

ARTIKELEN

Het Nederlandse burgemeestersambt langs de meetlat van de democratische rechtsstaat

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

Nederlandse burgemeesters gelden als hoeders van de democratische rechtsstaat op lokaal niveau. Dat roept de vraag op in hoeverre het burgemeestersambt zelf, formeel en feitelijk, voldoet aan het ideaal van de democratische rechtsstaat. Om dat te bepalen, ontwikkelen we in dit artikel eerst een meetlat van de democratische rechtsstaat. Vervolgens gebruiken we deze meetlat voor de beantwoording van de centrale vraag in dit artikel: in hoeverre voldoen de aanstellingswijze van burgemeesters en de invulling van het burgemeestersambt aan de eisen van de democratische rechtsstaat? Onze conclusie is dat de huidige aanstellingswijze en ambtsinvulling in het licht van de meetlat zowel plus- als minpunten kennen, met de kanttekening dat nogal wat gegevens daarover ontbreken. Knelpunten doen zich voor bij de combinatie van rollen in de uitvoerende macht (voorzitter college; eigenstandig orgaan op het vlak van openbare orde en veiligheid) en de wetgevende macht (voorzitter raad) en bij integriteitsbewaking bij andere politieke ambtsdragers op het lokale niveau. Het artikel gaat ook in op plus- en minpunten van alternatieven van de huidige aanstellingswijze en bepaalde aspecten van de ambtsinvulling. We concluderen dat de ontwikkelde meetlat meerwaarde heeft bij het systematisch doorlichten van politiek-bestuurlijke ambten en instituties in het lokaal bestuur en andere bestuurslagen.

1 Inleiding

Blijvend problematisch – zo omschreef de Raad van Europa (2021) de benoemingsprocedure van burgemeesters in zijn laatste rapport over de staat van de lokale democratie in Nederland. Vanuit democratisch oogpunt waardeert de mensenrechtenorganisatie dat de gemeenteraad feitelijk de burgemeester (her)benoemt en ook kan wegsturen. De Raad van Europa wijst er echter op dat de afhankelijkheid tussen burgemeester en gemeenteraad op gespannen voet staat met het bewaken van de integriteit van raadsleden door diezelfde burgemeester. Bovendien acht de Raad van de Europa de burgemeester niet ‘apolitical’ door diens toegenomen verantwoordelijkheden op het vlak van veiligheid en openbare orde. Een burgemeester kan immers zelfs grondrechten inperken, zoals ook bleek tijdens de coronapandemie. Onder het kopje ‘Democratic standards’ legt de Raad van Europa daarom zijn aarzelingen uit over de benoemingsprocedure: *‘It cannot be overlooked, however, that currently no mayor (...) needs to engage with citizens and voters as a candidate in an electoral campaign, which is the first step in a democratic relationship between voters and mayor.’*

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

De Raad van Europa wijdt een krappe drie pagina's aan de vraag of het Nederlandse burgemeestersambt voldoet aan de democratische standaarden, met vooral oog voor de benoemingsprocedure. Op zich is het geen wonder dat de Raad van Europa zich vooral daarop richt, omdat Nederland met een benoemde burgemeester zonder eigen electoraal mandaat een uitzondering is in Europa. Dit artikel richt zich echter op het gehele functioneren van de burgemeester. Er valt immers meer over dit ambt te zeggen dan alleen over de benoeming van de ambtsdragers, ook al doen de vele discussies in de afgelopen decennia over de gekozen burgemeester soms anders vermoeden.

In dit artikel is de leidende vraag in hoeverre de inrichting van het ambt en het feitelijk functioneren van burgemeesters voldoen aan de eisen van de democratische rechtsstaat. Deze vraagstelling is gebaseerd op het idee dat de burgemeester bij uitstek de 'hoeder van de lokale democratie' is en 'de waarden van de democratische rechtsstaat in het lokaal bestuur' behoort te garanderen (Karsten, 2019; zie ook Albeda, 2010). Ook het systeemverantwoordelijke Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kamerstukken II, 35925-VII, nr. 164, 2022) omschrijft de functie van de burgemeester in dergelijke termen. De centrale vraag in dit artikel is daarom: *in hoeverre voldoen de aanstellingswijze van burgemeesters en de invulling van het burgemeestersambt aan de eisen van de democratische rechtsstaat?*

In paragraaf 2 presenteren we een door ons ontwikkelde meetlat, die enerzijds rechtsstatelijke en anderzijds democratische normen omvat. Deze meetlat heeft een wetenschappelijke meerwaarde. De ontwikkelde maatstaven zijn niet alleen een nuttig instrument voor de analyse en de beoordeling van de aanstellingswijze van de burgemeester en diens functioneren, maar ook voor de evaluatie van andere ambten en instituties in ons openbaar bestuur. Vervolgens analyseren we aan de hand van de meetlat de aanstellingswijze en het functioneren van de burgemeester vanuit het perspectief van rechtsstaat (paragraaf 3) en democratie (paragraaf 4). We doen dat op basis van de gegevens die we hebben gebruikt in onze recente analyse van de staat van het Nederlandse burgemeestersambt in opdracht van het Ministerie van BZK (Boogers et al., 2021). Daarbij constateren we echter ook dat op menig punt meer (empirisch) onderzoek nodig is. In het licht van deze analyse wegen we daarna ook de voors en tegens van alternatieven voor de huidige inrichting van het ambt. Paragraaf 5 rondt af met een voorlopig antwoord (op basis van de beschikbare gegevens) op de leidende vraag in hoeverre de aanstellingswijze en de vervulling van het burgemeestersambt voldoen aan de eisen van de democratische rechtsstaat.

2 De keuze voor de meetlat van de democratische rechtsstaat

Het burgemeestersambt en het functioneren van burgemeesters kunnen op diverse manieren worden beoordeeld. Een criterium kan de tevredenheid van burgers en andere belangrijke spelers in het lokale bestel zijn. Inwoners zijn over het algemeen positief over burgemeesters, de bekendste lokale ambtsdrager. Meer dan de helft (53%) van hen is (zeer) tevreden over het functioneren van burgemeesters volgens

een peiling door Motivaction in het kader van ons onderzoek. Het oordeel over burgemeesters hangt samen met de mate waarin inwoners vinden dat de burgemeester dienstbaar, betrouwbaar en deskundig is en in het algemeen belang handelt. Ook wethouders en raadsleden zijn redelijk positief over het functioneren van burgemeesters. Uit de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019 (BPA 2019) blijkt dat deze lokale ambtsdragers voor de verschillende taken van de burgemeester gemiddeld genomen een cijfer tussen de 7 en 8 geven (Van Zuydam, 2020, p. 42). Vooral het leidinggeven bij rampen en crises wordt hoog gewaardeerd. Hoewel het oordeel van raadsleden in de oppositie wat zuiniger is dan dat van hun tegenhangers in de coalitie, geven ook zij de burgemeester nog steeds een voldoende.

De vraag is evenwel of waarderingscijfers een goede grondslag zijn om het functioneren van een burgemeester te beoordelen. Zo is het maar de vraag hoeveel zicht inwoners hebben op het daadwerkelijk functioneren van burgemeesters. Uit onderzoek naar de waardering van raadsleden als volksvertegenwoordigers weten we bijvoorbeeld dat ook als inwoners aangeven zelf geen weet te hebben van het feitelijk werk van raadsleden, ze hun in enquêtes toch een cijfer geven (Jansen & Vollaard, 2023, p. 54). Raadsleden en wethouders hebben waarschijnlijk een beter beeld van het functioneren van de burgemeester, hoewel dat op het vlak van openbare orde en veiligheid wellicht minder zou kunnen zijn. Bij hen is echter de vraag hoe onafhankelijk hun oordeel over een collega-ambtsdrager is. Bovendien is onduidelijk welke criteria ten grondslag liggen aan deze waarderingscijfers en wat deze oordelen zeggen over het democratisch en rechtsstatelijk functioneren van de burgemeester. Zou de beoordeling bijvoorbeeld uitsluitend zijn gebaseerd op de bestuurlijke daadkracht van de ambtsdrager, dan kan ook een verlicht despoot hoog scoren. Maar zo'n hoge score maakt van een despoot nog geen hoeder van de democratische rechtsstaat. Daarom is een gedifferentieerde inhoudelijke meetlat nodig op basis van democratische en rechtsstatelijke normen om te kunnen komen tot een evenwichtige beoordeling van de aanstellingswijze en het functioneren van burgemeesters.

Bij het ontwikkelen van deze meetlat richten we ons op de democratische rechtsstaat. Zoals reeds aangegeven, gelden burgemeesters immers als 'hoeders van de lokale democratie' (Karsten, 2019; zie ook Albeda, 2010; Ministerie van BZK, 2022). De inrichting en vervulling van dit ambt zou vanuit dit perspectief de principes van de democratische rechtsstaat in het gehele gemeentebestuur moeten ondersteunen. Onze oordeelsvorming over de inrichting en vervulling van het burgemeestersambt is gebaseerd op dit uitgangspunt. Een dergelijke beoordeling is op onderdelen al wel eerder gedaan (zie bijv. Karsten, 2019; Salet & Sackers, 2019; Heringa, et al., 2022), maar dit artikel wil juist over het gehele functioneren van burgemeesters een oordeel vellen. Een dergelijke integrale beoordeling sluit ook goed aan bij de missie van de Raad van Europa, die zich immers inzet voor democratie en rechtsstaat op alle bestuursniveaus in Europa.

Wat verstaan wij onder de principes van de democratische rechtsstaat? Daar zijn boekenkasten vol over geschreven. Elk toetsingskader dat zich op die principes beroept, zal voer zijn voor discussie. Toch vinden we het beter om die principes te

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

definiëren en zo veel mogelijk meetbaar te maken dan het te laten bij onduidelijke waarderingscijfers. We hebben ervoor gekozen om de democratische rechtsstaat uit te werken aan de hand van de twee centrale begrippen democratie en rechtsstaat. De omschrijving van deze twee kenmerken van een democratische rechtsstaat is gebaseerd op twee normatieve uitgangspunten aan de hand waarvan we het daadwerkelijk functioneren van burgemeesters analyseren. Op basis van de normatieve criteria voor rechtsstaat en democratie kunnen de plus- en minpunten van het huidige burgemeestersambt (en alternatieven daarvoor) worden bepaald.

2.1 Rechtsstaat: macht onder controle

Wat behelst de rechtsstaat in essentie? Een veel aangehaalde studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2002) laat zien hoe het begrip rechtsstaat conceptueel op uiteenlopende manieren is geïnterpreteerd en historisch nogal verschillend is uitgewerkt. Dat neemt niet weg dat volgens de WRR (2002, p. 38) de principes van de trias politica (machtsverdeling) en de grondrechten gelden als twee essentiële bestanddelen. Dat geldt evenzeer voor het legaliteitsbeginsel, een onafhankelijke rechterlijke macht, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming. Dat zijn ‘fundamentele rechtsbeginselen’ die voortvloeien uit het grondidee van de rechtsstaat: macht te binden aan het recht om zo willekeur en machtsconcentraties tegen te gaan (WRR, 2002, p. 24). Kortom, macht staat onder controle. De omschrijving van onderstaande elementen van de rechtsstaat is goeddeels afgeleid uit het bovengenoemde rapport van de WRR, en is toegespitst op het burgemeestersambt:

- *legaliteitsbeginsel*: overheidsmacht is gebonden aan het recht, wat betekent dat de rollen en het handelen van burgemeesters zijn gebaseerd op wetten en rechtsregels die bekend zijn voor burgers en belanghebbenden;
- *rechtsbescherming*: elke burger en belanghebbende kan voor zijn rechten en belangen opkomen bij een besluit waarbij de burgemeester betrokken is, als lid van het college van burgemeester en wethouders (B&W) of als eigenstandig orgaan;
- *onafhankelijke rechterlijke macht*: burgers kunnen besluiten waarbij de burgemeester betrokken is, laten toetsen op rechtmatigheid door een onpartijdige rechtsprekende instelling die niet dezelfde is als of afhankelijk is van de burgemeester;
- *machtsverdeling*: overheidsmacht is niet in één hand geconcentreerd en de verschillende onderdelen van het bestuur zijn onderling afhankelijk (*checks and balances*). Dat betreft allereerst de verspreiding van macht over verschillende bestuurslagen, van lokaal tot nationaal en verder, die elkaar tegenwicht kunnen bieden. Dat betekent daarnaast verdeling van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende verantwoordelijkheden in de vorm van een onafhankelijke rechterlijke macht (zie hierboven) en onderscheiden verantwoordelijkheden voor de wetgevende macht (de gemeenteraad) en de uitvoerende macht (het college van B&W dan wel de burgemeester);
- *verantwoording*: de uitvoerende macht moet verantwoording afleggen over haar (niet) handelen. Burgemeester en college verschaffen allereerst de noodzakelijke informatie aan de gemeenteraad als verantwoordingsforum, op grond

waarvan een gedachtewisseling plaatsvindt die al dan niet in een sanctie uitmondt (vgl. Bovens, 2005). Ook andere spelers zoals de media kunnen een functie als verantwoordingsforum vervullen voor burgemeester en college;

- *wisseling van de macht*: ambten zijn gebonden aan termijnen, waardoor burgers eenmaal gekozen ambtsdragers ook weer kunnen afzetten, rechtstreeks (via verkiezingen) dan wel indirect;¹
- *transparantie*: overheidsmacht staat onder controle doordat helder is te zien welk orgaan (zoals het college van B&W of de burgemeester) waarvoor verantwoordelijk is en met welke overwegingen tot welke besluiten is gekomen;
- *grondrechten*: overheidsmacht van burgemeesters wordt begrensd door grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, vergadering, vereniging en betoging. Eventuele inperking van deze vrijheden is met extra waarborgen omgeven.

2.2 Democratie: het politieke bestel behoort alle burgers toe

Democratie is misschien nog meer dan rechtsstaat een begrip waarvan de essentiële betekenis omstreden is. Vrijheid en gelijkheid gelden vaak als democratische principes, maar kennen zeer uiteenlopende toepassingen. Volgens liberaal-democratische opvattingen is bijvoorbeeld privébezit een wezenlijk onderdeel van een democratie, terwijl dat volgens een marxistische opvatting juist een struikelblok voor een democratie is (zie Held, 2006). En waar volgens een radicale visie alleen rechtstreekse burgerinvloed als democratisch geldt, biedt een liberaal-democratische visie ook ruimte om het uit de middeleeuwen afkomstige principe van vertegenwoordiging als democratische besluitvormingsprocedure te beschouwen (vgl. Thomassen, 1991; Ankersmit, 2002, p. 107). Dergelijke onenigheden maken het niet eenvoudig om democratie als normatief beginsel in kort bestek te definiëren. Op grond van de letterlijke betekenis van het woord kunnen we wel stellen dat het volk de basis is voor de macht. Geen enkel lid of deel van het volk is permanent uitgesloten van die macht, en iedereen heeft in ieder geval gelijke kansen om besluitvorming te beïnvloeden (vgl. Held, 2006). Daarmee is het grondidee van democratie dat het politieke bestel alle burgers toebehoort. Deze ruime omschrijving heeft ook implicaties voor het functioneren van burgemeesters. Meer nog dan bij het begrip rechtsstaat zal de keuze en interpretatie van deze elementen onderwerp van discussie zijn – en ook moeten zijn in een levende democratie:

- *ultiem gezag aan het volk en zijn vertegenwoordiging*: het ultieme gezag berust bij burgers dan wel bij door hen verkozen vertegenwoordigers (i.c. de gemeenteraad); zij bepalen het beleid en stellen de uitvoerende macht aan en kunnen die wegsturen;
- *gelijke rechten*: er wordt geen ongerechtvaardigd onderscheid op grond van geslacht, afkomst, seksuele voorkeur, leeftijd, politieke voorkeur of welke grond

1 Verkiezingen zijn ook van belang voor democratie (zie verderop); hier gaat het om het kunnen sanctioneren van de zittende macht via verkiezingen als onderdeel van de rechtsstaat.

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

dan ook gemaakt, noch in het beleid, noch in de aanstelling of het ontslag van de machthebbers;²

- *directe participatie*: alle burgers en belanghebbenden hebben gelijke mogelijkheden om rechtstreeks effectief invloed uit te oefenen op beleid dat hen aan gaat;
- *vertegenwoordiging*: burgers kunnen via vrije en eerlijke verkiezingen – waarbij ze zelf kunnen kiezen en gekozen kunnen worden – gelijke invloed uitoefenen op degenen die macht bekleden;
- *responsiviteit*: in een democratie is de macht van het volk afgeleid, wordt zij niet door het volk uitgeoefend, maar – conform de bekende definitie van Abraham Lincoln³ – ten behoeve van het volk ingezet. Dit impliceert dat overheidsprestaties corresponderen met de belangen en behoeften van zo veel mogelijk burgers, zonder ongerechtvaardigd onderscheid tussen die burgers;
- *legitimiteit*: burgers voelen zich deel van de politieke gemeenschap met de bijbehorende rechten en plichten. Het tegendeel van een dergelijke identificatie is vervreemding van (een deel van de) burgers van een politiek bestel.

2.3 Een beoordeling aan de hand van ideaaltypische definities

Analoog aan ideaaltypische definities in de sociale wetenschappen duiden bovengenoemde omschrijvingen van democratie en rechtsstaat de essentiële aspecten van de democratische rechtsstaat in ideale vorm aan. Waar in de politieke praktijk de ideale vorm waarschijnlijk niet voor de volle honderd procent is te zien, verschaffen dergelijke definities de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre een bepaald politiek-bestuurlijk fenomeen in de praktijk, zoals het burgemeestersambt, daaraan voldoet. Deze definities bieden zo de basis in dit artikel om vast te stellen waar er meer of minder spanningen bestaan tussen het burgemeestersambt en de idealen van de democratische rechtsstaat. Daarbij is het van belang om op te merken dat er spanningen kunnen bestaan tussen de verschillende aspecten van de democratische rechtsstaat en de bijbehorende maatstaven waarmee het functioneren ervan kan worden beoordeeld. Het verdelen van macht over verschillende spelers – wat machtsconcentratie voorkomt – kan bijvoorbeeld transparantie over de verantwoordelijkheidsverdeling beperken. Daardoor kan het lastiger zijn om spelers ter verantwoording te roepen. Onze gedifferentieerde meetlat maakt het echter mogelijk om per democratische en rechtsstatelijke maatstaf na te gaan wat de plus- en minpunten van een bepaalde aanstellingswijze of ambtsinvulling zijn. Op die manier biedt de meetlat een normatief kader om democratische en rechtsstatelijke voor- en nadelen van huidige ambten en alternatieven systematisch in kaart te brengen en verschaft deze een basis voor een afgewogen oordeelsvorming. In dit artikel maken we met het afwegen van alternatieven voor het huidige burgemeestersambt een begin.

- 2 Zoals eerder aangegeven, behoren grondrechten tot de criteria van de rechtsstaat, als begrenzing van de macht. Hier ligt onder de noemer van democratie de nadruk juist op de gelijkheid: dat alle burgers *dezelfde* rechten hebben.
- 3 ‘Government of the people, by the people and for the people’.

Om een oordeel te vellen op basis van de hier ontwikkelde meetlat van de democratische rechtsstaat zijn verschillende bronnen nodig. Dat betreft niet alleen formele bronnen (wet- en regelgeving), maar ook empirische analyses van het feitelijk functioneren van de ambtsdragers in de context van het (lokaal) bestuurlijk handelen. Naast de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot het burgemeestersambt (zie Boogers et al., 2021), hebben we daarom het feitelijk handelen van burgemeesters in beeld gebracht via interviews met 21 zittende en voormalige burgemeesters met uiteenlopende achtergrond, besprekingen met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en groepen burgemeesters, en gegevens uit de BPA 2019 – een uitgebreide monitor van de opvattingen van alle decentrale politici en bestuurders in Nederland (zie Denters, 2023). Om dat beeld te valideren, hebben we ook inzichten van andere spelers in het lokaal bestuur gebruikt: uit de BPA 2019 van raadsleden en wethouders en uit een focusgroep van vertegenwoordigers van raadsleden, griffiers en wethouders. Zoals zal blijken, is het ook op grond van deze bronnen niet altijd mogelijk om meer dan een voorlopig oordeel te vellen in hoeverre het burgemeestersambt voldoet aan het ideaal van de democratische rechtsstaat. Hieronder laten we zien wat dat (voorlopige) oordeel behelst.

3 Een hybride aanstellingswijze van een hybride ambt beoordeeld

3.1 De aanstellingswijze van de burgemeester

De aanstellingswijze van burgemeesters geldt als hybride (Karsten et al., 2014). Er zijn immers nogal wat spelers bij betrokken. Zo bepaalt de commissaris van de Koning bijvoorbeeld het tijdspad van de benoemingsprocedure, ontvangt de sollicitatiebrieven, spreekt de kandidaten en geeft advies over hun geschiktheid. De gemeenteraad besluit al dan niet na een niet-bindende raadpleging van de bevolking over het gewenste profiel van de burgemeester. De Minister van BZK stelt de vacature formeel open. De vertrouwenscommissie uit de gemeenteraad voert vertrouwelijke gesprekken met kandidaten en adviseert de gemeenteraad. Het college wordt ook gehoord. De gemeenteraad overlegt en besluit in een besloten vergadering over het advies van de vertrouwenscommissie. De ministerraad buigt zich over de voordracht in geval van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. Tot slot ondertekent de koning formeel het benoemingsbesluit. Ook bij herbenoeming zijn deze spelers betrokken.

Formeel kan de minister een burgemeester ook heenzenden op grond van artikel 61b lid 1 Gemeentewet: *‘De burgemeester kan te allen tijde bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister worden ontslagen.’* Na overleg met de commissaris van de Koning kan de gemeenteraad ook een aanbeveling doen om een burgemeester te laten ontslaan als er sprake is van verstoorde verhoudingen. Ook heeft de commissaris de mogelijkheid om een waarnemend burgemeester aan te stellen. De Minister van BZK heeft een wijziging van de Gemeentewet aangekondigd om zeker te stellen dat de commissaris de waarnemer ook weer kan ontslaan.

3.2 De aanstellingswijze gewogen: macht onder controle?

In het licht van de rechtsstaat valt in de huidige benoemingsprocedure op:

- De basis van de procedures voor (her)benoeming en heenzenden is vastgelegd in de Gemeentewet en andere regelingen. Daarmee is op zich voldaan aan het *legaliteitsbeginsel*. Binding aan die wetten betekent dat dit op het punt macht onder controle is.
- Voor zover bij de benoemingsprocedure sprake is van extern werkende normen is tegen schending daarvan altijd *rechtsbescherming* mogelijk bij de civiele rechter. Een eventueel onvrijwillig ontslagen (waarnemend) burgemeester kan bij de bestuursrechter terecht. Ook al komt dit in de praktijk niet of nauwelijks voor, het betekent dat een onafhankelijke rechter kan worden ingeroepen om de macht te controleren.
- Het hybride karakter van de aanstellingswijze leidt ook tot *machtsdeling*, waarbij betrokken spelers op lokaal, provinciaal en landelijk niveau elkaar tegenwicht kunnen bieden. Dat kan de dominantie van één van deze spelers in de procedure voorkomen.
- Inwoners en belanghebbenden worden in algemene zin geacht ‘de wet’ te kennen. Dat geldt ook voor de bepalingen omtrent de aanstelling van burgemeesters. De tekst van de wet en de circulaire voor de aanstelling van burgemeesters zijn openbaar en eenvoudig op het internet te vinden. Dit draagt bij aan de *transparantie* van de procedure. Dat betekent echter niet dat het gehele proces zich in de volle openbaarheid voltrekt: dat is niet het geval bij de sollicitaties, de gesprekken met de commissaris van de Koning en de vertrouwenscommissie, en vooral de vergadering waarin de gemeenteraad besluit over de voordracht van de burgemeesterskandidaat aan de rijksoverheid. Het hybride karakter van de hele procedure draagt evenmin bij aan de transparantie ervan. Voor inwoners, volksvertegenwoordigers en media is het niet steeds helder en moeilijk controleerbaar wie er waarom wel en niet is geselecteerd.
- Het hybride karakter bemoeilijkt ook het afleggen van *verantwoording* over de aanstelling van burgemeesters. Het kan immers in verschillende verantwoordingsfora aan de orde komen: Staten-Generaal, gemeenteraad en Provinciale Staten. In combinatie met gebrekkige transparantie is het daarom lastiger om de verantwoordelijke spelers aan te spreken en zo nodig te sanctioneren.
- In een mogelijke *wisseling van de macht* is voorzien via de bepaling dat de benoeming van de burgemeester geschiedt voor een periode van zes jaar en de minister al dan niet op aangeven van de gemeenteraad een burgemeester kan ontslaan. Feitelijk kunnen burgemeesters ook voortijdig worden ontslagen op verzoek van de gemeenteraad. Dat betekent dat zo de macht van burgemeesters kan worden begrensd. Kanttekening is wel dat er geen limiet bestaat aan het aantal termijnen van een burgemeester, behalve dan diens leeftijd. Dat kan een te grote machtspositie in de hand werken.

3.3 De aanstellingswijze gewogen: van alle burgers?

Vanuit democratisch oogpunt kan over de huidige aanstellingswijze van burgemeesters het volgende worden opgemerkt:

- Het hybride karakter van de aanstellingswijze betekent dat het *ultieme gezag* niet volledig in handen is van de burgers of van hun vertegenwoordigers in de gemeenteraad. Vergeleken bij de situatie van vóór 2001 heeft de gemeenteraad het feitelijk wel meer voor het zeggen gekregen.
- Bij *gelijke rechten* (in materieel perspectief) valt allereerst op dat de ongeveer één miljoen niet-Nederlandse volwassen inwoners wél als kiezer en kandidaat aan gemeenteraadsverkiezingen mogen meedoen, maar volgens artikel 63 Gemeentewet geen burgemeester mogen zijn. Daarnaast mag formeel elke Nederlander burgemeester worden; de feitelijke samenstelling van het burgemeesterskorps roept de vraag op hoe het feitelijk met die gelijke rechten is gesteld. Weinig burgemeesters zijn bijvoorbeeld lid van een lokale partij, terwijl lokale partijen al jaar en dag veruit de grootste partijgroep vormen in gemeenteraden. Burgemeesters zijn daarnaast ouder en hoger opgeleid dan de gemiddelde Nederlander. En ook al worden er geen gegevens bijgehouden over de migratieachtergrond van burgemeesters, het is onwaarschijnlijk dat het aandeel van burgemeesters met migratieachtergrond even hoog is als onder de bevolking (24,6% in 2020). Daarnaast is van de burgemeesters slechts 28% vrouw. Een analyse van benoemingsprocedures laat zien dat het aantal vrouwelijke sollicitanten op burgemeestersvacatures tussen 2018 en 2020 weliswaar is toegenomen, maar dat het percentage dat burgemeester wist te worden toen juist is gedaald (Necker van Naem, 2020). Het percentage vrouwelijke sollicitanten steeg tussen 2018 en 2020 van 24% naar 31%, terwijl het percentage nieuwbenoemde vrouwelijke burgemeesters daalde van 35% naar 25%. Daarbij speelt waarschijnlijk mee dat de selectie van burgemeesters meer door mannelijke raadsleden wordt gedaan. Uit onderzoek weten we dat mensen in sollicitatiecommissies geneigd zijn te kiezen voor kandidaten die op hen lijken. Deze selectiviteit wordt nog versterkt door de besloten setting waarin de commissaris van de Koning en de vertrouwenscommissie uit de raad werken, waardoor er meer ruimte is voor onbewuste stereotypering in de procedure (vgl. Razenberg et al., 2018). Hoe dan ook kan men op basis van de samenstelling van het burgemeesterskorps moeilijk volhouden dat de kans op een burgemeestersbenoeming voor alle ingezetenen gelijk zou zijn.
- Van gelijke *directe participatie* is bij de aanstellingsprocedure over het algemeen weinig sprake. Inwoners kunnen vaak wel een inbreng leveren bij de profiel-schets. De kans is echter groot dat, net als bij andere vormen van participatie op lokaal niveau, witte, oudere, hoger opgeleide mannen oververtegenwoordigd zijn onder de participanten (vgl. Den Ridder & Dekker, 2023, p. 37).
- Burgers hebben formeel gelijke invloed op de samenstelling van de gemeenteraad (*vertegenwoordiging*), die grote invloed heeft op wie er burgemeester wordt. Feitelijk maken echter lang niet alle burgers gebruik van het stemrecht. Daarnaast hebben de vertrouwenscommissie en de commissaris van de Koning een bevoorrechte rol in deze procedure. Dat doet weer afbreuk aan het democratische principe dat het politieke bestel *alle* burgers toebehoort.

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

- Uit de meerderheidssteun van de gemeenteraad voor een burgemeesterskandidaat kan worden afgeleid dat er sprake is van inspelen op de belangen en behoeften van burgers (*responsiviteit*), ook al hangt dat af van de manier waarop de gemeenteraadsleden hun volksvertegenwoordigende rol invulling geven (houden ze bijvoorbeeld ook rekening met niet-stemmers?). Het feit dat in de hybride aanstellingswijze ook andere belangen en behoeften (kunnen) meewegen door de betrokkenheid van de commissaris en de rijksoverheid, betekent bovendien dat de responsiviteit niet exclusief gericht is op de lokale inwoners en hun vertegenwoordigers.
- Voor wat betreft *legitimiteit* is het de vraag of burgers de aanstellingswijze volledig accepteren als onderdeel van de lokale politieke gemeenschap, gelet op de aanhoudende steun onder een grote groep burgers voor een rechtstreeks verkozen burgemeester (Den Ridder & Dekker, 2023, p. 39).

De aanstellingswijze van de burgemeester kent zo vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat een aantal plus- en minpunten. Sinds jaar en dag is er natuurlijk discussie over een alternatief, te weten de direct gekozen burgemeester. De meetlat van de democratische rechtsstaat laat zien waarom dit een belangwekkend alternatief is.

3.4 Alternatieven voor de aanstellingswijze

Bij de direct gekozen burgemeester bepalen algemene verkiezingen uiteindelijk wie het ambt van burgemeester gaat bekleden. Via verkiezingen kunnen in ieder geval alle stemgerechtigden gelijke invloed uitoefenen op de burgemeesterskeuze. Daarnaast kunnen alle inwoners met passief kiesrecht makkelijker blijven deelnemen aan de strijd om het burgemeestersambt dan in de huidige hybride aanstellingsprocedure, waarin commissaris, vertrouwenscommissie en rijksoverheid als filters kunnen werken. Bovendien bieden directe burgemeestersverkiezingen sterkere prikkels voor de lokale responsiviteit van burgemeesters(kandidaten). Kiezers kunnen hen immers afrekenen op de mate waarin burgemeesters(kandidaten) inspelen op hun belangen en behoeften, terwijl burgemeesters minder rekening hoeven te houden met de belangen en behoeften van de commissaris van de Koning en de rijksoverheid. Daarnaast sluit een direct verkozen burgemeester meer aan bij de voorkeuren van burgers ten aanzien van de aanstellingswijze.

Er zijn zo verschillende redenen waardoor het democratisch oordeel dus gunstiger uitvalt voor de direct verkozen burgemeester dan voor de huidige aanstellingswijze. Daar staat tegenover dat rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ertoe zou kunnen leiden dat de diversiteit, en daarmee dus de gelijkheid, onder burgemeesters terugloopt, omdat bepaalde bevolkingsgroepen minder middelen en netwerken voorhanden hebben om succesvol campagne te voeren voor het burgemeestersambt. Daarnaast zou een eigen verkiezingsmandaat voor de burgemeester ertoe kunnen leiden dat de machtsdeling in het gemeentebestuur verandert ten nadele van de gemeenteraad, die zich tot nog toe als enige kan beroepen op een direct verkiezingsmandaat. Internationaal vergelijkend onderzoek laat echter een grote variëteit aan direct verkozen burgemeesters zien, ook voor wat betreft hun

(machts)relatie met de raad (zie bijv. Sweeting, 2017). Het is dus niet gezegd dat de invoering van een direct verkozen burgemeester de machtsdeling negatief beïnvloedt. Hoe het ook zij, de democratische meetlat biedt in ieder geval de mogelijkheid om gericht de democratische plus- en minpunten van een bepaalde aanstellingswijze in kaart te brengen.

Op rechtsstatelijk vlak is er met een direct verkozen burgemeester ook winst te behalen. Met directe verkiezingen is de aanstellingswijze eenvoudiger en daarmee transparanter. Dat maakt ook helderder wie waar en waarover verantwoording moet afleggen. Degenen die verantwoordelijk zijn voor de formele verkiezingsprocedure en het feitelijke verkiezingsproces kunnen daarvoor ter verantwoording worden geroepen, terwijl kandidaat-burgemeesters al tijdens de campagne verantwoording afleggen over hun handelen daarin. De uiteindelijk gekozen burgemeester kan dat vervolgens ook doen aan de gemeenteraad én in eerstkomende verkiezingen aan de burgers.

Op andere vlakken doet een direct verkozen burgemeester geen afbreuk aan het rechtsstatelijke karakter van de aanstellingswijze. De legaliteit kan worden geborgd door de verkiezingsprocedure in kenbare wet- en regelgeving vast te leggen, waarop bij een onafhankelijke rechter een beroep kan worden gedaan ter rechtsbescherming. Van machtsdeling is nog steeds sprake, omdat de macht over het verkiezingsproces niet in handen is van de burgemeesterskandidaten. Wisseling van de macht kan worden verzekerd door de zittingstermijn en het aantal termijnen te begrenzen.

Er zijn overigens meer alternatieven dan de huidige hybride aanstellingswijze en directe burgemeestersverkiezingen. Met de Engelse en Amerikaanse situatie in gedachten kan het ook aan gemeenten zelf worden overgelaten hoe ze een burgemeester willen aanwijzen. In Vlaanderen geldt vanaf oktober 2024 dat de kandidaat van de grootste coalitiefractie met de meeste voorkeurstemmen als burgemeester wordt voorgedragen ter benoeming door de Vlaamse overheid. Dit Vlaamse alternatief scoort op verschillende punten beter op de meetlat van de democratische rechtsstaat dan de huidige Nederlandse situatie: kiezers hebben op deze manier meer invloed op de selectie van kanshebbers op het burgemeesterschap. Bovendien is het benoemingsproces transparanter doordat er minder spelers zijn betrokken dan in Nederland. Daarbij blijft er sprake van machtsverdeling, omdat de Vlaamse overheid formeel de mogelijkheid heeft om een benoeming te weigeren. Met behulp van de meetlat kunnen dus zo de democratische en rechtsstatelijke voor- en nadelen van de verschillende keuzeopties in kaart worden gebracht en tegen elkaar worden afgewogen.

Mocht Nederland besluiten tot de invoering van een (in)direct verkozen burgemeester, dan heeft dat zoals gezegd consequenties voor diens verhouding tot wethouders en gemeenteraad. Het is daarom logisch dat bij de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester wordt bepleit om die aanstellingswijze te bezien in het kader van het gehele lokaal bestuur (zie bijv. NGB & VNG, 2021). Nu is er in de hele wereld al veel en lang ervaring met zowel een verkozen vertegenwoordiging

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

als verkozen burgemeester. Daaruit zijn nuttige lessen te trekken voor de manier waarop de relatie tussen de wetgevende en uitvoerende machten in Nederland vorm kan worden gegeven (zie o.m. Denters, 2006 en de bijdragen in Sweeting, 2017). Daarbij is het ook goed om te weten in hoeverre het huidige functioneren van de lokale hoeder van de democratische rechtsstaat beantwoordt aan de principes van de democratische rechtsstaat. Daar richten we ons nu op.

4 De ambtsinvulling gewogen

De aanstellingswijze van burgemeesters is relevant, maar minstens zo belangrijk is de daadwerkelijke vervulling van het ambt. Ook het burgemeestersambt is hybride (Karsten et al., 2014; Boogers et al., 2021). Burgemeesters vervullen vele rollen. Ze zijn voorzitter van het college van B&W en van de gemeenteraad. Daarnaast zijn ze een eigenstandig orgaan, verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. Ze vervullen de rol van procesbewakers, die op bestuurlijke integriteit, zorgvuldige besluitvorming en ordentelijke verkiezingen toezien. Verder zijn ze binnen hun gemeente een burgervader m/v voor de lokale samenleving, terwijl ze daarbuiten als ambassadeur optreden. Als bestuurder-in-algemene-dienst vervullen burgemeesters als een soort bezemwagen allerlei functies die anders zouden blijven liggen, zoals portefeuillehouder regionale samenwerking of personeelszaken in het college van B&W. In landelijke termen vertaald: burgemeesters combineren functies van ceremonieel staatshoofd, Kamervoorzitter, regeringsvoorzitter, College van onderzoek integriteit, minister van Veiligheid en reserveminister. We passen ons tweeledig toetsingskader opnieuw toe.

Eerst belichten we de invulling van het burgemeestersambt vanuit rechtsstatelijk perspectief. Daarbij gaan we na of met de combinatie van rollen burgemeestersmacht onder controle is. Daarnaast kijken we ook naar macht van anderen: in hoeverre dragen burgemeesters eraan bij om daaraan tegenwicht te bieden? Het tweede deel van ons toetsingskader betreft het democratisch perspectief: behoort de burgemeester alle burgers toe? Aan de hand van deze twee perspectieven lichten we door hoe burgemeesters hun ambt thans vervullen.

4.1 *Ambtsinvulling gewogen: burgemeestersmacht onder controle?*

- *Legaliteitsbeginsel*

Binding aan het recht vormt een eerste controle op burgemeestersmacht. De rollen van burgemeesters corresponderen grotendeels met wettelijke taken en bevoegdheden. De Kieswet geeft aan dat zij hoofd van het stembureau zijn. In de Gemeentewet staat dat zij voorzitter van de raad en het college van B&W zijn, zorgplicht hebben voor een goede besluitvorming, belangenbehartiging, samenwerking met buurgemeenten, burgerparticipatie en bestuurlijke integriteit, en dat zij de gemeente vertegenwoordigen en de openbare orde handhaven. De reikwijdte van verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld in de rol van burgervader, bestuurder-in-algemene-dienst, ambassadeur en procesbewaker, is echter minder helder weergegeven.

Wel kan in de lijst van incompatibiliteiten een begrenzing worden gelezen van de rollen die burgemeesters op zich kunnen nemen. Zo staat burgemeestersmacht tot op zekere hoogte onder controle op dit punt, maar aan het legaliteitsbeginsel kan dus door de wetgever nog beter invulling worden gegeven. Daarbij moet worden aangetekend dat niet alle genoemde rollen zich even gemakkelijk laten vastleggen in wetgeving.

Met name in hun rol van handhaver van openbare orde zijn de bevoegdheden van burgemeesters wettelijk omschreven, niet alleen in de Gemeentewet, maar ook in de Wet tijdelijk huisverbod, de Opiumwet, de Politiewet, de Wet veiligheidsregio's, de Woningwet, de Ontheeningswet, de Leerplichtwet, de Wet openbare manifestaties, de Alcoholwet, de Paspoortwet en de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg. Overigens bevordert het niet de transparantie dat al die bevoegdheden in zoveel verschillende wetten zijn vastgelegd.

Burgemeesters hebben in de afgelopen 25 jaar meer bevoegdheden gekregen op het vlak van de openbare orde. Denk aan het sluiten van panden omwille van drugs of ernstige verstoring, bestuurlijke ophouding, preventief fouilleren, cameratoezicht, tijdelijk huisverbod van plegers van huiselijk geweld, bestuurlijke boetes voor kleine ergernissen in openbare ruimte, optreden tegen ordeverstoringen door voetbalvandalisme en ernstige overlast, de begeleidingsplicht van 12-minners, drank- en horecavergunningen, ondertoezichtstelling van kinderen, spoedfouillering, het mogen weigeren en intrekken van vergunningen uit vrees voor het plegen van strafbare feiten en gedragsaanwijzing bij woonoverlast. Ook al bouwen deze bevoegdheden voort op hetgeen burgemeesters al konden doen of deden en worden ze lang niet in alle gemeenten evenveel gebruikt (Salet & Sackers, 2019, p. 49; De Jong et al., 2016, p. 338), burgemeesters kunnen nu meer achter de voordeur ingrijpen (zoals bij de sluiting van drugspannen) en meer langlopende maatregelen nemen (De Jong et al., 2016). Dat rechtvaardigt een stevigere rechtsstatelijke controle op het gebruik van burgemeestersmacht. Daar komt bij dat de feitelijke inzet van de bevoegdheden op het vlak van openbare orde en veiligheid rekbaar is. Dat komt mede door verveiliging (*securitization*), het proces waarbij een kwestie wordt geframed als veiligheidsvraagstuk en daarmee ook door veiligheidsactoren moet worden aangepakt (Prins, 2014, pp. 66 e.v.). Wanneer kwesties zoals drugsgebruik, mensen met onbegrepen gedrag en buurtoverlast meer als veiligheidsvraagstuk dan als zorgprobleem worden beschouwd, kan de veiligheidsrol van burgemeesters verder groeien. Begrenzing van hun macht is dan gelegen in de rol die gemeenteraden hebben in het omlijnen van de bevoegdheden, het tegenwicht dat wethouders kunnen bieden als de veiligheidsaanpak hun beleidspartefeuilles raken (zoals welzijn en zorg), de zelfbeperking van burgemeesters, procedures voor burgers om bezwaar en beroep aan te tekenen en de mogelijkheden van alle burgers om daarvan ook effectief gebruik te maken. Er is dus een zekere flexibiliteit in de begrenzing van burgemeestersmacht via het legaliteitsbeginsel – en dat onderstreept het belang van andere criteria die controle op burgemeestersmacht betreffen.

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

- *Rechtsbescherming, onafhankelijke rechterlijke macht en een extra rem op de inperking van grondrechten*

Zoals bij elk overheidsbesluit zijn ook besluiten van burgemeesters vatbaar voor bezwaar en beroep. Bovendien heeft de rechterlijke macht geen afhankelijkheidsrelaties met burgemeesters. Dat is positief in het licht van het vereiste van rechtsbescherming voor burgers, ook bij de onafhankelijke rechterlijke macht. Hier passen enkele kanttekeningen bij:

- Uit onderzoek blijkt dat sommige burgemeesters zich als verlengstuk van politie en justitie opstellen en zo in het kader van de bestuurlijke aanpak niet alleen het ordelijke verloop van de maatschappij willen herstellen of bewaren, maar ook straffend (leed toevoegend) actief zijn (Salet & Sackers, 2019, p. 217). Het strafrecht is met meer rechtsbescherming omkleed dan het bestuursrecht. Hier kunnen dus gaten in de rechtsbescherming ontstaan.
- Burgemeesters mogen snel handelen in bepaalde veiligheidssituaties. De vraag is in hoeverre er in dergelijke situaties nog tegenwicht mogelijk is om burgemeesters te corrigeren.
- Niet alle mensen hebben de middelen om zich via formele procedures te kunnen verweren. Dat kan in het bijzonder gelden op de terreinen waarover burgemeesters zich moeten uitspreken, zoals zorg en dwang bij ouderen en mensen met een handicap.
- Burgemeesters kunnen niet zomaar grondrechten inperken. Ook bij noodbevelen en noodverordeningen mogen ze niet van de Grondwet afwijken. Niettemin stelt het *Zakboek Openbare orde en veiligheid* van het NGB: *‘De beperking van grondrechten is in beginsel niet toegestaan, maar gebeurt in de praktijk regelmatig.’* Er zijn daarbij echter wel mechanismen die remmend zouden kunnen werken. Zo moet hierover verantwoording aan de gemeenteraad worden afgelegd, en ook verlenging vraagt instemming van de gemeenteraad. Daarnaast is er bestuurlijk toezicht door de regering op noodbevelen en verordeningen; die kunnen worden vernietigd. Ook kan in geval van een noodbevel bestuursrechtelijke toetsing plaatsvinden. In geval van een noodverordening is er civielrechtelijke toetsing (onrechtmatige daad) en ook nog bestuurlijk toezicht van de commissaris van de Koning mogelijk (opschorten). Er zijn dus diverse remmen beschikbaar op het inperken van grondrechten. Ook met betrekking tot manifestaties, een vorm van de vrijheid van meningsuiting, is het burgemeestershandelen met randvoorwaarden omkleed, ook al mogen burgemeesters ze onder bepaalde voorwaarden wel verbieden. Daarvoor is een wettelijke basis nodig, zoals we in coronatijd hebben gezien. Ook in dit opzicht is de onafhankelijke rechter een belangrijk middel voor burgers die zich verzetten tegen de wijze waarop burgemeesters die wettelijke bevoegdheid gebruiken.

- *Transparantie, verantwoording en wisseling van de macht*

Op grond van artikel 180 Gemeentewet moeten burgemeesters verantwoording afleggen over hun handelen. Uit onderzoek blijkt dat ze zelf groot belang hechten aan het namens het college afleggen van verantwoording aan de raad en het informeren van de gemeenteraad (Jansen et al., 2020). Over hoe ze dat in de praktijk doen, en of zij hun medecollegeleden daartoe weten aan te zetten, is weinig be-

kend. Daarnaast is ook niet goed zicht op de vraag of burgemeesters duidelijk maken wat hun verantwoordelijkheid is ten opzichte van die van politie en justitie, en of duidelijk is op basis van welke overwegingen ze hun besluiten nemen. Dat maakt het lastig om te bepalen hoe transparant het handelen van burgemeesters in de praktijk is. Met betrekking tot verantwoording blijken ze in grote steden regelmatig ter verantwoording te worden geroepen over OOV-kwesties (Karsten et al., 2014, pp. 110 en 146; Bekkers et al., 2017). Daarnaast weten we uit onderzoek in een veiligheidsregio dat burgemeesters bij sluiting van panden of lokalen (Wet Damocles) over het algemeen nauw samenwerken met ketenpartners, en dat zij daar waar ze discretionaire bevoegdheid hebben op grond van hardheidsclausules handelen in lijn met het gemeentelijk beleid waarmee de gemeenteraad heeft ingestemd (Bastiaans & Karsten, 2019). Al met al spelen gemeenteraden echter ‘een bescheiden rol’ in de democratische controle van de politie (Bekkers et al., 2017, p. 59), dus ook wanneer zij onder het gezag van de burgemeester opereert. Dat wijst erop dat publieke verantwoording beperkt plaatsvindt. En door de beperkte politieke verslaglegging zal dat slechts zelden alsnog via de lokale media gebeuren. Voor wat betreft de wisseling van de wacht lijkt het maar beperkt te gebeuren dat gemeenteraden burgemeesters wegsturen naar aanleiding van kwesties op het vlak van openbare orde en veiligheid (Resoort, 2015; Ambrosius & Karsten, 2018).

- *Machtsverdeling binnen de uitvoerende macht*

Zoals gezegd combineren burgemeesters een aanzienlijk aantal rollen. Dat kan tot een machtsconcentratie leiden, wat het lastiger maakt om daaraan effectief tegenwicht te bieden. Nu zijn er in de praktijk allerlei beperkingen aan de machtsconcentratie bij de burgemeesters. Hoewel zij verantwoordelijk zijn voor openbare orde en veiligheid, moeten gemeenteraden instemmen met de inzet van bepaalde veiligheidsbevoegdheden. Daarnaast zijn burgemeesters afhankelijk van allerlei andere instanties, zoals de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's), waardoor machtsconcentratie is ingeperkt.

Een andere belangrijke inperking van de macht van de burgemeester ligt in de machtsverdeling binnen het college van B&W. De wet stelt dat het college als eenheid moet optreden, en dus gezamenlijk beslissingen neemt. Dat is in de Nederlandse verhoudingen, waarin de burgemeester niet zijn eigen college samenstelt, een belangrijke inperking van zijn macht. Verder hebben burgemeesters sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw aan positie verloren in het college, doordat ze minder vaak als bestuurder-in-algemene-dienst allerlei andere beleidsportefeuilles voor hun rekening nemen (Derksen & Schaap, 2010, p. 88; Peters, 2014, p. 129). Behalve openbare orde en veiligheid hebben burgemeesters in grotere gemeenten nu nog maar zelden een zogenoemde ‘beleidsportefeuille’, zoals financiën, ruimtelijke ordening of economische zaken. Burgemeesters hebben vooral ‘bestuurlijke portefeuilles’ (VNG, 2019). Die liggen over het algemeen minder politiek gevoelig, ook al kan dat per gemeente natuurlijk verschillen (Karsten et al., 2014, pp. 114-115). In 2019 is het aandeel burgemeesters dat de portefeuilles ‘intergemeentelijke en regionale samenwerking’ (80%), ‘bestuurlijke en juridische zaken’ (90%), ‘internationale zaken en Europa’ (88%) en ‘communicatie en voorlichting’ (78%) heeft

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

hoog. Het aandeel is ook redelijk hoog als het gaat om ‘personeelszaken’ (64%), ‘dienstverlening en burgerzaken’ (62%) en ‘informatiebeleid en ICT’ (38%).

- *Machtsverdeling tussen burgemeester, college en gemeenteraad*

Burgemeesters zijn niet alleen onderdeel van de uitvoerende macht, maar zitten ook de wetgevende macht, de gemeenteraad, voor. Deze combinatie van rollen in de uitvoerende en wetgevende macht roept spanning op. De combinatie staat immers op gespannen voet met machtscontrole via een gekozen volksvertegenwoordiging die zo veel mogelijk onafhankelijk moet oordelen over het functioneren van het bestuur, de uitvoerende macht. Als collegevoorzitter vertegenwoordigt de burgemeester een college dat in principe op het vertrouwen kan rekenen van een meerderheid in de raad. Dat maakt hem niet de meest geschikte functionaris om te borgen dat ook de (oppositionele) minderheid in de raad – bijvoorbeeld bij het ter verantwoording roepen van het college en de burgemeester zelf – voldoende serieus wordt genomen. Dat is begrijpelijkerwijs nog meer het geval als de burgemeester betrokken is geweest bij de collegevorming. Burgemeesters bestempelden eerder de coalitie- en collegevorming uitdrukkelijk als ‘het terrein van de gemeenteraad’, waarvan zij zich rondom verkiezingen terugtrekken (Karsten et al., 2014, p. 116). Niettemin blijken burgemeesters een meer of minder nadrukkelijke rol te vervullen bij collegevormingsprocessen in allerlei gemeenten (Karsten et al., 2014, p. 117; Smithuis et al., 2018). Hoe groter de verantwoordelijkheid van een burgemeester voor een college, des te lastiger wordt het voor hem of haar om als raadsvoorzitter de raad in positie te brengen tegen datzelfde college in.

Daarnaast dragen burgemeesters op het vlak van openbare orde en veiligheid uitvoerende verantwoordelijkheden. Als voorzitter van de gemeenteraad moeten ze dus verantwoording daarover afleggen. Dat geldt eveneens voor burgemeesters die in hun rol als bestuurders-in-algemene-dienst de portefeuille regionale samenwerking hebben, of welke portefeuille dan ook. De combinatie van rollen betekent dat burgemeesters in zulke gevallen vaak het voorzitterschap uit handen geven, en dus een keuze moeten maken of ze prioriteit geven aan hun rol in de uitvoerende macht of aan hun rol in de controlerende macht.

Juist nu staat de tegenmacht van de lekenbestuurders in de gemeenteraad onder druk, door meer verantwoordelijkheden (decentralisaties), meer regionale samenwerking (minder overzicht en meer complexiteit), meer inwoners per raadslid om te vertegenwoordigen (door herindelingen en bevolkingsgroei) en grote opgaven als digitalisering, aanpak van de klimaatverandering, sociaaleconomische ongelijkheid en krappe financiën, en zijn gemeenteraden gediend met extra steun. Dat is ook de teneur van diverse recente onderzoeken en adviezen (zie o.m. Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020).

Ons onderzoek wijst er niet op dat burgemeesters in de afgelopen tijd meer aandacht of tijd zijn gaan besteden aan hun raad. Burgemeesters zeggen het raadsvoorzitterschap van groot belang te achten. Uit het onderzoek van Karsten et al. blijkt evenwel dat zij zich in de dagelijkse activiteiten meer oriënteren op het college dan op de gemeenteraad. In de praktijk zijn veel burgemeesters in hun eigen

ervaring vooral ‘van het college’, in de zin dat hun commitment en loyaliteit in de eerste plaats ligt bij het college als bestuursorgaan (Karsten et al., 2014, p. 77). Dat wordt bevestigd door recenter onderzoek (Peters & Castenmiller, 2019) en onze resultaten (Boogers et al., 2021).

Een van de belangrijkste opgaven voor burgemeesters is de verantwoording aan de raad over het almaar groeiende regionale bestuur. Karsten et al. zagen dat al tien jaar geleden (2014, p. 100). Boogers en Reussing (2018) beschrijven de effecten van de regionalisering van het lokaal bestuur op de relatie van burgemeesters met raad en college: *‘Regionalisering verandert de rollen van wethouders en burgemeester, niet alleen in het college van B&W maar ook ten opzichte van de gemeenteraad. Wethouders en burgemeesters brengen meer tijd door met hun ambtgenoten in de regio, waardoor ze wat minder tijd hebben voor contacten met collegeleden, raadsleden en hun ambtelijk adviseurs. Dat geldt vooral voor wethouders en burgemeesters uit de kleinere gemeenten.’* Behalve de verdeling van beschikbare tijd zijn ook de loyaliteiten van collegeleden hier in het geding. Als aan regionale bestuurstafels een moeizaam compromis is bereikt, moeten wethouders of burgemeesters dat in hun colleges kunnen uitleggen en in hun gemeenteraden kunnen verdedigen, waarbij lokale belangen en gevoeligheden niet uit het oog mogen worden verloren. *‘Regionaal bestu- ren brengt zo loyaliteitsconflicten met zich mee: in de regio wordt verlangd dat het collegelid loyaal is aan het regionale onderhandelingsresultaat, terwijl men in de gemeenteraad verwacht dat het collegelid loyaal is aan lokale belangen. Naarmate lokale en regionale belangen meer uiteenlopen, is dat loyaliteitsconflict ook groter. Deze loyaliteitsconflicten vergroten de kwetsbaarheid van wethouders’* (Boogers & Reussing, 2018, p. 25). Die laatste conclusie zal ook gelden waar burgemeesters regionale portefeuilles bekle- den. Dat versterkt in de praktijk de controle door de raad niet.

- *Machtsverdeling bij integriteitscontrole op raadsleden en wethouders*

Ook op het vlak van integriteitstoezicht doen zich spanningen voor. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw, toen de nieuw aangetreden Minister van Binnenlandse Zaken Dales uitdrukkelijk aandacht vroeg voor de bestuurlijke integriteit, is de aandacht voor dit onderwerp gegroeid (Van den Heuvel et al., 2010). Dat had ook gevolgen voor burgemeesters. De bevordering van de bestuurlijke integriteit lag al op hun bordje, als onderdeel van hun wettelijke verantwoordelijkheid voor een goede behartiging van gemeentelijke aangelegenheden (art. 170 lid 3 Gemeentewet), maar in 2016 is dat ook expliciet in de wet vastgelegd (art. 170 lid 2 Gemeentewet). De wetwijziging ging overigens niet gepaard met nieuwe bevoegdheden. De wetgever is daarbij vooral uitgegaan van het zelfreinigend vermogen en de autonomie van gemeenten.

Hoewel het lastig is om te bepalen of het aantal integriteitskwesaties daadwerkelijk is gegroeid (Huberts, 2019), vergt de groeiende politieke en ambtelijke aandacht voor integriteit meer activiteit van burgemeesters op dit punt. Daarbij doet zich door de combinatie van rollen een spanning rondom het integriteitstoezicht voor. Karsten et al. (2014, p. 190) stellen dat burgemeesters in hun rol als voorzitter van de gemeenteraad en het college het bewaken van de integriteit het belangrijkste

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

vinden, gevolgd door het voorzitten van de vergaderingen en het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming. De auteurs rapporteren dat vrijwel alle burgemeesters in 2014 aarzelingen of zelfs twijfels hebben bij de aankomende wettelijke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente. Hun toegenomen afhankelijkheid van de raad speelt daarbij een belangrijke rol. *‘Zonder verdere borging van de verantwoordelijkheid voor integriteit zien de deelnemers weinig ruimte om met name de raad aan te spreken op zijn integriteit’* (Karsten et al., 2014, pp. 120-121). In de parlementaire behandeling werd al gewezen op de inherente spanning tussen het bevorderen van de integriteit van de gemeenteraad en de relatie met diezelfde gemeenteraad. In de Eerste Kamer liet de regering doorschemeren in artikel 170 lid 2 Gemeentewet ‘geen nieuwe rol’ te zien, maar een explicitering van al iets bestaands (De Vries, 2015, pp. 698-702).

Burgemeesters achten volgens de BPA 2019 hun rol ten aanzien van integriteit van zeer groot belang. Karsten (2019) stelt dat burgemeesters ‘[a]ls hoeders van de lokale democratie (...) onder andere toe[zien] op de integriteit, rechtmatigheid en zorgvuldigheid van het gemeentelijk beleid en (...) een bijzondere verantwoordelijkheid [hebben] als beschermer van grondrechten’ (Karsten, 2019, p. 926). Karsten signaleert in dat kader zowel een toename van politiek en maatschappelijk gezien gevoelige taken en bevoegdheden als een toegenomen afhankelijkheid van juist de politieke krachten in de gemeente. Op grond van interviews en focusgroepen met burgemeesters stelt hij vast dat de afhankelijkheid van de raad leidt tot een situatie van ‘perverse verantwoording’, waarin burgemeesters vanwege de sociale en professionele risico’s meer geneigd zijn af te zien van actief ingrijpen bij integriteitsschendingen dan wenselijk is. Deze terughoudendheid is – volgens Karsten – mede het gevolg van institutionele factoren. Hij noemt de combinatie van de artikelen 170 en 273 Gemeentewet enerzijds en de artikelen 61a, 61b en 180 lid 1 Gemeentewet anderzijds een giftige cocktail: de toezichthouder is hier afhankelijk van raadsleden en wethouders als de onder toezicht gestelde lokale bestuurders. Volgens Karsten maakt dit het lastig voor de burgemeester om op te treden tegen belangenverstrengeling en niet-integer handelen van de andere lokale ambtsdragers (Karsten, 2019). In ons onderzoek hebben wij hier ook voorbeelden van gezien (Boogers et al., 2021). Recent meldt ook de Minister van BZK hierover signalen van burgemeesters te krijgen, met name in de aanloop naar herbenoeming.⁴

• *Participerende burgers in machtscontrole*

Het toetsingskader attendeert ons tot slot nog op een perspectief dat niet zo vaak wordt gehanteerd: wat kan de burgemeester doen ter ondersteuning van burgers in hun controle op de macht? Met de dualisering kreeg de burgemeester in 2002 ook de verplichting (in art. 170 lid 2 Gemeentewet) om jaarlijks voor een burgerjaarverslag te zorgen. Ongeveer tien jaar later stelde de regering voor de verplichting uit de wet te halen, met als argument dat uit onderzoek naar voren was gekomen dat de betekenis van het wetsartikel beperkt was gebleken. Op zich geldt lid 1 sub c

4 Zie de Kamerbrief integriteitsbeleid openbaar bestuur van 25 april 2023, <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-584d313e08bc055336927f032b1c2b89f6b2fbb1/pdf>.

van artikel 170 Gemeentewet nog, waarin staat dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van de procedures op het vlak van burgerparticipatie. Het blijft echter de vraag in hoeverre burgemeesters in de praktijk burgers in staat stellen invloed uit te oefenen, juist nu burgers steeds mondiger worden en aan de voorkant betrokken willen worden bij gemeentelijk beleid. Met het oog hierop is lid 1 sub c van artikel 170 Gemeentewet van belang. In deze bepaling staat dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van de procedures op het vlak van burgerparticipatie.

Recent empirisch onderzoek naar de rol van de burgemeester bij het vergroten of verstevigen van burgerparticipatie is er niet. Hetzelfde geldt voor de burgemeester als voorzitter van het centraal stembureau in de gemeente en daarmee verantwoordelijk voor een zorgvuldig en eerlijk verloop van de verkiezingen. De BPA 2019 laat wel zien dat veel burgemeesters het nodige belang hechten aan het vertegenwoordigen van inwoners en ook bijna een derde van hun tijd spenderen aan contacten met individuele bewoners, wijk- en dorpsraden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Volgens de BPA 2019 hechten ze ook veel belang aan meer mogelijkheden voor burgers om mee te praten en mee te doen, al lopen ze over het algemeen niet warm voor lokale referenda.

- *Voorlopig oordeel: burgemeestersmacht onder controle?*

Gebrek aan gegevens over het feitelijk handelen van burgemeesters maakt het niet gemakkelijk om een compleet oordeel te vellen over de mate waarin het burgemeestersambt voldoet aan de normen van de rechtsstaat. Belangrijke vragen staan nog goeddeels open. Het is bijvoorbeeld nog onduidelijk in hoeverre inwoners in de praktijk in staat zijn hun rechten tegen het handelen van burgemeesters te beschermen, en in hoeverre raadsleden hun burgemeesters ter verantwoording (kunnen) roepen. Wel zijn diverse factoren aan te wijzen die bijdragen aan het controleren van de macht van burgemeesters: zij delen bijvoorbeeld hun gezag in het veiligheidsdomein en in het gemeentebestuur vaak met andere spelers, en diverse rollen zijn vastgelegd in de wet. Daar staat tegenover dat er een probleem ontstaat door de stapeling van rollen bij de burgemeester: daarbij is weliswaar sprake van tegenwicht, maar de combinatie van rollen bij één functionaris leidt tot knelpunten vanuit rechtsstatelijk perspectief. Zo wordt de burgemeester gehinderd door de dubbele pet van voorzitter van de uitvoerende macht (college) en de controlerende macht (raad) om de gehele raad in positie te brengen, juist nu dat zo nodig is. Daarnaast kan hij juist door zijn grotere afhankelijkheid van de gemeenteraad voor zijn herbenoeming niet altijd even goed invulling geven aan de integriteitscontrole op raadsleden en wethouders, en dat breekt burgemeesters nogal eens op. In het licht van de meetlat van de democratische rechtsstaat bestaan er dus knelpunten in wettelijke aspecten van het burgemeestersambt.

4.2 *Ambtsvervulling gewogen: van alle burgers?*

We belichten vervolgens het algehele functioneren van burgemeesters vanuit democratisch perspectief. Vanuit zijn rol als voorzitter van het centraal stembureau en als toezichthouder op de kwaliteit van burgerparticipatie kan de burgemeester op dat vlak een betekenisvolle rol vervullen in het vergroten van de politieke gelijk-

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

heid van burgers, of dat nu gaat om hun rechten, hun deelname aan verkiezingen of om hun directe participatie. Onderzoek naar deze mogelijke rol van burgemeesters is zoals gezegd niet voorhanden.

Er is iets meer te zeggen over de vraag of het *ultiem gezag* aan het volk is. De norm hier is of belangrijke keuzes door de bevolking dan wel haar vertegenwoordigers worden gemaakt. Bij burgemeesters draait het dan met name om de keuzes die zij maken in de wijze waarop zij optreden als raadsvoorzitter en hoe zij hun rol als burgervader/-moeder en als ambassadeur buiten de gemeente invullen, en in hun beleid inzake openbare orde en veiligheid. Naar de invulling van het raadsvoorzitterschap is nauwelijks onderzoek verricht (zie echter Karsten & Van Zuydam, 2020), hetzelfde geldt voor de rollen van burgervader en ambassadeur. Voor wat betreft het OOV-beleid geldt dat gemeenteraden binnen nationaal bepaalde kaders het handelen van burgemeesters wel enigszins kunnen sturen via het vaststellen van de APV en het integrale veiligheidsbeleid. Ze kunnen ook inhoudelijk sturen op de hoofdbeleidslijnen van de veiligheidsregio. Er zijn dus keuzes te maken, en inwoners verschillen ook daarover van mening, zo blijkt uit de verdeeldheid over cameratoezicht (Boogers & De Blok, 2023). Er is echter weinig zicht op hoe burgers invloed uitoefenen via verkiezingen op de veiligheidskeuzes van gemeenteraden, hoe gemeenteraden al dan niet bepalen wat de veiligheidskeuzes van de burgemeester moeten zijn, en in hoeverre burgemeesters in lijn handelen met de belangen en behoeften van het volk en zijn vertegenwoordigers (*responsiviteit*). In coronatijd bleek het in ieder geval lastig voor gemeenteraden om een rol van betekenis te spelen in de besluitvorming door de veiligheidsregio's (Boogers et al., 2021). Het weinige relevante onderzoek dat al aan bod kwam onder het rechtsstatelijke aspect van verantwoording liet niet zien dat burgemeesters de wensen van de gemeenteraden negeren. Vooralsnog blijft het op dit punt echter vooral koffiedik kijken.

Een laatste criterium vanuit democratisch perspectief betreft *legitimiteit*. We hebben legitimiteit eerder uitgelegd als acceptatie van de macht door het volk via de identificatie van burgers met het politiek bestel met de daarbij behorende rechten en plichten. Een kernvraag is daarom of inwoners de machtsuitoefening van de burgemeester accepteren als onderdeel van het politiek bestel. Een eerste voorwaarde daarvoor is dat burgers überhaupt weten wie hun burgemeester is. In dat opzicht is relevant dat burgers in ieder geval de burgemeester vaker kennen dan de wethouders (en raadsleden): ruim de helft van de mensen kan de vraag wie zijn/haar burgemeester is correct beantwoorden; wethouders kunnen ze in niet meer dan 20% van de gevallen noemen (Motivaction, 2016). Daarnaast heeft in 2022 52% van de inwoners tamelijk veel of heel veel vertrouwen in de burgemeester, meer dan in de raad, het college van B&W en de regering (Jansen & Vollaard, 2023). Dat is een stuk lager dan enkele jaren daarvoor (Binnema & Vollaard, 2020). Verder onderzoek moet laten zien of dat wijst op tanende legitimiteit van de burgemeesters.

- *Voorlopig oordeel: behoort het burgemeestersambt alle burgers toe?*

Over de mate waarin het burgemeestersambt en het functioneren van de beoefenaars ervan voldoet aan democratische uitgangspunten is spijtig genoeg niet veel te zeggen. Dat maakt het ook lastig om na te gaan of alternatieven zoals een (indirect) verkozen burgemeester, een gewone veiligheidswethouder in plaats van een benoemde burgemeester en een raadslid als raadsvoorzitter feitelijk beter zijn. Principieel valt er vanuit democratisch oogpunt voor dat laatste wel wat te zeggen. Dan komt immers meer het gezag aan de vertegenwoordiging van het volk toe dan wanneer een benoemde burgemeester dat doet. Dat laat onverlet dat de meetlat wel een goede basis geeft om gericht onderzoek te doen naar de plus- en minpunten van het bestaande burgemeestersambt en alternatieve institutionele vormgeving ervan.

5 Ter afronding

In dit artikel hebben we een meetlat op basis van beginselen van de democratische rechtsstaat gebruikt voor de beantwoording van de centrale vraag in dit artikel: *in hoeverre voldoen de aanstellingswijze van burgemeesters en de invulling van het burgemeestersambt aan de eisen van de democratische rechtsstaat?* Bij de beantwoording van deze vraag is het in de eerste plaats van belang om vast te stellen dat in een aantal opzichten het noodzakelijke materiaal voor een adequate beoordeling ontbreekt. Zo is er onvoldoende onderzoek naar de verantwoording van de burgemeester aan de gemeenteraad, of de bijdrage van de burgemeester aan de responsiviteit van het gemeentebestuur. Om die reden is ons antwoord op de gestelde vraag voorlopig en onvolledig.

We kunnen op grond van de beschikbare gegevens constateren dat de aanstellingswijze redelijk voldoet aan bepaalde maatstaven van de meetlat, zoals ten aanzien van het legaliteitsbeginsel en machtsverdeling. Voor wat betreft het gezag van het volk en zijn vertegenwoordiging is de huidige situatie ook beter dan in het verleden. Het is immers democratische winst dat de lokale volksvertegenwoordiging zeggenschap heeft gekregen in de (her)benoeming van de burgemeester. Een minpunt daarbij is dat de betrokkenheid van diverse spelers, zoals de commissaris van de Koning, nog steeds een negatieve invloed heeft op de transparantie van het (her)benoemingsproces, waardoor het lastig is om effectief de spelers ter verantwoording te roepen voor het verloop van dat proces.

Net als bij de aanstellingswijze geldt voor de ambtsinvulling van burgemeesters dat er plus- én minpunten zijn waar te nemen vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat. De machtsverdeling binnen het gemeentebestuur en in het domein van openbare orde en veiligheid draagt bij aan de controle van burgemeestersmacht. De concentratie van diverse rollen bij de burgemeester doet daaraan echter afbreuk. De burgemeester combineert rollen in de uitvoerende macht (als voorzitter van het college; en als eigenstandig orgaan op het vlak van openbare orde en veiligheid) met een rol in de wetgevende macht (als voorzitter van de raad). Dat kan een knelpunt zijn; het voorzitterschap van raad én college kan namelijk

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

ten koste gaan van de controlemacht van de gemeenteraad. Dat is extra zorgwekkend nu de positie van de lokale volksvertegenwoordiging toch al onder druk staat door partijpolitieke fragmentatie en toenemende regionalisering. Daarnaast blijkt het voor burgemeesters niet gemakkelijk om integriteitscontrole op lokaal niveau waar te maken, omdat ze afhankelijk zijn van de gemeenteraad voor herbenoeming. Op wezenlijke onderdelen van het burgemeestersambt zijn er dus naast positieve punten ook knelpunten te signaleren.

De gedifferentieerde meetlat toont haar meerwaarde door per aspect te laten zien waar zich de plus- en minpunten in het burgemeestersambt bevinden in het licht van de democratische rechtsstaat. In dat licht hebben we in dit artikel ook een begin gemaakt om alternatieven voor de huidige aanstellingswijze en burgemeestersinvulling af te wegen, om zo ook te laten zien hoe het Nederlandse burgemeestersambt verbeterd kan worden. We hebben bijvoorbeeld beargumenteerd dat de wijze waarop in Vlaanderen vanaf oktober 2024 burgemeesters worden aangesteld, positief zou kunnen uitpakken voor het rechtsstatelijke en democratische gehalte van het Nederlandse burgemeestersambt. Daarmee zou ook tegemoet kunnen worden gekomen aan de eerder aangehaalde kritiek van de Raad van Europa op het democratische gehalte van de Nederlandse aanstellingswijze van burgemeesters.

Er zijn nog meer mogelijkheden het overwegen waard om het burgemeestersambt (verder) te verbeteren, zoals het beperken van het aantal zittingstermijnen van de burgemeester (om wisseling van de macht te verzekeren), het beleggen van de integriteitscontrole van lokale ambtsdragers bij de commissaris van de Koning (om controle op lokaal machtsgebruik te versterken) en de introductie van een door de gemeenteraad zelf te kiezen raadsvoorzitter (om de rol van de raad als controleur van de uitvoerende macht te versterken). De meetlat die we in dit artikel hebben ontwikkeld, biedt de basis om de voor- en nadelen in de praktijk van deze mogelijkheden (bijvoorbeeld op basis van ervaringen elders in Europa) vanuit rechtsstatelijk en democratisch perspectief in kaart te brengen.

De belangrijkste winst van dit artikel zou al met al zijn dat de meetlat de nationale wetgever als systeemverantwoordelijke voor het lokaal bestuur, burgemeesters en andere lokale spelers kan helpen (hun) ambten en instituties tegen het licht van de democratische rechtsstaat te houden en te zien welke verbeteringen er mogelijk zijn op dat punt. De democratische rechtsstaat staat op nationaal en Europees niveau volop in de aandacht. De ontwikkelde meetlat zou niet alleen toepasbaar zijn op ambten en instituties in gemeenten of andere decentrale overheden, maar ook op het Rijk en de Europese Unie. De expliciete, normatieve criteria van de meetlat kunnen zo als basis dienen voor weloverwogen discussies om het bestuur niet alleen lokaal maar op alle niveaus te verbeteren.

Literatuur

- Albeda, H. (2010). *De burgemeester als hoeder van de democratie*. Ministerie van BZK. Gedownload van www.participatiewijzer.nl/Onderzoek-literatuur/Lokaal/De-burgemeester-als-hoeder-van-de-democratie
- Ambrosius, R., & Karsten, N. (2018). Burgemeester aan de schandpaal: Een media-analyse naar de factoren die leiden tot het gedwongen vertrek van burgemeesters. *Bestuurskunde*, 27(1), 72-84.
- Ankersmit, F. R. (2002). *Political representation*. Stanford University Press.
- Bastiaans, I. W. J., & Karsten, N. (2019). Eerder verbindend dan visionair: Een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 19-34.
- Bekkers, V. J. J. M., Devroe, E., Van der Sluis, A., Prins, R. S., Cachet, L., Akerboom, M., Nuij, W., & Waltheer, J. (2017). *Politiebestel in balans?* Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit Leiden.
- Binnema, H., & Vollaard, J. P. (2021). Onbekend maakt onbemind? In J. P. Vollaard, H. Binnema, S. A. H. Denters & G. Jansen, *Meer zicht op het democratisch middenbestuur: Het kiezersonderzoek in provincies en waterschappen van 2020* (pp. 11-23). Universiteit Utrecht/Universiteit Twente.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, G. H. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie*. Universiteit Twente.
- Boogers, M. J. G. J. A., & De Blok, L. (2023). Opkomst en kiesgedrag. In J. P. Vollaard & G. Jansen (Red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal kiezersonderzoek 2022* (pp. 12-25). Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON).
- Boogers, M. J. G. J. A., Peters, K., Vollaard, J. P., Denters, S. A. H., & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede? Het burgemeestersambt anno 2020*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bovens, M. A. P. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L. E. Lynne & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management* (pp. 182-208). Oxford University Press.
- De Jong, M. A. D. W., Van der Woude, W., Zorg, W. S., Broekssteeg, J. L. W., Nehmelman, R., Tappeiner, I. U., & Kummeling, H. R. B. M. (2016). *Orde in de openbare orde*. Wolters Kluwer.
- Den Ridder, J., & Dekker, P. (2023). Lokale betrokkenheid en participatie(bereidheid). In J. P. Vollaard & G. Jansen (Red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal kiezersonderzoek 2022* (pp. 31-45). Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON).
- Denters, S. A. H. (2006). De aanstellingswijze van de burgemeester: Een Nederlandse discussie in internationaal perspectief. *Bestuurswetenschappen*, 60(3), 210-226.
- Denters, S. A. H. (2023). De grote onbekenden: Wat de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA) ons vertelt over de raadsleden van lokale politieke groeperingen in de gemeentelijke politiek. *Bestuurswetenschappen*, 77(1), 6-11.
- Derksen, W. & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur* (6e druk). Convoy Uitgevers.
- De Vries, F. (2015). Burgemeesters en integriteit. *Gemeentestem*, 132(7431), 698-702
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Polity.
- Heringa, A. W., Schinkelshoek, J., & Voerman, G. (Red.). (2022). *Om de lokale democratie: Gemeentebesturen onder druk*. Boom juridisch.
- Huberts, L. W. J. C. (2019). *Moraal en macht? Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk* (afscheidsrede VU Amsterdam). Vrije Universiteit.

Hans Vollaard, Klaartje Peters, Marcel Boogers, Geerten Boogaard & Bas Denters

- Jansen, G., & Vollaard, J. P. (2023). De staat van de lokale democratie in de ogen van de inwoners. In J. P. Vollaard & G. Jansen (Red.), *Democratie in de gemeente: Lokaal kiezersonderzoek 2022* (pp. 51-67). Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON).
- Jansen, G., Denters, S. A. H., & Van Zuydam, S. (2020). *Basisonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*. Universiteit Twente.
- Karsten, N. (2019). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 94(14), 926-932.
- Karsten, N., & Van Zuydam, S. (2019). Hoeder van de raad of functie zonder inhoud? Een beschouwing op het vicevoorzitterschap van de gemeenteraad. *Bestuurswetenschappen*, 73(3), 9-30.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S., & Leenknecht, G. J. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk: De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg University/DEMOS.
- Ministerie van BZK. (2022). Kamerbrief 35925-VII, nr. 164. Gedownload van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-VII-164.pdf>
- Motivaction (2016). *Het ambt van burgemeester: Onderzoek naar de publieke opinie over de rol en positie van burgemeesters*. Motivaction research and strategy.
- Necker van Naem. (2020). *Gezocht: burgemeester anno 2020: Analyse van profielschetsen en sollicitatieprocedures 2018-2020*. Gemeente Utrecht.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (2021). *Zakboek Openbare orde en veiligheid* (4e druk).
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2021). *Gezamenlijke reactie op rapport "Teveel van het goede?"*. Gedownload van: https://vng.nl/sites/default/files/2021-04/20210429_brief-kabinet_gezamenlijke-reactie-van-ngb-en-vng-op-rapport.pdf
- Peters, K. (2014). Het college van B&W, de burgemeester en zijn team. In E. R. Muller & J. de Vries (Red.), *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 119-131). Kluwer.
- Peters, K., & Castenmiller, P. (2019). *Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk* (opdracht van het Ministerie van BZK). Stichting Decentraal Bestuur.nl.
- Prins, R. (2014). *Safety first: How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors* (proefschrift Erasmus University Rotterdam). EUR.
- Raad van Europa. (2021). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands*. Report CG(2021)41-05final. Gedownload van: www.congress-monitoring.eu/en/9-pays.html
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie: Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*. ROB.
- Razenberg, I., De Winter-Koçak, S., Taouanza, I., Van Hal, L., & Chrifi, J. (2018). *Divers werken en selecteren in de praktijk: Handvatten ter versterking van culturele en etnische diversiteit aan de hand van voorbeelden in gemeenten*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.
- Resoort, A. (2015). *De positie van burgemeesters bij calamiteiten* (proefschrift Open Universiteit Heerlen). Wolf Legal Publishers.
- Salet, R., & Sackers, H. (2019). *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. SDU.
- Smithuis, J., Van Wersch, H., & Van den Berg, J. T. J. (2018). *Van campagne tot compromis: Collegevorming in Nederlandse gemeenten, 2010-2018*. Boom Geschiedenis.
- Sweeting, D. (Ed.). (2017). *Directly elected mayors in urban governance: Impact and practice*. Bristol University Press.

- Thomassen, J. J. A. (1991). Politieke representatie. In J. J. A. Thomassen (Red.), *Hedendaagse democratie* (pp. 165-186). Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Van den Heuvel, J. H. J., Huberts, L. W. J. C., Van der Wal, Z., & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur: Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit (Integrity of local government)*. Boom Lemma.
- Van Zuydam, S. (2020). Ambtsopvattingen en tevredenheid over taakinvoering. In G. Jansen, S. A. H. Denters, & S. van Zuydam, *Basisonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt* (pp. 33-43). Universiteit Twente. Gedownload van: <https://doi.org/10.3990/3.9789036550659>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019). *Verdeling van beleidsp portefeuilles 2019 (na herindelingen)*. VNG/BMC Onderzoek.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. WRR.