

wethouders.³⁸ In dat geval komt de raad de bevoegdheid toe af te wijken van de aanbeveling en met eigen kandidaten te komen. Deze constructie zou de burgemeester echter te weinig mogelijkheden bieden invloed uit te oefenen op welke wethouders hij wil benoemen. De raad kan in dat geval immers eigen wethouders naar voren schuiven. In een dergelijke situatie zou het de burgemeester moeilijk kunnen worden gemaakt invulling aan zijn eigen beleidsprogramma te geven, een programma op basis waarvan hij door de kiezers is gekozen en waarop hij ook door de kiezers zal worden beoordeeld. Teneinde de positie van de burgemeester binnen het college het gewicht te geven dat past bij zijn directe electorale legitimatie, is het dus gewenst dat hij aanzienlijke invloed krijgt op de aanstelling van de wethouders. De figuur van de voordracht geniet in dat licht de voorkeur boven die van de aanbeveling.

In model B is de benoeming van wethouders geen zaak meer van de raad, maar van de burgemeester. Wethouders krijgen in deze constellatie een andere positie. Zij zijn niet zelf - als onderdeel van het college - belast met bestuurlijke taken, maar zijn assistenten van de burgemeester – in het Duits treffend aangeduid met het begrip “Beigeordnete”- bij de uitvoering van zijn taken als eenhoofdig bestuursorgaan. Er is derhalve niet langer sprake van collegiaal bestuur.

Hoewel de burgemeester zelf verantwoordelijk is voor de benoeming van zijn wethouders in model B, zal hij bij de keuze van zijn wethouders wel degelijk rekening houden met opvattingen van (de meerderheid van) de raad terzake. Bij de verwezenlijking van zijn beleidsvoornemens is hij immers afhankelijk van de steun van de raad. Het is aannemelijk dat in dit model, waar raad en burgemeester elk over een eigen kiezerslegitimatie beschikken en bovendien sprake is van een sterke functiescheiding tussen beide organen, de raad zich, nog meer dan na de recente dualisering al het geval is, onafhankelijk en kritisch zal opstellen ten opzichte van de executieve. In die zin bevat model B een nieuw systeem van *checks and balances*, dat zeker niet onder hoeft te doen voor de collegiale bestuursvorm die op een geheel andere wijze daarin voorzag.

5.4. Ontslag van wethouders

Ook voor het onvrijwillig ontslag van wethouders geldt dat het mogelijk is de positie van de burgemeester te versterken zonder afbreuk te doen aan de uiteindelijke mogelijkheid van de raad het laatste woord te hebben (model A). Een bevoegdheid van de burgemeester één of meer wethouders bij de raad voor te dragen voor ontslag is namelijk verenigbaar met de exclusieve bevoegdheid van de raad het gevraagde ontslag te verlenen (of te weigeren). Uiteraard kan de raad bij vertrouwensverlies daartoe zelf ook het initiatief nemen.

In model B zal alleen de burgemeester de formele bevoegdheid bezitten wethouders te ontslaan. Wel kan de raad de burgemeester verzoeken wethouders te ontslaan. Een burgemeester zal een dergelijk verzoek niet zonder nadere motivering terzijde schuiven, aangezien handhaving van de betreffende

³⁸ Een recht voor de burgemeester wethouderskandidaten aan te bevelen maakte ook deel uit van het voorontwerp dualisering gemeentebestuur, maar is niet overgenomen in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur.

wethouder in zo'n geval ook effecten zal kunnen hebben op zijn eigen relatie met de raad. Er is in dit model echter geen sprake van dat de vertrouwensregel zou gelden in de relatie wethouder – raad, aangezien de verantwoordingsrelatie bestaat tussen burgemeester – als eenhoofdig bestuursorgaan – en de raad.

5.5 Raadsvoorzitterschap burgemeester

Het raadsvoorzitterschap van de burgemeester is in de Grondwet verankerd. In het kader van de dualisering is al het voornemen geuit het raadsvoorzitterschap van de burgemeester af te schaffen, door de betreffende bepaling in de Grondwet te schrappen en te vervangen door een regeling inzake het voorzitterschap van de raad van een andere strekking in de Gemeentewet.

In model A blijft de burgemeester in eerste instantie voorzitter van de raad. De ervaringen met de direct gekozen burgemeester die tevens raadsvoorzitter is in diverse Duitse *Länder*, laten zien dat deze constructie – hoewel systematisch niet de meest zuivere – in de praktijk niet tot grote problemen hoeft te leiden.³⁹ De verwachting is dat ook in Nederland geen onoverkomelijke problemen zullen ontstaan indien de gekozen burgemeester vooralsnog raadsvoorzitter blijft, zeker indien in de Gemeentewet wordt opgenomen dat wanneer in de raad onderwerpen aan de orde zijn die tot de competentie van de burgemeester behoren, deze het raadsvoorzitterschap tijdelijk overdraagt aan de plaatsvervangend raadsvoorzitter.

Een en ander neemt niet weg dat wordt onderkend dat er in de praktijk – ook al sinds de dualisering van het gemeentebestuur – een zekere spanning kan bestaan tussen de belangen van de burgemeester als lid van het college en de belangen van de burgemeester als voorzitter van de raad. Daarom zou op de langere termijn de burgemeester niet langer voorzitter van de raad moeten zijn. In model B is het hoe dan ook noodzakelijk een ander dan de burgemeester met het raadsvoorzitterschap te belasten, gelet op de nog scherper doorgevoerde dualisering van de verhouding tussen de betrokken organen in dat model.

5.6. Ontslag burgemeester en ontbinding raad

Algemeen

De vraag naar de bevoegdheden tot ontslag en ontbinding is een vraag naar welke instrumenten de gemeentelijke organen dienen te hebben om conflicten te beslechten. Vanwege de onderlinge samenhang worden beide bevoegdheden hier gezamenlijk behandeld. Eerst worden van beide bevoegdheden afzonderlijk de verschillende *feitelijke* opties en hun voor- en nadelen beschreven, zonder dat in die beschrijving de verschillende opties al in het kader van de modellen A en B wordt geplaatst. Vervolgens worden de twee bevoegdheden voor de beide modellen in samenhang beoordeeld. In het kader van die beoordeling zal ook

³⁹ A. Cachet, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, p. 44 e.v. (zie vooral het in dit onderzoeksrapport onderscheiden type van de Süddeutsche Ratsverfassung). H.G. Wehling, "Gemeinden und Kommunalpolitik" in: H. Bausinger, e.a., *Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde*, p. 155-157.

aandacht worden geschonken aan een algemene karakterisering van de verantwoordingsrelatie tussen burgemeester en raad.

Mogelijke varianten voor ontslag burgemeester

Bij conflicten tussen de raad en de burgemeester kan de raad thans aan de Kroon een aanbeveling tot ontslag van de burgemeester doen.

De vraag rijst of bij een gekozen burgemeester ook een mogelijkheid van dwingend onvrijwillig ontslag van de burgemeester door de raad zou moeten worden gecreëerd.

In de eerste plaats is het de vraag of een algemene ontslagmogelijkheid wegens vertrouwensverlies noodzakelijk is. In landen met een presidentieel stelsel ontbreekt veelal de mogelijkheid voor de volksvertegenwoordiging de president te ontslaan. Beide organen hebben hun eigen electorale legitimatie en zijn ten principale gelijkwaardig. Een ontslagmogelijkheid voor de volksvertegenwoordiging past in deze redenering niet in het systeem van *checks and balances*, omdat een dergelijke bevoegdheid het ene orgaan als het ware boven het andere orgaan plaatst. Idee achter het ontbreken van de ontslagmogelijkheid is voorts veelal dat juist het niet voorhanden zijn van dat instrument dwingt tot samenwerking. Er is geen alternatief dan er in gezamenlijkheid uitkomen.

Vanuit een ander gezichtspunt kan voorts worden betoogd dat een ontslagmogelijkheid op gespannen voet staat met de eigen electorale legitimatie van de burgemeester. Om aan dat bezwaar enigszins tegemoet te komen zou aan het ontslagbesluit de eis van een gekwalificeerde meerderheid kunnen worden gesteld.

Een alternatief is om de raad niet de bevoegdheid te geven de burgemeester te ontslaan, maar wel de bevoegdheid toe te kennen in geval van een conflict dit conflict in de vorm van *recall* aan de kiezers voor te leggen. *Recall* is een procedure waarbij aan de kiezers de vraag wordt voorgelegd of de burgemeester gehandhaafd moet worden of niet: een zogenaamde vertrouwensstemming. De gedachte achter deze procedure is dat alleen de kiezers, die aan de burgemeester het mandaat om te besturen hebben gegeven, dat mandaat weer kunnen intrekken. Bij een vertrouwensstemming doet het bezwaar dat een ontslagbevoegdheid van de raad de raad een bovengeschatte positie verschaft zich niet of nauwelijks gevoelen, aangezien in elke variant het uiteindelijke oordeel niet aan de raad, maar aan de kiezers toekomt.

Als voorwaarde voor het opstarten van de procedure zou de steun van een bepaald aantal kiezers vereist kunnen zijn, ofwel in combinatie met een daartoe strekkend besluit van de raad, ofwel zonder dat vooraf de raad een besluit heeft genomen. In ieder geval zouden voorzieningen moeten worden getroffen om te voorkomen dat te lichtvaardig tot het uitschrijven van een dergelijke vertrouwensstemming zou worden besloten.

Het is (daarnaast) ook denkbaar dat de burgemeester uitsluitend onvrijwillig kan worden ontslagen op grond van limitatief in de wet omschreven gronden. In dat geval kan de burgemeester niet wegens vertrouwensverlies door de raad worden heengezonden, maar alleen wegens bij voorbeeld het begaan van bepaalde delicten en het verrichten van verboden handelingen. Alleen al om die reden is deze vorm van ontslag van een geheel andere orde dan een algemene ontslagbevoegdheid wegens vertrouwensverlies.

Deze optie is te kenschetsen als een vorm van *impeachment*, in het Nederlands het beste te vertalen met ontzetting uit het ambt. Ontzetting uit het ambt is alleen aan de orde indien er sprake is van een schending van de integriteit van de burgemeester. De gronden waarop in dit geval door de raad zou kunnen worden besloten tot ontzetting, dienen in de wet precies te worden omschreven. Voorkomen moet immers worden dat het besluit tot ontzetting kan worden genomen op grond van oneigenlijke, politieke motieven. In dat verband is ook van belang dat het besluit tot ontzetting ter toetsing aan de rechter zou moeten kunnen worden voorgelegd. Bij een besluit tot ontslag wegens vertrouwensverlies ligt dat, gelet op het politieke karakter van de beoordeling, weer minder voor de hand.

In paragraaf 7.5. wordt ook ingegaan op de mogelijkheid van *impeachment* van een zittende burgemeester in verband met integriteitsschending.

Mogelijke varianten voor tussentijdse ontbinding van de raad

Bij tussentijdse ontbinding moet onderscheid worden gemaakt tussen een twee⁴⁰ varianten:

1. tussentijdse ontbinding door de executieve, in het nieuwe stelsel is dat het college of de burgemeester;
2. tussentijdse ontbinding door de raad zelf ('zelfontbinding').

Tussentijdse ontbinding door de executieve is het model zoals het in enkele landen met een parlementaire traditie bestaat. In Groot-Brittannië oefent de *Prime Minister* thans het ontbindingsrecht uit. In veel continentaal-Europese landen, waaronder Nederland, heeft dit ontbindingsrecht zich in de praktijk ontwikkeld tot een recht op zelfontbinding: het parlement moet materieel instemmen met zijn eigen ontbinding.

In presidentiële stelsels als dat van de Verenigde Staten ontbreekt het ontbindingsrecht. In die stelsels is echter voorzien in een ander belangrijk instrument dat in geval van een conflict tussen volksvertegenwoordiging en executieve in stelling kan worden gebracht: het vetorecht.

⁴⁰ Denkbaar is ook nog dat ingeval van ernstige verstoring van de politieke verhouding in een gemeente een hogere overheid tot vroegtijdige ontbinding van de raad overgaat. In Frankrijk bestaat deze mogelijkheid. In Nederland in theorie ook: voorstelbaar is dat in het kader van het treffen van een regeling inzake grove taakverwaarlozing (hetgeen bij afzonderlijke wet moet plaatsvinden) ook tot vroegtijdige ontbinding van de raad wordt besloten. Deze mogelijkheid wordt echter vanwege het uitzonderlijke karakter in het vervolg buiten beschouwing gelaten.

Zelfontbinding is de variant van tussentijdse ontbinding waarop het debat van de laatste jaren over raadsontbinding zich in Nederland heeft toegespitst. In deze variant besluit de volksvertegenwoordiging zelf tot zijn eigen ontbinding.

Op gemeentelijk niveau komt het ontbindingsrecht in geen enkel land voor.

Eerder is geconstateerd dat invoering van de mogelijkheid van vervroegde (zelf)ontbinding van de raad ongrondwettig is en daarom niet kan worden ingevoerd zonder grondwetswijziging.

Beoordeling mogelijkheden ten aanzien van ontslag burgemeester en ontbinding raad

Voor de vraag voor welke ontslag- en ontbindingsmogelijkheden wordt gekozen, is vanzelfsprekend van belang of gekozen wordt voor model A van de gekozen burgemeester of voor model B. Als opgemerkt bestaat er een sterke samenhang tussen de vraag naar de ontslagbevoegdheid van de raad en de ontbindingsbevoegdheid van de executieve, omdat het beide instrumenten zijn die in geval van een conflict tussen executieve en volksvertegenwoordiging in stelling kunnen worden gebracht.

Voor de vraag of ontbindingsrecht dan wel ontslagrecht zou moeten worden toegekend, is van belang of er een verantwoordingsplicht bestaat tussen executieve en volksvertegenwoordiging, en verder of de vertrouwensregel ook geldt. Op zichzelf is het mogelijk dat de executieve verantwoordingsplichtig is jegens de volksvertegenwoordiging, zonder dat - als ultieme sanctie op het afleggen van verantwoording - een lid van de executieve dat niet langer het vertrouwen van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging bezit, zijn positie moet opgeven. In het huidige gemeentelijke bestel was dit zeker tot voor kort het geval ten aanzien van de verhouding tussen burgemeester en raad.⁴¹

In een stelsel met een dubbele kiezerslegitimatie, waarbij beide organen – de burgemeester en de raad – over eigen taken en bevoegdheden beschikken, is het de werking van de vertrouwensregel niet direct voor de hand liggend. De vertrouwensregel hoort immers van oudsher bij een parlementair stelsel met een enkele kiezerslegitimatie. Het is echter niet onmogelijk ook bij een dubbele kiezerslegitimatie de vertrouwensregel te hanteren. Dit kan met name aan de orde zijn in een model waarin de executieve een minder afgescheiden positie heeft van de volksvertegenwoordiging en er in het stelsel ook op andere aspecten sterke impulsen tot samenwerking tussen executieve en volksvertegenwoordiging zijn ingebouwd. Met andere woorden: indien dat stelsel op andere punten – ondanks het bestaan van een dubbele kiezerslegitimatie - als parlementair is te kenschetsen. In de in deze notitie onderscheiden modellen betreft het model A, waarin de wethouders nog steeds door de raad worden benoemd en ontslagen –

⁴¹ Formeel is er nog steeds geen sprake van de werking van de vertrouwensregel tussen raad en burgemeester: de raad heeft sinds kort alleen de bevoegdheid een aanbeveling tot ontslag te doen. Materieel komt de relatie tussen raad en burgemeester er toch wel dicht in de buurt (en ook langer dan de wettelijke verankering van de mogelijkheid van een aanbeveling tot ontslag).

en dus de vertrouwensregel tussen wethouders en de raad geldt – en waarin de burgemeester en de wethouders ook overigens voor de realisering van hun beleid sterk gebonden zijn aan de kaders die door de raad worden gesteld. De tussenconclusie is dan ook dat een bevoegdheid tot ontslag voor de raad ten aanzien van de burgemeester in model A niet op theoretisch-staatsrechtelijke bezwaren stuit.

In model B ligt het modelmatig gezien minder voor de hand om een ontslagbevoegdheid aan de raad toe te kennen. De burgemeester zal daarin – nog sterker dan in model A – op een eigen programma zijn gekozen, zijn eigen wethouders meenemen en dus een nog sterkere eigenstandige positie ten opzichte van de raad innemen.

Voor het ontbindingsrecht geldt *mutatis mutandis* hetzelfde als is opgemerkt ten aanzien van het ontslagrecht. Het ontbindingsrecht voor de executieve kan met name aan de orde zijn in een parlementair stelsel, als tegenwicht tegen de effecten van de werking van de vertrouwensregel.⁴² Het is niettemin zeer wel denkbaar dat een parlementair stelsel zonder ontbindingsrecht functioneert, zeker op het niveau van de lokale overheid. Ook hier geldt echter dat een model waarin in een nog sterkere eigenstandige positie van de burgemeester is voorzien – en dat derhalve presidentiële karaktertrekken vertoont – een ontbindingsrecht theoretisch niet uitgesloten is.

Uit het bovenstaande blijkt dat theoretische modellen wel bepaalde richtingen aangeven voor de vraag of in een bepaald model al dan niet met een ontslagbevoegdheid en een ontbindingsrecht moet worden gewerkt, maar dat daaruit geen eenduidige conclusies zijn te trekken. Het ligt daarom in de rede dat in een verdere fase van de beleidsontwikkeling een nadere afweging terzake zal moeten plaatsvinden.

Uiteindelijk dient derhalve de vraag te worden beantwoord of enigerlei variant van het ontbindingsrecht en het ontslagrecht *nodig* en *wenselijk* wordt geacht. Daarbij spelen niet alleen theoretisch-staatsrechtelijke desiderata een rol, maar ook verwachtingen omtrent de toekomstige staatkundige praktijk.

Voordeel van het introduceren van een ontbindingsrecht is dat impasses ten gevolge van conflicten tussen raad en burgemeester kunnen worden doorbroken door het conflict aan de kiezers voor te leggen. Nadeel is dat daartoe wellicht te lichtvaardig zou kunnen worden besloten. Met het toekennen van het ontbindingsrecht valt een belangrijke stimulans om de problemen binnen de bestaande verhoudingen op te lossen immers weg. Een ontbindingsrecht voor de burgemeester zonder dat aan de raad het recht zou toekomen de burgemeester

⁴² Waarbij overigens de kanttekening past dat het ontbindingsrecht op nationaal niveau in de Nederlandse verhoudingen al lang niet meer is toegepast terwijl de ministers aanbleven. Thans is het gebruikelijk dat bij een conflict tussen kabinet en Tweede Kamer de ministers hun ontslag aanbieden en dat het parlement vervolgens wordt ontbonden (overigens op termijn – te weten direct voorafgaand aan de eerste samenkomst van de nieuwe Kamer). Staatsrechtelijk gezien heeft de regering ingevolge artikel 64 Grondwet echter nog steeds de zelfstandige bevoegdheid de kamers te ontbinden.

te ontslaan, zou de positie van de raad ernstig verzwakken. Om die reden is in alle scenario's alleen een combinatie van ontbindingsrecht en ontslagrecht aan de orde.

Ten aanzien van een ontslagbevoegdheid voor de raad moet worden geoordeeld dat dit niet een noodzakelijk sluitstuk is in de verantwoordingsrelatie tussen raad en burgemeester. In beide modellen is een ontslagbevoegdheid voor de raad zonder betrokkenheid van de kiezers niet wenselijk. Ontslag van de burgemeester door de raad zou de burgemeester, waarvan de directe verkiezing wordt ingevoerd teneinde de band met de kiezers te versterken en de burgemeester een meer zelfstandige positie te geven, te veel afhankelijk maken van de raad. Als al gekozen zou worden voor de mogelijkheid een bevoegdheid tot ontslag wegens vertrouwensverlies te introduceren, dan zijn alleen de mogelijkheid van een vertrouwensstemming onder de kiezers of de mogelijkheid van een ontslagbevoegdheid gekoppeld aan een automatische ontbinding van de raad het overwegen waard. Voordeel van een vertrouwensstemming is dat het de kiezers zelf zijn die beoordelen of het door hen gegeven mandaat zou moeten worden ingetrokken.

Voordeel van de variant waarin ontslag van de burgemeester wordt gekoppeld aan een ontbinding van de raad van rechtswege is dat het conflict in zijn geheel aan de kiezers wordt voorgelegd, omdat zij zowel de burgemeester als de raad opnieuw kunnen kiezen. Ook kan de automatische ontbinding van de raad een rem op het lichtvaardig in stelling brengen van de ontslagbevoegdheid vormen. De burgemeester kan de ontbinding van de raad in deze variant ook bewerkstelligen door uit eigen beweging op te stappen. Materieel heeft hij daarmee ook het ontbindingsrecht. Lastige samenloopproblemen ten aanzien van de uitoefening van de ontslagbevoegdheid en het ontbindingsrecht worden zodoende tevens vermeden.

5.7. Tussenbalans

Al met al is er veel voor te zeggen om in model A af te zien van een ontbindingsrecht en een ontslagbevoegdheid. Daarbij speelt in de eerste plaats een rol dat eerst maar eens moet worden gezien of beide instrumenten wel nodig zijn. Mocht in de gemeentelijke bestuurspraktijk blijken dat het ontbreken van de ontslagbevoegdheid tot veelvuldige en ernstige bestuurlijke impasses zou leiden, dan zou een en ander opnieuw moeten worden gezien. Bij de afweging is voorts van belang dat aan toekenning van beide instrumenten ook een praktische nadeel kleeft, te weten het feit dat tussentijdse verkiezingen zich slecht verhouden tot de vierjaarlijkse uniforme zittingstermijn. Ook speelt een rol dat beide instrumenten pas zouden kunnen worden geïntroduceerd na grondwetsherziening.

Voor model B valt de variant waarin de uitoefening van de ontslagbevoegdheid is gekoppeld aan de ontbinding van de raad, te overwegen. Hoewel enerzijds kan worden gewezen op het feit dat ontslag van de burgemeester en ontbinding van de raad in dit model theoretisch niet erg voor de hand ligt, staat daar tegenover dat juist in model B in de praktijk een sterke behoefte zou kunnen bestaan aan

beide instrumenten.⁴³ Tengevolge van de scherp doorgevoerde dualisering in dit model is de kans dat conflicten niet met gebruikmaking van andere instrumenten kunnen worden opgelost wellicht groter.

Voor model B zou een variant van een vertrouwensstemming onder de kiezer – los van de al genoemde bevoegdheid van de raad tot ontslag van de burgemeester – nadere bestudering behoeven.

Verder zou nader moeten worden onderzocht of vetorechten zou kunnen bijdragen aan een reductie van het gebruik van de ontslagbevoegdheid en het ontbindingsrecht dan wel daarvoor een alternatief zouden kunnen vormen.

Ten slotte zou zowel in model A als in model B in ieder geval een vorm van ontzetting uit het ambt (*impeachment*) mogelijk moeten zijn, met name om over een instrument te beschikken in geval van ernstige vormen van integriteitsschending door de burgemeester.

⁴³ Ook de Staatscommissie nam in haar model VI - de scherp-dualistische variant voor het gemeentebestuur met een direct gekozen burgemeester met eigen bevoegdheden en eigen wethouders – een ontbindingsrecht voor de burgemeester en een ontslagbevoegdheid voor de raad op.

6. Het passief en actief kiesrecht, het kiesstelsel, de zittingsduur en de samenloop met de raadsverkiezingen

6.1. Het passief kiesrecht

Voor wat betreft de verkiesbaarheid van de burgemeester wordt uitgegaan van dezelfde vereisten die thans materieel gelden voor benoeming. Vanwege de bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid zal het bezit van het Nederlanderschap een vereiste vormen om verkiesbaar te zijn. De voor het passief kiesrecht bij andere verkiezingen bestaande leeftijdsgrens van 18 jaar zal ook voor de verkiesbaarheid van burgemeesters wettelijk worden vastgelegd. Daarnaast wordt overwogen om op het vlak van de integriteit aanvullende vereisten te stellen. In hoofdstuk 6 wordt hierop nader ingegaan.

Bij de vormgeving van de procedure voor de burgemeestersverkiezingen wordt zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande kiesrechtelijke procedures. Regeling van de verkiezing van de burgemeester zal deels plaats hebben in de Kieswet en deels in de Gemeentewet. De Kiesraad zal om advies worden gevraagd.

6.2. Het actief kiesrecht

In Nederland is het actief en het passief kiesrecht per verkiezing gelijk. Toepassing van dit uitgangspunt zou echter voor de burgemeesterverkiezingen betekenen dat het actief kiesrecht voor deze verkiezingen beperkter is dan dat voor de raadsverkiezingen. Het is daarom het overwegen waard om voor beide lokale verkiezingen uit te gaan van de huidige regeling inzake het actief kiesrecht voor de raadsverkiezingen.

Deze keuze zou er echter toe leiden dat het actief kiesrecht bij de burgemeestersverkiezingen ruimer is dan het passief kiesrecht bij deze verkiezingen. Bedacht moet worden dat de bedoelde beperking bij het passief kiesrecht tot personen met de Nederlandse nationaliteit geheel het gevolg van de bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de openbare orde en veiligheid; zij is dus strikt functiegebonden. In dat licht bestaat er geen onoverkomelijk bezwaar tegen een regeling van het passief kiesrecht bij burgemeestersverkiezingen die beperkter is dan die van het actief kiesrecht bij dezelfde verkiezingen.

6.3. Het kiesstelsel

Omdat het hier – voor de eerste keer in Nederland – om de directe verkiezing van een eenhoofdig bestuursorgaan gaat, dient een daarbij passend kiesstelsel te worden ontworpen. Uitgangspunt daarbij is dat vanuit een oogpunt van legitimiteit de gekozen kandidaat met een absolute meerderheid wordt verkozen. Hij dient dus tenminste 50 procent van de uitgebrachte stemmen te hebben verkregen.

Om dit te bewerkstelligen zijn in beginsel twee systemen geschikt:

1. Het twee-rondensysteem

Indien geen van de kandidaten een absolute meerderheid verkrijgt, vindt een tweede ronde plaats. Aan de tweede ronde nemen de twee kandidaten met de meeste stemmen uit de eerste ronde deel.

2. Het systeem met preferente stemmen (*alternative vote*)

De kiezers kunnen de kandidaten in één stemronde in een voorkeursvolgorde zetten (de zogeheten alternatieve stem). De kiezers mogen de kandidaten nummeren in de volgorde van hun voorkeur. Als een kandidaat een absolute meerderheid van eerste voorkeuren verkrijgt, is hij verkozen. Indien dit geen van de kandidaten is gelukt, valt de kandidaat met het minste aantal eerste voorkeurstemmen af. Zijn stemmen worden al naar gelang de daarop aangegeven tweede voorkeuren verdeeld over de overgebleven kandidaten. Dit proces wordt voortgezet totdat een kandidaat de vereiste meerderheid bereikt.

Vanwege zijn grotere inzichtelijkheid en eenvoud verdient het twee-rondensysteem de voorkeur.

6.4. Zittingstermijn

De benoemingstermijn van de huidige burgemeester bedraagt zes jaar. Invoering van de direct gekozen burgemeester leidt tot de vraag of deze termijn moet worden gehandhaafd of moet worden verkort tot vier jaar: de termijn waarvoor vertegenwoordigende organen in Nederland in principe worden gekozen. Vanwege de door mij beoogde versterking van de positie van de burgemeester is een termijn van zes jaar te lang. Net als bij de verkiezingen voor andere organen komt een termijn van vier jaar voldoende tegemoet aan enerzijds de noodzaak om een kiezersmandaat niet te lang te laten duren opdat de kiezers tijdig in staat zijn een oordeel te vellen en anderzijds de bestuurlijke wenselijkheid om gekozenen de ruimte te geven voor de ontwikkeling van eigen beleid.

6.5. Samenloop met de raadsverkiezingen

Mijn voorkeur voor een zittingstermijn van vier jaar voor de burgemeester roept vervolgens de vraag op of burgemeestersverkiezingen gelijktijdig met die voor de gemeenteraad moeten plaatsvinden of halverwege de zittingsduur van de raad.

Aan beide modellen kleven voor- en nadelen. In mijn afweging van die voor- en nadelen wordt een onderscheid gemaakt tussen model A en model B.

Het belangrijkste voordeel van niet-gelijktijdige verkiezingen is de accentuering van de onafhankelijke positie van de burgemeester. Daar staan echter nadelen tegenover. Niet-synchrone verkiezing kan er bijvoorbeeld gemakkelijk toe leiden dat elke twee jaar nieuwe wethouders worden benoemd of dat de positie van de zittende wethouders ter discussie komt te staan. Meer in het algemeen vergroten niet-synchrone verkiezingen de kans op *cohabitation*. Deze nadelen doen zich echter vooral voor in model A. In dat model passen dan ook gelijktijdige verkiezingen.

Die afweging kan echter anders uitvallen als het gaat om model B, waarin de onafhankelijke positionering van de burgemeester aanmerkelijk sterker is. Zeker indien invoering van dat model gepaard gaat met instrumenten van zowel de raad als de burgemeester voor het geval onderlinge conflicten ontstaan (zie hiervoor paragraaf 5.6.), is het aannemelijk dat de onafhankelijke positie van de burgemeester in model B bij niet-gelijktijdige verkiezingen beter tot zijn recht komt.

7. Integriteit

7.1. Algemeen

Bestuurders en gekozen volksvertegenwoordigers dienen van onbesproken gedrag te zijn. Dit geldt zeker ook voor de burgemeester, te meer daar hij als bestuurder de verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving van openbare orde en veiligheid.

De vraag die aan de orde is, is of in de procedure rond de verkiezing voor een burgemeester op enigerlei wijze procedurele of andere voorzieningen kunnen en moeten worden getroffen ter toetsing van de integriteit van een (kandidaat)burgemeester. Voorts is in dat verband ook van belang of voorzieningen kunnen en moeten worden getroffen teneinde, bij gebleken problemen ten aanzien van de integriteit van een zittende, gekozen burgemeester, een burgemeester uit zijn ambt te kunnen zetten. Beide zaken hangen onderling samen. Een beperkte voorziening voorafgaand aan de verkiezing zou enigszins kunnen worden gecompenseerd door andersoortige instrumenten die gedurende de zittingstermijn voorhanden zijn.

In dit hoofdstuk wordt met name aandacht geschonken aan juridische instrumenten met een dwingend karakter. Maatregelen als het vaststellen van gedragscodes en dergelijke worden – hoe nuttig ook – buiten beschouwing gelaten. In eerste instantie wordt ingegaan op de toetsing van de integriteit van de persoon van de burgemeester. Vanzelfsprekend zijn ook andere zaken van belang, zoals openbaarheid van bij voorbeeld nevenfuncties en regels omtrent campagnefinanciering. Deze met de integriteit van de burgemeester nauw samenhangende aspecten worden in het onderstaande beknopt aangeduid, maar zullen in een later stadium, bij de verdere uitwerking van een model voor een gekozen burgemeester, nader moeten worden onderzocht.

7.2. Relevante aspecten van de huidige benoemingsprocedure

De commissaris van de Koning speelt thans een belangrijke rol in de beoordeling van de burgemeesterskandidaten. Hij is degene die aan de vertrouwenscommissie uit de raad aangeeft welke kandidaten naar zijn onderdeel in beginsel geschikt zijn voor benoeming. Voorafgaand aan dit oordeel wordt door de commissaris van de Koning altijd op grond van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag justitiële informatie omtrent de betrokkene ingewonnen. Ook overigens verschaft de commissaris van de Koning zich de informatie over de sollicitant die hij nodig acht of die de vertrouwenscommissie door zijn tussenkomst nodig acht.⁴⁴

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in beginsel gehouden de door de raad als eerste aanbevolen kandidaat voor benoeming door de Kroon voor te dragen, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking

⁴⁴ Zie artikel 61, derde lid, Gemeentewet, artikel 6, derde en vierde lid, Ambtsinstructie commissaris van de Koning en de toelichting bij de laatste wijziging van de Ambtsinstructie, alsmede artikel 2, onder b, van het Besluit Inlichtingen Justitiële Documentatie.

geven (vgl. artikel 61, zesde lid, Gemeentewet). Een zwaarwegende grond kan zijn gelegen in twijfels over de integriteit van de betrokken kandidaat (kamerstukken I 2000-2001, 25 444, nr. 11b, blz. 5). Op grond van beschikbare informatie wordt daaraan weliswaar aandacht besteed; burgemeesterskandidaten worden echter niet door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelselmatig aan een uitgebreid integriteitsonderzoek onderworpen en worden evenmin gescreend door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

7.3. Uitgangspunten bij de toetsing van integriteit voorafgaand aan de verkiezing

Bij de direct gekozen burgemeester vindt voorafgaand aan de benoeming tot burgemeester geen benoemingsprocedure, maar een kandidaatstellingsprocedure en een verkiezing plaats, waarna door het centraal stembureau min of meer automatisch de kandidaat die de verkiezing heeft gewonnen, zal worden benoemd.

Bedacht dient te worden dat bij een verkiezing het passief kiesrecht van de betrokkenen het uitgangspunt is, terwijl bij een benoemingsprocedure de geschiktheid van de kandidaat en de toetsing daarvan door de betrokken bestuurlijke instanties voorop staat. Uit het gegeven dat bij een verkiezingsprocedure het oordeel welke kandidaat het meest geschikt is voor de vervulling van het burgemeestersambt ten principale bij de kiezers ligt, volgt uit de aard der zaak dat dat oordeel niet of slechts zeer ten dele aan betrokken bestuurlijke instanties kan toekomen. Een volledig op de kandidaat toegesneden afweging, zoals thans is voorzien in de benoemingsprocedure, is derhalve niet mogelijk.

Het karakter van de verkiezingsprocedure leidt zodoende tot een tweetal belangrijke randvoorwaarden:

- de procedure staat in beginsel open voor een ieder;
- de gronden waarop een kandidaat niet wordt benoemd of niet wordt toegelaten tot de kandidaatstelling zullen objectiveerbaar moeten zijn. Voorkomen moet immers worden dat via de integriteitstoets politiek onwelgevallige kandidaten kunnen worden geweerd.

7.4. Mogelijkheden voor de toetsing van de integriteit van kandidaat-burgemeesters

De volgende opties ter toetsing van integriteitsaspecten voorafgaand aan de benoeming na de verkiezing zijn denkbaar:

- a. het verrichten van een integriteitsonderzoek voorafgaand aan de officiële kandidaatstelling⁴⁵;

⁴⁵ Een apart punt betreft overigens de vraag of een eventuele toetsing tijdens de kandidaatstelling zou moeten plaatsvinden of pas, na de verkiezing, na de benoeming door het centraal stembureau. Dit punt zou zo nodig nader moeten worden bezien als duidelijk is welke vereisten aan de burgemeestersfunctie zullen moeten worden gesteld en op welke manier de

b. het stellen van aanvullende vereisten voor het burgemeesterschap.

Ad a Integriteitsonderzoek voorafgaand aan de officiële kandidaatstelling

Mogelijke vormgeving van een integriteitsonderzoek

Deze optie zou op verschillende manieren kunnen worden vormgegeven. Kern zou zijn dat voorafgaand aan de kandidaatstelling kandidaat-burgemeesters worden verplicht een integriteitsonderzoek te ondergaan. Dit integriteitsonderzoek zou tot op zekere hoogte gelijkenis kunnen vertonen met een veiligheidsonderzoek zoals dat door de AIVD wordt verricht ten aanzien van ambtenaren die voorgedragen zijn voor benoeming in een vertrouwensfunctie.⁴⁶

Het onderzoek zou de basis moeten vormen voor de afgifte of weigering van een verklaring van geen bezwaar, net zoals dat thans het geval is met veiligheidsonderzoeken. Uit het gegeven dat het onderzoek zich mede zou kunnen uitstrekken tot AIVD-gegevens, volgt dat de inhoud van het onderzoek niet openbaar gemaakt zou kunnen worden, noch aan de betrokkene zelf, noch aan derden.

In de procedure zou het bezit van een verklaring van geen bezwaar als voorwaarde kunnen worden gesteld voor toelating tot de kandidaatstelling. Een andere mogelijkheid is om die voorwaarde niet te stellen, maar wel openbaar te maken of een kandidaat in het bezit is van een verklaring van geen bezwaar, opdat kiezers dat bij het uitbrengen van hun stem kunnen verdisconteren. Een weigering van een verklaring van geen bezwaar zou in dat geval eerst vertrouwelijk aan de betrokken kandidaat meegedeeld kunnen worden, zodat deze de mogelijkheid heeft van officiële kandidaatstelling af te zien.

Beoordeling

Ten aanzien van deze optie rijzen belangrijke vragen en problemen.

Een dergelijk onderzoek zou in de eerste plaats niet een voldoende objectiveerbaar handvat bieden ofwel om iemand de toegang tot de kandidaatstelling te ontzeggen, ofwel om publiekelijk bekend te maken dat de betrokkene geen verklaring van geen bezwaar ontvangt, opdat de kiezers zulks in hun afweging zouden kunnen betrekken. Een integriteitsonderzoek is niet gebaseerd op eenduidige, harde gegevens (zoals dat bij de vraag of iemand strafrechtelijk veroordeeld is, wel het geval is). Dat leidt tot de conclusie dat een

kandidaatstelling zal worden vormgegeven. Vooralsnog wordt hier gemakshalve uitgegaan van toetsing van de vereisten bij de kandidaatstelling, zonder daarmee een voorkeur uit te spreken.

⁴⁶ Het veiligheidsonderzoek heeft echter een andere invalshoek, omdat dat onderzoek met name gericht is op gegevens die uit een oogpunt van nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van een vertrouwensfunctie. Een functie kan ook alleen als vertrouwensfunctie worden aangewezen indien die functie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden. Vgl. de Wet veiligheidsonderzoeken.

dergelijk onderzoek geen aanleiding kan vormen tot een beperking van het passief kiesrecht van de betrokkene, noch direct, noch indirect.

Daarnaast spelen ook andere bezwaren. Het gaat erg ver om iemand in zijn passief kiesrecht te beperken, zonder dat duidelijk is waarom dat precies gebeurt. De inhoud van het onderzoek zou immers bezwaarlijk openbaar worden gemaakt indien dat onderzoek mede betrekking zou hebben op AIVD-gegevens. Bovendien zal degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het onderzoek – in de rede ligt dat dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is – snel betrokken kunnen raken in discussies over de juistheid van een weigering van de verklaring van geen bezwaar. In die discussie zal de minister zich moeilijk kunnen verweren.

Bij de variant waarin de kiezers de uitslag van het onderzoek laten meewegen in het uitbrengen van hun stem geldt nog als extra bezwaar dat allerminst zeker is dat kiezers zich hierdoor zullen willen laten leiden.

Tenslotte zij erop gewezen dat de huidige burgemeesters ook niet aan een dergelijk zwaar integriteitsonderzoek worden onderworpen.

Ad b Aanvullende vereisten aan het burgemeesterschap stellen

Denkbaar is om voor het burgemeesterschap aanvullende eisen te stellen, zoals de eis dat men niet in het verleden veroordeeld is voor een strafbaar feit. Het zou hier niet gaan om een volledige integriteitsonderzoek, maar om een beperkt onderzoek dat zich richt op objectief toetsbare gegevens. Hierbij moet met name worden gedacht aan onherroepelijke veroordelingen door de rechter wegens het begaan van (specifiek aangewezen) strafbare feiten. De verhouding tot de algemene ontzetting uit het kiesrecht moet nader worden onderzocht. Ook is de vraag of de betreffende toets zou moeten worden verricht in het kader van de kandidaatstelling, of na de verkiezing voorafgaand aan de benoeming.

7.5. Mogelijkheden om een zittende, gekozen burgemeester wegens integriteitsproblemen uit zijn ambt te zetten

Indien de mogelijkheden tot toetsing van de integriteit van de burgemeester voorafgaand aan de verkiezing beperkt zijn, is het zaak voldoende mogelijkheden te hebben om bij gebleken problemen op het vlak van integriteit de burgemeester uit zijn ambt te ontzetten.

Gedacht kan worden aan een vorm van *impeachment*. *Impeachment* is een procedure waarbij de burgemeester uit zijn ambt kan worden gezet op basis van een limitatief aantal gronden die in de wet zijn vastgelegd. In paragraaf 4.6 is hier ook al aandacht aan geschonken.

Ook kan worden gedacht aan een bevoegdheid voor de raad de gekozen burgemeester met een gekwalificeerde (tweederde) meerderheid te ontslaan. De bevoegdheid tot ontslag zou een algemene bevoegdheid zijn die niet beperkt is tot limitatief in de wet omschreven gevallen. Ook die bevoegdheid wordt in paragraaf 4.6. besproken.

Voorts is in dit verband de mogelijkheid van een zogenaamde *recall*-procedure. De *recall*-procedure is te kenschetsen als een vertrouwensstemming onder de kiezers. Voor een beschrijving van dit algemene instrument, dat ook door de kiezers zou kunnen worden bij geëntameerd bij gebleken problemen op het vlak van de integriteit van de burgemeester, zij tevens verwezen naar paragraaf 4.6. van deze notitie.

7.6. Verboden handelingen

Ten aanzien van leden van gemeenteraden, wethouders, en burgemeesters bestaat thans een aparte regeling in de wet voor de zogenaamde *verboden handelingen*. Het betreft handelingen/werkzaamheden waarvan de wetgever heeft gemeend dat deze in beginsel niet zouden moeten worden verricht door deze volksvertegenwoordigers en bestuurders, vanwege mogelijke belangenverstrengeling. Zo mag een raadslid geen werk aannemen ten behoeve van de gemeente. Het verrichten van een verboden handeling door raadsleden leidt – in tegenstelling tot het bekleden van een onverenigbare functie – niet automatisch tot het verval van het raadslidmaatschap. Op het verrichten van verboden handelingen door de burgemeester staat nu geen specifieke sanctie. Wel kan zulks vanzelfsprekend aanleiding geven tot het opzeggen van het vertrouwen in de burgemeester, gevolgd door ontslag.

Het ligt in de rede om ook voor een gekozen burgemeester een regeling inzake verboden handelingen te treffen. Bezien zou moeten worden of de reikwijdte van de regeling uitgebreid zou moeten worden. Voorts zou de regeling moeten voorzien in een mogelijke sanctie.

7.7. Openbaarheid

Een belangrijk aspect dat hier niet onbesproken kan blijven, ligt in de openbaarheid van bepaalde aspecten van het functioneren van de burgemeester. Verplichte openbaarmaking van bij voorbeeld nevenfuncties kan een nuttig middel zijn ter bewaking van de integriteit van de burgemeester. Nog sterker dan bij de benoemde burgemeester zullen de (lokale) media burgemeesterskandidaten en verkozen burgemeesters op de voet volgen. Daarbij zullen allerlei kwesties die verband houden met de integriteit van de burgemeester aan de orde kunnen komen. Verplichte openbaarmaking van bijvoorbeeld nevenfuncties kan de rol die de media hier spelen vereenvoudigen en bovendien voor een zeker evenwicht zorgdragen.

Bezien moet worden in hoeverre openbaarheid ten aanzien van andere aspecten dan nevenfuncties aangewezen is.

7.8. Campagnefinanciering

In nauwe samenhang met het bovenstaande staat de vraag of het wenselijk is regels te stellen ten aanzien van de financiering van de campagnes van burgemeesterskandidaten. Daarbij zou gedacht kunnen worden aan de verplichting om giften van derden en sponsoring door derden openbaar te maken,

alsmede aan het stellen van beperkingen aan de mogelijkheid om giften te ontvangen dan wel aan het aan de campagne te besteden bedrag.

Er bestaan reeds voornemens om de regels ten aanzien van de financiering van politieke partijen aan te scherpen. De verkiezing van de burgemeester verschilt bovendien in zoverre van bestaande verkiezingen, dat het hier de verkiezing van een persoon in een eenhoofdig ambt betreft. Deze bijzondere positie en het belang van de integriteit vereisen mogelijk toegesneden regels omtrent de campagnefinanciering. In een later stadium zullen de diverse mogelijkheden moeten worden onderzocht en de voor- en nadelen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Ook de relatie met de algemene regels inzake financiering van politieke partijen zal hierbij worden betrokken.

7.9. Tussenbalans: nadruk op mechanismen voor repressief optreden

In een stelsel van een direct gekozen burgemeester kunnen wel waarborgen worden opgenomen om te verzekeren dat evidente gevallen van integriteitsschending kunnen worden aangepakt, maar de controle daarop van regeringswege is uit de aard der zaak veel beperkter dan bij een benoemde burgemeester. Dat is een gegeven dat moet worden geaccepteerd. Zaak is om mechanismen te ontwerpen die – als blijkt dat het echt misgaat – mogelijkheden tot ingrijpen bieden. Daarbij zal het accent noodzakelijkerwijs liggen op repressief optreden en niet op preventief optreden. Overigens blijkt uit de huidige praktijk dat controle vooraf niet in alle gevallen een garantie is voor succes.

8. Relatie met andere bestuurslagen

8.1. Beknopte kenschets huidige situatie

Was de burgemeester in de vorige eeuw nog (mede) te beschouwen als vertegenwoordiger van het centrale gezag, thans is dit niet langer het geval. De burgemeester is – in tegenstelling tot de commissaris van de Koning, die krachtens artikel 126 Grondwet kan worden belast met de uitvoering van de door de regering te geven ambtsinstructie – uitdrukkelijk niet (mede) te beschouwen als rijksorgaan. In artikel 125 Grondwet wordt de burgemeester dan ook uitsluitend als gemeentelijk orgaan genoemd.

Wel heeft de burgemeester een zogenaamde scharnierfunctie tussen de gemeente en de andere overheden.⁴⁷ De burgemeester heeft diverse taken waarin dit tot uitdrukking komt. Aan de burgemeester zijn in de eerste plaats taken toebedeeld die weliswaar op lokaal niveau moeten worden uitgeoefend, maar waaraan een zeker bovenlokaal belang wordt gehecht en waarbij afstemming met andere bestuurslagen van belang is. Het gaat hier met name om de taken van de burgemeester in de sfeer van openbare orde en veiligheid, rampenbestrijding en brandweer, alsmede de daarmee annexe bevoegdheid tot het geven van noodbevelen.

In de tweede plaats betreft het de functie die de burgemeester uitoefent in de sfeer van het toezicht. De burgemeester dient besluiten die naar zijn oordeel voor vernietiging in aanmerking komen, mede te delen aan de minister die het aangaat (artikel 273 Gemeentewet), opdat door de minister kan worden overwogen een voordracht tot schorsing en vernietiging van deze besluiten te doen.

Ook in andere opzichten komt de scharnierfunctie van de burgemeester tot uitdrukking. In het rapport van de commissie-Van Thijn wordt gewezen op de rol die burgemeesters veelal spelen in contacten met andere overheden en het bedrijfsleven, alsmede in de intergemeentelijke samenwerking. Ook de taken van de burgemeester als vertegenwoordiger van de gemeente in en buiten rechte (artikel 171, eerste lid, Gemeentewet), zijn algemene coördinerende rol (artikel 170, eerste lid, Gemeentewet) en zijn verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid (artikel 53a, eerste lid, Gemeentewet) moeten hier worden genoemd. De laatst genoemde verantwoordelijkheid is weliswaar primair gericht op de gang van zaken binnen de gemeente, maar is natuurlijk ook van belang met het oog op de verhouding tot andere overheden.

8.2. Beoordeling: model A

De invoering van de gekozen burgemeester in model A geeft geen aanleiding een wijziging van principiële aard aan te brengen in de scharnierfunctie van de burgemeester, zoals die tot uitdrukking komt in de zo-even beschreven taken en bevoegdheden van de burgemeester. Ook een gekozen burgemeester moet zeer

⁴⁷ Het begrip scharnierfunctie is ontleend aan het rapport van de commissie-Van Thijn, De burgemeester ontketend, kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 34-35, p. 28.

wel in staat geacht worden deze verantwoordelijkheden te dragen. Voor zover er problemen zouden rijzen, zijn er in de sfeer van het algemene toezicht op de gemeente voldoende instrumenten om in te grijpen. Hierbij kan worden gedacht aan de bestaande bevoegdheden van de commissaris van de Koning op het vlak van de openbare orde en veiligheid.

Wel zal ten aanzien van alle specifieke wettelijke taken van de burgemeester moeten worden nagegaan of wellicht aanpassing op onderdelen wenselijk is. Daartoe zullen in het kader van het wetsvoorstel tot invoering van de gekozen burgemeester alle wettelijke bevoegdheden van de burgemeester worden doorgelicht. De verwachting is echter thans dat deze doorlichting niet tot grote verschuivingen zal leiden.

Al met al is er in model A geen aanleiding wijziging te brengen in de scharnierfunctie van de burgemeester. Wel dient een doorlichting plaats te vinden van alle wettelijke bevoegdheden van de burgemeester, teneinde te bezien of aanpassing op onderdelen wenselijk is.

8.3. Beoordeling: model B

Ook bij de keuze voor model B zullen nagenoeg alle aspecten van de huidige scharnierfunctie van de burgemeester in stand kunnen blijven. Ook op het terrein van openbare orde en veiligheid bestaat geen aanleiding tot wijziging. In de vorige paragraaf is hierop al ingegaan.

Hetzelfde geldt voor de andere bevoegdheden en taken van de burgemeester, met uitzondering van de functie die de burgemeester thans vervult in het kader van het algemene, repressieve toezicht op het gemeentebestuur. Waar de burgemeester in model B zelf als eenhoofdig ambt de meeste bestuursbevoegdheden uitoefent, ligt het niet in de rede hem ook met de taak te belasten alle besluiten die naar zijn oordeel voor schorsing en vernietiging in aanmerking te komen, te melden aan de minister die het aangaat. Het is voorstelbaar deze bevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van besluiten van de raad te handhaven en ten aanzien van besluiten van de burgemeester neer te leggen bij een ander orgaan, bijvoorbeeld de raad.

Voorts zal bij een keuze voor model B de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de eenheid van het collegebeleid uit de aard der zaak een andere connotatie krijgen, omdat de bestuurlijke bevoegdheden aan de burgemeester zullen zijn toebedeeld.

Uit het voorgaande blijkt dat ook model B de scharnierfunctie van de burgemeester in beginsel kan worden gehandhaafd. Wel wordt de burgemeester ontheven van de taak die hij in het kader van schorsing en vernietiging van besluiten van het gemeentebestuur vervult, voor zover het zijn eigen besluiten betreft. Nader bezien zal worden bij welk orgaan deze taak zou moeten worden neergelegd.

9. Openbare orde en veiligheid

9.1. Algemeen

In het verleden is verzet tegen de figuur van de gekozen burgemeester frequent beargumenteerd onder verwijzing naar de rol die de burgemeester speelt op het terrein van openbare orde en veiligheid en als drager van het gezag over de politie. Tegenstanders van de figuur van de gekozen burgemeester leggen nadruk op het belang van politieke ongebondenheid en onafhankelijkheid van de burgemeester bij de keuze om ordebevoegdheden in te zetten, die doorgaans ruimte laten voor afwegingen. Voorstanders van de figuur van de gekozen burgemeester benadrukken het belang van rechtstreekse politieke legitimatie van de burgemeester en zien in diens taken en bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid geen overwegende bezwaren tegen invoering van de figuur van de gekozen burgemeester.

9.2. Het huidige wettelijk stelsel

Ingevolge artikel 172 van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde. Hij beschikt in dat verband over onder meer de bevoegdheid om een woning te sluiten (artikel 174a), de bevoegdheid om noodbevelen te geven (artikel 175) en de bevoegdheid om over te gaan tot bestuurlijke ophouding (artikel 176a). De burgemeester legt voor de uitoefening van deze bevoegdheden verantwoording af aan de gemeenteraad. Naast deze politieke controle is er rechterlijke controle.

De burgemeester heeft het opperbevel bij brand en bij andere ongevallen waarbij de brandweer een taak heeft (artikel 173). De burgemeester heeft voorts het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Degenen die aan de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval deelnemen (zoals brandweer, politie en geneeskundige hulpverleningsdiensten), staan onder zijn bevel (artikel 11 Wet rampen en zware ongevallen).

Tot slot is de burgemeester belast met gezag over de politie (artikel 12 Politiewet 1993). De burgemeesters van de zogenoemde centrumgemeenten zijn thans belast met het beheer van het regionale politiekorps (artikel 24 Politiewet 1993).

9.3. Andere Europese landen

Uit onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam, komt naar voren dat in de onderzochte Europese landen (België, Duitsland, Engeland en Spanje) op het gebied van openbare orde, politie en rampenbestrijding een verschillende invulling wordt gegeven aan de taken van de burgemeester. Er zijn gekozen burgemeesters die over minder bevoegdheden beschikken op deze terreinen (Engeland) dan zijn Nederlandse ambtsgenoot. In Duitsland en België is het omgekeerde het geval; daar beschikt de burgemeester over meer bevoegdheden op het vlak van de openbare orde en veiligheid dan zijn Nederlandse collega. Tevens is uit het onderzoek gebleken dat bij de in de

onderzochte landen gevoerde discussies over de wijziging van aanstellingswijze van de burgemeester (rechtstreeks gekozen door de bevolking dan wel gekozen door de gemeenteraad), de taken van de burgemeester op het gebied van openbare orde, politie en rampenbestrijding geen rol van betekenis hebben gespeeld.

9.4. De verantwoordelijkheden van de burgemeester

Met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de burgemeester op het terrein van de politie en op het terrein van de brandweer en de rampenbestrijding, kan het volgende worden opgemerkt.

Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester. De burgemeester kan de politie terzake aanwijzingen geven (artikel 12 Politiewet 1993). Daarover legt de burgemeester verantwoording af aan de gemeenteraad. De commissaris van de Koning heeft terzake een toezichthoudende taak: de commissaris van de Koning ziet toe dat de politie in zijn provincie haar taak de openbare orde te handhaven en hulp te verlenen naar behoren vervult (artikel 18 van de Politiewet 1993). De commissaris van de Koning kan de nodige aanwijzingen geven met betrekking tot het door de burgemeesters ter handhaving van de openbare orde te voeren beleid, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis is dan wel ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van zodanige ordeverstoring. Ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan in bijzondere omstandigheden aanwijzingen geven (artikel 16 van de Politiewet 1993). Mede gelet op de diverse vormen van toezicht (politiek, bestuurlijk, rechterlijk), kan daarom ook de gekozen burgemeester met het gezag over de politie zijn belast.

9.5. Het beheer van de politie

Op dit moment geldt op basis van de Politiewet 1993 dat de burgemeester van de zogenoemde centrumgemeente *qualitate qua* korpsbeheerder van het regionale politiekorps is. Gelet op de recent aangescherpte verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het beheer van de politie, is het van groot belang dat de bestaande wettelijke koppeling tussen het burgemeesterschap van de centrumgemeente en het korpsbeheerderschap komt te vervallen.

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 ('Bestel in balans')(kamerstukken II 2000-2001, 27 560, nr. 2), dat thans aanhangig is bij de Tweede Kamer, bevat onder meer het voorstel dat ertoe strekt de bestaande wettelijke koppeling te vervangen door de figuur van de benoemde korpsbeheerder: één van de burgemeesters in de regio wordt voor bepaalde tijd bij koninklijk besluit benoemd tot korpsbeheerder. Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel de positie van de raad versterkt. De raad krijgt namelijk een wettelijk inbrengrecht ten aanzien van de door het regionale college vast te stellen stukken ten behoeve van de beleids- en beheerscyclus van het regionale politiekorps.

9.6. De verhouding Rijk-regionale korpsen in het algemeen

Naast de invoering van de figuur van de gekozen burgemeester en het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 is de voortgang in de resultaatsafspraken die worden gemaakt met de politie een reden voor een nadere bezinning op de verhouding Rijk-korpsen.

9.7. Brandweer en rampenbestrijding

Zowel bij de bestrijding van een brand als bij een ramp of zwaar ongeval, heeft de burgemeester het opperbevel over de hulpverlening. De gemeenteraad stelt door middel van een brandbeveiligingsverordening regels vast omtrent het voorkomen, beperken en bestrijden van ongevallen bij brand. Ter voorbereiding op de bestrijding van rampen en zware ongevallen, wordt door de gemeenteraad een rampenplan vastgesteld en voor voorzienbare rampen en zware ongevallen binnen de gemeente stelt de burgemeester rampbestrijdingsplannen vast. Op de gemeentelijke planvorming wordt onder meer door de provincie toezicht gehouden.

De burgemeester legt over het door hem gevoerde opperbevel (achteraf) verantwoording af aan de gemeenteraad. Tijdens de rampbestrijding kan de commissaris van de Koning aan de burgemeester aanwijzingen geven indien een ramp of een zwaar ongeval meer dan plaatselijke betekenis heeft (artikel 12 Wrzo). Alsdan kan de commissaris in de operationele leiding van de bestrijding van de ramp of het zwaar ongeval voorzien. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan op zijn beurt aanwijzingen aan de commissaris van de Koning geven (artikel 13 Wrzo).

De wetgeving op het terrein van de voorbereiding van de rampenbestrijding is in ontwikkeling. Op 24 oktober j.l. is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel kwaliteitsbevordering rampenbestrijding (kamerstukken II 2002-2003, 28 644, nr. 2) aangeboden. In dit wetsvoorstel wordt het planvormingsstelsel alsmede het toezicht daarop transparanter, versterkt en uitgebreid. Zo dienen de gemeentelijke rampen- en rampbestrijdingsplannen ten minste eenmaal per vier jaren te worden geactualiseerd en dienen deze te zijn gebaseerd op een risico-inventarisatie en – analyse.

In het kader van de dualisering van het gemeentebestuur zal het rampenplan in plaats van door de raad zoals thans nog het geval is, na de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding worden vastgesteld door het college van b. en w. Het college legt hierover verantwoording af aan de raad. Daarnaast wordt een regionaal multidisciplinair beheersplan, waarin de na te streven (operationele) inzet van de regionale hulpverleningsdiensten wordt beschreven, en worden de monodisciplinaire organisatieplannen geïntroduceerd. Ook deze plannen dienen ten minste eenmaal in de vier jaar te worden geactualiseerd. Zowel het bestuur van de regionale brandweer als de commissaris van de Koning rapporteren jaarlijks over de stand van zaken ten aanzien van de organisatie van de rampenbestrijding in de regio respectievelijk de provincie.

In een tweetal inventariserende onderzoeken is gekeken naar de positie van de bestuurslagen in enkele Europese lidstaten in relatie tot de rampenbestrijding. Het gaat dan om een vergelijkend onderzoek van de Rechtenfaculteit van de Universiteit van Maastricht naar de organisatie van de rampenbestrijding in Duitsland, België en Nederland. Daarnaast bestaat er een "Vademecum of civil protection in the European Union" van de Europese commissie.

In Nederland, België, Italië en Spanje, heeft de burgemeester coördinerende taken bij de (voorbereiding van de) rampenbestrijding. In Griekenland heeft de "prefect" beperkte taken. Daar waar de lokale autoriteiten geen taken hebben bij de rampenbestrijding, heeft dit met name te maken met de schaalgrootte van de lokale overheden en de aanwezigheid van tussenbestuurslagen zoals de Duitse *Kreis* (qua grootte vergelijkbaar met een regio in Nederland, echter in Duitsland is de *Kreis* een zelfstandige bestuurslaag).

In Spanje wordt de burgemeester (in gemeenten van enige omvang) door de gemeenteraad benoemd (in kleine gemeenten rechtstreeks door de kiezer). In België wordt hij op voordracht van de gemeenteraad benoemd, waarbij de voordracht altijd wordt gevolgd. Van een gekozen burgemeester met wettelijke bevoegdheden op het terrein van de rampenbestrijding is binnen Europa geen sprake. Wel kennen we voorbeelden waar de burgemeester deze taken heeft, terwijl hij door de (gemeente)raad wordt benoemd.

Uit de beschikbare gegevens kan niet worden afgeleid dat de aanstellingswijze van de burgemeester leidend is geweest bij de toedeling van bevoegdheden ten aanzien van de rampenbestrijding. Veel eerder bestaat de indruk dat een en ander in hoge mate samenhangt met de algemene bevoegdheidsverdeling over de verschillende beschikbare bestuurslagen in een land.

9.8. Tussenbalans: directe verkiezingen geen reden voor verandering op het vlak van de bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid

Al met al is er op voorhand geen reden om als gevolg van de invoering van de direct gekozen burgemeester verandering aan te brengen in diens bevoegdheden op het vlak van de openbare orde en veiligheid en de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend. In het kader van de verdere beleidsontwikkeling dient zijn positie op dit vlak nog eens voorwerp van een nadere studie te zijn.

Mede gelet op de aanwezigheid van een aantal vormen van toezicht (politiek, bestuurlijk en rechterlijk) kan ook de direct gekozen burgemeester met het gezag over de politie worden belast. Ten aanzien van het beheer van de politie is het thans aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 van belang. Dit voorstel strekt ertoe dat één van de burgemeesters in de regio bij koninklijk besluit tot korpsbeheerder wordt benoemd.

De uitoefening van het opperbevel van de burgemeester over de bestrijding van brand, rampen en zware ongevallen vindt plaats in een context van *checks and*

balances. Enerzijds is de totstandkoming van de rampen- en rampenbestijdingsplannen een formele bevoegdheid van het gehele college, waarover verantwoording wordt afgelegd aan de raad, terwijl, anderzijds de uitoefening van het bedoelde opperbevel als zodanig geschiedt binnen een stelsel van toezicht en controle. In dit licht valt niet in te zien waarom niet ook de direct gekozen burgemeester met dit opperbevel kan worden belast.

10. Andere aspecten en facetten van de invoering van de direct gekozen burgemeester

Rechtspositie

Invoering van de direct gekozen burgemeester heeft ook consequenties voor de rechtspositie van deze ambtsdrager. De rechtspositionele regelingen dienen te worden toegesneden op die van een van een (gekozen) politieke ambtsdrager. Gedacht dient daarbij te worden aan onder meer de pensioen- en wachtgeldregelingen. De benodigde aanpassingen zullen in het kader van de verdere beleidsontwikkeling in kaart worden gebracht.

Overgangsvraagstuk

Het ligt in de rede dat aan de burgemeesters aan wie als gevolg van de invoering van de nieuwe wet ontslag wordt verleend, een rechtspositioneel vangnet ter beschikking wordt gesteld, vergelijkbaar met het huidige sociaal beleidskader voor burgemeesters die als gevolg van gemeentelijke herindeling overtollig zijn. Daarbij kan ook worden gedacht aan het aanbieden van loopbaaninstrumenten met als doel de terugkeer in een andere functie te stimuleren.

Overigens mag worden aangenomen dat een deel van de zittende burgemeesters zich verkiesbaar zal stellen voor het ambt. Hoeveel burgemeesters uiteindelijk zullen worden gekozen en dus geen beroep op het vangnet zullen doen, is in deze fase moeilijk in te schatten.

In de aanloop naar de burgemeesterverkiezingen zullen op enig moment de vacant geworden burgemeestersposten niet meer worden opengesteld. Dat heeft als consequentie dat tot aan de invoering van het nieuwe stelsel er een beroep moet worden gedaan op waarnemers ten einde de bestuurlijke continuïteit in deze gemeenten te kunnen waarborgen.

De invoeringsimpuls

Met de invoering van de direct gekozen burgemeester is er sprake van een ingrijpende stelselwijziging met grote effecten op de inrichting en werkwijze van het lokale bestuur. Om een succesvolle invoering te realiseren – formeel krijgt die pas haar beslag met de formele inwerking treden van het nieuwe wettelijk stelsel – zullen er vanaf nu gedurende de komende jaren de nodige inspanningen nodig zijn.

Ook na de formele invoering zal de implementatie in de dagelijkse gemeentelijke praktijk aandacht blijven vragen. De ervaringen tot nog toe met een vergelijkbaar project als de dualisering tonen namelijk aan dat de behoefte aan informatie, uitwisseling van ervaringen en ondersteuning na invoering niet af zullen nemen. Bestuur en ambtelijk apparaat van de gemeente moeten zich immers aan de nieuwe verhoudingen aanpassen. Deze culturomslag vraagt om goede begeleiding. Het voornemen bestaat om deze begeleiding te organiseren in de vorm van een invoeringsimpuls.

Centraal in de invoeringsimpuls staat de bewustwording bij alle betrokkenen te stimuleren van de effecten van de invoering onder de burgers en de direct betrokkenen en waar nodig te faciliteren. Dat begint bij het verstrekken van adequate informatie aan de verschillende doelgroepen tot aan het tijdstip van de formele invoering en loopt via ondersteuning bij die invoering door het beschikbaar stellen van handreikingen tot het inrichten van een kennisnet over de effecten van de invoering. Doelgroepen van de invoeringsimpuls zijn:

- de burgers;
- de mogelijke kandidaten voor het gekozen burgemeesterambt (waaronder de huidige burgemeesters);
- de wethouders;
- de raadsleden;
- de gemeentesecretarissen, de raadsgroffiers en de andere gemeente-ambtenaren;
- het OOV-veld (politie, openbaar ministerie);
- de landelijke en lokale politieke partijen en hun eventuele opleidingsinstituten.

Een nadere uitwerking van de activiteiten en instrumenten die aan de onderscheiden doelgroepen beschikbaar worden gesteld, wordt thans ambteliijk voorbereid.

11. Conclusies

1. In het voorgaande zijn de staatsrechtelijke mogelijkheden en de bestuurlijke consequenties geschetst van de invoering van de direct gekozen burgemeester conform twee modellen (model A en model B). Daarnaast zijn twee alternatieve modellen, de door de Kroon benoemde en de door de raad gekozen burgemeester, aangeduid.

2. De kernelementen van de modellen A en B zijn in het onderstaande schema weergegeven:

Model A	Model B
Invoering is mogelijk na herziening van artikel 131 GW.	Invoering vergt een aanvullende herziening van de Grondwet. Het betreft hierbij <i>in ieder geval</i> de artikelen 125, eerste lid (hoofdschap), 125, tweede lid (collegiaal bestuur) en 125, derde lid (raadsvoorzitterschap)
De burgemeester draagt de wethouderskandidaten bij de raad voor voor benoeming. Hij kan wethouders voordragen voor ontslag.	De burgemeester benoemt en ontslaat de wethouders zonder formele medezeggenschap van de raad
De zeggenschap van de burgemeester over de inhoud van het collegeprogramma wordt vergroot.	Het verkiezingsprogramma van de burgemeester is bepalend voor het te voeren bestuur.
De positie van de burgemeester ten aanzien van het door het college te voeren bestuur wordt versterkt.	Het collegiaal bestuur wordt vervangen door een eenhoofdige executieve.
Het hoofdschap van de raad blijft in stand.	Het hoofdschap van de raad wordt afgeschaft.

3. De grondwetsherziening die noodzakelijk is voor de realisatie van model B *kan* naast de al in het bovenstaande schema genoemde elementen ook nog de volgende, grondwetsherziening vergende, elementen bevatten:

- gezamenlijke uitoefening van de verordenende bevoegdheid door de burgemeester en de raad;
- invoering van het recht van de burgemeester de raad tussentijds te ontbinden.

4a. In model A wordt niet voorzien in een bevoegdheid voor de burgemeester tot ontbinding van de raad en ook niet in een bevoegdheid voor de raad om de burgemeester wegens vertrouwensverlies te ontslaan.

4b. Voor model B wordt de introductie van een bevoegdheid voor de raad tot ontslag van de burgemeester wegens vertrouwensverlies, gekoppeld aan een

automatische ontbinding van de raad, onderzocht.⁴⁸ Ook wordt voor model B de mogelijkheid van een vertrouwensstemming onder de kiezers (*recall*) onderzocht, alsmede de mogelijkheid van het toekennen van (wederzijdse) vetorechten.

4c. Voor zowel model A als model B wordt in ieder geval gekozen voor de mogelijkheid om de burgemeester op grond van limitatief in de wet omschreven gevallen – samenhangend met integriteitsschending - uit zijn ambt te ontsetten (*impeachment*).

5. Burgemeesters dienen met een absolute meerderheid te worden gekozen. Indien geen van de kandidaten deze meerderheid behaalt, wordt een tweede ronde gehouden.

6. Het passief kiesrecht voor burgemeestersverkiezingen is gelijk aan dat voor de Tweede-Kamerverkiezingen, hetgeen inhoudt dat het bezit van de Nederlandse nationaliteit een vereiste is. De uitoefening van de burgemeesterlijke bevoegdheden op het vlak van de openbare orde en veiligheid legitimeert dit vereiste. Het actief kiesrecht voor burgemeestersverkiezingen is gelijk aan dat voor de raadsverkiezingen.

7. Burgemeesters worden voor vier jaar gekozen. Op die manier worden de kiezers in de gelegenheid gesteld tijdig een oordeel te vellen over het gevoerde bestuur, terwijl aan de andere kant de gekozen burgemeester voldoende tijd heeft eigen beleid te ontwikkelen.

8. In model A vinden de burgemeestersverkiezingen gelijktijdig plaats met de raadsverkiezingen. Aldus wordt de kans op *cohabitation* verkleind.

9. De voor de relatie van de gemeente met andere bestuurslagen kenmerkende zg. scharnierfunctie van de burgemeester kan ook bij directe verkiezing van deze ambtsdrager in stand blijven. Bij invoering van model B dient de burgemeester echter te worden ontheven van zijn taak op het vlak van de schorsing en vernietiging van besluiten van het gemeentebestuur. Nader bezien moet worden welk orgaan deze taak dan overneemt.

10. Er is geen reden om als gevolg van de invoering van de direct gekozen burgemeester verandering aan te brengen in diens bevoegdheden op het vlak van de openbare orde en veiligheid en de wijze waarop deze bevoegdheden worden uitgeoefend.

11a. Mechanismen ter waarborging van de integriteit van de burgemeester zijn vooral van repressieve aard. In elk model dient te worden voorzien in de mogelijkheid van ontzetting uit het ambt op grond van een limitatief in de wet op te nemen aantal feiten (*impeachment*). Ook is het te overwegen om de ook voor de gekozen burgemeester te treffen regeling inzake verboden handelingen uit te breiden ten opzichte van de bestaande regeling.

⁴⁸ De burgemeester kan op deze manier vroegtijdige raadsontbinding bewerkstellingen door zelf ontslag te nemen.

11b. Formele mechanismen op dit vlak in de fase van kandidaatstelling en verkiezing staan al gauw op gespannen voet met het wezen van algemeen passief kiesrecht. Wel wordt onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om aan de kandidaatstelling als burgemeester nadere objectieveerbare eisen te verbinden, zoals de eis dat men in het verleden niet veroordeeld is voor (specifiek aangewezen) strafbare feiten.

11c. De mogelijkheid van verplichte openbaarmaking van bepaalde aspecten van het functioneren van de burgemeester, waaronder nevenfuncties, wordt nader onderzocht. Ook de wenselijkheid van regels inzake campagnefinanciering wordt nader onderzocht.

12. De rechtspositie van de direct gekozen burgemeester moet worden toegesneden op de aan de nieuwe aanstellingswijze en functie-inhoud inherente kenmerken van het ambt.

13. Aan de op het tijdstip van invoering van het nieuwe stelsel zittende burgemeesters wordt alsdan van rechtswege ontslag verleend.

14. De eventuele invoering van de direct gekozen burgemeester dient vanwege de grote effecten op de werkwijze van het lokaal bestuur zorgvuldig te worden voorbereid. Wil er op termijn sprake zijn van een succesvolle invoering dan zullen er de komende jaren de nodige inspanningen moeten worden verricht. Nader bezien zal moeten worden welke activiteiten en instrumenten aan de verschillende doelgroepen in het kader van een op te zetten invoeringsimpuls ter beschikking worden gesteld.

Algemene Verzendlijst Verkennende notitie invoering direct gekozen burgemeester

De Burgemeesters

De Colleges van Burgemeester en Wethouders

De Gemeenteraden

De Commissarissen van de Koningin

De Colleges van Gedeputeerde Staten

De Provinciale Staten

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters

De Vereniging van Gemeentesecretarissen

De Vereniging van Griffiers i.o.

De Raad voor het Openbaar Bestuur

De Kiesraad

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Het Inter Provinciaal Overleg

Het Korpsbeheerdersberaad

De Raad voor Hoofdcommissarissen

De politieke partijen

Deelnemers expertmeetings

