbondenheid met de samenleving moeten tonen. Burgers zouden zich gemakkelijker identificeren met een door hen gekozen individu, wat bovendien de legitimiteit van de bestuurder versterkt. In ieder geval neemt de bekendheid van burgers met de burgemeester sterk toe bij directe verkiezing.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Pieter Tops e.a., *De aanstellingswijze gewogen*, p. 27.

## 2. Directe legitimatie

Vanuit democratisch oogpunt zorgt rechtstreekse verkiezing van de burgemeester voor een directe band met de kiesgerechtigden op: een rechtstreeks gekozen burgemeester heeft een sterke basis bij de kiezers. Andersom zal een direct gekozen burgemeester zich meer moeten bekommeren om het afleggen van rekenschap in de publieke ruimte, je wordt immers via (sociale) media in *no time* door de bevolking ter verantwoording geroepen. ~~Het kan~~ al met al kan rechtstreekse verkiezing zorgen voor een hoger democratisch gehalte en meer levendigheid in de lokale democratie.

Er is een aantal argumenten te geven die spreken vóór en tegen een model waarbij inwoners de burgemeester kiezen. Het schema hieronder geeft deze weer.

### Argumenten voor en tegen de door de inwoners gekozen burgemeester<sup>23</sup>

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

#### 3.4.2 Grondige analyse bestuurlijke verhoudingen nodig

De Raad denkt dat een model waarbij de burgemeester door de inwoners wordt gekozen verregaande bestuurlijke consequenties met zich brengt. Die hoeven uiteindelijk een keuze voor een rechtstreeks gekozen burgemeester niet in de weg staan, maar die

consequenties moeten wel eerst onder ogen worden gezien. Dan gaat het om de verhoudingen tussen gemeenteraad en burgemeester, de vraag wie het college samenstelt, de vraag wie ingrijpt bij onwerkbare verhoudingen, etc. Aan het model zijn risico's verbonden die grondige analyse vergen die wat diepgang betreft dit advies te buiten gaan.

<sup>23</sup> Idem, p.26.

De Raad ziet de volgende risico's:

1. De redelijk uitgebalanceerde verhoudingen veranderen ingrijpend. De verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad verandert. Datzelfde geldt voor de relatie tussen de burgemeester en de wethouders.
2. Afgewogen moet worden of de wijze van aanstelling van de wethouders moet veranderen bij een burgemeester die is gekozen door de inwoners.
3. De onafhankelijkheid van de burgemeester wordt alom gewaardeerd. De burgemeester die boven of tussen de partijen staat achten velen van groot belang. Hoe werkt een verkiezingswijze waarbij de inwoners rechtstreeks kiezen daarop uit?
4. De politiek doet z'n intrede in het ambt. Dat vraagt ten aanzien van openbare orde en veiligheid tenminste een nadere afweging.
5. De aanstellingswijze van de burgemeester kan een speelbal worden van partijpolitieke krachten op lokaal niveau.

Een zo vergaande stelselwijziging dient – zo de wetgever hiervoor kiest – eerst grondig te worden verkend en doordacht. De Raad adviseert in dat geval de voor- en nadelen van een dergelijke keuze vooraf publiekelijk af te wegen en daarbij het lokaal openbaar bestuur actief te betrekken.

### 3.5 Stap D: De keuze aan de lokale democratie laten?

Als sluitstuk oppert de Raad nog een alternatief, dat de moeite waard is om in het debat over de rol, positie en aanstellingswijze van de burgemeester aan de orde te stellen. Dit betreft het model waarbij de gemeenteraad niet alleen verantwoordelijk is voor het type burgemeester dat bij de gemeente past (rol, positie), maar óók beslist over de aanstellingswijze van de burgemeester. In dit model beslist de gemeenteraad dan of de burgemeester wordt gekozen door de gemeenteraad zelf of door de inwoners van de gemeente. De wet regelt de twee vormen van verkiezing. Ook in dit model past de commissaris van

de Koning een kwalitatieve toets toe op de persoon én het proces. Een model dat past in de huidige tijd, die op veel fronten vraagt om differentiatie.

Schematisch ziet het model er als volgt uit:

Burgemeestersvacature -> gemeenteraad voert debat over rol en positie -> gemeenteraad besluit over verkiezing: door gemeenteraad zelf of door inwoners -> kandidaatstelling op basis van besluit over soort verkiezing -> cdK beoordeelt kwaliteit bestuurder -> verkiezing -> raadsbesluit benoeming -> cdK toetst proces.

Ook dit model kent z'n voors en tegens. Als voordeel kan worden gezien dat deze keuze voor de gemeenteraad past bij consequent voortgezette decentralisatie. Een nadeel is dat een toch wezenlijk onderdeel van ons staatsbestel niet meer door de wetgever wordt afgewogen, maar wordt overgelaten aan het lokale krachtenspel. Deze en andere voor- en nadelen verdienen een verdere verdieping, waar de Raad voor het openbaar bestuur zich eventueel over kan buigen. Het model kan pas in discussie komen na grondige verkenning van stap C.

#### 3.5.1 Verhouding tot de Grondwet

Een model waarbij de keuze aan de lokale democratie wordt overgelaten moet de grondwettelijke toets kunnen doorstaan. In artikel 132, eerste lid van de Grondwet wordt gesteld dat de wetgever de inrichting van gemeenten alsmede de samenstelling en de bevoegdheid van het gemeentebestuur regelt. Deze bepaling is vrij stellig geredigeerd en laat op het eerste gezicht weinig ruimte om aan het gemeentebestuur een eigen invulling te geven aan de inrichting van het gemeentebestuur. Het woord 'regelt' in deze bepaling duidt echter op de mogelijkheid van delegatie; de Grondwetgever geeft daarmee het signaal af dat de formele wetgever de materie ook mag delegeren aan het gemeentebestuur, in casu de gemeenteraad. In de staatsrechtelijke praktijk blijkt bovendien dat

gemeentebesturen ruimte hebben om eigen afwegingen te maken ten aanzien van de inrichting van hun besturen. Een goed voorbeeld daarvan is de mogelijkheid tot het inrichten van een eigen commissiestelsel, zoals in de Gemeentewet aangegeven.<sup>24</sup> Als de wetgever de aanstellingswijze van de burgemeester wil overlaten aan de gemeenteraad, dan zal daartoe een voorziening moeten worden getroffen in de Gemeentewet. Daarbij zal een beperkte kaderstelling waarschijnlijk niet voldoende zijn. Indien wordt gekozen voor een aanstellingswijze door de gemeenteraad, dan zal dat nader moeten worden

gereguleerd in de Gemeentewet (zoals nu ook het geval) en indien wordt geopteerd voor een rechtstreeks door de inwoners gekozen burgemeester, dan zal daartoe (hoogstwaarschijnlijk) een afzonderlijke wet voor moeten worden gemaakt, met de bandbreedte daarin die de wetgever voor ogen staat. Tevens zal dat waarschijnlijk leiden tot aanpassingen in de Kieswet.

Samenvattend laat de Grondwet ruimte om tot een dergelijk model te komen, maar nadere regulering door de wetgever is noodzakelijk om de grondwettelijke toets te kunnen doorstaan.

---

24 Dit commissiestelsel bood bijvoorbeeld de gemeenten Amsterdam en Rotterdam de mogelijkheid via bestuurscommissies een zekere vorm van binnengemeentelijke decentralisatie in stand te houden, nadat de wetgever de expliciete mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen uit de Gemeentewet had geschrapt.

## 4. Tot slot: democratische vernieuwing met horizonbepaling

De wetgever is nu aan zet, het is tijd om knopen door te hakken. Welk model er ook wordt gekozen, de Raad adviseert om door middel van een horizonbepaling in de wet van bijvoorbeeld vijf jaar ervaringen op te doen met de nieuwe vorm van aanstellen. Wanneer de deconstitutionalisering een feit is, respecteert de wetgever tijdelijk afwijken van bestaande regelgeving, om te bestuderen of een alternatieve benadering

effectiever zou kunnen zijn. Dat biedt de mogelijkheid om nieuwe oplossingen voor het vraagstuk van de aanstellingsvorm van de burgemeester uit te proberen en hiervan te leren. Met de nieuwe vorm van aanstellingswijze wordt een periode van bijvoorbeeld vijf jaar ervaringen opgedaan die daarna goed worden geëvalueerd in verschillende (grote) gemeenten.



# BIJLAGE I – Adviesaanvraag minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het openbaar bestuur  
t.a.v. prof. drs. J. Wallage, voorzitter  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**DGBK/Directie Bestuur,  
democratie & financiën**  
Afdeling Bestuurlijke inrichting  
& democratie

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Contactpersoon**  
Mr. A.P. (Alain) Krijnen  
T 06-52809245  
alain.krijnen@minbzk.nl

**Kenmerk**  
2016-0000127846

Datum 21 maart 2016  
Betreft adviesaanvraag positie burgemeester

Geachte heer Wallage,

Zoals u weet, is de Eerste Kamer medio vorig jaar akkoord gegaan met de eerste lezing van de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming. Tijdens dat debat heb ik toegezegd op weg naar de tweede lezing, die onder een volgend kabinet haar beslag zal moeten krijgen, de regie te zullen voeren in de discussie over de positie en – daarvan afgeleid – de aanstellingswijze van de burgemeester. In dat kader heeft mijn ministerie onder andere een viertal expertbijeenkomsten georganiseerd met achtereenvolgens de beroepsverenigingen, de wetenschap, de bestuurdersverenigingen en wetenschappelijke instituten van de politieke partijen en vertegenwoordigers vanuit de veiligheidsketen. Op 20 juni zal een afrondend congres plaatsvinden, waarvoor ook uw Raad zal worden uitgenodigd.

In 2014 is het onderzoek *Majesteitelijk & Magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt* gereed gekomen. In 2015 heb ik op verzoek van de Tweede Kamer een notitie met verschillende varianten voor de aanstellingswijze van de burgemeester uitgebracht; gelijktijdig heb ik ook een beschouwing over Hoofdstuk 7 van de Grondwet uitgebracht. Inmiddels heeft de Tweede Kamer mij verzocht een aanvullende beschouwing over de positie van de burgemeester anno nu uit te brengen. Dit verzoek, gecombineerd met de toezegging aan de Eerste Kamer om de regie in de discussie te voeren, brengt mij ertoe ook de Raad voor het openbaar bestuur, gelet op artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges, om advies te vragen over de positie van de burgemeester.

Meer concreet zou ik u willen vragen te reflecteren op de huidige positie van de burgemeester, alsmede welke trends en ontwikkelingen naar uw oordeel bepalend zullen zijn voor het toekomstig functioneren en wat dit dan betekent voor de toekomstige positionering van de burgemeester in de bredere context van het lokaal bestuur. Graag wijs ik u voor wat de context betreft op het inmiddels verschenen rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur en op de onderzoeksopdracht van de door VNG en NGB ingestelde commissie-Van de Donk.

Pagina 1 van 2

**DGBK/Directie Bestuur,  
democratie & financiën**  
Afdeling Bestuurlijke  
Inrichting & democratie

**Datum**  
21 maart 2016  
**Kenmerk**  
2016-0000127846

Het staat u vrij in uw advies ook in te gaan op eventuele gevolgen voor de aanstellingswijze van de burgemeester, maar dan graag wel als afgeleide van de positie, ondersteunend aan het ambt. In het verleden is de discussie te vaak andersom (modelmatig) gevoerd.

Graag stel ik u ook in de gelegenheid uw advies toe te lichten tijdens voornoemd congres. Ik verneem graag of u hiertoe bereid bent. Met het oog hierop zou ik het bijzonder op prijs stellen indien u uw advies voor 1 juni zou kunnen uitbrengen.

Uw advies zal ik, evenals de uitkomsten van het congres, de expertbijeenkomsten en eventueel aanvullend onderzoek, betrekken bij de door de Tweede Kamer gevraagde beschouwing, welke omstreeks de zomer zal verschijnen.

Een afschrift van deze adviesaanvraag zal ik doen toekomen aan de beide Kamers.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

# BIJLAGE II – Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

## *Voorzitter*

De heer prof. drs. J. Wallage, honorair hoogleraar Transities in het Openbaar Bestuur aan de Rijksuniversiteit Groningen.

## *Vice voorzitter*

Mevrouw drs. J.W. Möhring MMC, zelfstandig adviseur.

## *Leden*

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC.

De heer L.J.P.M. Frissen, oud-commissaris van de koningin Limburg en waarnemend burgemeester van Schinnen.

Mevrouw dr. S.L. de Lange, universitair hoofddocent bij de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar Publiek Organisatierecht aan de Universiteit Utrecht.

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester van Gouda.

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, waarnemend burgemeester van Gooise Meren

## *Waarnemend lid*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen.

## *Tijdelijk lid*

De heer drs. Ch.J. Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV.

