



Majesteitelijk en magistratelijk

De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt

ONDERZOEKSRAPPORT

20/03/2014

dr. Niels Karsten MA

dr. Linze Schaap

prof. dr. Frank Hendriks

Sabine van Zuydam MSc

dr. Gert-Jan Leenknecht

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

DEMOS - Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Veiligheid en Justitie. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van de standpunten van de ministeries.

Samenvatting

Het Nederlandse burgemeestersambt is de laatste decennia wezenlijk veranderd. Ontwikkelingen in de maatschappelijke, bestuurlijke en institutionele context waarin burgemeesters functioneren en in het ambt zelf, hebben niet alleen geleid tot een ander aanzien van het burgemeestersambt, maar ook tot nieuwe verwachtingen omtrent het ambt. In het licht van die veranderingen bestond behoefte aan kennisontwikkeling over de stand van het Nederlandse burgemeestersambt anno 2013. De Tilburgse School voor Politiek en Bestuur verzamelde daartoe in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Veiligheid en Justitie breed empirisch materiaal over Nederlandse burgemeesters en hun ambt. Hoofdvraag van het onderzoek luidde als volgt: *hoe is het burgemeestersambt anno 2013 eruit komen te zien?* Dit rapport geeft uitdrukkelijk geen advies over een gewenste toekomst van het ambt, maar biedt wel materiaal dat daarvoor als input kan dienen.

In dit onderzoek is gekozen voor een perspectief waarin de taken en rollen van burgemeesters en de opvattingen daarover centraal staan. De vraag welke functies de burgemeester als bestuurder vervult, vormt de leidraad voor de beschrijving van de ontwikkeling van het ambt, het feitelijk functioneren, de evaluatie van het ambt door burgemeesters en hun toekomstverwachtingen. Het onderzoek bestond uit vier delen: een literatuurverkenning en analyse van bestaand materiaal, een kwantitatief deel dataverzameling (enquête en agenda-analyse), een kwalitatief deel dataverzameling (interviews, focusgroepen en participerende observatie) en een analysedeel (inhoudsanalyse en *profiling*).

In het *Intermezzo* worden kerncijfers over de Nederlandse burgemeesters en hun ambt gepresenteerd.

Hoofdstuk 2 gaat in op het karakter van het Nederlandse burgemeestersambt. Dat blijkt hybride te zijn: het combineert taken en rollen van heel verschillende aard. Dat zien we terug in de tijdsbesteding van burgemeesters (gemiddeld 57,5 uur per week). De meeste tijd besteden burgemeesters aan het voorzitten van raad en college. Iets minder tijd, maar nog altijd meer dan 10%, gaat op aan het onderhouden van contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven, representatie van de gemeente, het uitvoering geven aan het veiligheidsbeleid, het uitvoering geven aan de overige delen van de burgemeestersportefeuille en aan activiteiten in het kader van intergemeentelijke samenwerking. Burgemeesters beschouwen het 'vertegenwoordigen van de gemeente' als hun belangrijkste taak in gemeentelijke beleidsprocessen.

Integriteit is voor burgemeesters bij uitstek de belangrijkste waarde in hun functioneren; dit onderstreept het belang van hun rol als integriteitsbewaker van het lokaal bestuur. Ook onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn voor burgemeesters van wezenlijk belang, evenals responsiviteit, zij het op afstand van integriteit. Partijpolitieke waarden komen wel in het functioneren van burgemeesters tot uitdrukking, maar burgemeesters dragen deze niet actief uit.

In *hoofdstuk 3* blijkt, dat burgemeesters zichzelf in relatie tot de samenleving vooral zien als burgervader, verbinder en vertegenwoordiger en veel minder als handhaver, visieontwikkelaar of ombudsman. Daar waar burgemeesters contact onderhouden met burgers en maatschappelijke organisaties, is het primaire doel daarvan het verkrijgen van inzicht in maatschappelijke problemen die spelen. Burgemeesters hebben daarbij een signalerende rol.

Als het om gezag gaat, blijkt dat burgemeesters dit in de eerste plaats menen te ontleen aan hun positie boven de partijen, gevolgd door hun herkenbaarheid voor partijen in de samenleving. Ook aan de manier waarop ze persoonlijk invulling geven aan hun ambt, ontleen ze gezag. Gezag ontleen ze, in eigen ervaring, vrijwel niet aan de aanstellingswijze.

Hoofdstuk 4 wijst uit, dat burgemeesters weinig ruimte voor inhoudelijke visievorming ervaren, maar dat ze daar ook weinig behoefte aan hebben. Inhoudelijke sturing buiten de eigen portefeuilles past wat hen betreft niet bij de aard van het ambt anno 2013, waarin de rol als procesbegeleider een veel belangrijkere plaats inneemt. Burgemeesters bewaken de kwaliteit van de besluitvorming en ze zijn de hoeders van het gemeentelijke 'goed bestuur' geworden. Bij de collegevorming is hun rol beperkt, al treedt 60% van de burgemeesters daarin op als adviseur.

In *hoofdstuk 5* staan de juridische aspecten van het ambt centraal. De rechtspositie van burgemeesters wordt besproken, en er wordt een overzicht gegeven van hun belangrijkste bevoegdheden. Burgemeesters hebben de laatste jaren nogal wat extra bevoegdheden gekregen. Bij een aantal daarvan plaatsen burgemeesters vraagtekens, op praktische en principiële gronden. De vraag rijst of burgemeesters, gegeven de aanzienlijke bevoegdheden, wel ruimte hebben die bevoegdheden te gebruiken, dan wel in een kwetsbare positie belanden door de politisering met betrekking tot het gebruik van die bevoegdheden. Tegelijkertijd ziet een meerderheid van de burgemeesters voldoende mogelijkheden om politie-inzet in de eigen gemeente te realiseren. De recente uitbreiding van de bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid vinden de meeste burgemeesters een goede ontwikkeling, en de meeste menen dat hun driehoeksoverleg goed functioneert. Zeer kritisch zijn burgemeesters eind 2013 over de nationale politie en de onduidelijkheid in de verantwoordelijkheden daarbij.

Hoofdstuk 6 gaat over de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester. Die aanstellingswijze is in de loop der jaren sluipenderwijs veranderd van een zuivere Kroonbenoeming in een complexe procedure waarin verschillende actoren een rol spelen met een *de facto* hoofdrol voor de raad. Het resultaat is een hybride stelsel en een toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de raad. De burgemeester is zowel een Kroonbenoemde, onafhankelijke functionaris met eigenstandige bevoegdheden, als een raadsafhankelijke, politiek gekozen functionaris. In dit hoofdstuk worden de juridische vormgeving van de aanstelling door de jaren heen en de opvattingen van burgemeesters zelf daarover besproken. Een korte vergelijking met het buitenland leert dat Nederland vrijwel uniek is met een zo hybride burgemeestersambt.

In *hoofdstuk 7* is een typologie ontwikkeld van rollen waarnaar Nederlandse burgemeesters neigen, waarbij de waarden benoemd worden die achter die rolopvattingen liggen. De uiteenlopende rollen komen in de kern neer op waken en binden; de achterliggende waarden zijn integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Burgemeesters zijn in hun rolopvattingen en waardenoriëntaties een nogal homogene groep bestuurders. Op basis van de dominante rolopvattingen en waarden is een basisprofiel van de Nederlandse burgemeester opgesteld; de rollen die daartoe behoren zijn voorzitter, verbinder, burgervader, vaandeldrager, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder-in-algemene-dienst. Binnen dat profiel kunnen burgemeesters accenten leggen. Naast het basisprofiel zijn vier aanvullende profielen gevonden: projecttrekker, visionair, gemeenschapsman/vrouw en regioburgemeester.

In *hoofdstuk 8* is vervolgens de blik verlegd naar toekomstverwachtingen en -inschattingen. Gevraagd naar de toekomst blijken burgemeesters betrekkelijk behoudend te zijn. Ze behouden het liefst de huidige Kroonbenoeming, dus met de grote rol van de gemeenteraad, en de burgemeester in zijn rol als eigenstandig en onpartijdig voorzitter van raad en college. Tegelijk verwachten ze dat de burgemeester in de toekomst feitelijk door de gemeenteraad gekozen zal worden. Het ambt staat voor ten minste vier uitdagingen: a) de borging van de positie van de burgemeester boven de partijen, die kwetsbaar is

geworden als gevolg van politisering van het ambt en de daarbij toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester van de gemeenteraad, b) het vinden van en omgaan met verbreding, in de zin dat de burgemeester steeds meer politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke partijen zal moeten betrekken bij de besluiten die hij neemt, c) het ontwikkelen van eigentijds leiderschap en nieuwe vormen van gezag, die de kwetsbaarheid van het gezag van de burgemeester kunnen ondervangen en die nodig zijn om te beantwoorden aan de maatschappelijke roep om leiderschap in een functie die zich institutioneel niet leent voor sterk leiderschap, en d) het borgen van de aantrekkelijkheid van het ambt, die is afgenomen door toenemende agressie en geweld tegen burgemeesters en ontwikkelingen in de rechtspositie van burgemeesters.

In *hoofdstuk 9*, tot slot, worden de volgende conclusies getrokken:

- a) Het burgemeesterscorps vormt een betrekkelijk homogene groep. Dat vraagt onder andere dat burgemeesters nadrukkelijk investeren in hun herkenbaarheid voor de samenleving, die een belangrijke gezagsbron vormt.
- b) Het burgemeestersambt staat onder druk als gevolg van toenemende agressie en geweld en grotere politiek-bestuurlijke kwetsbaarheid.
- c) Het burgemeestersambt is verregaand hybride: het combineert een onafhankelijke, apolitieke en eigenstandige symboolfunctie met een afhankelijke, politieke en collegiale bestuursfunctie. Het ambt neemt ook van oudsher bestaande majesteitelijke en hervonden magistratelijke karakteristieken in zich op.
- d) Het hybride karakter van het burgemeestersambt heeft zich het afgelopen decennium doorontwikkeld. Dat heeft de rekbaarheid van het burgemeestersambt verder versterkt, maar tegelijk zijn op een aantal punten ook de grenzen van de veerkracht in zicht.
- e) Het burgemeestersambt anno 2013 heeft een onderscheidend basisprofiel dat gekenmerkt wordt door onpartijdig waken en binden. Burgemeesters gelden als de hoeders van het gemeentelijke 'goed bestuur' en bekleden een unificerend ambt.
- f) Burgemeesters hebben aanzienlijke ruimte om zelf hun ambt invulling te geven en ontlene daaraan een deel van hun gezag. We zien daarbij zowel variatie binnen het basisprofiel, als aanvullingen op het basisprofiel. Vrijwel alle burgemeesters zijn voorzitter, verbinder, burgervader, vaandeldrager, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder-in-algemene-dienst, maar niet alle burgemeesters zijn projecttrekker, visionair, regioburgemeester, of gemeenschapsman/vrouw.
- g) Er is voor burgemeesters in algemene zin weinig ruimte om aan inhoudelijke visievorming te doen en om de integraliteit van beleid te bewaken. Burgemeesters hebben wel een algemene signalerende functie en doen aan visievorming op het terrein van openbare orde en veiligheid.
- h) In algemene zin beoordelen burgemeesters hun ambt in ruime meerderheid positief. Dit onderzoek relateert een aantal bestaande zorgen over het ambt. Op deelaspecten aangaande politisering, kwetsbaarheid, herbenoeming en een aantal gevolgen van de nationale politiek wordt het ambt negatief beoordeeld.
- i) Burgemeesters maken zich anno 2013 zorgen over de kwetsbaarheid van hun gezag en direct daaraan gerelateerd over de houdbaarheid van hun onafhankelijke positie boven de partijen.

Tevens is in het slothoofdstuk een aantal krachtlijnen en kwetsbaarheden geformuleerd. Krachtlijnen zijn het natuurlijke gezag van de burgemeester, zijn samenbindende rol in een verbrokkelde samenleving, het bewaken van de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de lokale besluitvorming, en zijn veerkracht. Kwetsbaarheden zijn de gegroeide en doorgroeiende afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad, zijn onzichtbare leiderschap, spanningen tussen rollen, en de complexe aanstellingswijze. Bij wijze van afsluiting wordt onderbouwd, dat discussies over de toekomst van het

ambt zich rekenschap moeten geven van de mate van samenhang tussen rollen en rolopvattingen van burgemeesters, de verwachtingen ten aanzien van de burgemeester en de institutionele kenmerken van het ambt.

Voorwoord

Het Nederlandse burgemeesterschap is in beweging; zowel de positie van de burgemeester, als de aanstellingswijze en de taken en bevoegdheden zijn al een aantal jaar aan verandering onderhevig. Ook de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke omgeving van burgemeesters verandert. Het is alleen al daarom een goede zaak kennis te verkrijgen over en onderzoek te doen naar die veranderingen en de wisselwerking ertussen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Veiligheid en Justitie hebben de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur opdracht gegeven dat onderzoek uit te voeren. Doel van het onderzoek was de staat van het ambt anno 2013 te beschrijven. Dit rapport vormt de weerslag van de bevindingen.

Het was een boeiend onderzoek. Deels omdat er tot nu toe niet veel systematisch verzamelde, empirische kennis over het burgemeestersambt beschikbaar was en we dus in hiaten konden voorzien. Deels ook omdat het burgemeesterschap een bijzonder ambt is in het Nederlandse openbaar bestuur: burgemeesters hebben een grote verscheidenheid aan functies die in het landsbestuur belegd zijn bij een veelheid aan functionarissen. Daarnaast geven burgemeesters ieder op hun eigen manier invulling aan hun uitdagende ambt.

We zijn de beide opdrachtgevers zeer erkentelijk voor het geschonken vertrouwen. Daarnaast gaat onze dank uit naar alle anderen die betrokken zijn geweest bij het onderzoek: de respondenten van de enquête voor de genomen tijd en moeite, de gesprekspartners voor hun open en rijke inbreng in de focusgroepen en de interviews, de gemeentesecretarissen die de conceptvragenlijst met ons besproken hebben, de burgemeesters en hun secretariaten die betrokken waren bij de agenda-analyse, de burgemeesters die bereid waren een onderzoeker een inkijk te geven in hun dagelijkse werkpraktijk en de leden van de Begeleidingscommissie. We zijn zeer veel dank verschuldigd aan de studentassistenten en (junior-)onderzoekers die ons op velerlei wijze behulpzaam zijn geweest: Andrea Frankowski, Charlotte Henst, Luc Janssen, Koen van der Krieken, Julien van Ostaaijen, Marieke van der Staak, Larissa Theuns en Pieter Tops.

We kunnen terugzien op een mooi onderzoeksproject en hopen dat dit rapport een bijdrage zal leveren aan een serieuze reflectie op het burgemeestersambt.

Tilburg, maart 2014

De auteurs

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord	7
Inhoudsopgave	9
1 Aanleiding en onderzoeksopzet	13
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	13
1.2 Karakter en opzet van het onderzoek	14
1.3 Opzet van het onderzoek	15
1.3.1 Literatuurverkenning en analyse bestaand materiaal	15
1.3.2 Dataverzameling - kwantitatief deel	16
1.3.3 Dataverzameling - kwalitatief deel	17
1.3.4 Analyse en verslaglegging	19
1.4 Opzet van het rapport	20
Intermezzo: basiskenmerken, feiten en cijfers	23
2 Een hybride ambt: taken en rollen van de burgemeester anno 2013	33
2.1 Een karakterisering van het ambt	34
2.2 Tijdsbesteding van burgemeesters	36
2.2.1 Absolute gerapporteerde tijdsbesteding van burgemeesters	37
2.2.2 Tijdsbesteding van burgemeesters naar taak	37
2.3 Taken van de burgemeester in gemeentelijke beleidsprocessen	40
2.4 Waarden in het functioneren van burgemeesters	41
2.4.1 Waarden van goed bestuur	41
2.4.2 Partijpolitieke waarden	43
2.5 De waarnemend burgemeester	44
2.6 Betekenis voor het ambt	45
3 Blijvend aanzien: de burgemeester en zijn maatschappelijke context	47
3.1 Veranderingen in de maatschappelijke context vanaf 2002	47
3.1.1 Symboolfunctie en identiteitsvorming	47
3.1.2 Roep om leiderschap	48
3.1.3 Betwist gezag	49
3.1.4 Vermaatschappelijking	49
3.1.5 Mediatisering	50
3.2 Burgemeesters en hun maatschappelijke context anno 2013	51
3.2.1 Rol van de burgemeester in de samenleving	51

3.2.2 Doelen in contacten burgemeester met burgers en maatschappelijke organisaties	56
3.2.3 Mondigheid en gezag	58
3.2.4 Media en sociale media.....	61
3.3 Betekenis voor het ambt.....	62
4 Groeiende kwetsbaarheid: de burgemeester en zijn bestuurlijke context.....	65
4.1 Veranderingen in de bestuurlijke context vanaf 2002	65
4.1.1 Leiderschap en afhankelijkheid	65
4.1.2 Veranderde institutionele positie van de burgemeester	66
4.1.3 Politisering en toegenomen kwetsbaarheid	66
4.1.4 Opschaling en regionalisering	66
4.2 Burgemeesters en hun bestuurlijke context anno 2013	67
4.2.1 Visievorming en leiderschap	67
4.2.2 Regionalisering	70
4.2.3 Voorzitterschap van raad en college	72
4.2.4 Verantwoording door de burgemeester	77
4.2.5 Inhoudelijke portefeuilles	79
4.2.6 Verkiezingen en coalitie- en collegevorming	82
4.2.7 Burgemeester en integriteit	85
4.2.8 Kwetsbaarheid.....	86
4.3 Betekenis voor het ambt	88
5 Meer bevoegdheden, meer afhankelijkheden: de burgemeester en zijn juridische context	91
5.1 Rechtspositie	91
5.1.1 Geldend recht.....	91
5.1.2 Actuele ontwikkelingen	92
5.1.3 Analyse en debat	93
5.2 Bevoegdheden van de burgemeester	94
5.2.1 Geldend recht.....	94
5.2.2 Actuele ontwikkelingen	95
5.2.3 Analyse en debat	99
5.3 Toekomstige aanpassingen	100
5.3.1 Actuele ontwikkelingen	100
5.3.2 Analyse en debat	102
5.4 Burgemeesters en anderen over veiligheid en politie	104
5.4.1 Lokale inbedding veiligheid	104
5.4.2 Oordeel over bevoegdheden en middelen	105

5.5 Overleggen op het terrein van openbare orde en veiligheid	109
5.5.1 Driehoeksoverleg	109
5.5.2 Bovenlokale veiligheid en Veiligheidsregio	110
5.6 Nationale politie	113
5.6.1 Ervaringen met en oordelen over de nationale politie	114
5.7 Betekenis voor het ambt	116
6 Benoemd, maar door wie? Over de ontwikkeling van de aanstellingswijze	117
6.1 Achtergronden en historische ontwikkelingen	117
6.2 Stand van zaken anno 2013: juridische vormgeving	119
6.3 Stand van zaken anno 2013: opvattingen van burgemeesters en anderen	119
6.3.1 De rol van de gemeenteraad	119
6.3.2 Rol van de commissaris van de Koning	121
6.3.3 Herbenoeming	121
6.4 Een blik vooruit: over de toekomst van de aanstellingswijze	122
6.4.1 Wetsvoorstellen	122
6.4.2 Lopende discussies	123
6.5 Betekenis voor het ambt	125
7 Hedendaagse patronen in het functioneren van burgemeesters	127
7.1 Plezier en werkdruk	127
7.2 Training en intervisie	127
7.3 Verregaand hybride, maar zijn er patronen?	129
7.3.1 Typologieën in de literatuur	130
7.3.2 Hoofdprofiel van het Nederlandse burgemeesterschap	131
7.3.3 Aanvullende profielen van het Nederlandse burgemeesterschap	134
7.4 Afsluiting	138
8 De toekomst van het ambt	139
8.1 Scenario's voor de toekomst	139
8.2 Toekomstverwachtingen en –wensen van burgemeesters	141
8.2.1 Toekomstige rol van de burgemeester in het lokaal bestuur	141
8.2.2 Toekomstige aanstellingswijze van de burgemeester	143
8.2.3 Behoudende burgemeesters	145
8.2.4 Samenspel tussen rol, rolopvatting en aanstellingswijze	145
8.3 Betekenis voor het ambt	146
8.3.1 Borging positie boven de partijen	146
8.3.2 Vinden van en omgaan met verbreding	147

8.3.3 Ontwikkelen van eigentijds leiderschap en nieuwe vormen van gezag.....	148
8.3.4 Borgen aantrekkelijkheid van het ambt	148
9 De Nederlandse burgemeester in beeld: centrale bevindingen en conclusies	151
9.1 Kerncijfers over het burgemeesterscorps en het burgemeestersambt	152
9.1.1 Kerncijfers over het corps: een homogene groep.....	152
9.1.2 Kerncijfers over het ambt: burgemeester onder druk	153
9.2 De ontwikkeling van het ambt: verdergaande hybridisering	153
9.3 De inrichting van het ambt: een basisprofiel met accenten	156
9.3.1 De kern van het ambt: onpartijdig waken en binden.....	156
9.3.2 Profielen van burgemeesters: accenten en aanvullende patronen	158
9.4 Het oordeel van burgemeesters over hun ambt: gerelativeerde zorgen, maar ook nieuwe	159
9.5 Krachtlijnen en kwetsbaarheden	160
9.5.1 Krachtlijnen	161
9.5.2 Kwetsbaarheden	161
9.6 Toekomst van het Nederlandse burgemeestersambt.....	162
Referenties	165

1 Aanleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het Nederlandse burgemeestersambt is de laatste decennia wezenlijk veranderd. Ontwikkelingen in de maatschappelijke, bestuurlijke en institutionele context waarin burgemeesters functioneren en in het ambt zelf, hebben niet alleen geleid tot een ander ambt, maar ook tot nieuwe verwachtingen ten aanzien daarvan. Zo is de burgemeester de laatste jaren afhankelijker geworden van de gemeenteraad als het gaat om benoeming en herbenoeming, zijn de bevoegdheden van de burgemeester ten aanzien van openbare orde en veiligheid uitgebreid, heeft het samenwerken en besturen op intergemeentelijk en regionaal niveau aan belang gewonnen en staat het gezag van publieke ambtsdragers toenemend onder druk.

Het burgemeestersambt heeft in die periode een grote veerkracht getoond: het heeft zich in hoge mate weten aan te passen aan de veranderende omstandigheden, geholpen door institutionele veranderingen, maar ook door de *coping mechanisms* die burgemeesters zelf hebben ontwikkeld (Karsten, Cachet & Schaap, 2013). Er zijn daardoor misschien geen ontwikkelingen die acuut aanleiding geven tot wezenlijke verandering van het ambt, maar een herijking van het ambt misstaat niet. Er liggen op dit moment namelijk al risico's in het ambt besloten die kunnen nopen tot maatregelen (Karsten *et al.*, 2013; zie ook Sackers, 2010b). Daarnaast verandert het karakter van het ambt als gevolg van tal van afzonderlijke maatregelen, met name op justitieel terrein. Ook missen maatschappelijke ontwikkelingen hun uitwerking op het ambt niet, en staat het ambt onder druk door veranderingen in de bestuurlijke omgeving en dan vooral politisering, meer fragmentatie en groeiend populisme in de lokale politiek. Verder is de aanstellingswijze in de loop van de tijd fundamenteel veranderd, zonder dat daaraan een strategische beslissing ten grondslag lag.

Ook al is een herijking van het burgemeestersambt zinvol, dat is niet het doel van dit rapport. Het biedt daar wel materiaal voor, waaraan het ontbrak in lopende discussies over de ontwikkeling van het ambt en de toekomst ervan. Of een herijking van het ambt noodzakelijk is, en welke kant die dan zou moeten opgaan, is uiteindelijk een politieke keuze. Maar een herijking kan niet plaatsvinden zonder gedegen en actuele kennis van het feitelijk functioneren van de burgemeester: hoe staat het ambt er op dit moment voor en is het, in het licht van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen te verwachten dat het ambt ook in de toekomst veerkracht kan tonen? Het antwoord op die vraag, gegeven op basis van een empirisch onderzoek naar het burgemeestersambt anno 2013, vormt de kern van het voorliggende rapport. Dat onderzoek was bedoeld om inzicht te geven in de ontwikkeling van het ambt van burgemeester sinds de dualisering in 2002 en in de staat van het ambt anno 2013. In dit rapport worden zowel de formele aspecten van het ambt als de beleving door burgemeesters zelf beschreven en geanalyseerd. Het onderzoek levert input voor visievorming en beleidsontwikkeling rond het burgemeestersambt.

De laatste jaren zijn verschillende onderzoeken naar burgemeesters gedaan en verschillende publicaties rond het ambt verschenen (zoals Korsten, Schoenmaker, Bouwmans & Resoort, 2012), en ook zijn er nog verschillende publicaties in de maak (zoals het 'Handboek burgemeester' onder redactie van Muller en De Vries, 2014). Maar die publicaties hebben over het algemeen een beschouwend karakter. Empirisch onderzoek naar het ambt is zeldzaam en beperkt zich vaak tot deelaspecten van het ambt. We weten vrijwel niet hoe de dagelijkse werkpraktijk van burgemeesters eruit ziet: wat ze doen, hoe ze tegen hun eigen ambt aankijken en wat hun opvattingen over de toekomst ervan zijn. Dergelijke kennis is echter onmisbaar voor een gedegen reflectie op het burgemeestersambt. In dit onderzoek is daarom veel aandacht besteed aan het verzamelen van empirisch materiaal over zoveel mogelijk relevante aspecten van het functioneren van Nederlandse burgemeesters.

Het doel van het onderzoek was - zoals gezegd - uitdrukkelijk niet om advies uit te brengen over het ambt of de toekomst ervan, maar wel om de empirische gegevens te verzamelen op basis waarvan betrokkenen zich een oordeel over het ambt en de gewenste ontwikkeling ervan kunnen vormen. De hoofdvraag van het onderzoek luidde als volgt:

Hoe is het burgemeestersambt anno 2013 eruit komen te zien?

Ten behoeve van de beantwoording van deze vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Hoe heeft het burgemeestersambt zich vanaf 2002 (d.w.z. de dualisering) ontwikkeld?*
2. *Wat zijn kerncijfers over het burgemeesterscorps en het burgemeestersambt?*
3. *Hoe richt de burgemeester anno 2013 de functie in?*
4. *Hoe beoordeelt de burgemeester anno 2013 de functie?*
5. *Welke typen burgemeesters zijn op basis van voorgaande deelvragen globaal te onderscheiden, en wat zijn de belangrijkste onderscheidende kenmerken van deze typen?*

1.2 Karakter en opzet van het onderzoek

Voordat we ingaan op de verschillende deelonderzoeken die zijn verricht, bespreken we eerst het karakter van het onderzoek. Het burgemeestersambt kan namelijk op veel manieren beschreven worden en vanuit heel verschillende perspectieven (bijvoorbeeld een primair juridisch perspectief, een cultureel perspectief, een organisatiekundig perspectief, een psychologisch perspectief, enz.). In dit onderzoek is gekozen voor een perspectief waarin de (mogelijke) taken en rollen van burgemeesters en de opvattingen daarover centraal staan. De leidende vraag daarbij is welke rollen de burgemeester als bestuurder in de gemeente speelt, wettelijk maar ook in de eigen ervaring. Die vraag vormt de leidraad voor de beschrijving van de ontwikkeling van het ambt, het feitelijk functioneren van de ambtsdragers, de evaluatie van het ambt door burgemeesters en hun toekomstverwachtingen.

Dit 'rollenperspectief' is zeer bruikbaar omdat aan de hand daarvan een analysekader kan worden ontwikkeld met ruimte voor de verschillende 'petten' die burgemeesters dragen, de verschillende contexten waarin zij opereren en de wisselwerking tussen de verwachtingen die anderen van de burgemeester hebben en voor het feitelijk functioneren van de burgemeester. Ook biedt het rollenperspectief bij uitstek ruimte voor interdisciplinariteit. We leggen ons niet enkel toe op de politiek-bestuurlijke rollen van burgemeesters, maar kijken ook naar hun wettelijke taken en verantwoordelijkheden en naar de sociaal-maatschappelijke aspecten van het ambt.

Het gekozen perspectief is niet alleen bruikbaar voor beschrijving en analyse, maar het biedt ook goede aanknopingspunten voor visieontwikkeling rond het burgemeestersambt. Want bij het invullen van de burgemeestersfunctie kunnen wezenlijke keuzes worden gemaakt, door burgemeesters zelf, maar ook door de wetgever en beleidsmakers, waardoor grote verschillen kunnen bestaan tussen de handelingen van burgemeesters. Er is niet één juiste invulling van het burgemeesterschap. Wel passen bepaalde invullingen van de burgemeestersfunctie beter bij de politiek-maatschappelijke waarden die aan het burgemeestersambt verwant zijn dan andere. De klassieke eigenstandigheid van de burgemeester geeft bijvoorbeeld bij uitstek uitdrukking aan zijn onafhankelijkheid en zijn rol als bestuurlijke proces- en kwaliteitsbewaker. De rol van de gemeenteraad bij de benoeming en het ontslag van de burgemeesters draagt - in potentie - bij aan responsiviteit van de burgemeestersfunctie. En zo geeft de bijzondere verantwoordelijkheid van de burgemeester voor lokaal integriteitsbeleid uitdrukking aan zijn rol in het stelsel van rechtsstatelijke *checks and balances*. Bepaalde invullingen van het ambt, of eisen vanuit de

omgeving, kunnen echter ook leiden tot schending van sommige waarden. Zo zou een grotere rol van de gemeenteraad bij (her)benoeming de onafhankelijkheid van de burgemeester in de weg kunnen staan.

Het burgemeestersambt is vaker beschreven vanuit dit rollenperspectief (o.a. Leach & Wilson, 2002; Goldsmith & Larsen, 2004; Cachet, Karsten & Schaap, 2009; Sackers, 2010b; Verheul & Schaap, 2010). Tegelijk ontbreekt het nog altijd aan een heldere typologie die alle relevante aspecten van het burgemeestersambt omvat en voldoende is toegespitst op de Nederlandse situatie. In de drie laatste hoofdstukken van deze rapportage gaan we daar uitgebreid op in en creëren we een dergelijke typologie, daarbij gebruik makend van bestaande (inter)nationale indelingen en, uiteraard, de bevindingen in dit rapport.

1.3 Opzet van het onderzoek

De gehanteerde meervoudige onderzoeksstrategie omvatte vier deelonderzoeken en een overkoepelend analysedeel:

- a. literatuurverkenning en analyse van bestaand materiaal, door middel van documentenanalyse (deelvragen 1 en 2);
- b. kwantitatief deel dataverzameling: enquête en agenda-analyse (deelvragen 3 en 4);
- c. kwalitatief deel dataverzameling: interviews, focusgroepen en participerende observatie (meeloopdagen) (deelvragen 3 en 4);
- d. analysedeel: inhoudsanalyse (deelvragen 3 en 4), *profiling* (deelvraag 5).

Hieronder lichten we de afzonderlijke onderzoeksmethoden toe.

1.3.1 Literatuurverkenning en analyse bestaand materiaal

In antwoord op de deelvragen 1 en 2 is een beperkte literatuurverkenning verricht naar de ontwikkeling van het ambt sinds 2002. Hiervoor zijn bestaande publicaties van het onderzoeksteam die zijn gebaseerd op eerdere verkenningen van het ambt aangevuld met beschouwingen die recenter verschenen zijn over het burgemeestersambt en met (deel)onderzoeken naar het ambt. De eerdere publicaties en latere beschouwingen zijn de literatuurbronnen voor de analyse van de staat van het ambt anno 2013 en van de weg daar naartoe.

In de hernieuwde beschrijving is aandacht geschonken aan aspecten van het ambt die tot nu toe minder aandacht kregen (of konden krijgen), zoals de veranderde rechtspositie en de opkomst van sociale media, en aan ontwikkelingen zoals de invoering van de nationale politie, nieuwe uitbreidingen van taken en bevoegdheden en veranderende schaalgrootte. Het resultaat van dit deel is een overzicht van de ontwikkeling van het burgemeestersambt in termen van de rollen die burgemeesters op verschillende taakgebieden vervullen, ingebed in een analyse van relevante, recente (d.w.z. sinds 2002) ontwikkelingen. Dit deel vormt als het ware de weerslag van een film over het Nederlandse burgemeestersambt tussen 2002 en 2013.

Ook is een 'foto' van het huidige burgemeesterscorps gemaakt. Dat is gebeurd met behulp van bestaand cijfermateriaal over burgemeesters. Er is steeds uitgegaan van de meest recente beschikbare cijfers. Waar relevant voor de latere analyse is ook de ontwikkeling over de jaren geschetst, zodat relevante ontwikkelingen in het ambt kunnen worden geduid. De focus ligt echter op de huidige situatie. Het resultaat van dit deelonderzoek is een hoofdzakelijk getalsmatige beschrijving van de samenstelling van het burgemeesterscorps, aangevuld met andere cijfers voor zover niet al besproken bij de ontwikkeling, en het vormt een antwoord op deelvraag 2.

1.3.2 Dataverzameling - kwantitatief deel

Het eerste deel van het antwoord op deelvragen 3 en 4 is gevonden aan de hand van de verzameling en analyse van kwantitatieve gegevens over het burgemeestersambt. Daarvoor zijn een enquête en een agenda-analyse uitgevoerd.

Enquête

Het antwoord op de deelvragen 3 en 4 is deels verkregen door middel van een digitale enquête onder alle burgemeesters (inclusief waarnemend burgemeesters) die op het moment van onderzoek actief waren. Zij zijn immers degenen die het 'burgemeesterschap anno 2013' zelf ervaren. Er is gekozen voor een digitale enquête in de verwachting dat dit de respons zou verhogen.

De vragenlijst bestond uit vijf onderdelen: een eerste deel over de invulling van het burgemeesterschap, een tweede deel dat betrekking had op de rol van de burgemeester in het gemeentebestuur, een derde deel dat burgemeesters bevroeg op hun rol in relatie tot de samenleving, een vierde deel over de burgemeester en openbare orde en veiligheid en een afsluitend deel waarin naar achtergrondkenmerken werd gevraagd. Er is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van meerkeuzevragen, of wanneer het gegevens op ordinaal meetniveau betrof, Likertschalen. De gegevens worden in dit rapport geaggregeerd weergegeven, waardoor de anonimiteit van de respondenten gewaarborgd blijft.

De vragenlijst is vastgesteld in overleg met de begeleidingscommissie. Bovendien is deze vooraf op kwaliteit en beantwoordbaarheid getoetst door middel van cognitieve interviews met drie gemeentesecretarissen; er is gekozen voor gemeentesecretarissen, omdat zij dicht bij de burgemeester staan en voldoende kennis hebben van het ambt, maar geen onderdeel uitmaken van de populatie. De vragenlijst is na afronding ervan uitgezet onder 405 Nederlandse burgemeesters. De uiteindelijke respons komt op 243 burgemeesters, ofwel precies 60% van de populatie. De bijgevoegde analyse van die respons (zie bijlage 4), laat zien dat de resultaten van de enquête representatief zijn voor de gehele populatie van burgemeesters voor geslacht, gemeentegrootte, aanstellingswijze (Kroonbenoemd dan wel waarnemend) en partijpolitieke achtergrond.

De verschillende antwoorden zijn door middel van statistische analyses gekoppeld aan demografische kenmerken en andere basisgegevens (zoals gemeentegrootte en politieke partij), zodat frequentieanalyses konden worden gemaakt. Ook zijn samenhangen tussen deze kenmerken en rolopvattingen, evaluaties van het ambt en toekomstverwachtingen onderzocht.

Verder is, voor zover mogelijk, een vergelijking gemaakt met de resultaten van de vragenlijst die in 1999 ten behoeve van de Commissie-Elzinga is uitgezet onder burgemeesters, zodat ook ontwikkelingen in het ambt konden worden geduid (zie ook SGB0, 1999; Bakker, Castenmiller & Smallenbroek, 2000). De ruwe data uit 1999 zijn ons ter beschikking gesteld door de Universiteit Twente.

Aan de vragen uit het onderzoek uit 1999 zijn vragen toegevoegd over de samenstelling van de portefeuille van de burgemeester, mogelijke rolconflicten, training en coaching, lokale beleidsruimte en decentralisatie, en toekomstverwachtingen ten aanzien van rollen en aanstellingswijze. Die aspecten, die naar onze mening wezenlijk zijn voor een gedegen beschrijving van het ambt, bleven in de eerdere enquête namelijk grotendeels buiten beschouwing.

Agenda-analyse

In een beschrijving van het burgemeestersambt mag niet een analyse ontbreken van de manier waarop burgemeesters hun tijd besteden. Helaas waren daarover weinig gegevens beschikbaar, en zeker geen actuele gegevens. Ten behoeve van de Commissie-Elzinga is in 1999 de relatieve tijdsbesteding van burgemeesters onderzocht (Bakker *et al.*, 2000; Berenschot, 2004), waarop we in dit onderzoek voortbouwen. Dat is echter niet voldoende. Anders dan voor België (Ackaert, 2006) waren er voor

Nederland verder nauwelijks actuele gegevens over de feitelijke tijdsbesteding beschikbaar. Voor zover beschikbaar ging het op collectief niveau om gegevens op een hoog abstractieniveau, en belangrijker: om in vragenlijsten gerapporteerde en niet om daadwerkelijke tijdsbesteding. Deze gegevens geven weinig inzicht in de daadwerkelijke uitoefening van het burgemeestersambt. Ze geven geen beeld hoe de werkweek van een burgemeester eruit ziet, en met wie een burgemeester op welke momenten waarover contact heeft.

Om zo goed mogelijk de feitelijke tijdsbesteding van burgemeesters in kaart te brengen omvatte ons onderzoek een analyse van de agenda's van burgemeesters. De digitale agenda's van 22 burgemeesters zijn opgevraagd en vervolgens geanalyseerd naar het voorbeeld van Matthaei (2009). Daarbij is geanalyseerd aan welke type activiteiten burgemeesters tijd besteden en met welke actoren ze daarbij contact hebben.

Dit deelonderzoek levert wezenlijk andere informatie op dan de tijdbestedingsvraag die in de enquête is opgenomen. De antwoorden op die enquêtevraag bieden representatieve informatie over de gerapporteerde tijdsbesteding van burgemeesters per type taak (gebruikmakend van de taken zoals die zijn onderscheiden door Klinkers en anderen (1982)). De agenda-analyse levert feitelijke informatie op over het type activiteiten dat burgemeesters verrichten en het type actoren dat daarbij betrokken is, voor zover opgenomen in hun agenda's. De resultaten hiervan zijn niet noodzakelijk representatief voor de populatie, maar geven wel uniek inzicht in hoe de agenda's van verschillende typen Nederlandse burgemeesters eruit zien.

Bijlage 4 bevat een onderzoeksverslag van de agenda-analyse.

1.3.3 Dataverzameling - kwalitatief deel

De in het kwantitatieve deel van het onderzoek verzamelde gegevens vroegen in een aantal gevallen om verdere verdieping. Het ging dan bijvoorbeeld om de manier waarop burgemeesters concreet uitdrukking gaven aan de rollen die zij ervoeren, hoe zij omgingen met eventuele spanningen tussen rollen, of en hoe zij tegenspraak organiseerden en wat de motivatie was achter positieve of negatieve oordelen en achter toekomstverwachtingen en -wensen. Vandaar dat we op drie manieren kwalitatieve gegevens verzameld hebben. Deze dienden ter verdieping en als illustratie bij de bespreking van de overige bevindingen uit de eerdere delen.

Interviews

Het eerste kwalitatieve deel van het onderzoek bestond uit 13 interviews met burgemeesters, één voormalig waarnemend burgemeester en een commissaris van de Koning¹, waarvan verwacht mocht worden dat ze met bijzondere kennis konden spreken over bepaalde aspecten van het ambt. Zij werden niet beschouwd als vertegenwoordigers van de totale burgemeesterspopulatie, dat wil zeggen als respondenten, maar als informanten die inzicht konden geven in hoe bepaalde omstandigheden en ontwikkelingen van invloed zijn op het ambt. De interviews zijn gehouden in de periode september 2013 tot en met januari 2014.

In de interviews zijn diverse thema's aan de orde gekomen, waaronder politiek-bestuurlijke verhoudingen, strategische visievorming, openbare orde en veiligheid, regionalisering, herindeling, maatschappelijk initiatief, identiteitsvorming, bestuurscultuur, partijlidmaatschap en het waarnemend burgemeesterschap. Per thema is, voor zover haalbaar, steeds gesproken met een burgemeester van een kleine gemeente en een burgemeester van een grote gemeente. Ook is rekening gehouden met de partijpolitieke achtergrond van de gespreksdeelnemers, de man-vrouwverhouding en de spreiding over

¹ Een andere dan die aan de focusgroepen deelnam.

het land. De thematische benadering heeft over het algemeen haar waarde bewezen, in die zin dat de gesprekken zich ook toespitsten op de vooraf vastgestelde thema's. Tegelijk kwamen in de gesprekken ook meer algemene reflecties op de ontwikkeling van het ambt aan de orde; ook die zijn benut.

Dit rapport bevat verschillende citaten uit interviews, waarbij de bandopnamen van de gesprekken zijn getranscribeerd. De citaten komen steeds hoofdzakelijk uit de gesprekken waar het betreffende thema aan de orde is geweest, omdat we de betreffende burgemeesters beschouwen als inhoudelijke experts. In een aantal gevallen zijn de citaten afkomstig uit andere gesprekken die in het kader van het project zijn gevoerd. We hebben citaten gebruikt die duiding geven aan de verschillende ervaringen en opvattingen van burgemeesters, zoals we die gedurende het onderzoek zijn tegengekomen. Gedurende het onderzoek zijn de achterliggende opvattingen op herkenbaarheid getoetst. Daar waar we wezenlijke inhoudelijke meningsverschillen constateren, geven we dat aan in het rapport. Het gaat bij citaten dus niet om de particuliere opvattingen van individuele burgemeesters. Tegelijk zijn de opvattingen niet noodzakelijk representatief voor de opvattingen van alle Nederlandse burgemeesters. Daar zijn de citaten, anders dan de enquêteresultaten, ook niet voor bedoeld: ze dienen als inhoudelijke uitleg en/of onderbouwing.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de gespreksthema's en de gesprekspartners.

Focusgroepen

Voor het verkrijgen van een compleet beeld van het burgemeestersambt volstaan individuele gesprekken niet. Het burgemeesterscorps en het ambt zelf zijn veelzijdig en divers. Niet alle burgemeesters komen in diezelfde mate met de verschillende aspecten van het ambt in aanraking (o.a. veiligheidsregio, intergemeentelijke samenwerking, mediatisering, populisme). Bovendien verschillen de ervaringen van burgemeesters heel sterk. De één ervaart bijvoorbeeld een grotere spanning tussen lokale en regionale verantwoordelijkheden dan de ander. Ervaringen uit eerdere projecten leerden ons dat het een grote meerwaarde heeft dergelijke opvattingen aan elkaar te spiegelen in een gesprek tussen burgemeesters onderling.

Daarom zijn drie focusgroepen georganiseerd met burgemeesters; de groepen zijn elk één keer bijeengekomen. De drie gesprekken volgden de logica van het onderzoek. In één gesprek stonden de ontwikkelingen in het ambt sinds 2002 en de samenstelling van het burgemeesterscorps centraal. De tweede focusgroep besprak de ervaren taken en rollen van burgemeesters, evenals de feitelijke uitoefening daarvan. In de derde groep kwamen de evaluatie van het ambt door burgemeesters en de toekomstverwachtingen aan de orde. De gesprekken dienden ter reflectie op de bevindingen en moesten er zorg voor dragen dat het uiteindelijke rapport door burgemeesters werd herkend. Ook dienden de gesprekken als bron voor de analyse van de samenhang tussen de context waarin het burgemeestersambt zich bevindt en de verwachtingen ten aanzien van burgemeesters in termen van rollen, en ter verfijning van de eerder gepresenteerde typologie.

De deelname van burgemeesters aan de focusgroepen stond vrij. Burgemeesters zijn uitgenodigd via de vragenlijst en de website van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Daarnaast is een aantal personen in het bijzonder uitgenodigd omdat zij ons in eerdere onderzoeken positief waren opgevallen wat betreft hun vermogen te reflecteren op het ambt. In aanloop naar de gesprekken zijn alle burgemeesters die via de vragenlijst interesse hadden getoond persoonlijk gebeld. In totaal namen 24 burgemeesters deel aan de gesprekken. Het overzichtelijke aantal deelnemers is de kwaliteit van de gesprekken wat de onderzoekers betreft overigens ten goede gekomen.

Elk van de gesprekken werd gevoerd door een notitie van de onderzoekers, waarin voorlopige bevindingen en mogelijke conclusies daaruit werden gepresenteerd, en een korte mondelinge toelichting daarop. De gespreksnotities zijn steeds een week van te voren toegestuurd aan de deelnemers. Bij elk

gesprek waren twee onderzoekers aanwezig. De verslagen van de gesprekken zijn ter controle op feitelijke juistheid en herkenbaarheid voorgelegd aan de deelnemers. Dat heeft geleid tot een klein aantal wijzigingen. Vervolgens zijn de verslagen openbaar gemaakt; uitspraken werden geanonimiseerd.

Verder is een focusgroep georganiseerd waarvoor vertegenwoordigingen van raadsleden, wethouders, gemeentesecretarissen, griffiers, VNG, OM en politie waren uitgenodigd (voor zover van toepassing via hun verenigingen). Ook hun reflecties op het burgemeestersambt, in het bijzonder de verhouding tussen de burgemeester en raad en college, achtten wij wezenlijk voor een gedegen analyse van het burgemeestersambt. Niet alle vertegenwoordigingen konden aanwezig zijn. Diegenen die zich afgemeld hadden, hebben het conceptverslag toegestuurd gekregen met het verzoek dat desgewenst aan te vullen met eigen inzichten en ervaringen.

Bijlage 6 bevat de voorbereidende gespreksnotities en de gespreksverslagen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de gespreksdeelnemers.

Participerende observatie

In verdere aanvulling op het kwalitatieve deel van het onderzoek heeft één van de onderzoekers een aantal dagen meegelopen met enkele burgemeesters die daartoe bereid waren gevonden. Het doel van deze observatie was het verder verdiepen van de overige bevindingen. Niet alleen konden gebeurtenissen uit deze dagen dienen ter onderbouwing van andere bevindingen, gedurende de observatieperiode kon ook in meer detail met burgemeesters worden gesproken over hun motieven en oordelen over het ambt en hun overwegingen om voor een bepaalde rol te kiezen en om daar op een bepaalde manier invulling aan te geven. Dat was des te meer het geval omdat de meeloopdagen een-op-eengesprekken tussen onderzoeker en burgemeester omvatten. Verder hebben vier onderzoekers gedurende de onderzoeksperiode deelgenomen aan bijeenkomsten die in het teken stonden van het burgemeestersambt (een overzicht is opgenomen in bijlage 2).

1.3.4 Analyse en verslaglegging

In de vierde fase van het onderzoek zijn de verzamelde data geanalyseerd. De twee onderdelen daarvan bespreken we hieronder.

Inhoudsanalyse

In de eerste fase van het laatste deel van het onderzoek zijn de bevindingen die het onderzoek voortbracht inhoudelijk geanalyseerd, primair vanuit het rollenperspectief. Daarbij stonden de vragen centraal a) hoe de rol van de burgemeester zich sinds 2002 heeft ontwikkeld, b) wat de huidige rollen van burgemeesters zijn en hoe zij daar invulling aan geven, c) hoe burgemeesters hun rol als lokale bestuurder evalueren en d) hoe burgemeesters over hun toekomstige rol denken. Er is hier aan patroonherkenning gedaan in de zin dat geanalyseerd is wat, in de ervaring van burgemeesters, de meest relevante aspecten van het ambt zijn, nu en in de toekomst, hoe die gestalte krijgen en welke spanningen zich eventueel voordoen. Daarbij zijn roloppvattingen afgezet tegen die aspecten van het ambt die blijkens het onderzoek en in de ervaring van burgemeesters het meest relevant zijn in relatie tot roloppvatting.

Onderzocht is welke roloppvattingen en -oriëntaties de verschillende Nederlandse burgemeesters hebben, wat de achtergronden daarvan zijn (wettelijk, politiek-bestuurlijk en sociaal-maatschappelijk), hoeveel ruimte burgemeesters hebben om hun eigen ambt vorm en inhoud te geven, en welke rol het beste past in welke context. Dit deel van de analyse bevat de kern van de beschrijving van het burgemeestersambt, die het primaire doel van het onderzoek was. In de analyse is ook verbinding gelegd tussen de twee deelstudies, de 'film' en de 'foto', dus met a) de ontwikkeling van het ambt, vooral gericht

op de context waarin het ambt zich bevindt en b) de invulling die het ambt krijgt, vooral gericht op de persoon van de burgemeester en zijn rollen. We zijn daarbij bijvoorbeeld nagegaan of bij veranderingen in de context bepaalde rollen beter passen dan andere, en of bepaalde rolopvattingen schuren op de context. Daarbij kwamen vragen aan de orde als: hoeveel ruimte hebben burgemeesters om inhoud te geven aan hun ambt, leiden de ontwikkelingen in het wettelijk kader en het takenpakket en de veranderingen in de aanstellingswijze sinds de dualisering tot bepaalde rollen of maakt de dualisering bepaalde rollen juist problematisch? Hoe verhouden de ontwikkeling en de staat van het burgemeestersambt zich tot de toekomstverwachtingen van burgemeesters? Deze verbinding is deels theoriegestuurd, maar is in dit onderzoek vooral gevoed door empirische gegevens en reflectie van burgemeesters daarop, uit bijvoorbeeld de focusgroepen.

Profiling

Vanuit de voorgaande analyse zijn profielschetsen van burgemeesters afgeleid. Bij het formuleren van de profielen hebben we ons primair gebaseerd op de bevindingen van dit onderzoek, maar hebben we ook inspiratie gezocht bij de stijlen voor burgemeesters (o.a. Korsten *et al.*, 2012) en andere bestuurders, zoals voor wethouders (Schouw & Tops, 1998) en voor raadsleden (Tops & Zouridis, 2002). Ook in het buitenland zijn typologieën van burgemeesters te vinden die ter inspiratie dienden voor een nieuwe typologie van de Nederlandse burgemeester in de 21e eeuw (dikwijls vermengen deze internationale typologieën overigens rollen, aanstellingswijze en machtspositie, waardoor ze minder geschikt zijn). Uit buitenlandse typologieën kunnen we leren hoe contextgebonden typologieën kunnen zijn. In België zijn bijvoorbeeld de rol van vertrouwenspersoon en beleidsmaker dominant (Ackaert, 2006), wat samenhangt met de specifieke aanstelling en taakopvatting van Belgische burgemeesters (Van Ostaaïen, 2010). Ook in de Nederlandse typologie hebben we expliciet aandacht voor de context waarin burgemeesters opereren. In dit rapport (zie hoofdstuk 7) gaan we ook in op de internationale typologieën, ook al zijn zij minder tot niet toepasbaar op het Nederlandse burgemeestersambt. Ook dat feit - het Nederlandse burgemeestersambt past niet in internationale typologieën - zegt namelijk iets over het ambt. Deze reflectie draagt bij aan één van de doelen van het onderzoek, namelijk burgemeesters en beleidsmakers een spiegel voorhouden die hen helpt bij de verdere ontwikkeling van het ambt.

1.4 Opzet van het rapport

In de voorgaande paragraaf hebben we de deelonderzoeken besproken. De opzet van deze rapportage volgt echter niet de opbouw van het onderzoek, maar is een thematische. Er volgen nu dus geen hoofdstukken per deelonderzoek; dat zou ook geforceerd zijn, immers: ontwikkelingen in het ambt vanaf 2002 en de staat van zaken anno 2013 hebben met elkaar te maken, en dat geldt evenzeer voor de bevindingen uit de verschillende deelonderzoeken. In de volgende hoofdstukken bespreken we de opbrengsten van de afzonderlijke deelonderzoeken thematisch: we relateren de bevindingen van literatuuronderzoek, enquête, agenda-analyse, interviews, meeloopdagen en focusgroepen aan elkaar.

Na dit inleidende hoofdstuk volgt eerst een overzicht van kerncijfers over burgemeesters, over het ambt en de ambtsdragers in de vorm van een intermezzo. Ook bespreken we daar de aanstellingswijze van burgemeesters, die in hoofdstuk 6 uitgebreider aan de orde komt. In de daaropvolgende hoofdstukken gaan we in op de verschillende aspecten van het ambt. In hoofdstuk 2 bespreken we de taken en rollen van de burgemeester. In de drie hoofdstukken die daarop volgen, plaatsen we de burgemeesters in verschillende contexten: de maatschappelijke (hoofdstuk 3), de politiek-bestuurlijke (hoofdstuk 4) en de juridische context (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 gaan we in op de aanstellingswijze van burgemeesters en de discussie daarover.

Op basis van de bestaande inzichten en discussies over het ambt, feitelijke ontwikkelingen en actuele ervaringen en meningen van burgemeesters en anderen die in de daaraan voorafgaande hoofdstukken besproken zijn, presenteren we in hoofdstuk 7 hedendaagse patronen in het ambt, en verstaan we ons met de (inter)nationale pogingen om typologieën te maken van burgemeesters. Onze bijdrage bestaat uit het theoretisch duiden van het ambt en het formuleren van een heldere typologie die toegespitst is op de Nederlandse situatie.

In hoofdstuk 8 gaan we in op de verwachtingen ten aanzien van de toekomst van het ambt: taak, positie en aanstellingswijze. Dat doen we in de eerste plaats door naar de verwachtingen van burgemeesters zelf te kijken, maar ook naar maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de burgemeester. In de tweede plaats extrapoleren we bestaande trends: kunnen we verwachten dat die ontwikkelingen zich zullen voortzetten? In de derde plaats formuleren we, mede gelet op ontwikkelingen elders, verwachtingen met betrekking tot de toekomst van het ambt.

In het slothoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen samen en beantwoorden we de deelvragen en de hoofdvraag in dit onderzoek. Tevens formuleren we krachtlijnen en kwetsbaarheden.

De hoofdstukken 2 tot en met 6 kennen eenzelfde opbouw: een driedeling aan de hand van de deelonderzoeken. In de eerste plaats presenteren we een overzicht van kennis op basis van bestaande literatuur. In de tweede plaats bespreken we het nieuwe empirische materiaal dat we in het kader van dit onderzoek verzameld hebben (dus uit: enquête, focusgroepen, interviews, agenda-analyse en meeloopdagen). Het derde deel is steeds een discussie over de vraag: wat leren we hiervan? Hoe verhouden bestaande inzichten en nieuwe materiaal zich tot elkaar? Noopt het laatste tot verandering van de inzichten, of ondersteunt het die juist? Kunnen we met bestaande inzichten het materiaal duiden?

Voor de leesbaarheid van de tekstdelen waarin we de resultaten van de enquête bespreken, en in het bijzonder statistische samenhangen (bijvoorbeeld met geslacht, gemeentegrootte, politieke herkomst), is ervoor gekozen alleen die samenhangen weer te geven die statistisch significant bleken te zijn. In bijlage 4 is te vinden welke samenhangen tussen antwoorden en tussen antwoorden en achtergrondkenmerken nog meer zijn geanalyseerd.

Intermezzo: basiskenmerken, feiten en cijfers

Dit intermezzo beschrijft de belangrijkste basiskenmerken van burgemeesters en feiten en cijfers over hun ambt, in antwoord op de tweede deelvraag. Daarmee maken we als het ware een foto van het ambt: partijpolitieke achtergrond, demografische kenmerken (leeftijd, man-vrouwverhouding, etnische herkomst, opleidingsniveau, arbeidsverleden), gemiddelde zittingsduur, agressie tegen burgemeesters; ook de benoemingsprocedure beschrijven we puntsgewijs (hoofdstuk zes bevat een uitgebreide bespreking daarvan).

De meest recente gegevens omtrent de aantallen burgemeesters, hun politieke herkomst en de man-vrouwverhouding zijn te vinden op de site van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, 2013b). Volgens het overzicht waren er op in oktober 2013 359 Kroonbenoemde burgemeesters werkzaam in Nederland. Navraag bij het ministerie leert, dat de 49 waarnemend burgemeesters die op dat moment in functie waren, niet zijn meegeteld.

De Stichting DecentraaBestuur verzamelt eveneens gegevens (www.decentraalbestuur.nl), maar haar meest recente kerncijfers over burgemeesters dateren van 2010. Wij hebben er hier in dit 'Intermezzo: basiskenmerken, feiten en cijfers' voor gekozen de meest recente gegevens te gebruiken, zij het dat die hoofdzakelijk percentages betreffen. Die gegevens en de toelichtingen daarop zijn – *vrijwel integraal*² – overgenomen uit Staat van het Bestuur 2012 (BZK, 2012b). In de verantwoording van die gegevens stelt het ministerie: "De vermelde aantallen en percentages zijn dan ook inclusief de eventuele waarnemend burgemeesters."

Wij hebben die gegevens beperkt tot de periode vanaf 2002 en - waar beschikbaar - aangevuld met beschikbare gegevens over 2013 (BZK, 2013b); de nummering van tabellen en figuren is aangepast.

a. Burgemeesters naar politieke partij

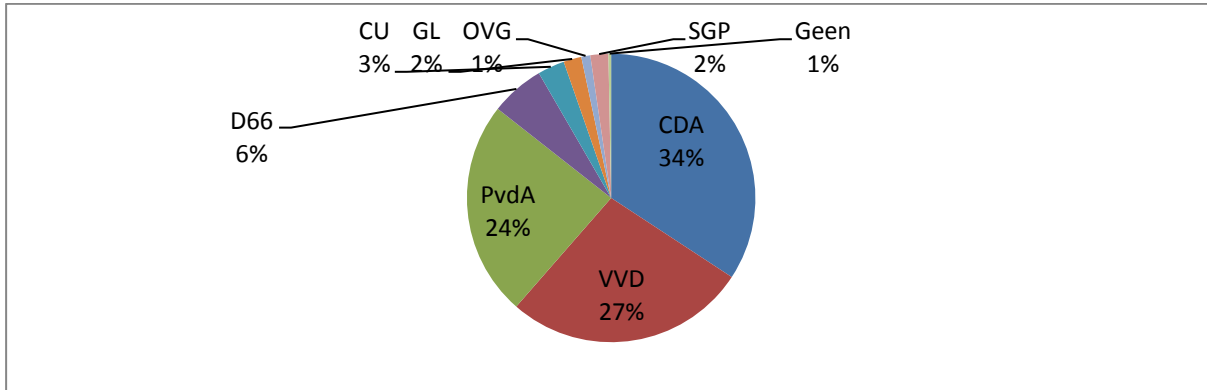
Vrijwel alle burgemeesters zijn lid van een landelijke politieke partij. In onderstaande tabellen is de verdeling over de partijen weergegeven. Overigens lieten in onze enquête vier burgemeesters weten geen lid te zijn van een politieke partij; ook navraag bij het NGB leert dat een aantal burgemeesters geen partijlid (meer) is; het gaat daarbij zowel om Kroonbenoemde als om waarnemend burgemeesters.

Van alle politieke partijen heeft het CDA al gedurende een lange tijd het grootste aantal burgemeestersposten. In 2013 werd meer dan een derde van alle burgemeestersposten vervuld door een burgemeester van het CDA (34%). De VVD nam de tweede plaats in met 27% van de burgemeestersposten en de PvdA had met 24% het derde grootste aandeel in 2013.

De verdeling van de burgemeesters naar politieke herkomst in 2013 is weergegeven in Figuur 1.

² De onderdelen a t/m f zijn grotendeels letterlijke citaten uit Staat van het Bestuur, van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012), behoudens enkele kleine redactionele wijzigingen. Ten behoeve van de leesbaarheid zien we af van het plaatsen van aanhalingstekens. Vooral daar waar sprake is van (bespreking van) gegevens uit 2013 zijn de onderzoekers aan het woord. Dit alles in overeenstemming met het ministerie, medeopdrachtgever van dit onderzoek.

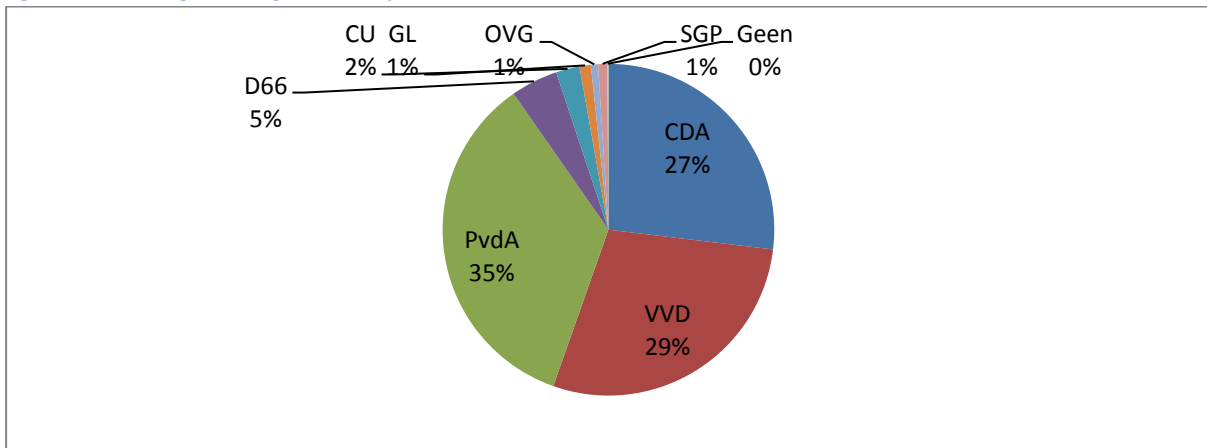
Figuur 1. Verdeling van burgemeestersposten over politieke partijen



Bron: afgeleid van (BZK, 2013b, p. 1)

De verdeling van de burgemeestersposten naar het aantal inwoners geeft een ander beeld. Er zijn meer burgers die een burgemeester van PvdA-huize hebben, dan van welke andere partij dan ook: 35%. Dit komt hoofdzakelijk doordat relatief veel grote gemeenten een PvdA-burgemeester hebben.

Figuur 2. Verdeling van burgemeestersposten over aantal inwoners



Bron: afgeleid van (BZK, 2013b, p. 1)

Tabel 1 geeft een meerjarig overzicht. Daaruit blijkt dat zich tussen 2002 en 2013 een aantal verschuivingen heeft voorgedaan. De VVD heeft meer burgemeestersposten ingenomen (van 22% in 2002 naar 27% in 2013), terwijl CDA en vooral de PvdA posten hebben verloren. Kijkend naar het percentage inwoners zien we eenzelfde patroon: winst voor de VVD, verlies voor PvdA en CDA.

Tabel 1. Burgemeesters naar politieke partij

	2002		2006		2010		2011		2012		2013	
	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners	gemeenten	inwoners
CDA	37%	30%	34%	29%	33%	26%	33%	25%	34%	26%	34%	27%
Chr. Unie	2%	1%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%
D66	6%	5%	6%	6%	6%	7%	6%	6%	5%	5%	6%	5%
Gr. Links	1%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%	2%	1%
PvdA	31%	39%	27%	34%	26%	33%	27%	37%	25%	34%	24%	35%
SGP	1%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	2%	1%

VVD	22%	24%	26%	28%	26%	29%	26%	27%	26%	27%	27%	29%
Overig *					2%	1%	1%	1%	1%	0%	1%	1%

* Tot en met 2012: 'lokale partijen', in 2013: 'overig + geen'.

Toelichting. De tabel geeft weer hoe de verdeling van burgemeestersposten over de politieke partijen zich heeft ontwikkeld. Per jaar staat per partij welk percentage gemeenten (eerste kolom) en welk percentage inwoners (tweede kolom) een burgemeester heeft die lid is van betreffende partij.

Bron: (Decentraal Bestuur, 2011; BZK, 2013b)

b. Leeftijd van burgemeesters

De gemiddelde leeftijd van burgemeesters stijgt over de hele linie. Ten opzichte van 2002 is de gemiddelde leeftijd van burgemeesters toegenomen met bijna twee jaar: een stijging van 55,5 jaar (2002) naar 57,2 jaar (2012) gemiddeld.

Tabel 2. Gemiddelde leeftijd burgemeesters naar gemeentegrootte

	2002	2005	2006	2009	2010	2011	2012
0-9.999 inwoners	55,6	56,4	55,9	58,3	57,8	57,8	59,6
10.000 - 19.999 inwoners	55,7	56,6	55,9	56,9	56,6	57,9	57,7
20.000 - 49.999 inwoners	55	56,1	55,3	56,3	55,9	57,2	56,8
50.000 - 99.999 inwoners	55,9	57	56	56	56,3	56,5	56,5
100.000 of meer inwoners	55,7	55,8	55,4	55,8	55,8	55,7	56,1
Totaal	55,5	56,4	55,6	56,6	56,3	57,3	57,2

Bron: (Decentraal Bestuur, 2011; BMC, 2012; bewerkt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Uit de Tabel 2 blijkt dat kleine gemeenten gemiddeld oudere burgemeesters hebben. In 2012 bedraagt de gemiddelde leeftijd 59,6 jaar voor de kleinste gemeenten (< 10.000) en 56,1 voor de grootste gemeenten (>100.000). Hoe groter de gemeente, des te jonger de burgemeester, al zijn de verschillen tussen de verschillende grootten van gemeenten niet groot. Voor wat betreft de leeftijdsverdeling van burgemeesters over de verschillende politieke partijen worden nauwelijks verschillen waargenomen.

c. Verhouding man/vrouw

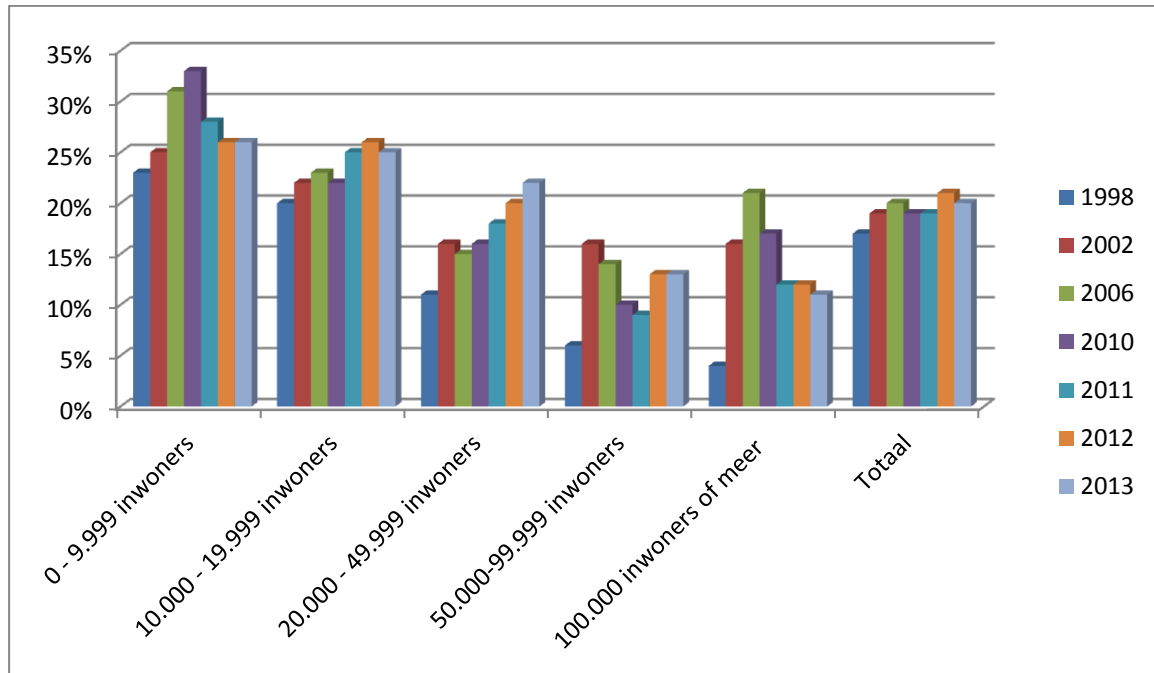
Het totale aantal vrouwelijke burgemeesters is in van 2002 tot 2012 licht gestegen. In 2012 is 21 % van de burgemeesters vrouw, in 2002 19%. In 2013 is het percentage echter weer licht gedaald naar bijna 20% (BZK, 2013b). Sinds 2002 hangt het percentage vrouwelijke burgemeesters vrijwel stabiel negatief samen met de gemeentegrootte: hoe groter de gemeente, hoe minder vrouwelijke burgemeesters.

Tabel 3. Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar gemeentegrootte

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013
0 – 9.999 inwoners	23%	25%	31%	33%	28%	26%	26%
10.000 – 19.999 inwoners	20%	22%	23%	22%	25%	26%	25%
20.000 – 49.999 inwoners	11%	16%	15%	16%	18%	20%	22%
50.000 – 99.999 inwoners	6%	16%	14%	10%	9%	13%	13%
100.000 inwoners of meer	4%	16%	21%	17%	12%	12%	11%
Totaal	17%	19%	20%	19%	19%	21%	20%

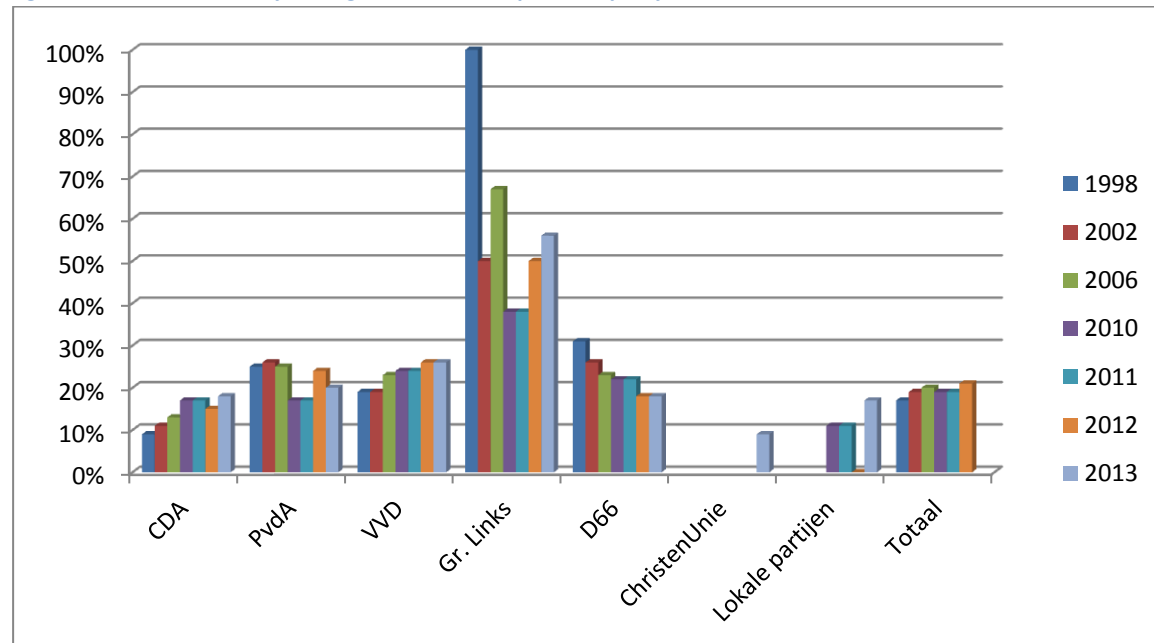
Bron: (Decentraal Bestuur, 2011; BMC, 2012; BZK, 2013b)

Figuur 3. Aandeel vrouwelijke burgemeesters gemeentegrootte



Als we naar het aandeel vrouwelijke burgemeesters per politieke partij kijken, dan valt op dat het percentage bij GroenLinks het grootst is. Dit beeld is wel vertekend, gezien het relatief kleine aantal burgemeesters dat tot GroenLinks behoort (7 in 2012). Van de overige partijen heeft de VVD het grootste aandeel (26%) vrouwelijke burgemeesters. Bij het CDA is het aandeel 15% en bij de PvdA is dit 24%. De VVD is de enige van de drie traditioneel grote partijen die vanaf 1998 tot 2012 een stijgende lijn laat zien in het aantal vrouwelijke burgemeesters. Bij D66 daalt het aandeel vrouwelijke burgemeesters gestaag.

Figuur 4. Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar politieke partij



Bronnen: (Decentraal Bestuur, 2011; BMC, 2012; BZK, 2013b)

Het aandeel vrouwelijke burgemeesters naar de provincies in Nederland laat een divers beeld zien. In de provincie Zeeland is in 2012 geen enkele vrouwelijke burgemeester werkzaam. De provincie Drenthe (8%

in 2012 en 0% in zowel 2010 als 2011) blijft de laatste jaren ook sterk achter bij het landelijk gemiddelde. De provincies Flevoland (33% in 2012), Noord-Holland (31% in 2012) hebben het grootste aandeel vrouwelijke burgemeesters.

Tabel 4. Aandeel vrouwelijke burgemeesters naar provincie

	1998	2002	2006	2010	2011	2012	2013
Drenthe	17%	17%	17%	0%	0%	8%	0%
Flevoland	25%	0%	33%	33%	33%	33%	33%
Friesland	16%	19%	23%	18%	15%	19%	15%
Gelderland	14%	25%	21%	20%	18%	16%	16%
Groningen	13%	33%	26%	14%	22%	22%	22%
Limburg	13%	6%	12%	13%	12%	15%	18%
Noord-Brabant	15%	16%	18%	19%	19%	23%	27%
Noord-Holland	17%	23%	24%	28%	32%	31%	34%
Overijssel	11%	8%	4%	5%	8%	16%	12%
Utrecht	22%	33%	25%	26%	23%	15%	15%
Zeeland	12%	12%	8%	0%	0%	0%	0%
Zuid-Holland	24%	21%	25%	22%	25%	27%	27%
Totaal	17%	19%	20%	19%	20%	21%	20%

Bronnen: (Decentraal Bestuur, 2011; BMC, 2012; BZK, 2013b)

d. Herkomst burgemeester

Herkomst wordt hier begrepen als het geboorteland van de beide ouders. Een kleine 93% van de Nederlandse burgemeesters is autochtoon, een kleine 6% van de burgemeester is allochtoon en van een kleine 2% is het onbekend. Dit bleek uit een onderzoek van BMC (2012), waarin 333 burgemeesters (80,2% van het mogelijke – toen - maximale aantal van 415) antwoord gegeven hebben op de vraag over herkomst. Van de burgemeesters zelf is 97,3% in Nederland geboren.

Tabel 5. Geboorteland burgemeesters en hun ouders

Land	Het geboorteland van de burgemeester		Geboorteland vader		Geboorteland moeder	
	Aantallen	%	Aantallen	%	Aantallen	%
Nederland	330	97,3	322	95,0	321	94,7
Suriname	0	0	3	0,9	2	0,6
Marokko	1	0,3	1	0,3	1	0,3
Europa (incl. vm. Sovjetrepublieken)	1	0,3	1	0,3	3	0,9
Noord-Amerika, Indonesië, Japan of Oceanië	2	0,6	5	1,5	5	1,5
Anders	1	0,3	1	0,3	1	0,3
Totaal	335	98,8	333	98,2	333	98,2
Onbekend	4	1,2	6	1,8	6	1,8
Totaal	339	100,0	339	100,0	339	100,0

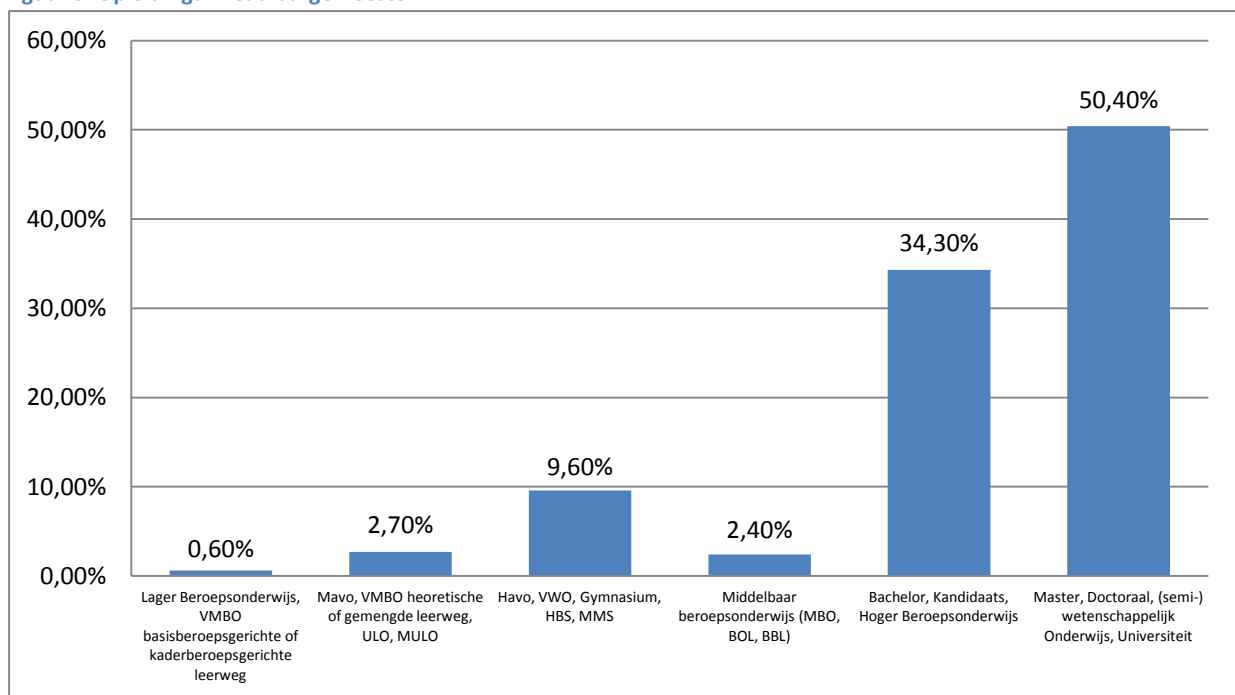
Bron: (BMC, 2012; bewerkt door ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

e. Opleidingsniveau

Meer dan de helft van de burgemeesters heeft een Master of doctoraal behaald aan een universiteit (50,4%). Iets meer dan een derde heeft een bachelor, het Kandidaats of HBO afgerond (34,3%). Volgens

gangbare definities kan dus bijna 85% als 'hoogopgeleid' worden gekwalificeerd. Een kleine 10% heeft Havo, VWO, Gymnasium, HBS of MMS als hoogste opleidingsniveau genoten.³ Het opleidingsniveau is daarmee hoger dan in 2010 (vergelijk Van Bennekom, 2010, p. 48). Dat gegeven is interessant in het kader van het debat over de zogenoemde 'diplomademocratie' (Bovens & Wille, 2011). Net als anderen in het politiek-bestuurlijke bedrijf zijn burgemeesters vaker hoogopgeleid dan de doorsnee van de bevolking. Burgemeesters zijn dragers en schragers van de lokale democratie (zie ook hoofdstuk 4). Toch lijkt het burgemeestersambt minder een expressie van diplomademocratie dan van 'diploma-aristocratie'. Dat heeft wellicht nog iets te maken met de aristocratische voorgeschiedenis van het burgemeestersambt, maar zeker met de huidige roltoedeling en –opvatting van burgemeesters (zie de hoofdstukken 2, 3 en 4).

Figuur 5. Opleidingsniveau burgemeester



Bron: (BMC, 2012)

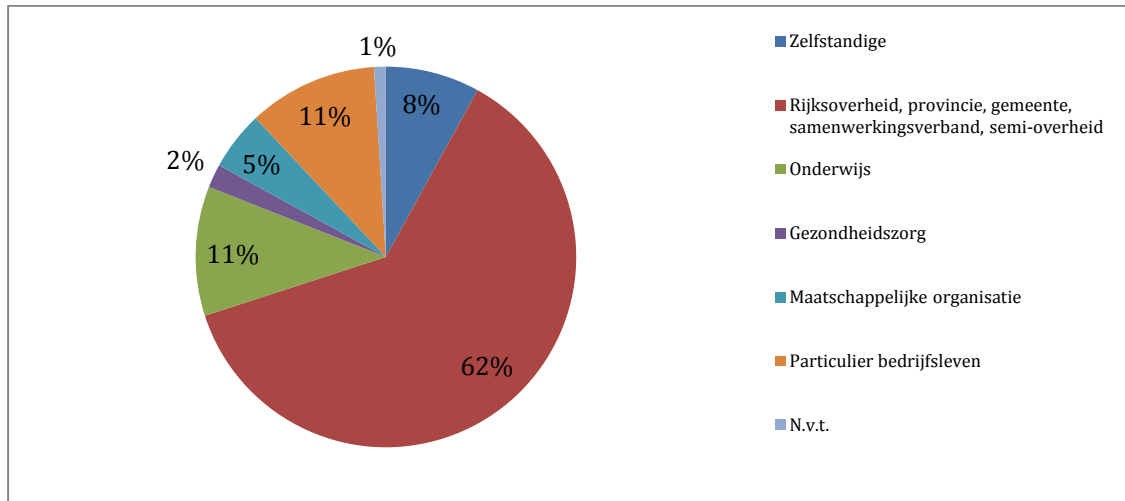
f. Arbeidsverleden burgemeesters

Het burgemeesterschap is een fulltime betrekking. Het overgrote deel van de burgemeesters heeft een arbeidsverleden in de publieke sector, en in het bijzonder bij de overheid (62%). Ongeveer 40% van de burgemeesters is voor de huidige functie burgemeester geweest van een andere gemeente.

Op basis van de gegevens die beschikbaar zijn op de website van Parlement en Politiek (2013) wordt duidelijk dat verschillende politici na hun landelijke carrière de overstap hebben gemaakt naar het burgemeestersambt. In onderstaande grafiek is het arbeidsverleden van burgemeesters, voor wat betreft betaald werk, nader uiteengezet.

³ Onder afronden of behalen wordt verstaan: het behalen van een acte, getuigschrift of diploma na een opleiding van ten minste 2 jaar.

Figuur 6. Betaald arbeidsverleden burgemeesters



Bron: afgeleid van (BZK, 2013b, p. 1)

g. Zittingsduur / vallende burgemeesters

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek gedaan naar de zittingsduur van burgemeesters en constateert dat in 2012 iets meer dan 66% van de burgemeesters minder dan zes jaar burgemeester is van de huidige gemeente en dat een “kleine 30% van de burgemeesters de functie (vervult) tussen de 6 en 12 jaar, terwijl een ruime 4% langer dan 12 jaar burgemeester van zijn of haar huidige gemeente is” (BZK, 2012, p. 34). Elders wordt gesignaleerd dat burgemeesters steeds minder lang hun ambt vervullen: “Vooralsinds 1980 zitten ze steeds korter in één gemeente. Sinds 1900 houden burgemeesters het gemiddeld genomen 13 jaar uit in één plaats. Maar in de jaren 80 was dat nog maar 10 jaar, in de jaren 90 ruim 8 jaar en in het afgelopen decennium nog maar 5,5 jaar”⁴ (Binnenlands Bestuur, 2013, p. 1).

Naast het feit dat burgemeesters persoonlijk kunnen besluiten om hun ambt neer te leggen, kunnen er ook situaties ontstaan waarin een burgemeester hiertoe gedwongen wordt. Op het moment dat er sprake is van een ‘verstoorde verhouding’ tussen de gemeenteraad en de burgemeester, kan de gemeenteraad aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aanbeveling doen tot ontslag van de burgemeester. Voordat de gemeenteraad overgaat tot een dergelijke aanbeveling, dient hij te overleggen met de commissaris van de Koning, omdat deze de minister adviseert omtrent het verzoek (Politiekcompendium, 2013). De minister wijkt slechts van de aanbeveling af op gronden ontleend aan het advies van de commissaris dan wel op andere zwaarwegende gronden (artikel 61b GW).

Uit het onderzoek van Korsten en Aardema (2006) en Politiekcompendium (2013) komt naar voren dat in de praktijk slechts weinig burgemeesters worden gedwongen om hun ambt neer te leggen. In Tabel 6 is voor de periode van 2002 tot en met 2010 nader uiteengezet hoeveel burgemeesters verplicht waren het ambt neer te leggen (Korsten en Aardema, 2006, p.31, spreken over “gedwongen of vrijwillig gedwongen”).

⁴ Hierbij kan opgemerkt worden dat uit de data-analyse van de nieuwssite Sargasso en het ANP blijkt dat dit beeld vertekend kan zijn, omdat een aantal burgemeesters dat tijdens de berekeningen nog op zijn post zat niet is meegenomen in de berekening (Binnenlands Bestuur, 2013, p. 1). Binnenlands Bestuur merkt hierbij overigens op dat het geschetste beeld wel degelijk wordt herkend door het NGB.

Tabel 6. Gedwongen / vrijwillig gedwongen vertrek van burgemeesters

Jaar	Gedwongen vertrek (Absoluut)	Aantal burgemeesters (per 2 januari)	Gedwongen vertrek (Percentage)
2002	2	449	0,4
2003	9	432	2,1
2005	14	406	3,4
2006	5	402	1,2*
2007	5	391	1,3
2008	7	400	1,8
2009	3	397	0,8
2010 (t/m april 2010)	4	385	1,0

*De originele bron meldt 1,3%, waar dat 1,2% moet zijn ($5/402 \cdot 100 = 1,2437$)

Bron: (Politiekcompedium, 2013, p. 1)

Het aantal waarnemend burgemeesters wisselt gedurende het jaar, maar is aanzienlijk (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000-VII nr. 5). Ruwweg 17% van de gemeenten heeft een waarnemer als burgemeester, soms zelfs meer dan 20% (Zuid-Holland is topscorer met in sommige jaren waarnemers in een derde van de gemeenten).

Tabel 7. Overzicht waarnemend burgemeesters

Jaar	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Tot.
Aantal gemeenten	496	489	483	467	458	443	443	441	430	418	
Totaal aantal waarnemers	74 (15%)	85 (17%)	93 (19%)	103 (22%)	93 (20%)	90 (20%)	52 (12%)	64 (15%)	76 (18%)	67 (16%)	
Reden:											
Herindeling	31	38	45	53	40	30	22	32	28	30	403
Bestuurlijke problemen	5	9	12	12	10	12	8	6	8	2	95
Bijz. omstandigheden*	10	8	9	12	9	5	3	1	6	8	85
Vervullen vacature	28	30	27	26	34	43	19	25	34	27	337
Gemiddeld per jaar	76,7 (17,4%)										

* bijvoorbeeld ziekte

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33000-VII nr. 5 (percentages eigen berekening)

h. Agressie tegen burgemeesters

Uit een inventarisatie door Regioplan (Regioplan, 2012; Brekelmans, Van den Tillaart & Homburg, 2013) van agressie tegen burgemeesters blijkt dat ongeveer 60% van hen daarmee te maken heeft gehad. Tussen 2010 en 2012 zijn de aantallen van diverse vormen van uiting gestegen. Het gaat daarbij vooral om verbale agressie (van 41% naar 54%), maar ook om bedreiging/intimidatie (van 29% naar 32%) en discriminatie (van 6% naar 8%) en fysieke agressie (van 5% naar 8%).

i. Beschrijving benoemingsprocedure

De benoemingsprocedure voor burgemeesters is wettelijk geregeld in de Grondwet en de Gemeentewet. Burgemeesters worden voor zes jaar benoemd, en kunnen daarna herbenoemd worden. De huidige benoemingsprocedure ziet er als volgt uit (BZK, 2013a):

1. De commissaris van de Koning overlegt met de fractievoorzitters van de gemeenteraad.
2. De gemeenteraad stelt een profiel voor de nieuwe burgemeester op.
3. De gemeenteraad bespreekt het profiel met de commissaris van de Koning.
4. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt de vacature open.
5. Sollicitanten schrijven een brief.
6. De commissaris van de Koning beoordeelt de geschiktheid van de kandidaten.
7. De commissaris van de Koning overlegt met de vertrouwenscommissie van de gemeente.
8. De gemeenteraad beveelt kandidaten aan.
9. De kandidaat spreekt met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die vervolgens de kandidaat voordraagt. De benoeming vindt plaats bij Koninklijk Besluit.
10. De commissaris van de Koning beëdigt de burgemeester in de gemeente.

De Kroon is de enige instantie die de burgemeester kan ontslaan. Dat ontslag kan op eigen verzoek zijn, het kan ook ongevraagd zijn, wegens ziekte, ongeschiktheid, opheffing van de gemeente of een verstoorde verhouding met de gemeenteraad. Als van een verstoorde verhouding sprake is, kan de gemeenteraad de regering aanbevelen de burgemeester te ontslaan. Het afgelopen decennium is het drie keer voorgekomen dat een gemeenteraad een aanbeveling tot ontslag van de burgemeester deed. In die gevallen heeft de minister de aanbeveling gevolgd.

Onder de bevolking is een stabiele meerderheid (rond 70%) voorstander van het rechtstreeks kiezen van de burgemeester, zo blijkt uit onderzoek van het SCP (2011, p. 69; zie ook Hendriks, Van Ostaaijen, Van der Krieken & Keijzers, 2013, p. 19).

2 Een hybride ambt: taken en rollen van de burgemeester anno 2013

Laten we ons eens voorstellen dat we op het nationale bestuursniveau een ambt hadden dat de volgende functies combineerde: voorzitter van de volksvertegenwoordiging, voorzitter van de ministerraad, minister van veiligheid, ceremonieel staatshoofd en ombudsman. Het betreffende ambt zou heel verschillende functies in zich verenigen. We zouden het met recht een zeer hybride ambt, en daarbij een zeer uitdagend ambt, mogen noemen.

Op het lokale bestuursniveau hebben we in zekere zin een dergelijk ambt: het burgemeestersambt. Daarin komen de lokale expressies van bovengenoemde functies bijeen. De burgemeester is voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college. Hij is lid van het bestuur van de regionale brandweer en heeft het gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Hij heeft verschillende bestuurlijke bevoegdheden, o.a. op het terrein van openbare orde en veiligheid, en heeft ook op andere beleidsterreinen bij wet aan hem opgedragen taken. Hij houdt toezicht op de rechtmatigheid van de gemeentelijke besluitvorming. Hij is opperbevelhebber bij crises. Hij vertegenwoordigt de gemeente binnen en buiten rechte. En hij vormt het symbolische gezicht van gemeente en gemeenschap.

Het burgemeestersambt is dus bij uitstek een ambt dat vele taken en rollen in zich verenigt. Het burgemeestersambt combineert anno 2013 *majesteitlijke* karakteristieken met *magistratelijke* karakteristieken en is tegelijk nog zoveel meer, soms ook zoveel minder, dan majesteitelijk en magistratelijk. Ook de positie van de burgemeester in het lokaal bestuur is anno 2013 hybride: de burgemeester is én een Kroonbenoemde, onafhankelijke functionaris met eigen bevoegdheden én een sterk afhankelijke, feitelijk politiek gekozen functionaris. De burgemeester heeft een eigenstandige positie, maar zijn bevoegdheden zijn tegelijk op tal van punten ingekaderd door de gemeenteraad, en de burgemeester legt ten volle verantwoording af aan de gemeenteraad over het door hem gevoerde bestuur.

De burgemeester van 's-Hertogenbosch, Ton Rombouts, illustreert de fundamentele hybriditeit van zijn ambt door middel van de ketting van zijn ambtsketen.⁵ Daarin zijn symbolisch vier dierenfiguren verwerkt: een uil, hert, pelikaan en adelaar. De uil staat voor wijsheid, het hert voor betrouwbaarheid, de pelikaan voor opofferingsgezindheid en de adelaar voor kracht. Bij de verschillende functies die de Nederlandse burgemeester vervult zijn deze kwaliteiten zeker meegenomen.

De hybriditeit die besloten ligt in het burgemeestersambt laat zich niet eenvoudig beoordelen. Voor de één is ze van grote waarde voor het ambt, omdat ze de burgemeester in staat stelt in verschillende gremia gezag te ontwikkelen. Volgens de ander hebben veel burgemeesters als gevolg ervan juist te maken met rolconflicten (Korsten en anderen (2012) spreken van een 'pettenprobleem'), die maken dat ze tussen wal en schip dreigen te vallen en klem komen te zitten tussen de verschillende verwachtingen die aan hen gesteld worden. Hoe die hybriditeit uitwerkt op het functioneren van burgemeesters is bovendien sterk afhankelijk van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context waarin burgemeesters opereren. En dat dé burgemeester niet bestaat, behoeft ook geen betoog meer (Engels, 2003, p. 4): burgemeester geven allemaal op hun eigen manier inhoud aan hun ambt, hanteren daarbij een eigen stijl en kunnen daarbij putten uit heel verschillende ervaringen en persoonlijke kwaliteiten.

Willen we inzicht krijgen in hoe burgemeesters anno 2013 functioneren, dan is het zinvol om die hybriditeit aan een nadere beschouwing te onderwerpen. We doen dat in dit hoofdstuk in de eerste plaats aan de hand van de tijdbesteding van burgemeesters. Tot voor kort wisten we namelijk niet precies waaraan burgemeesters hun tijd besteden. Daarnaast bespreken we de waarden die volgens

⁵ Bij het symposium 'Burgemeester van de toekomst' (Breda, 29/11/2013)

burgemeesters van belang zijn in hun functioneren. Ook bespreken we het waarnemend burgemeesterschap. Aan het eind van dit hoofdstuk gaan we in op de betekenis voor het ambt op basis van de belangrijkste bevindingen die in dit hoofdstuk worden besproken. Eerst volgt echter een korte karakterisering van het ambt anno 2013.

2.1 Een karakterisering van het ambt

Ondanks dat de manier waarop individuele burgemeesters inhoud geven aan hun ambt sterk verschilt en ook de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke contexten daarin een belangrijke rol spelen, zijn er in de ontwikkeling van het burgemeestersambt toch algemene lijnen te ontdekken. Tot aan de Tweede Wereldoorlog was de burgemeester vooral een 'regent' die uit de aristocratie en de gegoede burgerij kwam. Na de oorlog, ten tijde van de wederopbouw, was de burgemeester veelal een technocratische en ambtelijke bestuurder. In de jaren 70 van de vorige eeuw ontstond er meer variëteit in het ambt, maar werd het politieke aspect van het ambt belangrijker (zie o.a. Cachet *et al.*, 2009, p. 29 e.v.; Karsten, Schaap & Verheul, 2010; Korsten *et al.*, 2012; Derksen, 2013). Ook in de afgelopen decennia was sprake van een grote mate van variëteit; we zien heel verschillende typen burgemeesters, van bindende burgervaders (m/v) tot visionaire leiders en alles er tussenin.

Kijken we als het ware 'door de oogharen' naar het ambt, dan zien we echter wel degelijk meer algemene ontwikkelingen. Zo is de burgemeesters een 'lokaler' bestuurder geworden. Natuurlijk was hij al langer geen rijksheer meer, ook al komt de burgemeester over het algemeen nog altijd van buiten in de zin dat hij voor de benoeming veelal geen deel uitmaakte van het bestuur van de betreffende gemeente (Van Bennekom, 2010, p. 46); maar we zien ook dat gemeenteraden meer invloed hebben gekregen op de keuze van de burgemeester (Korsten & Aardema, 2006; Cachet, Karsten & Schaap, 2010). Ook wordt er door verschillende auteurs gewezen op een politisering van het ambt, niet alleen vanwege de toegenomen invloed van de raad op benoeming en herbenoeming, maar ook vanwege de aard van een aantal bevoegdheden dat de burgemeester de laatste jaren heeft gekregen (Sackers, 2010b; Cachet *et al.*, 2010; Prins, Cachet, Van der Linde, Tudjman & Bekkers, 2013).

Toch laat het burgemeestersambt anno 2013 zich niet omschrijven als een politiek ambt, zoals bijvoorbeeld het wethoudersambt of het ministersambt dat is. Die omschrijving zou geen recht doen aan het feit dat de Nederlandse burgemeester veelal op afstand staat van de dagelijkse politiek in de gemeente, zeker van de partijpolitiek (Schaap, 2009). In hun functioneren als burgemeester speelt de partijachtergrond van burgemeesters een zeer beperkte rol, en ook gemeenteraden laten zich niet primair leiden door de partijachtergrond bij de keuze van de burgemeester (Van Bennekom, 2010).

De Nederlandse burgemeester was en is nog altijd een buitengewoon bestuurder (Karsten, Cachet & Schaap, te verschijnen 2014). Maar het is ook waar dat de burgemeester te maken heeft met ontwikkelingen en verwachtingspatronen waarmee een 'gewone bestuurder' - een wethouder bijvoorbeeld - ook van doen heeft (zie o.a. Cachet *et al.*, 2009). Van een burgemeester worden bijvoorbeeld evengoed heldere communicatie en verantwoording gevraagd, in zowel het politieke als het publieke domein. In sommige opzichten verliezen burgemeesters hun bijzondere positie, bijvoorbeeld als het gaat om rechtspositie en het karakter van de feitelijke aanstellingswijze. De burgemeestersfunctie raakt zodoende verder ingegroeid in het lokale politieke stelsel (Elzinga, 2013).

Toch zijn er nog elementen die de Nederlandse burgemeester maken tot een bijzonder bestuurder. De Kroonbenoeming is daar slechts één van. Misschien wel treffender zijn de eigenstandigheid en onafhankelijkheid van de burgemeester en de unieke symboolfunctie die de burgemeester lokaal heeft. Ook de hierboven beschreven hybriditeit die besloten ligt in het ambt maakt de burgemeestersfunctie er één *sui generis*.

Het bijzondere van het burgemeestersambt zien we onder andere terug in de taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester. Het gaat te ver om die hier allemaal in detail te beschrijven, maar een aantal daarvan mag niet onvermeld blijven. Het gecombineerde voorzitterschap van raad en college is bijvoorbeeld onvergelijkbaar met de rol van andere actoren in het Nederlandse bestel (met uitzondering van de commissaris van de Koning en de dijkgraaf). Ook de gezagspositie van de burgemeester ten aanzien van de politie en zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde en de fysieke veiligheid is eigen aan de burgemeester. Verder maken de bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester en het feit dat hij een zelfstandig bestuursorgaan is, het burgemeestersambt bijzonder (zie o.a. Engels, 2003). En de burgemeester houdt formeel toezicht op de rechtmatigheid van de gemeentelijke besluitvorming; vanuit die rol kan hij besluiten ter vernietiging voordragen aan de Kroon.

Maar het eigene van de burgemeestersfunctie zit hem misschien nog wel meer in de rollen die de burgemeester speelt in de samenleving en in het gemeentebestuur. Het is evident dat die rollen zeer divers zijn (zie o.a. Karsten *et al.*, 2010) en dat de wijze waarop burgemeesters individueel inhoud geven aan hun ambt hierin groot verschil maakt. In de rest van dit rapport gaan we daarop in meer detail in. Toch is het voor een goed begrip van wat komen gaat zinvol om hier alvast een voorlopige karakterisering te geven van het Nederlandse burgemeestersambt in termen van rollen, zoals die uit de beschikbare literatuur naar voren komt. We lichten er drie rollen uit.

Ten eerste vervult de burgemeester een rol als symbolisch ‘gezicht’ van gemeente en gemeenschap. Aan die rol zijn verschillende termen te verbinden, zoals ‘boegbeeld’, ‘herder’, ‘vaandeldrager’, ‘eerste woordvoerder’ en natuurlijk ‘burgervader’ (zie o.a. Karsten *et al.*, 2010; Sackers, 2010b; Korsten *et al.*, 2012). Vanuit die rollen onderhoudt de burgemeester contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Hij treedt op als eigenstandig ‘sociaal raadsman’ en ‘vertrouwenspersoon’ (Klinkers *et al.*, 1982, p. 8), maar vertegenwoordigt ook gemeente en gemeenschap, zeker in het geval van crises. De burgemeester heeft in deze hoedanigheid een zekere ‘majesteitelijkheid’; ceremonieel ‘staatshoofd’, of ‘stadshoofd’, van de lokale gemeenschappen in den lande.

Ten tweede treedt de burgemeester, ook buiten zijn wettelijke taken, op als procesbewaker in het politiek-bestuurlijk domein. “Eén van de functies van de burgemeester is dat deze bestuurlijke rust, stabiliteit en continuïteit moet brengen en boven de partijen moet staan”, zo omschrijft Korsten (2010a) het. Die rol komt voort uit de wettelijke taak van de burgemeester om toe te zien op de kwaliteit van de lokale besluitvorming en uit zijn rol als rechtmatigheidstoezichthouder. Ook daar waar de burgemeester geen formele bevoegdheid heeft, wordt hij over het algemeen gezien als bewaker van de ordentelijkheid van de besluitvorming en de integriteit.

Ten derde draagt de burgemeester een verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid, de openbare orde en de fysieke veiligheid. De eigenstandigheid van de burgemeester omvat verder verschillende bestuurlijke bevoegdheden (Muller *et al.*, 2007; Sackers, 2010a). Vooral die laatste maken dat de burgemeester anno 2013 ook iets ‘magistratelijks’ heeft.

In alle drie de rollen wordt de burgemeesters met grote regelmaat gekarakteriseerd als ‘verbinder’ (zie o.a. Korsten, 2010b; Korsten *et al.*, 2012). Maatschappelijk brengt de burgemeester de groepen, belangen en waarden die leven in de samenleving bij elkaar. En ook bestuurlijk vervult de burgemeester, als voorzitter van raad en college, een rol als verbinder tussen die twee gremia en tussen de bestuurlijke en ambtelijke delen van de gemeentelijke organisatie. En ook op het veiligheidsterrein treedt de burgemeester in toenemende mate op als verbinder tussen zelfstandige veiligheidspartners (Prins & Cachet, 2011).

In al deze gevallen is voor de rol van de burgemeester kenmerkend dat hij ‘boven de partijen’ staat, dat hij in hoge mate onafhankelijk opereert en geen bijzondere verbintenis aangaat met één of meerdere partijen. Dat geldt zowel bestuurlijk als maatschappelijk.

De ingebouwde hybriditeit van het ambt zorgt ervoor dat de burgemeester in termen van specifieke taken en formele functies niet snel en eenvoudig te duiden is. Dat geldt veel minder voor het fundamentele karakter van de rol en positie die de burgemeester inneemt. Dat is vooral een verbindende rol, die hij vanuit een positie boven de partijen vervult. Niet voor niets wordt verbindend vermogen beschouwd als een basisconditie voor een goede functie-uitoefening door burgemeesters (BZK, 2011, p. 11).

In de komende hoofdstukken zullen we die rol van de burgemeester verder uitwerken in relatie tot de maatschappelijke omgeving en in relatie tot bestuur en politiek. Ook zullen we verschillende nuanceringsaanbrengen in deze wat grofmazige karakterisering. In dit hoofdstuk kijken we echter eerst nog hoe de hybriditeit van het burgemeestersambt uitwerkt in termen van de tijdsbesteding aan verschillende functies, taken van de burgemeester in gemeentelijke beleidsprocessen en de waarden die de ambtsdragers belangrijk vinden in hun functioneren.

2.2 Tijdsbesteding van burgemeesters

Hieronder analyseren we de gerapporteerde tijdsbesteding van burgemeesters, zoals die uit de enquête blijkt. We doen dit in de wetenschap dat zij, zoals ze vaak ook zelf aangeven, 24 uur per dag burgemeester zijn. Ze zijn altijd oproepbaar als opperbevelhebber bij crises, vanwege hun verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid en in het kader van een aantal bestuurlijke bevoegdheden, zoals de inbewaringstelling op last van de burgemeester in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. Ook in de zin van hun vertegenwoordigende functie zijn de ambtsdragers altijd burgemeester. Ook als ze boodschappen doen voor het eigen gezin, kunnen en worden ze met enige regelmaat aangesproken als burgemeester. Een analyse van de tijdsbesteding van burgemeesters als zodanig doet aan dat aspect onvoldoende recht.

Het is voor burgemeesters, juist vanwege de hybriditeit van hun ambt, lang niet altijd gemakkelijk om onderscheid te maken tussen de verschillende taken die zij verrichten. Vaak vervullen ze meerdere taken en rollen tegelijk. Tijdens de meeloopdagen bleek dat eens te meer. Het onderscheid tussen het 'representeren van de gemeente' en het 'onderhouden van contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven' is bijvoorbeeld niet eenvoudig te maken. Ook worden burgemeesters met grote regelmaat in de marge van een gemeenteraadsvergadering aangesproken door burgers of maatschappelijke organisaties. In zo'n geval is het niet makkelijk de besteedde tijd toe te schrijven aan één bepaald type activiteit.

Tegelijkertijd mag in een beschrijving van het burgemeestersambt anno 2013 een analyse van hoe burgemeesters hun tijd besteden niet ontbreken, te meer omdat daar tot voor kort nauwelijks gegevens over beschikbaar waren, en zeker geen actuele gegevens. Vooral onderzoek naar de tijdsbesteding onderverdeeld naar taak is schaars. Voor zover we weten, stamt het laatste onderzoek daarnaar uit 1982. Ten behoeve van de Commissie-Elzinga is in 1999 wel de relatieve tijdsbesteding van burgemeesters onderzocht, en dat is in 2004 herhaald door Berenschot, maar daarbij was voor verschillende taken geen specifieke aandacht, bijvoorbeeld de inhoudelijke portefeuilles, de ombudsfunctie of het rechtmatigheidstoezicht. Ook werden 'voorbereidende activiteiten' onderscheiden als een aparte taak, waardoor het niet mogelijk was de totale tijdsbesteding aan de overige taken te bepalen. Ook onderzoek naar de totale tijdsbesteding van burgemeesters in uren was destijds geen onderdeel van het onderzoek. Vandaar dat voor dit onderzoek een iets andere vraagstelling is gekozen, die vergelijking op deelonderwerpen overigens wel mogelijk maakt.

2.2.1 Absolute gerapporteerde tijdsbesteding van burgemeesters

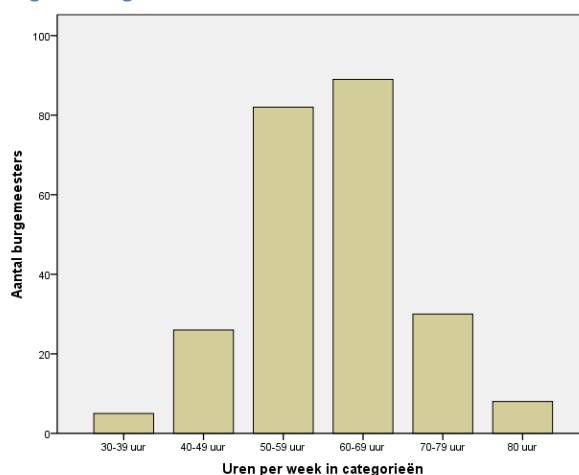
Burgemeesters geven aan anno 2013 gemiddeld tussen 30 en 80 uur per week te besteden aan hun werkzaamheden als burgemeester inclusief nevenfuncties die ze uit hoofde van hun functie vervullen. Gemiddeld besteden Nederlandse burgemeesters 57,5 uur per week aan hun functie.

Tabel 8. Gerapporteerde tijdsbesteding van burgemeesters

Aantal uren per week	Frequency	Percent
30-39	5	2,1
40-49	26	10,7
50-59	82	33,7
60-69	89	36,6
70-79	30	12,3
80	8	3,3
<i>Onbekend</i>	3	1,2
Totaal	243	100

Vraag 1 (open vraag): Hoeveel uur per week besteedt u gemiddeld aan uw werkzaamheden als burgemeester (incl. nevenfuncties die u uit hoofde van uw functie vervult)?

Figuur 7. Gerapporteerde tijdsbesteding van burgemeesters



Ten aanzien van de tijdsbesteding is een aantal significante verschillen tussen groepen burgemeesters te constateren. Zo besteden burgemeesters van gemeenten tot en met 50.000 inwoners statistisch significant minder uur per week aan hun werkzaamheden als burgemeester (gemiddeld tussen 54-58 uur) dan burgemeesters van gemeenten vanaf 50.001 inwoners (gemiddeld tussen 63-67 uur). De absolute tijdsbesteding van burgemeesters hangt dus samen met de gemeentegrootte. Waarnemend burgemeesters werken daarnaast gemiddeld ruim 8 uur en drie kwartier minder per week dan Kroonbenoemde burgemeesters (49.45 uur versus 58.23 uur). Ook de ervaring als burgemeester maakt verschil: burgemeesters met 7 t/m 12 jaar ervaring werken gemiddeld ongeveer 4 uur in de week meer dan burgemeesters met 2 t/m 6 jaar ervaring.

2.2.2 Tijdsbesteding van burgemeesters naar taak

De enquête geeft ook inzicht in de tijdsbesteding van burgemeesters aan de verschillende taken die zij vervullen. De onderscheiden taken zijn gebaseerd op het onderscheid dat Klinkers en anderen (1982, pp. 8-9) hanteerden bij hun onderzoek naar de tijdsbesteding van burgemeesters. Zij onderscheidden zeven

taken: de ombudsfunctie, de representatie, het voorzitterschap van raad en college, de handhaving van de openbare orde, het rechtmatigheidstoezicht, de formele vertegenwoordiging en het onderhouden van externe contacten. De formulering van deze taken is enigszins aangepast om ze direct begrijpelijk te maken voor burgemeesters. Bovendien is een aantal taken toegevoegd, namelijk uitvoering geven aan overige delen van de eigen portefeuille, activiteiten in het kader van intergemeentelijke samenwerking en bezoldigde en onbezoldigde nevenfuncties. De bezoldigde nevenfuncties laten we hier verder buiten beschouwing. Gemiddeld besteden burgemeesters daar naar eigen zeggen 1,02 uur per week aan.

De top 10 van concrete taken waaraan de burgemeester zijn tijd spendeert, laat de fundamentele hybriditeit van het ambt mooi zien. De burgemeester is allereerst voorzitter, van zowel raad als college. Hij besteedt daar gemiddeld 16,4% van de tijd aan, ofwel 9,4 uur per week. De burgemeester geeft daarnaast uitvoering aan eigen portefeuilles, niet zijnde veiligheidsbeleid. Het onderhouden van contacten met de samenleving staat ook hoog op de lijst, evenals het representeren van de gemeente. Deze taak wordt in termen van tijdsbesteding gevolgd door de uitvoering van het veiligheidsbeleid. Aan activiteiten in het kader van intergemeentelijke samenwerking besteden burgemeesters ruim 10% van hun tijd. Nevenfuncties, de ombudsfunctie en het rechtmatigheidstoezicht staan lager in de top 10, maar vragen toch altijd nog meerdere uren per week.

Hoewel een vergelijking met de uitkomsten uit 1982 niet tot het primaire doel van dit onderzoek behoort en een directe vergelijking niet mogelijk is (gegeven de aanpassingen die zijn gedaan in de vraagstelling), valt op dat het relatieve belang van de ombudsfunctie substantieel is afgenomen. De burgemeesters van toen vonden de ombudsfunctie aanzienlijk tijdrovender dan de burgemeesters van nu (zie Klinkers *et al.*, 1982, p. 15): deze functie eindigde destijds op de vierde plek van de zeven, nog aanzienlijk boven de handhaving van de openbare orde, het rechtmatigheidstoezicht en de formele vertegenwoordiging. Ook de tijdsbesteding aan het rechtmatigheidstoezicht is sterk gedaald. Verderop in dit hoofdstuk zal blijken dat burgemeesters anno 2013 ook relatief weinig belang hechten aan deze waarde ten opzichte van andere waarden van goed bestuur. Het rechtmatigheidstoezicht behoort dus minder tot de kern van het burgemeestersambt dan in het verleden. De uitvoering van het veiligheidsbeleid heeft daarentegen in 30 jaar aanzienlijk aan belang en tijdrovendheid gewonnen.

Vergelijken we de relatieve tijdsbesteding met de categorieën die in 1999 en 2004 zijn gehanteerd door respectievelijk SGBO en Berenschot, voor zover die vergelijkbaar zijn, dan lijken zich geen grote veranderingen te hebben voorgedaan sinds die tijd (vergelijk Berenschot, 2004, p. 81).

Tabel 9. Gerapporteerde tijdsbesteding van burgemeesters naar taak

Taken	Gemiddeld aantal uur	Percentage
Voorzitterschap van raad en college	9,4	16,4%
Uitvoering geven aan overige delen van de eigen portefeuille	8,1	14,2%
Onderhouden van contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven in het kader van uw rol als burgemeester (dus: functionele/instrumentele contacten)	7,0	12,2%
Representatie van de gemeente	6,9	12,1%
Uitvoering geven aan veiligheidsbeleid, waaronder handhaving van de openbare orde en veiligheid en crisisbeheersing	6,4	11,1%
Activiteiten in het kader van intergemeentelijke samenwerking	6,3	11,0%
Onbezoldigde nevenfuncties	3,6	6,3%
Ombudsfunctie (o.a. contacten t.b.v. het overbruggen van tegenstellingen binnen de bevolking, zijn van vertrouwenspersoon, optreden als sociaal raadsman)	3,6	6,3%
Rechtmatigheidstoezicht (bewaken van de rechtmatigheid van besluiten van raad en college)	1,9	3,3%
Overig	4,1	7,1%

Totaal	57,5⁶	100%
---------------	-------------------------	-------------

Vraag 2 (open vraag): Kunt u -bij benadering- aangeven hoeveel uur u gemiddeld per week besteedt aan de onderstaande taken? Het gaat hierbij om alle activiteiten die u in het kader van deze taken verricht inclusief voorbereiding, intern overleg e.d.

Verschillen tussen burgemeesters

Opnieuw is een aantal significante verschillen tussen burgemeesters te constateren. Burgemeesters met een jaar ervaring of minder besteden meer tijd aan het 'onderhouden van contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven in het kader van hun rol als burgemeester' dan burgemeesters met 2 t/m 6 jaar ervaring en burgemeesters met meer dan 12 jaar ervaring. Dat is begrijpelijk, aangezien zij over het algemeen van buiten komen en nog kennis moeten maken met de lokale samenleving. Het verschil is 2,5 tot 2,75 uur in de week. Burgemeesters met 7 tot 13 jaar ervaring besteden dan weer een vergelijkbare hoeveelheid tijd aan het onderhouden van contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven als hun collega's met een jaar ervaring of minder. Een mogelijke verklaring die naar voren kwam in één van de focusgroepen, is dat burgemeesters die in hun tweede termijn in een andere gemeente burgemeester worden, opnieuw kennis moeten maken met de lokale samenleving. De deelnemers aan de betreffende focusgroep waren overigens tevreden met de ambtelijke ondersteuning die hen werd geboden bij het leren kennen van de gemeente en de gemeenschap.

Ook burgemeesters van gemeenten tot en met 20.000 inwoners besteden statistisch significant minder uur per week aan het onderhouden van contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven dan burgemeesters van gemeenten vanaf 20.001 inwoners. Het verschil is gemiddeld 1,5-3,5 uur in de week. Het is aannemelijk dat burgemeesters in kleine gemeenten relatief meer tijd kwijt zijn aan het gemeentebedrijf, omdat ze daar vaker de enige voltijdbestuurder zijn, zoals dat ook in andere landen het geval is (zie o.a. Schaap, Van Sluis & Cachet, 2003). Die verklaring vindt steun in de agenda-analyse, waarbij de digitale agenda's van 22 burgemeesters zijn geanalyseerd (zie bijlage 5). Opvallend is daarin dat de burgemeesters van 100.000+ gemeenten waarvan de agenda's geanalyseerd zijn, substantieel meer afspraken hebben waarbij de leden van de lokale gemeenschap aanwezig zijn dan de burgemeesters uit kleinere gemeenten (d.w.z. lokale organisaties en verenigingen, ondernemers/bedrijven, burgers en journalisten/media). Het is verder opvallend dat burgemeesters E en I, die beide tot de 100.000+ categorie behoren, substantieel meer publieke optredens hebben dan andere burgemeesters, in het bijzonder in vergelijking met burgemeesters W, J en O, die alle drie tot de kleinste gemeenten behoren.

Burgemeesters van gemeenten tot en met 20.000 inwoners besteden statistisch significant minder uur per week aan het 'uitvoering geven aan veiligheidsbeleid, waaronder handhaving van de openbare orde en veiligheid en crisisbeheersing' dan burgemeesters van gemeenten vanaf 20.001 inwoners. Het verschil is gemiddeld 1,5-6,5 uur in de week en daarmee naar statistische maatstaven groot. De agenda-analyse bevestigt dat beeld: waar in grotere gemeenten vaak een vast wekelijks driehoeksoverleg in de agenda van de burgemeesters staat, is dat in kleine gemeenten niet het geval.

Ook waarnemend burgemeesters besteden statistisch significant minder uur per week aan 'uitvoering geven aan veiligheidsbeleid, waaronder handhaving van de openbare orde en veiligheid en crisisbeheersing' dan Kroonbenoemde burgemeesters. Het verschil is gemiddeld 1,5 uur in de week. Daarnaast besteden waarnemend burgemeesters statistisch significant minder uur per week aan 'representatie van de gemeente' dan Kroonbenoemde burgemeesters. Het verschil is gemiddeld bijna 2 uur in de week. Beide verschillen laten zich goed verklaren door de aard van het waarnemend burgemeesterschap, al vervangt de waarnemend burgemeester de Kroonbenoemde burgemeester formeel natuurlijk volledig. Waarnemend burgemeesters nemen vaak minder vaak deel aan regionaal

⁶ De afwijking van 0,3 uur ten opzichte van het gemiddeld aantal uur dat bij Vraag 1 is genoemd is het gevolg van het feit dat in beide gevallen is gewerkt met open vragen. Met dat in gedachten is de afwijking verwaarloosbaar.

veiligheidsoverleg, blijkt uit gesprekken. Ook staan waarnemend burgemeesters iets verder af van de lokale samenleving:

Het is zo, dat als je ergens vast burgemeester bent je dat een heleboel tierelantjingedoe van allerlei representatie etcetera, etcetera, oplevert. Dat kost ook tijd. Maar als je ergens tijdelijk zit kun je op bepaalde punten ook meer doorpakken. (...) [Je maakt] de afspraak om in korte tijd hele concrete doelen te bereiken. Je vraagt daarvoor krediet. Je zegt: "Het spijt me, maar ik kan niet bij elk zestigjarig huwelijk zijn, ik kan niet iedere honderdjarige over de bol aaien." Nou dan heb je daar consensus en toestemming voor gekregen en dan werkt het ook.

(waarnemend burgemeester)

Wat verder blijkt is dat burgemeesters die 'moreel leider' als hun belangrijkste rol in relatie tot de samenleving noemen (zie hoofdstuk 3), statistisch significant meer uur in de week besteden aan 'rechtmatigheidstoezicht' dan burgemeesters die 'burgervader' als belangrijkste rol in relatie tot de samenleving noemen. Het verschil is gemiddeld 1.25 uur in de week. Zij zijn blijkbaar ook in relatie tot het bestuur sterker georiënteerd op het normatieve.

Aanvulling vanuit de agenda-analyse

Omdat voor de agenda-analyse de agenda's van 22 burgemeesters over de periode april-mei 2013 zijn geanalyseerd en deze niet noodzakelijk representatief zijn voor de populatie, moeten de resultaten daarvan met enige voorzichtigheid tegemoet worden getreden. Desalniettemin vormt een aantal meer algemene bevindingen daaruit een aanvulling op de enquêtevraag naar tijdsbesteding.⁷ Zo blijkt dat bij alle onderzochte burgemeesters de meeste tijd, voor zover verantwoord in hun agenda, op te gaan aan vergaderingen of overleggen. Zo'n 27% tot 70% van de in de agenda's opgenomen afspraken betreft een vergadering of overleg. Deze categorie activiteiten wordt bij alle onderzochte burgemeesters gevolgd door die van het publieke optreden, die betrekking heeft op 7% tot 25% van de activiteiten.⁸ Verder valt op dat niet meer dan 5% van de activiteiten van burgemeesters cursus en congressen betreft en dat netwerken voor burgemeesters veelal geen zelfstandige activiteit is, maar dat het onderdeel uitmaakt van meer vakinhoudelijke taken.

2.3 Taken van de burgemeester in gemeentelijke beleidsprocessen

Analyseren we de rol van de burgemeester in gemeentelijke beleidsprocessen meer in detail, dan blijkt dat alle zes de onderscheiden activiteiten door zeer ruime meerderheden als 'belangrijk' dan wel 'zeer belangrijk' wordt aangemerkt. Het vertegenwoordigen van de gemeente blijkt voor burgemeesters de belangrijkste activiteit in gemeentelijke beleidsprocessen, gevolgd door het uitvoeren van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken en het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. Deze activiteiten worden zeer belangrijk gevonden. Relatief het minst belangrijk, maar nog altijd belangrijk, is het voorbereiden van raadsbesluiten op initiatief van het college of de gemeenteraad. De uitvoering van raadsbesluiten vormt een tussencategorie en wordt belangrijk tot zeer belangrijk gevonden.

⁷ Het gemiddelde aantal in de agenda's verantwoorde uren is 48,48 uur, wat afgaande de in de enquête gerapporteerde tijdsbesteding betekent dat burgemeesters gemiddeld ongeveer 9 uur per week besteden aan niet in hun agenda opgenomen activiteiten.

⁸ Met uitzondering van niet inhoudelijke activiteiten, zoals reistijd en de categorieën 'overig', 'privé' en 'onbekend'.

Tabel 10. Taken en activiteiten van de burgemeester in gemeentelijke beleidsprocessen

	Zeer belangrijk	Belangrijk	Niet erg belangrijk	Niet belangrijk	n.v.t.
Vertegenwoordigen van de gemeente	160 65,80%	83 34,20%	0,00%	0%	0%
Uitvoeren van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken	160 65,80%	81 33,30%	2 0,80%	0%	0%
Verantwoording afleggen aan de gemeenteraad	142 58,40%	100 41,20%	1 0,40%	0%	0%
Uitvoeren van raadsbesluiten	69 28,40%	160 65,80%	13 5,30%	1 0,40%	0%
Vorbereiden van raadsvoorstellen op eigen initiatief en initiatief van het college	39 16%	171 70,40%	28 11,50%	2 0,80%	3 1,20%
Vorbereiden van raadsvoorstellen naar aanleiding van initiatieven van de gemeenteraad	31 12,80%	152 62,60%	39 16%	6 2,50%	15 6,20%

Vraag 3: Hieronder vindt u zes algemene taken en activiteiten van de burgemeester in gemeentelijke beleidsprocessen. Kunt u van elk daarvan aangeven hoe belangrijk u deze vindt in uw functioneren?

Als we de resultaten van de SGBO-enquête uit 1999 vergelijken met de huidige resultaten, dan blijkt dat de taken 'Uitvoeren van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken', 'Vorbereiden van raadsvoorstellen op eigen initiatief en initiatief van het college' en 'Vertegenwoordigen van de gemeente' nu belangrijker worden gevonden dan in 1999. Waar de eerste twee taken eerder 'belangrijk' werden gevonden, worden ze nu eerder 'zeer belangrijk' gevonden. Het belang van het vertegenwoordigen van de gemeente wordt nu eerder 'niet erg belangrijk' gevonden dan 'niet belangrijk'.

2.4 Waarden in het functioneren van burgemeesters

2.4.1 Waarden van goed bestuur

De vraag uit de enquête die goed zicht geeft op de rol die burgemeesters voor zichzelf zien weggelegd, is de vraag die burgemeesters uitdaagde een rangschikking aan te brengen in het belang van zes waarden voor hun functioneren. Deze waarden zijn afkomstig uit de waardecatalogus van goed bestuur (Hendriks & Drosterij, 2012, p. 26). Uit de enquête blijkt dat integriteit voor burgemeesters bij uitstek de belangrijkste waarde is, wat aansluit bij de overtuiging dat persoonlijke integriteit een absoluut vereiste is voor burgemeesters (zie ook BZK, 2011, p. 11). Doelmatigheid is voor burgemeesters bij uitstek de minst belangrijke waarde binnen deze set.

Tabel 11. Rangorde waarden van goed bestuur voor burgemeesters

	Belangrijkste	2	3	4	5	Minst belangrijke	Gemiddelde score
Integriteit	139 57,20%	61 25,10%	19 7,80%	13 5,30%	1 0,40%	10 4,10%	1,79
Onafhankelijkheid	36 14,80%	44 18,10%	56 23%	44 18,10%	39 16%	24 9,90%	3,32
Onpartijdigheid	19 7,80%	52 21,40%	58 23,90%	56 23,00%	35 14,40%	23 9,50%	3,43

Responsiviteit (t.o.v. de samenleving)	26 10,70%	42 17,30%	60 24,70%	49 20,20%	46 18,90%	20 8,20%	3,44
Rechtmatigheid	10 4,10%	35 14,40%	39 16%	65 26,70%	64 26,30%	30 12,30%	3,94
Doelmatigheid	12 4,90%	7 2,90%	13 5,30%	20 8,20%	57 23,50%	134 55,10%	5,08

Vraag 4: In uw functioneren kunnen meerdere waarden een rol spelen. Hieronder staan zes waarden van goed bestuur. Kunt u in een rangschikking aangeven hoe belangrijk deze waarden voor u als burgemeester zijn? Geef de belangrijkste het cijfer 1, de op één na belangrijkste het cijfer 2, etc. De minst belangrijke waarde krijgt het cijfer 6.

In de discussie over ‘goed bestuur’ wordt wel onderscheid gemaakt tussen productiewaarden, proceswaarden en systeemwaarden. Burgemeesters in verschillende landen verhouden zich verschillend tot deze waarden. De gekozen *strong mayor*, die we in delen van de VS aantreffen (Ferman, 1985; zie ook Mouritzen & Svava, 2002), is bijvoorbeeld sterk gericht op het eerste type waarden. Hij is gekozen op een bepaald politiek programma en wordt geacht dit effectief uit te voeren. Om herverkozen te worden moet hij laten zien dat zijn beleidsaanbod responsief is ten aanzien van de vraag uit de gemeentelijke samenleving.

Voor de gemiddelde Nederlandse burgemeester staan productiewaarden minder centraal. In de rangordening van belangrijke waarden, waarop Nederlandse burgemeesters zich in hun functioneren oriënteren, komt ‘doelmatigheid’ op de zesde plaats. Responsiviteit staat op de vierde plaats, maar dat wordt door de Nederlandse burgemeester toch vooral opgevat als gevoel houden voor wat er in de samenleving speelt (Tabel 15), en niet zozeer als ‘doen wat wordt gevraagd’; dat laatste kan een Nederlandse burgemeester ook niet waarmaken. Vergeleken bij de Amerikaanse *strong mayor*, die een centrale rol speelt bij de *hiring and firing* van de politieke executieve, speelt de burgemeester bij de collevorming maar een bescheiden rol (zie Tabel 33).

Het belangrijkste voor de Nederlandse burgemeester zijn: ‘integriteit’, ‘onafhankelijkheid’ en ‘onpartijdigheid’ (de top 3 van burgemeesterswaarden) en in die lijn is ‘rechtmatigheid’ (op plek 5) ook te plaatsen. Het is een lijn die met productiewaarden veel minder van doen heeft dan met proces- en systeemwaarden. Het gaat daarbij om het in stand houden van behoorlijke besluitvormingsprocessen en – systemen. Om integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid te kunnen bewaken moet het burgemeestersambt zelf ook door die waarden worden gekenmerkt – zo is de gedachte.

Gegeven het feit dat dé Nederlandse burgemeester niet bestaat, is de eensgezindheid onder burgemeesters in termen van hun waardenoriëntatie opvallend. Er zijn geen significante verschillen geconstateerd tussen groepen burgemeesters naar gemeentegrootte, aanstellingswijze, partijpolitieke achtergrond of ervaring. Er is in dezen dus sprake van een hoge mate van homogeniteit en eensgezindheid. Dat doet vermoeden dat het belang van de centrale waarden zit ingebakken in het ambt zelf.

De Nederlandse burgemeester blijkt anno 2013 bovenal de bewaker van de kwaliteit van de lokale besluitvorming. Vanuit een onpartijdige en onafhankelijke positie ziet de burgemeester toe op de procesgang, de procedurele rechtvaardigheid en deugdelijkheid van besluitvorming; voor de inhoud van het beleid ligt het politieke primaat bij wethouders en gemeenteraad. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken omschreef het in 2009 zo: “De zorgplicht van de burgemeester impliceert een bewaking van de kwaliteit, zowel naar inhoud als vorm, maar daarbij overheerst de procedurele kant” (Ter Horst, 2009).

Een aansprekend voorbeeld van die rol, hoe klein ook, is de opstelling van de Zwijndrechtse burgemeester Dominic Schrijer in een schilderwedstrijd die was uitgeschreven onder alle burgers van de gemeente. Het winnende portret van koning Willem-Alexander zou een plaats krijgen in de Zwijndrechtse

raadzaal. Toen raadsleden vervolgens tot in de landelijke media verkondigden de ingezonden portretten niet geschikt te vinden, stelde de burgemeester zich daartegen te weer, herinnerde de raadsleden aan de afgesproken procedure en zocht hij persoonlijk contact met de inzenders om excuus te maken.⁹

2.4.2 Partijpolitieke waarden

Ondanks het grote belang dat burgemeesters collectief hechten aan hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid, geeft 49,4% van de burgemeesters aan het eens te zijn met de stelling dat de waarden van hun politieke partij tot uitdrukking komen in hun functioneren als burgemeesters.

Tabel 12. De burgemeester en partijpolitieke waarden

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
De waarden van mijn politieke partij komen tot uitdrukking in mijn functioneren als burgemeester.	32	75	106	14	16
	13,20%	30,90%	43,60%	5,80%	6,60%

Item Vraag 7. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

Deze twee werkelijkheden zijn volgens de deelnemers aan de focusgroep over de toekomst van het ambt prima met elkaar verenigbaar. Het is volgens hen onvermijdelijk dat je als burgemeester de waarden van je politieke partij met je meedraagt: “Als je jarenlang een bepaalde partijpolitieke signatuur hebt gehad en die ook altijd hebt uitgedragen, dan moet je er, denk ik, gewoon zuiver in zijn, en ik denk dat burgemeesters daar nog het sterkst in zijn: erkennen dat ze dat niet zomaar van zich af kunnen schudden.” Dat is voor de deelnemende burgemeesters iets anders dan dat zij die waarden ook expliciet uitdragen. Burgemeesters moeten er bij uitstek voor waken dat dit niet gebeurt. De burgemeester staat boven de partijen en dat betekent in de eerste plaats dat hij op eenzelfde manier open staat richting alle politieke partijen. Partijpolitieke affiniteit speelt daarbij nauwelijks een rol, zo is de overtuiging. Voor een burgemeester lopen de lijnen in het netwerk anders.

Het gaat erom dat, als je er bent en je wilt lobbyen, je je zaken goed voorbereidt en gedegen onderbouwt. Men kijkt dan niet zo naar de partijpolitiek.

(burgemeester)

De uitspraak die burgemeester van Amsterdam Van der Laan (in Cohen, 2013, p. 23) halverwege 2013 in Vrij Nederland deed - namelijk: “Zolang ik burgemeester ben, heb ik geen partij” - lijkt dus geen recht te doen aan de ervaringen van zijn collega’s. Datzelfde lijkt te gelden voor NGB-voorzitter Bernt Scheiders’ (2011) pleidooi voor de ‘Bewust Partijloos Burgemeester’. Maar ook de oproep van partijleider Diederik Samsom op de PvdA burgemeestersdag in 2012, gericht aan burgemeesters van zijn partij, om toch vooral ook ‘PvdA-burgemeester’¹⁰ te zijn, lijkt geen recht te doen aan hoe burgemeesters de rol van partijpolitieke waarden in hun ambt ervaren. Nederlandse burgemeesters lijken veeleer geneigd om hun partijpolitieke waarden tijdelijk ‘tussen haakjes te zetten’. De Nederlandse burgemeester is er in de regel niet één die sterk ideologisch of partijpolitiek-geïnspireerd stuurt, en als zodanig ‘spelmaker’ is, maar veeleer één die ‘spelbewaker’ is, en zijn levensbeschouwing en partijkaart op de achtergrond houdt.

Ook gemeenteraden laten zich bij de selectie van de burgemeester niet primair leiden door diens politieke voorkeur. In 60% van de gemeenten is de burgemeester geen lid van de partij met de grootste fractie in de gemeenteraad. In ruim 30% van de gemeenten is de burgemeester lid van een partij die niet

⁹ Zie <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3588262/2014/02/01/Echte-Zwijndrechtse-kunst-is-niet-lelijk.dhtml>

¹⁰ Persoonlijke observatie (PvdA burgemeestersdag, Spijkenisse, 20-04-2012).

in de coalitie zit, en bij ongeveer 70% van de benoemingen wisselt de politieke kleur van de burgemeester (Van Bennekom, 2010, 2013a).

Desalniettemin ervaren burgemeesters een zekere spanning tussen hun onpartijdigheid en de waarden die zij er zelf op nahouden. Die manifesteert zich bij uitstek wanneer een burgemeester in het college, waarin hij zich over het algemeen aansluit bij de meerderheid, beslissingen moet accepteren die botsen met zijn persoonlijke waarden. De algemene lijn daarbij is desalniettemin dat het de burgemeester eigenlijk niet uit zou moeten maken - zo lang het proces deugdelijk is verlopen. Ook als het college zou bestaan uit wethouders die er wezenlijk andere waarden op nahouden, zou de burgemeester daarmee moeten werken en de waarden die hij erop na houdt geen rol moeten laten spelen. Het is dan de uitdaging dit soort situaties toch tot 'een goed einde' te brengen.

2.5 De waarnemend burgemeester

In de paragraaf over de tijdsbesteding van burgemeesters constateerden we al dat waarnemers hun tijd in een aantal opzichten significant anders besteden dan Kroonbenoemde burgemeesters. Waarnemend burgemeesters besteden minder tijd aan de contacten met maatschappelijke organisaties en bedrijven en aan de veiligheidstaken. Waarnemend burgemeesters besteden überhaupt minder tijd aan hun ambt dan hun Kroonbenoemde collega's. Verderop in dit rapport zullen we nog een aantal van dit soort significante verschillen tegengekomen.

Uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd, blijkt nog sterker hoe anders het waarnemend burgemeesterschap is. Burgemeesters zien zichzelf eerder als 'projectburgemeesters', met een andere taakomschrijving dan 'gewone' burgemeesters. Dat project kan verband houden met gemeentelijke herindeling of bestuurlijke conflicten. Bij vervanging vanwege persoonlijke omstandigheden of bij waarnemingen die om meer persoonlijke motieven worden geïnitieerd, is daar overigens minder sprake van.

Er werd gevraagd of ik daar wilde waarnemen als burgemeester. Toen heb ik gezegd: "Als ik dat doe, dan zie ik het eigenlijk een beetje als een stuk projectmanagement." Ik weet dat een burgemeester alles moet doen, je moet een beetje bestuurlijk manager zijn, raadsvoorzitter, collegevoorzitter, contacten met het bedrijfsleven, met andere overheden, met de bevolking, als een paar zestig jaar is getrouwd, heftig kussen en zo. Je hebt een heel breed takenpakket. Ik heb gezegd: "Ik zit hier acht, negen maanden en als ik hier over acht maanden wegga, dan wil ik dat, dat en dat bereikt hebben. Ik wil dat jullie mij als gemeenteraad de ruimte geven dat ik mijn tijdsinzet echt kan focussen en concentreren op de targets die ik mezelf gesteld heb. Ik heb die targets ook gesteld in overleg met de gemeenteraad. Ik heb gezegd: "Dit is mijn projectplan voor de komende maanden. Ik wil graag dat jullie als gemeenteraad dit projectplan accorderen en me ook faciliteren qua tijd, qua ambtelijke ondersteuning om dat projectplan uit te voeren." En zo is het echt ook gegaan. Ik ben na acht maanden gestopt en ik heb ook gezegd "Dat was de insteek aan het begin. Ik ga nu, dit is er gepresteerd, dit zijn de resultaten." Dat vond ik echt een hele plezierige manier van werken.

(burgemeester)

Waarnemend burgemeesters zijn minder afhankelijk van de gemeenteraad, waardoor zij sterker staan, zo geven onze gesprekspartners aan. Ze staan onafhankelijker en hebben beleidsinhoudelijk meer ruimte. Ook zijn ze bijna nooit woonachtig in de gemeente, waardoor ze niet '24x7' in de gemeente als burgemeester worden gezien en aangesproken.

Gedurende ons onderzoek hebben verschillende waarnemend burgemeesters aangegeven dat ze zichzelf, voor zover andere burgemeesters dat wel zijn, niet representatief achten voor het Nederlandse

burgemeestersambt. Daar moet bij het lezen van dit rapport rekening worden gehouden. Daar waar we spreken over 'de' Nederlandse burgemeester gaat het veelal eerder om Kroonbenoemde burgemeesters dan om waarnemend burgemeesters.

2.6 Betekenis voor het ambt

Het burgemeestersambt is bij uitstek een veelzijdig ambt, dat zeer verschillende functies in zich verenigt. In termen van rollen is er echter sprake van een hoge mate van eenduidigheid: de burgemeester treedt zowel bestuurlijk als maatschappelijk op als verbinder, daarbij gefaciliteerd door zijn onafhankelijke positie boven de partijen. Het burgemeestersambt is in essentie onpartijdig verbindend. Opvallend in de tijdsbesteding van burgemeesters is dat de ombudsfunctie en de functie als rechtmatigheidstoezichthouder geen tijdrovend onderdeel zijn van het ambt, zeker niet in vergelijking met vroeger tijden.

Veel belangrijker voor de burgemeester anno 2013 is zijn rol als procesbewaker en hoeder van het systeem. Burgemeesters zijn dan ook veel sterker georiënteerd op systeem- en proceswaarden, zoals continuïteit, samenhang, integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid, dan op productiewaarden, zoals doelmatigheid. In de kern dienen burgemeesters "procesgerichte bestuurders" te zijn, zo stelde Korsten (2010b, p. 28) al eens. Daarbij merken we op dat de ideaaltypische burgemeester zich niet verliest in het enkelvoudige proces, maar processen altijd in meervoud, in het raamwerk van het bredere bestuursstelsel, bewaakt. Met name de waarde integriteit is voor burgemeesters van groot en toenemend belang. Burgemeesters stellen zich in hoge mate op als bewakers van de bestuurlijke integriteit, waarbij het grote goed bestaat uit schone handen en deugdelijke verhoudingen, niet besmet door belangenverstrengeling of vriendjespolitiek. Partijpolitieke waarden zijn voor burgemeesters veel minder van belang, ondanks dat volgens bijna de helft van de burgemeesters de waarden van hun politieke partij op de achtergrond meespelen in hun functioneren.

Het voorgaande brengt onlosmakelijk met zich mee dat burgemeesters zelf ook buitengewoon kritisch in de gaten worden gehouden op het punt van integriteit, in de meest brede definitie van het begrip. Burgemeesters die op dit punt over de schreef gaan - of lijken te gaan - worden des te steviger afgerekend. Zoals de rechter niet mag marchanderen met de wet, en de wetenschapper niet mag rommelen met de data, zo mag de burgemeester niet tekort schieten op het punt van persoonlijke en bestuurlijke integriteit: dat is de kern van zijn werk.

3 Blijvend aanzien: de burgemeester en zijn maatschappelijke context

Burgemeesters maken als publieke ambtsdragers onmiskenbaar deel uit van de lokale samenleving en staan in nauw contact met burgers en maatschappelijke partijen. Veranderingen in de maatschappelijke omgeving hebben daarom ook invloed op de eisen en verwachtingen waar burgemeesters mee te maken hebben en de omstandigheden waarin een burgemeester functioneert. In dit hoofdstuk bespreken we de relatie tussen de burgemeester en zijn maatschappelijke context. We bespreken eerst de belangrijkste sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen vanaf 2002 waar burgemeesters volgens de beschikbare literatuur mee te maken hebben. Daarbij komen de volgende thema's aan de orde: symboolfunctie en identiteitsvorming, roep om leiderschap, betwist gezag, vermaatschappelijking en mediatisering. Vervolgens bespreken we de belangrijkste empirische bevindingen uit dit onderzoek ten aanzien van de relatie tussen de burgemeester en zijn maatschappelijke omgeving. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de betekenis van deze bevindingen voor het ambt.

3.1 Veranderingen in de maatschappelijke context vanaf 2002

3.1.1 Symboolfunctie en identiteitsvorming

Bakker en anderen (2000) stelden vast, dat in 1999 een meerderheid van de burgers de burgemeester als de hoogste baas van de gemeente zag. Hoewel er - voor zover wij hebben kunnen achterhalen - geen recenter onderzoek beschikbaar is aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of dat nog steeds zo is, wijzen de ervaringen van burgemeesters daar wel op (Camps & Van 't Veld, 2011; Mooij, Meinen, van Diepen & de Wit, 2013, pp. 12-23). In ieder geval is de burgemeester voor burgers vaak het eerste aanspreekpunt in hun contact met de gemeente (NGB, 2009). De verklaring daarvoor is gelegen in het 'eerste woordvoerderschap' van de burgemeester als het gemeentelijke aangelegenheden betreft. De burgemeester is hét boegbeeld van de gemeente.

De burgemeester heeft als boegbeeld van de gemeente een unieke symboolfunctie; hij symboliseert de eenheid van de lokale gemeenschap en van het lokale bestuur (zie onder andere Mooij et al., 2013, pp. 24-28). De burgemeester heeft in zekere zin ook de quasimonarchale functie van 'staatshoofd' in de gemeente.

Wat je ziet is dat het ambt een symbolische functie [in zich draagt] die een enorme betekenis heeft. Als de burgemeester ergens op bezoek komt, hebben mensen toch het gevoel "dat doet hij alleen maar als er iets bijzonders is". Dus wat wij doen, wat wij zijn, wie wij zijn, is blijkbaar bijzonder. En mensen hebben daar ontzettend veel behoefte aan, aan betekenisgeving in de zin van "wij maken onderdeel uit van iets groters, van iets wat betekenis heeft, wat waarde heeft en wat bijzonder wordt gevonden".

(burgemeester)

De burgemeester heeft vanuit die rol een 'samenbindende functie'; van hem wordt verwacht dat hij bijdraagt aan de sociale samenhang binnen de lokale gemeenschap (Leach & Wilson, 2002; ook o.a. NGB jaarcongres 2013). Burgemeesters hebben, net als sommige andere publieke leiders, een rol in de *identity formation*, in dit geval op het lokale niveau (Bryson & Crosby, 1992; Verheul & Schaap, 2010). De burgemeester heeft als geen andere lokale actor een rol in het duiden van waar de gemeente en de lokale gemeenschap voor staan. Hij houdt niet alleen de boel bij elkaar, maar brengt ook samen. Hij is, zoals Sackers (2010b, p. 35) het noemt, de 'herder' van de lokale bevolking.

De identiteits- en gemeenschapsvormende rol van burgemeesters komt onder andere tot uitdrukking in hun dagelijkse bezigheden, bijvoorbeeld in publieke optredens bij evenementen die een bijzondere waarde hebben voor de lokale gemeenschap. Dat kan van alles zijn: de opening van een nieuwe accommodatie, de vrijwilligersdag van de lokale jeugdbrandweer, een hardlooptwedstrijd, een diploma-uitreiking en ga zo maar door. Op die momenten symboliseert de aanwezigheid van de burgemeester de betrokkenheid van gemeenschap en samenleving en zo wordt waardering uitgesproken voor de inzet van de organisatoren en deelnemers.

De unieke symboolfunctie van de burgemeester manifesteert zich nog meer op momenten waarop de samenhang binnen de lokale samenleving ernstig op de proef wordt gesteld door rampen, crises of aanslagen, of in tijden van grote onzekerheid (Eenhoorn, 2012; NGB, 2013a, 2013b). De aanwezigheid van de burgemeester symboliseert in die gevallen de betrokkenheid van de lokale samenleving bij de getroffen en de onderlinge verbondenheid van de lokale gemeenschap en draagt bij aan de verwerking. Als boegbeeld van de lokale samenleving kan de burgemeester op die momenten de collectief gedragen waarden en normen en de gezamenlijke identiteit die daarmee samenhangt (her)bevestigen (Boin & 't Hart, 2003).

Één van de moeilijkheden daarbij is dat het lang niet altijd evident is wat die gemeenschappelijke identiteit is, voor zover die al bestaat, of langs welke lijnen de verbinding moet worden gezocht. Dat kunnen geografische, religieuze, etnische, sociaal-economische lijnen zijn, maar die houden ook altijd processen van in- en uitsluiting in ('t Hart & Ten Hooven, 2004). En juist omdat een burgemeester geacht wordt de eenheid van de lokale gemeenschap als zodanig te symboliseren, liggen hier voor burgemeesters die zich al te proactief opstellen risico's, omdat zij mogelijk bepaalde leden van de lokale gemeenschap van zich vervreemden.

Tegelijk neemt de behoefte aan identiteitsvorming door publieke leiders, en ook door burgemeesters, toe in een samenleving waar cohesie niet meer vanzelf spreekt (zie Schuyt, 2006; Cohen in Huitema, Meijerink, Ragetlie & Steur, 2006). Processen van fragmentatie en individualisering maken het voor burgemeesters lastiger verschillende bevolkingsgroepen lokaal samen te binden, maar sterken tegelijk de behoefte daaraan (Pinson, 2009). Het is daarom volgens Verheul en Schaap (2010) één van de centrale uitdagingen voor burgemeesters.

3.1.2 Roep om leiderschap

In Europees verband wordt, ook als het gaat om burgemeesters, met regelmaat gesproken over een roep om leiderschap (Steyvers *et al.*, 2008). Ook in Nederland wordt een roep om durf en overtuigend leiderschap geconstateerd (SCP, 2011). Het is aannemelijk dat ook van Nederlandse burgemeesters wordt verwacht dat zij gezaghebbende beslissingen nemen en knopen doorhakken (Cachet *et al.*, 2010). Omdat de burgemeester bij uitstek onderdeel uitmaakt van collegiaal bestuur en sterk geassocieerd wordt met waarden als onafhankelijkheid en onpartijdigheid – waarden die tot de kern van het burgemeestersambt behoren (BZK, 2011; Korsten *et al.*, 2012, p. 164; Karsten & Jansen, 2013) - is het aannemelijk dat het daarbij niet gaat om het sterk individuele, beleidsinhoudelijk en politiek leiderschap dat van partijpolitici wordt verwacht. Het leiderschap van een Nederlandse burgemeester dat aan de roep om leiderschap beantwoordt, is veeleer een vorm van verbindend, faciliterend of moreel leiderschap (Karssing, 2006; Vogelsang-Coombs, 2007; De Boer, 2011). Weliswaar behoren ook daar het verantwoordelijkheid nemen en doorhakken van knopen toe, maar dan gaat het niet zo zeer om (partij)politieke keuzes, maar eerder om doortastend optreden in rollen die aan de burgemeester worden toegeschreven als orgaan dat boven de partijen staat.

Één van die rollen, zoals we die in hoofdstuk 2 beschreven, is die van hoeder van de lokale democratie (Albeda, 2010), van waaruit de burgemeester een zorgplicht heeft voor de kwaliteit van de

lokale besluitvorming, en naar verwachting een verantwoordelijkheid krijgt voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente (zie daarover hoofdstuk 5). Het leiderschap van de burgemeester in deze betekenis van het woord heeft betrekking op het uitdragen van waarden als integriteit, transparantie, procedurele rechtvaardigheid en *accountability* (Karsten & Jansen, 2013).

Dat het voor het ambt belangrijk is dat burgers zich met de burgemeester kunnen identificeren, roept de vraag op of het burgemeesterscorps een afspiegeling zou moeten zijn van de samenleving. Belangrijk is in ieder geval dat burgemeesters moeten kunnen omgaan met diversiteit, in sociaal-culturele, etnisch-culturele, sociaal-economische, religieuze zin en ook wat betreft levensfase en waardenoriëntatie (Cachet *et al.*, 2009). Niet voor niets wordt identificatie beschouwd als één van de basiscondities voor een goede functie-uitoefening door burgemeesters (BZK, 2011, p. 10).

3.1.3 Betwist gezag

In het licht van het voorgaande is het van evident belang dat de burgemeester in zijn functie als boegbeeld over een 'natuurlijk gezag' beschikt, zoals ook in menig profielschets te lezen valt (bv. Amstelveen - 2013, Blaricum - 2013). Dat gezag is echter niet meer vanzelfsprekend. De gezagsrelatie tussen burgers en bestuurders is namelijk wezenlijk veranderd (Van den Brink, 2012). Het gezag van publieke ambtsdragers wordt in toenemende mate betwist ('t Hart, 2005; Aardema, Boogers & Korsten, 2012). Er is sprake van een continue bevraging van het gezag en dat gaat ten koste van de bijzondere positie van het openbaar bestuur (Dijstelbloem & Holtslag, 2010, pp. 41-54).

Die verandering wordt vaak aangeduid als het kritischer, of 'mondiger' worden van burgers (Van den Brink, 2002), maar dergelijke termen hebben in de tijd een sterk negatieve connotatie gekregen. Er is eerder sprake van een 'emancipatie' (Van Oenen, 2011) van de burger ten opzichte van het bestuur, waardoor burgers zich minder laten leiden door traditionele gezagsverhoudingen ('t Hart, 2005). Dat maakt dat zij minder geneigd zijn overheidsbeslissingen zonder meer te accepteren; ze stellen zich minder volgbaar op ten opzichte van het bestuur. Bestuurders, ook burgemeesters, hebben een deel van hun traditionele en positionele gezag verloren en zullen nieuwe vormen van gezag moeten ontwikkelen (Van den Brink, 2012; Karsten & Jansen, 2013).

Een indicatie van de veranderde gezagsverhoudingen is de toenemende agressie jegens bestuurlijke publieke gezagsdragers, waaronder burgemeesters. Uit de Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2012 blijkt dat bijna vier op de tien lokale politici en bestuurders slachtoffer zijn van agressie of geweld (38%) (Van den Tillaart, Berndsen, Homburg & Kriek, 2012). Dat is een stijging van 6% ten opzichte van 2010. Van de burgemeesters heeft 61% te maken met geweld en intimidatie, gevolgd door wethouders (53%) en gemeenteraadsleden (36%).

3.1.4 Vermaatschappelijking

Één van de ontwikkelingen die grote invloed hebben op het burgemeestersambt is de brede trend van vermaatschappelijking, die verband houdt met de opkomst van de 'netwerksamenleving'. Deze wordt gekenmerkt door geld-, verkeers-, vervoers- en vooral informatiestromen en door complexe netwerken van wederzijds afhankelijke actoren (Castells, 2000). Dat de samenleving al met al veel complexer, en daarmee onoverzichtelijker is geworden (Van Gunsteren & Van Ruyven, 1993), heeft aanzienlijke gevolgen voor de sociale, economische en culturele organisatie van de samenleving, omdat in een netwerk geen sprake meer is (en kan zijn) van een louter hiërarchische relatie tussen actoren waarin afstemming en coördinatie kunnen worden afgedwongen. Van centrale sturing door 'de' overheid is in een dergelijke samenleving als gevolg daarvan steeds minder sprake; er zijn eerder vele en veelsoortige sturende centra (Teisman, 1992). Traditionele vormen van sturing voldoen niet langer in een

netwerksamenleving (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997; Castells, 2000). De noodzaak van samenwerking is in de netwerksamenleving groot. De beslissingsmacht is namelijk verspreid en diffuus (Kjær, 2004). Dit heeft de autonomie van publieke actoren en publieke leiders verminderd.

Dit heeft aanzienlijke gevolgen voor publieke leiders, omdat hun controle over de benodigde (financiële) middelen is afgenomen. Ze zijn afhankelijker geworden van anderen. Lokale publieke leiders zijn daarom genoodzaakt “[to] negotiate their way through a complex policy environment with multiple checks and balances” (Greasley & Stoker, 2008, p. 723). De manier van besturen is veranderd: ‘*governance*’ is het toverwoord (Rhodes, 1997; Denters & Rose, 2005, p. 1).

Die afhankelijkheid kenmerkt ook burgemeesters (Cachet *et al.*, 2010). Ze zijn afhankelijk van anderen binnen de eigen organisatie (bijvoorbeeld een ambtelijke staf) en van andere organisaties (andere overheden, woningcorporaties, zorginstellingen, etc.). Burgemeesters zijn een belangrijke spil in lokale netwerken, maar hun feitelijke doorzettingsmacht komt tot stand in coalities met een veelheid aan politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke actoren (zie o.a. Boogers, 2014).

De afhankelijkheid van burgemeesters doet bijvoorbeeld opgeld in het toenemend aantal regionale samenwerkingsverbanden, waar een beroep op burgemeesters wordt gedaan als regisseur, terwijl zij sterk afhankelijk zijn van samenwerkingspartners en bovendien op een ander bestuursniveau verantwoording moet afleggen, namelijk aan de gemeenteraad (Prins *et al.*, 2013, pp. 16, 52).

Ook op het beleidsterrein dat traditioneel aan de burgemeester toebehoort, openbare orde en veiligheid, zien we dat de burgemeester sterk afhankelijk is geworden van andere actoren, zoals het OM, de politie en de ‘eigen’ ambtelijke organisatie. Zeker ten aanzien van integrale veiligheid bestaat die afhankelijkheid van de burgemeester, mede vanwege de sectoroverschrijdende aard van het beleidsterrein. De burgemeester is op dit beleidsterrein sterk afhankelijk van “horizontale samenwerking tussen min of meer zelfstandige veiligheidspartners” (Prins & Cachet, 2011).

De burgemeester kan vanwege zijn toegenomen afhankelijkheid van externe partners minder dwingend en dirigistisch sturen dan in het verleden. Hij zal meer en meer moeten begeleiden, regisseren, verleiden, overreden of meenemen. Tegelijk blijft er ruimte bestaan voor leiderschap. Hoewel burgemeesters niet snel richting zullen geven aan het beleid in den brede (dat kan in kleine gemeenten anders liggen, aangezien de burgemeester daar soms de enige voltijdbestuurder is), hebben zij wel een belangrijke rol in het begeleiden van het proces van visievorming in hun gemeente en het bewaken van de realisatie van die visie. Ook in het bij elkaar brengen van middelen heeft de burgemeester een rol (Borraz & John, 2004). Zo ontstaat een faciliterend burgemeesterschap (Svara, 2003; Vogelsang-Coombs, 2007; Greasley & Stoker, 2008). Die rol wint aan belang naar mate de vermaatschappelijking doorzet: “In the fragmented contexts that characterise cities, political leadership becomes one of the principal – if not the principal – elements of urban governance” (Alonso & Mendieta, 2010, p. 188). De rol die burgemeesters daarin hebben te vervullen is er niet zozeer één van inhoudelijk sturing geven aan beleid, maar eerder één van het bewaken van de spelregels, het tegengaan van processen van uitsluiting, het managen van netwerken en het leggen van verbindingen. We zouden dit een vorm van *meta-governance* kunnen noemen (Haus & Sweeting, 2006; Sørensen, 2006).

3.1.5 Mediatisering

Mediatisering, de ontwikkeling dat media een steeds grotere invloed hebben gekregen op politieke-bestuurlijke instituties en processen, heeft aanzienlijke gevolgen voor de verhouding tussen burgers en bestuurders (Bennet & Entman, 2001; Dijstelbloem & Holtslag, 2010). Ook burgemeesters ondervinden de gevolgen van die mediatisering (zie bijvoorbeeld Korthagen, 2011; Korsten *et al.*, 2012, pp. 143-148). Zij krijgen onder andere te maken met journalisten die nauwer betrokken zijn bij hun doen en laten en zich assertiever opstellen. Gevolg is niet alleen dat burgemeesters nog meer dan vroeger eerste

woordvoerder zijn en dat het belang van professionele voorlichting groter wordt, maar ook dat gezaghebbend optreden een andere aard krijgt. De persoon van de bestuurder wordt belangrijker (McAllister, 2007), evenals zijn privéleven (Prins *et al.*, 2013); zijn publieke *performance* is steeds belangrijker geworden als succes- en beoordelingsfactor. Het wordt essentieel dat bestuurders hun boodschap overtuigend en gezaghebbend over het voetlicht kunnen brengen op de tonelen van de media (Hajer, 2009, p. 4); dat stelt nieuwe eisen aan bestuurders. Burgemeesters zullen zich moeten bekwamen in hun publieke *performance* in verschillende typen media en zullen zich bewust moeten zijn van de mogelijke gevolgen van media-aandacht en de vertekening die daarmee gepaard gaat (zie o.a. Jong, 2009a). Niet voor niets maakt de omgang met (nieuwe) media inmiddels een vast onderdeel uit van het NGB-opleidingsprogramma voor burgemeesters (zie Van Bennekom, 2013b).

Het is daarbij van belang rekening te houden met het onderscheid tussen traditionele media en de nieuwe of sociale media, omdat zij elk een eigen logica hebben. Ook die sociale media missen hun uitwerking op het burgemeestersambt niet. Zo constateren De Graaf en Meijer (2013), dat sociale media een cruciale rol speelden bij het vertrek en de terugkeer van burgemeester Nienhuis in 2013. Zij stellen vast dat sociale media maken dat beoordeling van bestuurders buiten verkiezingen om een belangrijkere rol gaat spelen.

3.2 Burgemeesters en hun maatschappelijke context anno 2013

3.2.1 Rol van de burgemeester in de samenleving

Dat burgemeesters een wezenlijk onderdeel zijn van de (lokale) samenleving staat voor burgemeesters als een paal boven water. Zo is 96% van de respondenten uit de enquête het (helemaal) mee eens met de stelling dat aan de burgemeestersfunctie een 'grote maatschappelijke waarde' wordt toegekend. Die maatschappelijke waarde laat zich echter niet heel gemakkelijk duiden, vooral omdat ze zo divers is vanwege de hybriditeit van het burgemeestersambt zelf en omdat de betekenis die hun ambt heeft volgens burgemeesters ook verschilt. Vragen we burgemeesters welke rol zij in de samenleving vervullen door een rangschikking te maken van acht mogelijke rollen, dan blijkt dat zij zichzelf primair beschouwen als burgervader. Die rol wordt (gerangschikt naar de gemiddelde plaats die de rol krijgt in de *ranking*, Tabel 14) gevolgd door de rol van verbinder en de rol van vertegenwoordiger/gezicht van de gemeente. Het minst herkennen burgemeesters zich in de rollen van handhaver, visieontwikkelaar en ombudsman.

Tabel 13. Gewicht rollen van de burgemeester in relatie tot de samenleving (gerangschikt naar de gemiddelde plaats die de rol krijgt)

	Belangrijkste rol	2	3	4	5	6	7	Minst belangrijke rol
Burgervader	94 38,70%	66 27,20%	41 16,90%	24 9,90%	10 4,10%	2 0,80%	2 0,80%	4 1,60%
Verbinder	57 23,50%	78 32,10%	45 18,50%	31 12,80%	17 7,00%	11 4,50%	3 1,20%	1 0,40%
Vertegenwoordiger/ gezicht van de gemeente	68 28%	43 17,70%	48 19,80%	35 14,40%	24 9,90%	17 7,00%	7 2,90%	1 0,40%
Belangenbehartiger namens de gemeente	3 1,20%	14 5,80%	38 15,60%	59 24,30%	33 13,60%	39 16,00%	34 14,00%	23 9,50%
Moreel leider	15	18	30	26	37	33	41	43

	6,20%	7,40%	12,30%	10,70%	15,20%	13,60%	16,90%	17,70%
Handhaver	3	8	14	30	51	42	53	42
	1,20%	3,30%	5,80%	12,30%	21,00%	17,30%	21,80%	17,30%
Visieontwikkelaar	3	12	18	19	41	48	50	52
	1,20%	4,90%	7,40%	7,80%	16,90%	19,80%	20,60%	21,40%
Ombudsman	0	4	9	19	30	51	53	77
	0%	1,60%	3,70%	7,80%	12,30%	21,00%	21,80%	31,70%

Vraag 18: Als burgemeester kunt u verschillende rollen vervullen in relatie tot de samenleving. Hieronder staan acht van dergelijke rollen. Kunt u door middel van een rangschikking aangeven hoe belangrijk deze rollen voor u zijn bij het vervullen van uw functie? Geef de belangrijkste rol het cijfer 1, de op één na belangrijkste het cijfer 2, etc. De minst belangrijke rol krijgt het cijfer 8.

Tabel 14. Ranking rollen van de burgemeester in relatie tot de samenleving

Ranking rollen burgemeesters	Gemiddelde plaats	Mediaan
Burgervader	2,28	2
Verbinder	2,68	2
Vertegenwoordiger/gezicht van de gemeente	2,95	3
Belangenbehartiger namens de gemeente	4,95	5
Moreel leider	5,18	5
Handhaver	5,74	6
Visieontwikkelaar	5,83	6
Ombudsman	6,40	7

Burgervader, verbinder en vertegenwoordiger

Burgemeesters herkennen zich evident het meest in de rol van burgervader, waarbij bij nadere analyse opvalt dat Kroonbenoemde burgemeesters deze rol significant belangrijker vinden dan waarnemend burgemeesters.

De rol van burgervader wordt door burgemeesters in de focusgroepen door burgemeesters een aantal malen omschreven als het 'er zijn', het 'aanwezig zijn' en in contact staan met alle delen van de lokale gemeenschap. Uit ons onderzoek blijkt ook hoe moeilijk het voor burgemeesters is om ook daadwerkelijk met de samenleving in contact te blijven (zie ook Camps & Van 't Veld, 2011, pp. 57-61):

Het is een uitdaging om blijvend betrokken te zijn bij het dagelijkse wel en wee van de samenleving. Om te voorkomen dat je alleen maar met het bestuur en met interne dingen bezig bent, want dat, die interne dingen, die dringen zich vanzelf wel op, daar hoeft je helemaal geen moeite voor te doen. De agenda die stroomt zo helemaal vol met allemaal bestuurlijke, beleidsmatige zaken. Dus je moet moeite doen om contact met de samenleving te houden. De dreiging is ook heel groot dat je alleen maar in de samenleving contact hebt met mensen die ook al met bestuurders omgaan.

(burgemeester)

De agenda-analyse wijst op dit punt op substantiële verschillen tussen burgemeesters. Zo is burgemeester A sterk maatschappelijk georiënteerd. Bij ten minste 40% van de activiteiten die in zijn agenda zijn opgenomen zijn actoren uit de lokale gemeenschap betrokken, in het bijzonder burgers en lokale organisaties. En hoewel burgemeester U en H precies evenveel tijd in hun agenda hebben verantwoord en zij tot dezelfde gemeentegrootteklasse behoren, zijn bij ten minste 13% van burgemeester H's activiteiten lokale organisaties betrokken, waar dat bij burgemeester U niet veel meer dan 1% is. In de betrokkenheid van bedrijven bij de activiteiten van burgemeesters zien we overigens een stijgende lijn naar gemeentegrootte, met één voorname uitzondering; burgemeester Q lijkt zich sterker dan zijn collega's op

bedrijven te richten. Burgemeester B is daarentegen weer sterk bestuurlijk georiënteerd. Bij ten minste 40% van zijn activiteiten zijn lokale politiek-bestuurlijke actoren betrokken. Ook het profiel van burgemeester S is hierbij interessant: zijn gemeente behoort tot de grotere in Nederland en toch zien we een relatief sterke oriëntatie op de lokale gemeenschap, en dan met name lokale maatschappelijke organisaties (zie bijlage 5).

In de relatie met de samenleving is aanspreekbaarheid van groot belang: burgemeesters moeten aanspreekbaar zijn voor alle leden van de lokale gemeenschap, ook voor burgers die zich aan de spreekwoordelijke randen van de samenleving bevinden of die van de samenleving vervreemd zijn. Tijdens meeloopdagen en uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de burgemeester regelmatig dient als een *last resort*, een laatste aanspreekpunt voor burgers die er onderling niet uitkomen of die een conflict hebben met een maatschappelijke organisatie of de gemeente. In veel gevallen gaat het dan om zaken waar de burgemeester geen verantwoordelijkheid voor draagt en die hij formeel zou moeten doorspelen aan een wethouder of de betreffende organisatie(s). Toch voelen burgemeesters in veel gevallen een grote verantwoordelijkheid om, voor zover mogelijk en binnen redelijke grenzen, via de informele weg bij te dragen aan een oplossing. Dat doen zij, voor zover blijkt uit dit onderzoek, vooral door middel van relatiebeheer. In relatie tot de samenleving is het burgemeestersambt sterk mensgericht, zo lijkt het (zie ook Bass & Bass, 2008). Burgemeesters dragen niet snel een inhoudelijke oplossing aan, maar proberen de juiste contacten te leggen. Wat tijdens de meeloopdagen opvalt, is bijvoorbeeld de grote regelmaat waarmee burgemeesters vragen “hoe de relaties zijn met die en die” of “hoe de samenwerking verloopt met die en die”. Burgemeesters zijn er niet huiverig voor de kwaliteit van bestaande relaties te toetsen en eventuele problemen aan de oppervlakte te brengen. Ze zijn er over het algemeen wel huiverig voor zich direct te bemoeien met de inhoudelijke kant van de zaak.

Dat heeft ermee te maken dat zij grote waarde hechten aan hun onafhankelijkheid. Dat de burgemeester ‘boven de partijen’ staat heeft niet alleen een politiek-bestuurlijke betekenis, maar zeker ook een maatschappelijke. Een burgemeester kan alleen een laatste aanspreekpunt zijn, als hij een hoge mate van onafhankelijkheid betracht. In de combinatie van onafhankelijkheid en aanspreekbaarheid en het daaraan gekoppelde verbindend vermogen door middel van relatiebeheer lijkt anno 2013 een belangrijke maatschappelijke waarde van de burgemeestersfunctie te liggen.

Als ‘verbinder’ brengt de burgemeester groepen, belangen en waarden in de gemeentelijke samenleving met elkaar in verband, alsook in verbinding met de gemeentelijke overheid. De commissaris van de Koning in Noord-Brabant, Wim van de Donk, spreekt in dit verband van het ‘maizenagehalte’ en ook wel de ‘*draadkracht*’ (in zijn ogen iets wezenlijks anders dan *daadkracht*) van de burgemeester.¹¹ Ook de rol van burgervader (m/v) komt in wezen neer op ‘verbinding leggen’ met de gemeentelijke samenleving, met burgers die iets te vieren hebben, ergens om rouwen of met iets zitten wat niet eenvoudig ergens anders kan worden aangekaart. Het is dus niet overdreven om ‘verbinden’ centraal te plaatsen in het profiel van de Nederlandse burgemeester anno 2013 (zie ook hoofdstuk 7).

De mogelijkheden die burgemeesters hebben om die verbindende rol te spelen, komen deels voort uit de manier waarop burgemeesters inhoud geven aan hun ambt. Maar deels komen ze ook voort uit de positie die de burgemeester inneemt in het lokale bestuur en in de lokale samenleving. De burgemeester is bij uitstek de vertegenwoordiger van de gemeente. Vanuit die rol is de burgemeester te omschrijven als een *nodus*, een knooppunt waar andere partijen elkaar ontmoeten. Dat blijkt alleen al uit de veelheid en verscheidenheid aan actoren die we aantreffen in de agenda-analyse, variërend van een individuele inwoner van een kleine gemeente tot internationale hoogwaardigheidsbekleders. Tijdens de meeloopdagen blijkt ook hoe belangrijk het is dat burgemeesters zich snel de lokale gemeenschap eigen maken en daar middenin komen te staan. We zien burgemeesters daartoe verschillende initiatieven ontplooiën. Zo maakte burgemeester van Zwijndrecht Dominic Schrijer in de periode na zijn aantreden in

¹¹ Bij het symposium ‘Burgemeester van de toekomst - Symbool of superheld’ (Breda, 29-11-2013).

niet minder dan 100 ontmoetingen kennis met bewoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Zo ook liet een aantal deelnemers aan de focusgroepen zich bij binnenkomst in de gemeente door alle raadsleden afzonderlijk een dag rondleiden door de gemeente en doet een enkele burgemeester dat na verkiezingen opnieuw met nieuwe raadsleden.

Tijdens de meeloopdagen blijkt ook hoe belangrijk het is dat een burgemeester onderdeel uitmaakt van allerhande sociaal-maatschappelijke en politiek-bestuurlijke netwerken. Niet alleen stelt dat hen in staat om mensen met elkaar te verbinden en zo soms sneller tot een oplossing te komen, het helpt hen ook om de ervaringen uit de eigen gemeente te spiegelen aan ervaringen elders. Alle gevolgde burgemeesters brachten opvallend vaak ervaringen van buiten de gemeente mee naar gesprekken en hielden hun gesprekspartners daarmee een spiegel voor.

Kenmerkend voor het verbinden door burgemeesters in de sociaal-maatschappelijke zin is dat zij over het algemeen geen eigen inhoudelijk doel nastreven, of althans geen specifieke oplossing van een probleem. Het is voor hen belangrijker dat de verhoudingen goed zijn en problemen worden opgelost, dan dat er een specifieke oplossing wordt gekozen. Maar zoals het onvermijdelijk is dat de plaats waar partijen elkaar ontmoeten van invloed is op de manier waarop het contact verloopt, is het vrijwel onvermijdelijk dat de betrokkenheid van een burgemeester invloed heeft op het verdere verloop van de zaak. De verbindingen die een burgemeester legt zijn in die zin verre van neutraal van aard, en burgemeesters maken daar ook geregeld dankbaar gebruik van. "Als de burgemeester belt, dan maakt dat toch verschil." Het 'verbinden' door een burgemeester is vaak meer proces- en mensgericht dan doel- en taakgericht. 'Samenbinden' is daarom misschien een term die nog beter recht doet aan het ambt anno 2013 dan de term 'verbinden'.

Opvallend is dat, in tegenstelling tot wat in de literatuur wordt voorondersteld, hetzelfde geldt ten aanzien van de lokale identiteit. De in dit onderzoek betrokken burgemeesters delen niet de overtuiging dat de burgemeester een grote rol heeft in de *identity formation* in de lokale gemeenschap. Ze herkennen zich niet in de stelling dat burgemeesters de geografische, religieuze, etnische, sociaal-economische lijnen uitzetten waarlangs de lokale gemeenschap zich verbonden voelt, of een grote bijdrage leveren aan de identiteitsvorming als zodanig. Als er sprake is van botsende culturen, dan kan een burgemeester wel een brugfunctie vervullen, maar het initiatief tot collectieve identiteitsvorming in de gemeente is vaak niet afkomstig van de burgemeester. Door de meeste burgemeesters zou dit als een onhoudbare oprekking van hun mandaat worden ervaren. De burgemeester symboliseert eerder de eenheid van de lokale gemeenschap, dan dat hij deze tot een eenheid maakt. In een heringedeelde gemeente ervaren de betrokken burgemeesters bijvoorbeeld maar een beperkte verantwoordelijkheid om een collectieve identiteit voor de lokale gemeenschap te creëren. De rol van de burgemeester is daar eerder recht doen aan en het cultiveren van de bestaande culturen. De burgemeester heeft een wel belangrijke samenbindende rol in de nieuwe gemeente, maar die heeft eerder betrekking op de gemeente dan op de gemeenschap. De burgemeester speelt bijvoorbeeld wel een rol in het begeleiden van een proces om de ruimtelijke of functionele identiteit van een gemeente te definiëren.

Belangenbehartiger en moreel leider!?

Als het gaat om de rolopvatting van burgemeesters vormen de morele leiderschapsrol en de rol van belangenbehartiger namens de gemeente een tussencategorie, zo blijkt uit de enquête. Een deel van de burgemeesters herkent zich in deze rollen en een deel niet; beide rollen staan overigens op aanzienlijke afstand van de rollen van burgervader, verbinder en vertegenwoordiger.

Het feit dat de rol van belangenbehartiger maar beperkt door burgemeesters wordt herkend heeft er, zo blijkt uit de focusgroep over ervaringen met het ambt, opnieuw mee te maken dat burgemeesters vinden dat ze boven de partijen moeten staan en geen specifiek belang moeten vertegenwoordigen, ook niet in de relatie tussen gemeente en samenleving. Toch zien we de rol van

belangenbehartiger met enige regelmaat opduiken in profielschetsen (bijvoorbeeld Pijnacker-Nootdorp - 2013, Utrecht – 2013). Burgemeesters van grotere gemeenten (meer dan 50.000 inwoners) vinden deze rol minder belangrijk dan burgemeesters van kleinere gemeenten (tot 20.000), zo blijkt uit nadere analyse van de enquêteresultaten. Mogelijk moeten burgemeesters van kleinere gemeenten actiever hun belangen behartigen in regionale verbanden of in contacten met andere overheden. 'Belangenbehartiger' is overigens de enige rol ten aanzien waarvan burgemeesters significant van rolomvatting verschillen als wordt gekeken naar de gemeentegrootte die zij vertegenwoordigen.

Ook de rol van moreel leider leidt bij burgemeesters tot enige, maar relatief geringe herkenning. Dit terwijl de waarde van integriteit voor burgemeesters, zoals in hoofdstuk 2 bleek, van groot belang is in hun functioneren en moreel leiderschap als een wezenlijk deel van het ambt wordt beschouwd (De Boer, 2011). Mogelijk ligt de verklaring hiervoor in het feit dat de enquête vraagt naar de rol in relatie tot de samenleving, terwijl het moreel leiderschap van de burgemeester voor een belangrijk deel gestalte krijgt in het openbaar bestuur zelf.

Geen handhaver, visieontwikkelaar of ombudsman

De grote waarde die burgemeesters hechten aan hun onafhankelijkheid verklaart ook waarom burgemeesters hun functie nauwelijks in verband brengen met de functie van de ombudsman, hoewel die functie traditioneel met het burgemeestersambt wordt geassocieerd (o.a. Klinkers *et al.*, 1982) en burgemeesters in de enquête aangeven gemiddeld 3,6 uur per week kwijt te zijn aan hun ombudsfunctie. Anders dan een burgemeester neemt een ombudsman een inhoudelijk standpunt in bij een conflict en spreekt hij een oordeel uit. Burgemeesters herkennen zich vanwege hun onafhankelijkheid niet in het oordelende karakter van de ombudsfunctie.

Opvallender is misschien de aarzeling onder burgemeesters tijdens één van de bijgewoonde bijeenkomsten bij de rol van mediator¹². *Mediation skills* worden beschouwd als een voor burgemeesters belangrijke competentie (zie bijv. Van Bennekom, 2013b, pp. 60-61), en toch herkenden de bij de betreffende bijeenkomst aanwezige burgemeesters zich niet zonder meer in de rol van mediator. Die aarzeling was ingegeven door de vraag of een mediator alleen dienend is aan de strijdende partijen, of ook zelf streeft naar de oplossing van een conflict. Een burgemeester die dat laatste doet, zou volgens de deelnemers al snel zijn onafhankelijkheid verliezen en geassocieerd worden met één van de strijdende partijen. Dat neemt niet weg dat burgemeesters zich in een meer neutrale rol hard kunnen maken voor conflictbeslechting, zonder hun eigen ideeën en oplossingen al te zeer naar voren te brengen (Van Bennekom, 2013b, p. 60).

Ook bij de rol van visieontwikkelaar in relatie tot de samenleving zijn burgemeesters relatief terughoudend. De ruimte om, visionair, lijnen uit te zetten is volgens burgemeesters beperkt. Een burgemeester die een inhoudelijke visie uitdraagt in relatie tot de samenleving wordt politiek al snel teruggefloten. Het uitdragen van een inhoudelijke visie op de samenleving kan op gespannen voet komen te staan met de onafhankelijkheid en aanspreekbaarheid van de burgemeester. In de interviews zijn we echter wel degelijk burgemeesters tegengekomen met een nadrukkelijke visie op de rolverdeling tussen burger en overheid en die daar ook uitdrukkelijk werk van maakten.

Onderzoeker:	Wat voor rol ziet u voor uzelf weggelegd bij het bevorderen van maatschappelijk initiatief?
Burgemeester:	Dat is wat ik twee jaar geleden heb opgepakt en waar ik mee naar de gemeenteraad ben gegaan. (...) Ik heb toen in de gemeenteraad een heel pleidooi gehouden. Ik ben helemaal geen politieke burgemeester, ik heb ook geen politieke portefeuilles, maar deze, die heb ik toch kunnen pakken. Ik vind hem ook niet geschikt voor een wethouder omdat dit fenomeen over alle portefeuilles heen gaat. (...) Ik heb dat echt van de burgemeester gemaakt door het ook echt neer te zetten in de raad. En ook in de samenleving ben ik wel

¹² NGB Actuele Tafel 'Herstelrecht: nieuwe kansen op duurzame veiligheid?' (Leusden, 20-11-2013)

heel erg het gezicht van het hele 'loslaten' en het vertrouwen geven. Ik denk dat het ook bij uitstek past bij een burgemeester. Een wethouder, dat is toch anders, hè? Die zijn politiek en willen ook misschien meer zelf scoren. Het past eigenlijk heel erg goed in het DNA van een burgemeester, want je bent vaak de schakel naar de samenleving toe.

Burgemeesters die een dergelijke visie uitdragen zijn daarbij sterk afhankelijk van politiek-bestuurlijk draagvlak. Bij een breed draagvlak ligt er meer ruimte voor burgemeesters om een visie op de samenleving te ontwikkelen en daar inhoud aan te geven. Dat draagt wel een risico op politisering in zich.

Evenals de twee voorgaande rollen, ontmoet ook de rol van handhaver relatief weinig herkenning onder burgemeesters (vergelijk Sackers, 2010b), zij het iets meer dan de rollen van visieontwikkelaar en ombudsman. Wat bij nadere analyse wel opvalt, is dat mannelijke burgemeesters deze rol significant belangrijker vinden dan vrouwelijke burgemeesters. Uit gesprekken met burgemeesters¹³ blijkt verder dat verschillende burgemeesters ervaren dat de uitbreiding van hun bevoegdheden ten aanzien van openbare orde en veiligheid ten koste gaat van hun "onbevagenheid ten opzichte van de samenleving". Doordat zij in het kader van deze bevoegdheden kennis vergaren over bijvoorbeeld criminele activiteiten of pedoseksuelen, staan zij in hun ervaring soms minder open naar de samenleving dan ze zelf zouden willen. Om echt boven de partijen te kunnen staan, zouden ze sommige dingen "liever niet willen weten". Anderen beschouwen dat dan weer als een "volstrekt naïeve houding", zoals een niet-burgemeester het formuleerde, die niet zou passen bij het karakter van het burgemeestersambt anno 2013.

Weinig verschillen in rolopvatting tussen burgemeesters

Wat opvalt ten aanzien van de rollen van burgemeesters in de maatschappelijke context is dat er, buiten de genoemde verschillen, geen verschillen te constateren zijn tussen burgemeesters. De rolopvatting van burgemeesters verschilt niet significant naar leeftijd, partijpolitieke achtergrond of ervaring.

3.2.2 Doelen in contacten burgemeester met burgers en maatschappelijke organisaties

Aan burgemeesters is, in navolging van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie, gevraagd wat hun doelen zijn in de contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Wat daarbij opvalt, is dat van de vooraf bepaalde mogelijke doelen vrijwel alle doelen op 'belangrijk' of 'zeer belangrijk' scoren. Blijkbaar vinden burgemeesters het belangrijk om burgers te betrekken in de lokale besluitvorming.

We zien wel accentverschillen. Kijken we bijvoorbeeld naar het aantal burgemeesters dat een doel als 'zeer belangrijk' heeft aangemerkt, dan gaat prioriteit uit naar het inzicht krijgen in welke maatschappelijke problemen er spelen, terwijl het verzamelen van informatie en/of kennis t.b.v. beleidsvorming minder belangrijk wordt gevonden. Ook het waarborgen van de kwaliteit van de publieke besluitvorming en het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de besluitvoorbereiding worden door burgemeesters van groot belang geacht. Uit de rangschikking blijkt overigens geen bijzondere nadruk op het betrekken van burgers in een vroegere of juist latere fase in het besluitvormingsproces.

¹³ In de marge van de NGB Actuele Tafel 'Nationale politie en de burgemeester' (Leusden, 30-10-2013)

Tabel 15. Doelen van burgemeesters in hun contacten met burgers en maatschappelijke organisaties (gerangschikt naar het aantal burgemeesters dat een doel als 'zeer belangrijk' heeft aangemerkt)

	Zeer belangrijk	Belangrijk	Niet erg belangrijk	Niet belangrijk	n.v.t.
Inzicht krijgen in welke maatschappelijke problemen er spelen	157 64,60%	84 34,60%	2 0,80%	0 0%	0 0%
Waarborgen van de kwaliteit van de publieke besluitvorming	84 34,60%	141 58,00%	16 6,60%	2 0,80%	0 0%
Het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de besluitvoorbereiding	78 32,10%	155 63,80%	8 3,30%	1 0,40%	1 0,40%
Inzicht krijgen in de opvattingen van burgers en maatschappelijke organisaties over nog te nemen besluiten van het bestuur	65 26,70%	168 69,10%	10 4,10%	0 0%	0 0%
Inzicht krijgen in de effecten van door het gemeentebestuur genomen maatregelen	55 22,60%	162 66,70%	24 9,90%	2 0,80%	0 0%
Het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming	50 20,60%	166 68,30%	23 9,50%	2 0,80%	2 0,80%
Uitleggen of rechtvaardigen van besluiten van het bestuur	45 18,50%	152 62,60%	44 18,10%	1 0,40%	1 0,40%
Het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de beleidsuitvoering	35 14,40%	153 63,00%	47 19,30%	7 2,90%	1 0,40%
Het verzamelen van informatie en/of kennis t.b.v. beleidsvorming	26 10,70%	181 74,50%	33 13,60%	2 0,80%	1 0,40%

Vraag 19: In onderstaand schema zijn negen mogelijke doelen opgenomen die betrekking hebben op uw contact met burgers en maatschappelijke organisaties. De doelen volgen de beleidscyclus. Kunt u van elk van deze doelen aangeven hoe belangrijk u ze vindt in uw contact met burgers en maatschappelijke organisaties?

We constateren wel enkele statistisch significante verschillen tussen groepen burgemeesters als we kijken naar de gemeentegrootte die ze vertegenwoordigen. Bij het doel 'inzicht krijgen in opvattingen van burgers en maatschappelijke organisaties' blijkt bijvoorbeeld dat burgemeesters van gemeenten met 50.001-100.000 inwoners dit relatief het belangrijkste vinden en burgemeesters van gemeenten met meer dan 250.000 inwoners het minst belangrijk. De andere groepen burgemeesters zitten hier tussenin. Hoewel er dus verschillen zijn tussen groepen, ligt de mediaan voor alle groepen tussen zeer belangrijk en belangrijk. Voor wat betreft het doel 'van het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij besluitvoorbereiding' blijkt dat burgemeesters van gemeenten met 50.001-100.000 inwoners dit relatief het belangrijkste vinden en burgemeesters van gemeenten met 100.001-250.000 inwoners het minst belangrijk.

Bakker en anderen (2000) hadden drie van de bovengenoemde doelen in hun vragenlijst opgenomen, namelijk 'inzicht krijgen in hun opvattingen over te nemen besluiten van het bestuur', 'uitleggen of rechtvaardigen van besluiten van het bestuur' en 'inzicht krijgen in de effecten van door het gemeentebestuur genomen maatregelen'. Een vergelijking tussen de resultaten uit 1999 en die uit 2013 is echter maar beperkt mogelijk omdat in 2013 de antwoordcategorieën zijn gewijzigd om de beantwoordbaarheid van de vragen te verbeteren. Uit de vergelijking, die dus met enige voorzichtigheid tegemoet moet worden getreden, is op te maken dat het belang van het inzicht krijgen in de opvattingen van burgers en maatschappelijke organisaties over te nemen besluiten van het bestuur ten opzichte van

1999 lijkt te zijn afgenomen¹⁴. Datzelfde geldt voor het belang van het uitleggen of rechtvaardigen van besluiten van het bestuur door burgemeesters: ook daarvan lijkt het belang te zijn afgenomen¹⁵, evenals het belang van het inzicht krijgen in de effecten van door het gemeentebestuur genomen maatregelen door burgemeesters¹⁶. Het belang van deze drie doelen in het contact van burgemeesters met burgers en maatschappelijke organisaties lijkt op deze drie punten dus sinds 1999 te zijn afgenomen, al kan de verklaring voor de afname ook liggen in een aanpassing van de vraagstelling. In de rangschikking van de drie is geen verandering opgetreden: inzicht krijgen in de opvattingen van burgers en maatschappelijke organisaties over te nemen besluiten van het bestuur is voor burgemeesters het belangrijkste van de drie, terwijl het uitleggen of rechtvaardigen van besluiten van het bestuur het minst belangrijk van de drie is. Inzicht krijgen in de effecten van door het gemeentebestuur genomen maatregelen neemt een tussenpositie in.

3.2.3 Mondigheid en gezag

Het beeld dat de burgemeester zijn natuurlijk gezag (grotendeels) verloren zou hebben, zoals we dat in de literatuur aantreffen, wordt door burgemeesters niet herkend. Dat blijkt wel uit het feit dat 90% van de respondenten het (helemaal) eens is met de stelling dat van het burgemeesterschap een 'natuurlijk gezag' uitgaat.

Tabel 16. Natuurlijk gezag van burgemeesters

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Van het burgemeesterschap gaat een natuurlijk gezag uit.	3 1,20%	18 7,40%	138 56,80%	81 33,30%	3 1,20%

Item Vraag 6. In hoeverre bent u het eens met deze stelling?

In antwoord op deze stelling zien we wel significante verschillen tussen groepen burgemeesters naar leeftijdscategorie en geslacht. Burgemeesters in de categorie 41 tot 50 jaar zijn het significant meer eens met deze stelling dan burgemeesters in de categorieën 51-60 jaar en 61-70 jaar. Daarnaast zijn mannelijke burgemeesters het meer eens met deze stelling dan vrouwelijke. Er zijn geen significante verschillen geconstateerd naar politieke partijachtergrond.

Bij zijn benoeming krijgt de burgemeester nog altijd veel gezag mee dat gekoppeld is aan het ambt, zo stellen de deelnemers aan de focusgroepen. De samenleving kijkt nog altijd tegen de burgemeester op en verwacht ook veel van hem. Het verschil met wethouders is wat dat betreft aanzienlijk, menen de deelnemers: "Je houdt wel een geweldige voorsprong op wethouders." Het is volgens de deelnemers wel moeilijker geworden om als burgemeester gezag te behouden: het gaat eerder en sneller verloren. Als verklaring daarvoor wordt aangedragen dat er meer mensen met de burgemeester meekijken en meer mensen iets van de burgemeester vinden, de media voorop. Medialogica maakt dat het gezag sneller toeneemt, maar zeker ook sneller afneemt. Ook is de samenleving volgens de deelnemers "politiek georganiseerd" geraakt, waardoor het ambt vaker vanuit een politiek perspectief wordt beschouwd, wat het natuurlijk gezag kwetsbaarder maakt.

De deelnemers aan de focusgroep over de ontwikkeling van het ambt zijn sceptisch over de instrumenten die burgemeesters hebben om gezag op te bouwen. Die zouden er namelijk maar beperkt zijn, al zijn ze er wel. Calamiteiten of crises vormen naast uitdagingen bijvoorbeeld ook kansen voor

¹⁴ *Grouped median* 1,76 in 2013 ten opzichte van 1,45 in 1999; aangezien de gehanteerde schaal loopt van 'zeer belangrijk' tot 'niet belangrijk' houdt een oplopende mediaan een afnemend belang in.

¹⁵ *Grouped median* 2,00 in 2013 ten opzichte van 1,73 in 1999.

¹⁶ *Grouped median* 1,87 in 2013 ten opzichte van 1,55 in 1999.

burgemeesters om gezag op te bouwen, als zij deze goed weten af te wikkelen. Krijgen ze iets voor elkaar wat anderen niet voor mogelijk hadden gehouden, dan winnen ze aan gezag. Verder winnen burgemeesters vooral aan gezag in directe interactie met burgers en andere maatschappelijke actoren: “Als je er niet bent, bouw je dat gezag ook niet op. Het zijn de enige momenten dat je gezag opbouwt als er interactie kan zijn. Geen interactie, geen gezag.” Als het op gezag aankomt, zou het volgens de deelnemers aan de focusgroep vooral een kwestie zijn van ‘behouden wat je hebt’, omdat het “verdraaid lastig is gezag te herwinnen”. Geen fouten maken levert krediet op. De persoonlijkheid van de burgemeester speelt daarin een belangrijke rol. Gekscherend wordt dat het “knuffelgehalte” genoemd. Ook is het cruciaal dat het type burgemeester bij de cultuur van zijn gemeente past.

De in vrijwel alle interviews gestelde gezagsvraag (“Hoe ontwikkelt u gezag?”) levert een erg diffuus beeld op. Waar de één zijn gezag vooral meent te ontleen aan het realiseren van concrete plannen, legt de andere sterk de nadruk op de rol als burgervader. Om die reden is burgemeesters in de enquête gevraagd naar de gezagsbronnen die zij benutten in relatie tot de samenleving. Daarbij is gebruik gemaakt van een onderscheid tussen drie soorten gezagsbronnen, zoals onderscheiden door Karsten en Jansen (2013, pp. 380-381):

- Institutionele gezagsbronnen. Hierbij gaat het om principes of normen waarover brede overeenstemming bestaat.
- Positionele gezagsbronnen. Hierbij wordt een beroep gedaan op machtsbronnen die inherent zijn aan de positie die iemand in een organisatie inneemt.
- Persoonsgebonden gezagsbronnen. Hierbij wordt een beroep gedaan op persoonlijke kwaliteiten die de gezagsdrager kan inzetten. Hierbij kan vooral gedacht worden aan het beschikken over expertise of aan het vermogen om anderen zich in jou te laten herkennen.

Burgemeesters konden in de enquête vijf gezagsbronnen selecteren uit veertien vooraf uit de literatuur afgeleide gezagsbronnen. Vervolgens werden zij gevraagd een rangschikking aan te brengen in de vijf door hen geselecteerde bronnen.

Tabel 17. Gezagsbronnen van burgemeesters (gerangschikt naar totaal aantal keer dat de gezagsbron in de top 5 is geplaatst)

	Belangrijkste	Op 1 na belangrijkste	Op 2 na belangrijkste	Op 3 na belangrijkste	Op 4 na belangrijkste	Niet in top 5
Positie boven de partijen	49 20,16%	44 18,11%	29 11,93%	19 7,82%	20 8,23%	82 33,74%
Herkenbaarheid voor partijen in de samenleving	26 10,70%	36 14,81%	27 11,11%	41 16,87%	22 9,05%	91 37,45%
Persoonlijk contact	28 11,52%	21 8,64%	32 13,17%	26 10,70%	29 11,93%	107 44,03%
Mijn persoonlijkheid	37 15,23%	30 12,35%	22 9,05%	14 5,76%	18 7,41%	122 50,21%
Leiderschapsstijl	21 8,64%	25 10,29%	31 12,76%	22 9,05%	11 4,53%	133 54,73%
Wettelijke bevoegdheden	15 6,17%	12 4,94%	22 9,05%	20 8,23%	27 11,11%	147 60,49%
Deskundigheid	5 2,06%	16 6,58%	17 7%	27 11,11%	25 10,29%	153 62,96%
Overtuigingskracht	10 4,12%	11 4,53%	20 8,23%	22 9,05%	21 8,64%	159 65,43%

De manier waarop ik persoonlijk mijn portefeuille invul	24 9,88%	12 4,94%	17 7%	19 7,82%	11 4,53%	160 65,84%
Ervaring	11 4,53%	12 4,94%	13 5,35%	15 6,17%	26 10,70%	166 68,31%
De Kroonbenoeming	9 3,70%	12 4,94%	3 1,23%	7 2,88%	7 2,88%	205 84,36%
Het advies van de gemeenteraad bij de benoeming	5 2,06%	5 2,06%	6 2,47%	3 1,23%	7 2,88%	217 89,30%
De inhoud van mijn portefeuille	1 0,41%	5 2,06%	3 1,23%	5 2,06%	7 2,88%	222 91,36%
Partijlidmaatschap	0 0%	0 0%	0 0%	1 0,41%	10 4,12%	232 95,47%

Vraag 5: In de uitvoering van uw functie als burgemeester kunt u verschillende bronnen van gezag benutten in relatie tot de samenleving. Hieronder staat een aantal mogelijke gezagsbronnen. Kunt u aangeven welke vijf bronnen voor u belangrijk zijn alsmede hoe belangrijk deze zijn? Kunt u maximaal vijf bronnen selecteren en rangschikken?

Uit de resulterende rangschikking blijkt dat de gezagsbron 'positie boven de partijen' door burgemeesters het meest benut wordt, waarmee zij de achterliggende institutionele waarde van onafhankelijkheid uitdragen die, zoals we eerder zagen, een belangrijk kenmerk is van het ambt. Deze gezagsbron wordt gevolgd door persoonsgebonden gezagsbronnen, waaronder herkenbaarheid, ofwel publieke erkenning op grond van identificatie, persoonlijk contact, persoonlijkheid en leiderschapstijl. Hieruit blijkt hoe belangrijk persoonsgebonden gezagsbronnen voor burgemeesters zijn ten opzichte van positionele gezagsbronnen. Positionele gezagsbronnen die direct aan de positie van de burgemeester zijn gebonden, eerder dan aan de persoon, zoals de inhoud van de portefeuille, eindigen namelijk relatief laag in de *ranking*. Burgemeesters ontlene meer gezag aan hun persoonlijke optreden dan aan hun positie als burgemeester als zodanig, zo blijkt. Daarmee sluit de Nederlandse burgemeester aan bij een personaliseringstendens die breder en ook internationaal wordt gesignaleerd (o.a. McAllister, 2007). Een uitzondering hierop wordt gevormd door de gezagsbron 'wettelijke bevoegdheden', waaraan burgemeesters een deel van hun gezag zeggen te ontlene. Een andere uitzondering is de lage score van de gezagsbron 'partijlidmaatschap', die helemaal onderaan eindigt. Dit weerspiegelt de partijpolitieke onafhankelijkheid van de burgemeester. De personalisering bij het gezag van de Nederlandse burgemeester gaat dus nadrukkelijk niet gepaard met politisering in partijpolitieke zin.

De deelnemers aan de focusgroep hierover herkennen dit beeld. "Het gezag van een burgemeester zit verborgen in een merkwaardige paradox. Die paradox is de combinatie van je autonome houding en de afstand waarin je benoemd bent. Je bent een Kroonbenoemde burgemeester van buitenaf met bestuurlijke ervaring. Dus autonomie en betrokkenheid. Je moet van niemand zijn en van iedereen." Een burgemeester moet aldus de deelnemers persoonlijk sterk betrokken zijn bij de samenleving tot op het niveau van het individu en tegelijkertijd een onafhankelijke positie innemen ten aanzien van allerhande politiek-bestuurlijke en maatschappelijke actoren.

Opvallend bij deze *ranking* van gezagsbronnen is de lage notering van de positionele gezagsbronnen die verband houden met de aanstellingswijze: de Kroonbenoeming en het advies van de gemeenteraad bij de benoeming. Het verkrijgen of bezitten van een formeel mandaat is in de ogen van zeer weinig Nederlandse burgemeesters een belangrijke gezagsbron. De andere gezagsbronnen die ze wel aanwijzen zijn veelzeggend, maar naar alle waarschijnlijkheid niet onderscheidend voor de Nederlandse burgemeester; veel buitenlandse burgemeesters - al dan niet rechtstreeks door de bevolking gekozen - zullen grofweg dezelfde gezagsbronnen aanwijzen.

Ondanks het feit dat de enquêteresultaten aangeven dat de Kroonbenoeming voor burgemeesters vrijwel geen gezagsbron is, wordt in de focusgroep hierover wel gesteld dat de Kroonbenoeming politiek en maatschappelijk steun biedt aan het gezag van een burgemeester. Het zou volgens een aantal deelnemers dan eerder gaan om een psychologisch effect dat burgemeesters zelf ervaren, dan dat de Kroonbenoeming als zodanig bijdraagt aan het maatschappelijk gezag van de burgemeester. Er wordt door de deelnemers ook waarde gehecht aan de rol van de gemeenteraad bij de benoeming en herbenoeming. De (unanieme) steun van de gemeenteraad versterkt de positie van de burgemeester, zo is de overtuiging.

Volgens de deelnemers aan de betreffende focusgroep is het overigens van belang onderscheid te maken tussen de verschillende gremia waarin een burgemeester gezag kan hebben. Het gezag van een burgemeester in de samenleving is niet per definitie hetzelfde als zijn gezag in relatie tot het college, de ambtelijke organisatie, de raad, of specifieke maatschappelijke partijen. De bovenstaande resultaten hebben uitdrukkelijk betrekking op het maatschappelijk gezag van de burgemeester.

Verschillen tussen burgemeesters

Ten aanzien van de gezagsbronnen zijn er enkele verschillen tussen groepen burgemeesters te constateren. Bij burgemeesters met een jaar ervaring of minder staat de gezagsbron 'advies van de gemeenteraad bij de benoeming' statistisch significant vaker in de top 5 van meest belangrijke gezagsbronnen (in 30% van de gevallen) dan bij burgemeesters met 2 t/m 6 jaar ervaring (in 7,2% van de gevallen). De gezagsbron 'deskundigheid' staat statistisch significant minder vaak in de top 5 van meest belangrijke gezagsbronnen bij burgemeesters met 7 t/m 12 jaar ervaring (in 22,1% van de gevallen) dan bij burgemeesters met 2 t/m 6 jaar ervaring (in 45,8% van de gevallen) of burgemeesters met meer dan 12 jaar ervaring (in 46,3% van de gevallen). Voor de gezagsbron 'deskundigheid' is het effect van ervaring overigens groter dan voor de gezagsbron 'advies van de gemeenteraad bij de benoeming'. Verder plaatsen burgemeesters met 13 jaar ervaring of meer de gezagsbron 'deskundigheid' statistisch significant hoger in hun top 5 van meest belangrijke gezagsbronnen dan burgemeesters met een jaar ervaring of minder en burgemeesters met 2 t/m 6 jaar ervaring (gemiddeld 1 – 1,5 plaats hoger). Opvallend genoeg zijn er geen statisch relevante verschillen ten aanzien van de gezagsbron ervaring.

Er is één significant verschil tussen vrouwelijke en mannelijke burgemeesters, al is dat verschil beperkt. Vrouwelijke burgemeesters zetten de gezagsbron 'herkenbaarheid voor partijen in de samenleving' statistisch significant vaker in hun top 5 van meest belangrijke gezagsbronnen (in 76,6% van de gevallen) dan mannelijke burgemeesters (in 59,2% van de gevallen).

3.2.4 Media en sociale media

Terecht wordt op verschillende plaatsen aandacht gevraagd voor de effecten van mediatisering op burgemeesters en hun ambt (NGB, 2009; Korsten *et al.*, 2012; De Graaf & Meijer, 2013; Prins *et al.*, 2013). Uit de interviews, de focusgroepen en de meeloopdagen blijkt dat burgemeesters heel verschillend omgaan met de toenemende aanwezigheid en invloed van de media. Sommige burgemeesters zoeken de media persoonlijk niet op en beleggen het mediacontact in de eerste plaats bij een communicatieafdeling, waar andere er zeer actief gebruik van maken. Zo maakt burgemeester van Amersfoort Lucas Bolsius een weekvideo waarin hij antwoord geeft op ingestuurde vragen en vertelt over actuele onderwerpen of bijzondere ontmoetingen (zie <http://www.amersfoort.nl/weekvideo.html>).

Ook het gebruik van sociale media verschilt sterk (zie ook <https://twitter.com/burgemeesters/burgemeesters/members>). Uit gesprekken blijkt dat burgemeesters zich terughoudend opstellen bij het volgen van berichtgeving over hen op sociale media, omdat ze zich daar naar eigen zeggen soms geconfronteerd zien met overtrokken negatieve berichtgeving die geen

representatief beeld zou geven van de opvattingen van burgers over de burgemeester. De in de ervaring van burgemeesters geringe toegevoegde waarde van sociale media in dat opzicht wordt in de enquête deels bevestigd. Daarin geeft 52,3% van de respondenten aan het (helemaal) oneens te zijn met de stelling dat het gebruik van sociale media door burgers hun opvattingen over de burgemeester inzichtelijk maakt. Tegelijk stellen De Graaf en Meijer, dat sociale media wel degelijk een belangrijke rol spelen in de beoordeling van bestuurders (2013). Ruim een derde van de burgemeesters lijkt dat te beseffen, zo laten de enquêteresultaten zien.

Tabel 18. Rol van sociale media

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Het gebruik van sociale media door burgers maakt hun opvattingen over de burgemeester inzichtelijk.	15	112	69	19	28
	6,20%	46,10%	28,40%	7,80%	11,50%

Item Vraag 6. In hoeverre bent u het eens met deze stelling?

Ook de focusgroepen bevestigen dat beeld. De belangrijkste invloed van de (sociale) media die tijdens de focusgroepen aan de orde is gekomen is namelijk de invloed op het gezag. Volgens de deelnemers maakt de medialogica dat het gezag van een burgemeester sneller kan toenemen, maar zeker ook sneller afneemt.

Een van de risico's van de toenemende media-aandacht zou kunnen zijn dat de besluitvaardigheid van het lokaal bestuur afneemt, vanwege het grote aantal en de hoge verscheidenheid aan actoren die meekijken met de besluitvorming en die allemaal hun eigen eisen stellen (Schillemans & Bovens, 2010). Op basis van de enquête kan echter worden vastgesteld dat media-aandacht volgens burgemeesters niet verlamvend werkt voor de lokale publieke besluitvorming.

Tabel 19. Uitwerking media-aandacht

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Media-aandacht voor de publieke besluitvorming in mijn gemeente werkt verlamvend.	62	148	21	9	3
	25,50%	60,90%	8,60%	3,70%	1,20%

Item Vraag 6. In hoeverre bent u het eens met deze stelling?

3.3 Betekenis voor het ambt

Uit het voorgaande blijkt eens te meer hoe belangrijk de onafhankelijkheid van de Nederlandse burgemeester is voor zijn functioneren ten opzichte van de samenleving. Vanuit zijn onafhankelijkheid, in de zin van zijn positie 'boven de partijen', vervult de burgemeester een maatschappelijke functie als 'samenbinder', als eerste en vaak ook laatste aanspreekpunt voor burgers en als rustpunt in tijden van crisis. Voor die onafhankelijkheid is de positie die de burgemeester inneemt boven de partijen van groot belang; het is zijn belangrijkste maatschappelijke gezagsbron. Het is vooral de inzet op onpartijdigheid die de Nederlandse burgemeester een buitengewone, relatief apolitieke bestuurder maakt.

Burgemeesters zijn naar eigen zeggen in de eerste plaats burgervader, verbinder en vertegenwoordiger van de gemeente, en in de tweede plaats mogelijk belangenbehartiger en moreel leider. Als handhavers, visieontwikkelaars of ombudsmannen beschouwen ze zich nauwelijks. Burgemeesters kunnen een verbindende schakel vormen tussen maatschappelijke partijen; ze zijn dat vooral ook tussen samenleving en bestuur. Zoals één van de burgemeesters het in een interview uitdrukte: "Ik ben de verbinder tussen de bestuurlijke werkelijkheid en de maatschappelijke realiteit."

Omdat burgemeesters wat betreft middelen en sturingsmogelijkheden steeds afhankelijker zijn geworden van andere maatschappelijke en politieke actoren, treden ze in hun rol als verbinder eerder op als 'begeleider' dan als 'leider'. Er wordt ook wel van 'onzichtbaar leiderschap' gesproken (Van Bennekom, 2013b, p. 45). Burgemeesters spelen een rol in het managen van netwerken en het leggen van verbindingen en in het begeleiden van visievorming. In een netwerksamenleving is *meta-governance* van steeds groter belang.

Hoewel er grote verschillen zijn in de manier waarop burgemeesters inhoud geven aan hun ambt, zijn er relatief weinig verschillen tussen groepen burgemeesters te constateren in hun rolopvattingen en de gezagbronnen die ze benutten. De eerder geconstateerde hybriditeit die karakteristiek is voor het ambt, lijkt dus ingebakken te zijn in het ambt zelf en minder het gevolg te zijn van de persoonlijke invulling die burgemeesters aan hun ambt geven.

Tegelijk zien we dat de manier waarop burgemeesters persoonlijk invulling geven aan hun ambt van groot belang is voor hun gezag als burgemeester. Ook het Nederlandse burgemeestersambt maakt een personalisering door, die mede gevoed wordt door mediatisering. Burgemeesters geven zich wellicht te weinig rekenschap van beeldvorming via sociale media. Een groot deel van hen vindt namelijk niet dat het gebruik van sociale media door burgers de opvattingen van die burgers over de burgemeester inzichtelijk maakt, terwijl uit onderzoek blijkt dat sociale media wel degelijk van belang zijn voor (beeldvorming over) het functioneren van burgemeesters.

4 Groeiende kwetsbaarheid: de burgemeester en zijn bestuurlijke context

Naast dat burgemeesters een belangrijk onderdeel uitmaken van hun maatschappelijke omgeving, maken zij natuurlijk ook deel uit van een politiek-bestuurlijke omgeving. Die omgeving is sinds 2002 aanzienlijk veranderd, deels in antwoord op sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, deels als gevolg van politieke beslissingen, en deels meer autonoom. Die veranderingen hebben wezenlijke gevolgen gehad voor de eisen en verwachtingen waar burgemeesters mee te maken hebben en de omstandigheden waarin zij functioneren. In dit hoofdstuk bespreken we de relatie tussen de burgemeester en zijn bestuurlijke context. We bespreken eerst kort de belangrijkste politiek-bestuurlijke ontwikkelingen vanaf 2002 waar burgemeesters volgens de beschikbare literatuur mee te maken hebben. Daarbij komen de volgende thema's aan de orde: 'leiderschap en afhankelijkheid', de 'veranderde institutionele positie van de burgemeester', 'politisering en toegenomen kwetsbaarheid' en 'opschaling en regionalisering'. Vervolgens bespreken we de belangrijkste empirische bevindingen uit dit onderzoek ten aanzien van de relatie tussen de burgemeester en zijn bestuurlijke omgeving. Daarbij gaat het om de volgende onderwerpen: 'visievorming en leiderschap', 'regionalisering', 'voorzitterschap van raad en college', 'verantwoording door de burgemeester', 'inhoudelijke portefeuilles', 'verkiezingen en coalitie- en collegevorming', 'burgemeester en integriteit' en 'kwetsbaarheid'. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de betekenis van deze bevindingen voor het ambt.

4.1 Veranderingen in de bestuurlijke context vanaf 2002

4.1.1 Leiderschap en afhankelijkheid

Waar in het maatschappelijk domein sprake is van een toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester van andere partijen, geldt dat zeker ook in het politiek-bestuurlijke domein. Politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke actoren 'knabbelen' als het ware aan de eigenstandigheid van de burgemeester en zijn beleidsruimte. Burgemeesters zijn op velerlei terrein afhankelijk geworden van samenwerking met andere bestuurlijke actoren, binnen de eigen organisatie (bijvoorbeeld een ambtelijke staf), of daarbuiten, bijvoorbeeld van politie, justitie, corporaties, zorginstellingen (Cachet *et al.*, 2010) en van partners in lokale en regionale samenwerkingsverbanden (Prins *et al.*, 2013). Prins en anderen (2013) noemen onder andere de groeiende afhankelijkheid van professionals, wisselende verhoudingen en de beperkte mogelijkheid of bereidheid tot het delen van informatie door bestuurlijke partners. Die laatste afhankelijkheid geldt bijvoorbeeld ten aanzien van informatie op het gebied van sociale veiligheid, waar burgemeesters voor hun taakuitoefening "in de praktijk in (zeer) grote mate afhankelijk" zijn van partners als de politie, het OM en het RIEC (Schol, Struiksma, Winter & Visser, 2013, p. 57).

Dat heeft aanzienlijke implicaties voor de manier waarop burgemeesters kunnen besturen: de burgemeester zal minder dwingend en dirigistisch moeten sturen dan in het verleden. Burgemeesters krijgen een belangrijkere rol in het samenbrengen van partijen en middelen en het faciliteren van anderen (Vogelsang-Coombs, 2007), zoals ook al in het vorige hoofdstuk is aangegeven. De rol van de burgemeester als 'verbindend leider' wint als gevolg daarvan aan belang (zie ook Korsten & Aardema, 2006). Tegelijk neemt ook het belang van richtinggevend leiderschap toe, zo wordt gesteld: "Leadership is crucial to the new urban governance. The politics of decentralisation, networks, participation, partnership, bureaucratic reform, rapid policy change and central intervention need powerful but creative figures to give direction to local policy-making" (John, in Goldsmith & Larsen, 2004, p. 122).

4.1.2 Veranderde institutionele positie van de burgemeester

De meest in het oog springende verandering in de relatie tussen de burgemeester en zijn bestuurlijke omgeving is misschien wel de veranderde institutionele positie van de burgemeester. Onderdeel daarvan is de gestage toename van het aantal bevoegdheden van burgemeesters in hun wettelijke portefeuille openbare orde en veiligheid, die in hoofdstuk 5 uitgebreider aan de orde komt (BZK, 2009; Sackers, 2010a; Cachet *et al.*, 2010). Deze uitbreiding van de burgemeestersbevoegdheden heeft de institutionele positie van de burgemeester op dit vlak aanzienlijk versterkt.

Tegelijkertijd is de institutionele positie van de burgemeester ook verzwakt in de zin dat de burgemeester steeds afhankelijker is geworden van de gemeenteraad (daar gaan we in hoofdstuk 6 verder op in). De eigenstandigheid van de burgemeester is afgenomen. *De facto* kennen we in Nederland inmiddels een door de raad gekozen burgemeester (Derksen & Schaap, 2010, p. 77). De gemeenteraad heeft bovendien grote invloed gekregen op het aanblijven van de burgemeester. Het afbreukrisico is daardoor groter geworden (zie Korsten & Aardema, 2006).

4.1.3 Politisering en toegenomen kwetsbaarheid

Mede als gevolg van de uitbreiding van de bevoegdheden ten aanzien van openbare orde en veiligheid politiseert het burgemeestersambt (Sackers, 2010b). Burgemeesters hebben steeds meer verantwoordelijkheden gekregen waarbij ze - soms politiek en/of maatschappelijk gevoelige - beslissingen moeten nemen en publieke belangen moeten afwegen (Schol *et al.*, 2013, p. 57 e.v.). Burgemeesters hebben in dezen een beleidsinhoudelijke rol in de zin dat ze beleidsinhoudelijke afwegingen maken, die bovendien deels van politieke aard.

Ook staan de betreffende verantwoordelijkheden van de burgemeester onder steeds grotere maatschappelijke en politieke belangstelling (o.a. Wood & Shearing, 2007). De politieke aspecten van het burgemeestersambt krijgen daardoor meer aandacht. Ook de toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester van de gemeenteraad maakt dat de burgemeester meer centraal komt te staan in het lokale politieke bedrijf (Cachet *et al.*, 2010). Beide vormen van politisering maken dat de positie van de burgemeester kwetsbaarder is geworden dan ze pakweg 15 jaar geleden was.

4.1.4 Opschaling en regionalisering

Bestuurlijk ondervinden burgemeesters de gevolgen van opschaling en mondialisering; het wordt steeds belangrijker dat de burgemeester de gemeente op regionaal, nationaal en internationaal niveau profileert en vertegenwoordigt (Cachet *et al.*, 2010). Ook nemen als gevolg van herindeling de eisen die aan burgemeesters gesteld worden toe, waardoor professionalisering aan belang wint (NGB, 2009).

Verder leidt regionalisering ertoe dat burgemeesters steeds vaker en steeds meer actief zijn in regionale verbanden. Burgemeesters opereren steeds vaker in geregionaliseerde uitvoeringorganisaties op allerlei terreinen, waarin zij vaak een specifieke eigen verantwoordelijkheid hebben. Dat heeft ook zijn uitwerking op het burgemeestersambt niet gemist. Het van oorsprong sterk lokaal georiënteerde burgemeestersambt verandert door regionalisering van karakter in de zin dat de rol van vertegenwoordiger/belangenbehartiger vis-à-vis andere overheden belangrijker wordt. Omgekeerd wordt de burgemeester soms ook de vertegenwoordiger van 'de regio' (of van het belang van regionale samenwerking) in het eigen gemeentebestuur (o.a. Prins *et al.*, 2013).

4.2 Burgemeesters en hun bestuurlijke context anno 2013

4.2.1 Visievorming en leiderschap

Voordat we ingaan op de vraag hoe burgemeesters invulling geven aan hun rol als visievormer in de politiek-bestuurlijke zin, is de vraag in hoeverre burgemeesters de ruimte hebben om aan visievorming te doen. Daarover zijn de laatste jaren namelijk zorgen geuit. In hun rapport met de veelzeggende titel 'Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters' constateren Prins en anderen (2013) aan de hand van focusgroepen bijvoorbeeld een vrees onder burgemeesters voor inperking van de ruimte voor lokaal maatwerk als gevolg van landelijke wetgeving. Het Rijk zou bij de overdracht van taken en bevoegdheden voldoende recht moeten doen aan de gemeentelijke autonomie en aan de autonomie van de burgemeester daarbinnen, bepleiten zij daarom. Ook de zorg dat burgemeesters te weinig ruimte zouden krijgen binnen het college steekt met enige regelmaat de kop op, bijvoorbeeld in één van de voor dit onderzoek uitgevoerde cognitieve interviews.

De uitkomsten van de enquête relativeren deze zorgen. Zo meent een ruime meerderheid van de burgemeesters dat landelijk beleid en wetgeving hun als burgemeester voldoende beleidsruimte bieden. Tegelijk deelt ruim een kwart van de burgemeesters die mening niet; een verschil dat zich niet laat verklaren door achtergrondvariabelen als gemeentegrootte, leeftijd of ervaring. Nog sterker zijn burgemeesters van mening dat zij van het college voldoende ruimte krijgen om invulling te geven aan hun portefeuille(s).

Tabel 20. Ervaren beleidsruimte voor burgemeesters

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Landelijk beleid en wetgeving bieden mij als burgemeester voldoende beleidsruimte.	4 1,60%	63 25,90%	137 56,40%	36 14,80%	3 1,20%
Het college laat mij voldoende ruimte om invulling te geven aan mijn portefeuille(s).	2 0,80%	11 4,50%	77 31,70%	152 62,60%	1 0,40%

Item Vraag 6. In hoeverre bent u het eens met deze stelling?

Op het eerste gezicht lijkt er op dit punt dus weinig reden tot zorg. Maar het beeld is genuanceerder. Uit de focusgroepen blijkt namelijk wel degelijk dat de ruimte voor inhoudelijke visievorming voor burgemeesters beperkt is. Illustratief daarvoor is de opmerking: "Mijn langetermijnvisie wordt gemaakt na 19 maart 2014 en geldt vier jaar, en daar heb ik mij als burgemeester op aan te passen. Ik mag nog wel een paar opmerkingen maken, met name in mijn eigen portefeuille."¹⁷ Bovendien zou de ruimte die een burgemeester heeft volgens de deelnemers aan de focusgroep over de ontwikkeling van het ambt zijn afgenomen.

Ten aanzien van politiek-bestuurlijke visievorming doet zich een merkwaardige paradox voor. Enerzijds wordt van de burgemeester verwacht en verlangd dat hij een visie heeft en wordt hem ook gevraagd deze uit te dragen, soms zelf proactief (zie bijvoorbeeld profielschetsen Utrecht en Woerden – 2013). Tegelijk stellen veel burgemeesters zich in dezen buitengewoon terughoudend op.

Er zijn ook gemeenten die daar helemaal niet op zitten te wachten hoor, op zo'n [visionaire] burgemeester. Er zijn wel *quotes* van burgemeesters die zeggen: "Je zit hier als de duurste betaalde ambtenaar van dit hele gebouw, alleen je mag niets doen." Er zijn ook burgemeesters

¹⁷ Deze burgemeester voegt daar overigens aan toe: "maar ik ben blij dat ik daar verder niet bij betrokken ben".

die daar echt gewoon heel gefrustreerd over zijn, dat er een sfeer is in het college van: “We hebben allemaal onze eigen portefeuille, en de burgemeester die moet voorzitten en *that’s it.*” Dat is hier minder het geval. Daar heb ik het ook wel met ze over gehad. Het wordt tot nu toe gewaardeerd dat ik ook inhoudelijk meedenk. Het voordeel is dat je geen eigen portefeuille hebt. Ik word niet wakker met: “Ik moet dit, ik moet dat, ik moet zus.” Ik kan vragen in de week leggen.

(burgemeester)

Men heeft mij ook gevraagd om een visie te hebben. Als je geen visie hebt, dan kun je net zo goed vandaag stoppen, want op basis van een visie kun je een aantal zaken realiseren. [Maar] de inhoud is natuurlijk aan de raad. (...) Gooit [de raad mijn inbreng] aan de kant, gooit [de raad] het in de prullenbak? Nou, prima.

(burgemeester)

Inhoudelijke visievorming door een burgemeester zou minder goed passen bij de rolverdeling tussen burgemeester en raad. Als aan raadsleden tijdens de meeloopdagen gevraagd wordt hoe zij hun burgemeester zouden typeren, dan valt met enige regelmaat de term ‘wethoudersburgemeester’, verwijzend naar de mogelijk iets te proactieve opstelling van de betreffende burgemeesters. “Een echte burgemeester draagt geen oplossingen aan.”, stelt één van hen. Burgemeester van Utrecht, Jan van Zanen, spreekt in dat kader van ‘ontwethouderen’ (in Van Steenberghe, 2014).

Burgemeesters lijken zich bewust van de dunne lijn die ze in dezen bewandelen. Uit de interviews, de focusgroepen en de meeloopdagen komt een beeld naar voren van burgemeesters die voortdurend laveren tussen de verschillende verwachtingen waarmee ze zich geconfronteerd zien. Die worsteling zou de verklaring kunnen zijn voor de ambigue houding van burgemeesters ten aanzien van de beleidsruimte die hun geboden wordt. Er is niet veel ruimte, maar misschien hebben burgemeesters ook geen behoefte aan meer ruimte, omdat inhoudelijke visievorming door een burgemeester niet past bij het karakter van het ambt. Burgemeesters lijken eerder te vrezen voor verdere inperking van de beleidsruimte, dan dat ze nu al vinden dat ze te weinig ruimte hebben.

Het burgemeestersambt kenmerkt zich volgens de bij dit onderzoek betrokken burgemeesters eerder door het begeleiden van visievorming dan door het leiding geven aan visievorming. Burgemeesters hebben vooral een signalerende functie. Eerder dan ‘leider’ is de burgemeester ‘begeleider’ of inspirator; hij moedigt anderen aan een visie te vormen, stelt hen daartoe in staat, voedt hen met zijn observaties ten aanzien van de stand van de gemeente en de gemeenschap, vraagt hen na te gaan of de voorgenomen keuzes wel verstandig zijn en bewaakt de uitvoering daarvan. De rol van de burgemeester is vooral het stellen van de juiste vragen en het aangeven van het grotere verband. Voor zover de burgemeester een eigen visie heeft, heeft die vooral interne werking. Het extern uitdragen van een visie brengt voor een burgemeester aanzienlijke risico’s met zich mee.

Het past in dit model, dat je je als burgemeester een beetje wegcijfert: faciliteren, mogelijk maken, dat is je voornaamste rol. Je wordt als burgemeester geacht de regie en coördinatie te hebben, maar dat moet vooral van achter de coulissen gebeuren.

(burgemeester)

Voor een aantal burgemeesters ligt er echter wel degelijk ruimte om een inhoudelijke visie te formuleren en uit te dragen en daarbij soms ook de confrontatie met de raad aan te gaan. We zijn er in dit onderzoek verschillenden tegengekomen. Volgens de deelnemers aan de focusgroepen kunnen de persoonlijkheid van de burgemeester en de invulling die hij aan het ambt geeft in dezen groot verschil maken. ‘Sterke’ burgemeesters kunnen een zekere ruimte pakken, mits college en raad hen die ruimte ‘gunnen’, en als daaraan behoefte is.

Tegelijk geldt ook voor burgemeesters die een dergelijke ruimte krijgen en nemen, dat zij erg kwetsbaar zijn als de dossiers waarin zij zich prominent opstellen 'politiek' worden. En "uiteindelijk wordt alles politiek", zo stelde een burgemeester in een interview. Het mandaat dat een burgemeester krijgt voor visievorming is beperkt houdbaar. Inhoudelijke bemoeienis met een dossier vraagt daarom om *Fingerspitzengefühl*, een groot reflectief vermogen en voordurende herbezinning op de rol.

Ook zien burgemeesters, net als de deelnemers aan de focusgroep met politiek-bestuurlijke actoren, een rol voor de burgemeester weggelegd in het begeleiden van gemeente en gemeenteraad bij aankomende grote maatschappelijke veranderingen, zoals de overgang naar een participatiesamenleving, en bij grote veranderingen in de rol van het lokaal bestuur, zoals de decentralisaties. De rol van de burgemeester hierin zou zijn gemeente en gemeenteraad voor te bereiden op hun nieuwe rollen. Eén van de uitdagingen voor burgemeesters daarbij is het bijhouden van en anticiperen op maatschappelijke veranderingen en daarbij 'eigentijds leiderschap' te tonen, zo wordt gesteld.

Ten aanzien van visievorming met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking en/of gemeentelijke herindeling zijn burgemeesters voorzichtiger. Sommige burgemeesters geven aan uitdrukkelijk een visie op herindeling te hebben geformuleerd, maar dat zijn vooral waarnemend burgemeesters.

Ik heb zelf, zeg maar, helemaal aan de basis gestaan van de fusie en ik heb dat hele proces getrokken (...) en ik heb daar ook zelf een bepaalde visie onder gelegd.

(waarnemend burgemeester)

Anders dan waarnemend burgemeesters geven Kroonbenoemde burgemeesters aan dat herindeling over het algemeen een te politiek gevoelig onderwerp is voor visievorming door de burgemeester. Ze benaderen dat vraagstuk eerder door "de juiste vragen te stellen". We hebben gedurende het onderzoek ook burgemeesters stevig zien worstelen met hun eigen, persoonlijke visie op de bestuurlijke toekomst van de gemeente en een gemeenteraad die daar heel anders over dacht. Of er ruimte is voor en behoefte is aan visievorming door de burgemeester is opnieuw sterk afhankelijk van de politiek-bestuurlijke context waarin hij opereert en van zijn persoonlijke gezag.

Burgemeesters zien over het algemeen wel een beperkte rol voor zichzelf weggelegd in het bewaken van de eenheid van het collegebeleid. Dat is echter niet zozeer een inhoudelijke coördinatietaak, maar eerder het optreden als teamleider van het college. Van inhoudelijke coördinatie door de burgemeester is anno 2013 maar beperkt sprake. Daarmee volgen burgemeesters een advies uit 2006 van Korsten en Aardema (2006, p. 15) op, dat luidde: "Burgemeesters kunnen in het huidige bestel het makkelijkst overleven (...) als zij terughoudend zijn in het aanzetten van hun beleidsintegrerende rol."

Burgemeesters hebben, afhankelijk van de politiek-bestuurlijke verhoudingen, in hun ervaring over het algemeen wel aanzienlijke manoeuvreerruimte om structureel conflicten in het college te voorkomen. Een wat langer citaat van één van onze gesprekspartners geeft hier goed inzicht in.

Als je er wat langer zit, zie je steeds meer welke dossiers er spelen en ook welke dossiers er, potentieel, moeilijk liggen in het college. (...) Dat krijg je vrij snel in de gaten. (...) Dan loop ik even binnen bij de wethouders: "Hoe kijk jij er nu tegenaan? Waar zit de pijn precies? Hebben jullie het daar al met elkaar over gehad?" Dat wil ook nog wel eens helpen. (...) Dan zoek ik toch altijd wel naar een tekstvoorstel waar iedereen mee uit de voeten kan. En natuurlijk heeft dat soms iets gekunstelds, hè? Je hebt het dan over woorden, terwijl je het eigenlijk inhoudelijk niet eens bent. Dan is dat toch broos, maar soms is het ook wel praktisch; dan is het gewoon naar de raad en kan de raad er verder mee. Dan doen zij wat ze ermee willen doen. Ik probeer zoveel mogelijk, en dat zal voor veel collega's gelden hoor, geen stemverklaringen in het college te hebben. Dat is gewoon niet handig. (...)

Dan kom je toch een beetje op het concept 'teambuilding' uit. Daar ligt natuurlijk wel een belangrijke rol voor de burgemeester. Je zit voor en je kunt, merk ik, een belangrijk onderdeel uitmaken van de sfeer in de vergadering. (...) Ik probeer altijd collegevergaderingen een veilige vergadering te laten zijn voor iedereen. (...) Het is wel belangrijk voor de lokale democratie, dat het college het goed doet. Dat merk je ook in de raadsbehandeling. Waar ik erg op let is, en dat is ook wel een belangrijk punt voor de eenheid van het college en ook een risico, dat wethouders niet te veel praten met de persoon van de fractievoorzitter op hun schouder of in hun achterzak.

(burgemeester)

Eén van de domeinen waarin meer visievorming door burgemeesters plaatsvindt, is hun 'eigen' beleidsterrein openbare orde en veiligheid. Burgemeesters stellen zich daar eerder op als portefeuillehouder met een eigen inhoudelijke inbreng.

Bovendien zien we inhoudelijke visievorming door burgemeesters in de zin dat ze zich publiekelijk in regionale en landelijke politiek-maatschappelijk debatten mengen. Burgemeesters hebben in die gevallen vooral een agenderende signaalfunctie die is ingegeven vanuit hun rol als vertegenwoordiger en belangenbehartiger van de gemeente vis-à-vis andere overheden. Burgemeester van Coevorden, Bert Bouwmeester, nam bijvoorbeeld die rol op zich toen hij zich in 2011 om humanitaire redenen verzette tegen de uitzetting van een Afghaans gezin. Ook op hun 'eigen' beleidsterrein openbare orde en veiligheid zien we met regelmaat burgemeesters die zich uitdrukkelijk inhoudelijk uitspreken voor een bepaald beleid. Zo sprak Ton Rombouts van 's-Hertogenbosch zich uitdrukkelijk uit tegen de wietpas, nam Jos Wienen van Katwijk uitdrukkelijk inhoudelijk stelling in over de handhaving van de nieuwe Drank- en Horecawet en gaf Paul Depla van Heerlen aan te vrezen dat de politie de grip verliest op de georganiseerde drugscriminaliteit. Ook in deze gevallen gaat het echter eerder om burgemeesters die, gevoed door ervaringen uit de lokale beleidspraktijk, een signaal afgeven, dan om politieke meningsvorming door burgemeesters. In ieder geval verzekeren deze burgemeesters zich vooraf vaak van brede steun in de gemeenteraad en van collega-burgemeesters.

Concluderend kan gesteld worden dat de ruimte voor inhoudelijke bestuurlijke visievorming door de burgemeester beperkt is. Daar is onder burgemeesters echter ook weinig behoefte aan; beleidsinhoudelijke bemoeienis door burgemeesters buiten de eigen portefeuilles past blijkbaar niet goed bij het karakter van het ambt anno 2013. Burgemeesters zijn eerder begeleider en teamleider in het college, dan dat ze zelf een visie vormen en uitdragen. Dat betekent wel dat één van de taken die traditioneel aan de burgemeester worden toegeschreven, namelijk het ontwikkelen en bewaken van een strategische visie voor de gemeente op de lange termijn, anno 2013 beperkt invulling krijgt. Ook de beleidsintegrerende rol krijgt beperkt inhoud. Vanwege hun rolopvatting en hun kwetsbaarheid stellen burgemeesters zich hierin relatief terughoudend op.

4.2.2 Regionalisering

Eén van de terreinen waarop nog met grote regelmaat gesproken wordt over inhoudelijke visievorming is dat van regionalisering. Deze regionalisering gaat met een grote complexiteit gepaard die ook voor burgemeesters lang niet altijd te overzien is:

Die hele regionalisering, dat hele proces (...) dat is wel een complex geheel. Overigens ligt bijna alles open. Of het de structuur van de politie is, de structuur van de brandweer, de structuur van de regionale overheid, lokale overheden met decentralisaties, alles ligt open. Alles is losgemaakt. Het is een heel ingewikkelde periode nu, er is weinig houvast. Er moesten wel een heleboel dingen losgemaakt worden, maar tegelijkertijd maakt alles het ook wel erg ingewikkeld.

(burgemeester)

Juist om die reden is er op het regionaal-bestuurlijke vlak behoefte aan visievorming door de burgemeester, ook vanuit diens verantwoordelijkheid voor de lange termijn. Volgens de deelnemers aan de focusgroep met politiek-bestuurlijke actoren wordt aan de burgemeester een sleutelrol toegekend in het organiseren van de regionalisering, die naar verwachting de komende jaren een grote vlucht zal nemen als gevolg van de decentralisaties. Dat geldt bijvoorbeeld op het veiligheidsterrein, waar nu al een grote meerderheid van de burgemeesters deelname in bovenlokale samenwerkingsverbanden rondom veiligheid essentieel acht.

Tabel 21. Belang regionalisering veiligheid volgens burgemeesters

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Deelname in bovenlokale samenwerkingsverbanden rondom veiligheid acht ik essentieel.	2	7	133	98	3
	0,80%	2,90%	54,70%	40,30%	1,20%

Item Vraag 33. In hoeverre bent u het eens met deze stelling?

Overigens constateren we in de agenda-analyse op dit punt aanzienlijke verschillen tussen burgemeesters. Burgemeesters van grotere gemeenten hebben substantieel meer afspraken met buitenlokale actoren, in het bijzonder andere overheden, dan burgemeesters van kleinere gemeenten, behoudens afspraken met intergemeentelijke samenwerkingspartners. Ook op individueel niveau zien we verschillen. Zo heeft burgemeester J opvallend weinig contact met bovenlokale actoren in vergelijking met de burgemeesters van gemeenten met een vergelijkbare grootte, tot wel zes keer zo weinig. Burgemeester I heeft dan weer relatief veel contact met bovenlokale actoren; bij ten minste 33% van zijn activiteiten zijn bovenlokale actoren betrokken (zie bijlage 5).

Eén van de uitdagingen voor burgemeesters in het proces van regionalisering is om, samen met de griffier, de gemeente(raad) te begeleiden in de omgang met het verlies van feitelijke zeggenschap als gevolg van de regionalisering. Tegelijk blijkt het nu al lastig om gemeenten actief betrokken te houden bij regionale samenwerkingsverbanden. Een aantal burgemeesters ontplooit daarom initiatieven om die betrokkenheid te vergroten.

We nemen in het hele proces naar de regionalisering de gemeenteraadsleden wel mee, terwijl andere gemeenten dat niet doen. Dat is onze eigen verantwoordelijkheid. Ik hecht er wel aan dat onze gemeenteraadsleden in een klankbordgroep zitten en ook snappen, niet allemaal, maar een aantal snapt hoe dat proces zit. Anders heb ik dadelijk ook geen debat. Want zij moeten de gemeenschappelijke regeling wel goedkeuren. [Dat zijn wel] ongemakkelijke structuren, allemaal hulpstructuren die eigenlijk toch verre van ideaal zijn.

(burgemeester)

Eén van de lastigste opgaven voor burgemeesters daarbij is, zo stellen Prins en anderen (2013), de verantwoording aan de raad over de in toenemende mate regionaal ondernomen acties. Zij stellen daarover: “Het besturen van gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden vergt vaak het nemen van ingrijpende beslissingen, bijvoorbeeld op financieel terrein. Over die, vaak ook voor gemeenten bindende beslissingen, kan de burgemeester door zijn eigen gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Omdat hij op regionaal niveau echter vaak maar één temidden van vele beslissers is, kan de burgemeester die besluiten waar zijn raad negatief over oordeelt vaak niet meer blokkeren of terugdraaien” (Prins *et al.*, 2013, p. 38).

Het is in die zin gelukkig dat de gemeenteraad er volgens een ruime meerderheid van burgemeesters voldoende rekening mee houdt dat de burgemeester in regionale samenwerkingsverbanden mede afhankelijk is van andere gemeenten. Ook ervaart 84,4% van de burgemeesters voldoende mogelijkheden om in regionale samenwerkingsverbanden verschil te kunnen maken, wat hen in staat stelt te anticiperen op het oordeel van de gemeenteraad.

Tabel 22. Ervaringen met regionalisering

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
De gemeenteraad houdt er voldoende rekening mee dat de burgemeester in regionale samenwerkingsverbanden mede afhankelijk is van andere gemeenten.	3 1,20%	41 16,90%	166 68,30%	31 12,80%	2 0,80%
Ik heb voldoende invloed om in regionale samenwerkingsverbanden verschil te kunnen maken.	0 0,00%	32 13,20%	135 55,60%	70 28,80%	6 2,50%

Items Vraag 15. In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stellingen?

Een andere uitdaging waar burgemeesters collectief voor staan, is om in de verschillende dagelijkse en algemene besturen van regionale verbanden de juiste persoon op de juiste plaats te krijgen. Daarbij spelen overwegingen een rol die betrekking hebben op de kennis en kunde en bestuurlijke ervaringen van individuele burgemeesters, maar ook overwegingen met betrekking tot een goede vertegenwoordiging van gemeenten op de verschillende bestuurlijke niveaus. Bovendien is ook de continuïteit van belang. Ook individuele burgemeesters moeten daarin keuzes maken: op welke plaatsen kunnen zij de belangen van hun gemeente het best vertegenwoordigen? De taakverdeling is hier lang niet altijd evenwichtig. De agenda van burgemeester I springt er op dit punt in de agenda-analyse uit: bij ten minste 10,75% van zijn activiteiten zijn bovenlokale actoren veiligheid betrokken, waar dat bij de andere twee burgemeesters uit zijn gemeentegrootteklasse respectievelijk 1,82% en 2,30% is (zie bijlage 5). Verschillende burgemeesters pleiten in de gehouden interviews voor een verdere arbeidsverdeling tussen burgemeesters, gezien de veelheid aan overleggen waaraan zij in regionaal verband geacht worden deel te nemen. Tegelijkertijd wijzen burgemeesters op de beperkte haalbaarheid van dat idee.

4.2.3 Voorzitterschap van raad en college

Burgemeesters zijn zowel voorzitter van de gemeenteraad als van het college. Hun rol in de twee bestuursorganen verschilt aanzienlijk, zo blijkt uit de enquête, waar burgemeesters gevraagd is naar de rollen die ze in de raad en in het college spelen. Zo wordt het coachen van wethouders aanzienlijk belangrijker gevonden dan het coachen van raadsleden en scoort het afleggen van verantwoording aan de raad aanzienlijk hoger dan het afleggen van verantwoording aan het college.

Tabel 23. Invulling voorzitterschap van de gemeenteraad

	Ze er bel angri jk	Bel angri jk	Niet erg bel angri jk	Niet bel angri jk	n.v.t.
Integriteit bewaken	163 67,10%	71 29,20%	9 3,70%	0 0%	0 0%
Overleg met fractievoorzitters/ seniorenoverleg/ presidium	84 34,60%	153 63,00%	6 2,50%	0 0%	0 0%
Kwaliteit van de besluitvorming bewaken	99 40,70%	136 56,00%	8 3,30%	0 0%	0 0%
Voorzitten van de raad	118	115	10	0	0

	48,60%	47,30%	4,10%	0%	0%
Verantwoording afleggen	76	153	13	1	0
	31,30%	63,00%	5,30%	0,40%	0%
Draagvlak verwerven	61	155	26	1	0
	25,10%	63,80%	10,70%	0,40%	0%
Bemiddelen in conflicten	40	164	38	1	0
	16,50%	67,50%	15,60%	0,40%	0%
Coachen van raad en raadsleden	13	154	69	3	4
	5,30%	63,40%	28,40%	1,20%	1,60%
Richting geven aan het beleid	16	124	94	5	4
	6,60%	51,00%	38,70%	2,10%	1,60%

Vraag 8. Kunt u aangeven hoe belangrijk de onderstaande activiteiten voor u zijn in uw contact met de raad?

Tabel 24. Invulling voorzitterschap van het college

	Zeer belangrijk	Belangrijk	Niet erg belangrijk	Niet belangrijk	n.v.t.
Kwaliteit van de besluitvorming bewaken	127	113	3	0	0
	52,30%	46,50%	1,20%	0%	0%
Integriteit bewaken	163	71	9	0	0
	67,10%	29,20%	3,70%	0%	0%
Voorzitten van het college	128	104	11	0	0
	52,70%	42,80%	4,50%	0%	0%
Coachen van college en wethouders	58	159	23	2	1
	23,90%	65,40%	9,50%	0,80%	0,40%
Bemiddelen in conflicten	58	157	27	1	0
	23,90%	64,60%	11,10%	0,40%	0%
Draagvlak verwerven	53	158	29	2	1
	21,80%	65,00%	11,90%	0,80%	0,40%
Verantwoording afleggen	47	145	50	1	0
	19,30%	59,70%	20,60%	0,40%	0%
Richting geven aan het beleid	37	153	48	3	2
	15,20%	63,00%	19,80%	1,20%	0,80%

Vraag 9. Kunt u aangeven hoe belangrijk de onderstaande activiteiten voor u zijn in uw contact met het college?

Kijken we naar het totaal aantal keren dat een activiteit door burgemeesters zeer belangrijk wordt gevonden, dan blijken in het contact met zowel de raad als het college het 'bewaken van de integriteit' en het 'bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming' de meest prioritaire voor burgemeesters. Hieruit blijkt eens te meer hoe belangrijk de rol als procesbewaker voor burgemeesters naar eigen zeggen is.

Het voordeel van een burgemeester is: politieke profilering hoeft niet, moet niet, en sterker nog het is ook niet verstandig. Zorg dat het proces van besluitvorming goed loopt. Zorg dat het synchroon gaat lopen tussen raad en college, dat je signalen over en weer doorgeeft. [Stel de goede vragen:] "Hoe zit dit? Ik heb wat gehoord, wat vind je ervan? Komt het goed? Heb je nog hulp nodig? Daar en daar hoorde ik dit en volgens mij waren ze tevreden." Op die manier kun je dat proces als het ware in goede banen leiden.

(burgemeesters)

In het geval van de raad wordt ook het overleg met fractievoorzitters/seniorenoverleg/presidium van relatief groot belang geacht. Het voorzitterschap van beide organen als zodanig eindigt op respectievelijk de vierde en de derde plek.

In relatie tot zowel de raad als het college wordt het minste belang gehecht aan het richting geven aan het beleid. Aan de andere taken, namelijk het afleggen van verantwoording, het coachen van wethouders en raadleden, het verwerven van draagvlak en het bemiddelen in conflicten, wordt relatief minder belang gehecht, maar nog altijd zijn deze taken voor een grote meerderheid van burgemeesters belangrijk tot zeer belangrijk in hun contact met raad en college.

Aanzienlijke verschillen tussen groepen burgemeesters

Tussen groepen burgemeesters zijn aanzienlijke verschillen geconstateerd als het gaat om de rolopvatting ten aanzien van de gemeenteraad. Zo vinden burgemeesters van gemeenten met 20.001-50.000 inwoners 'overleg met fractievoorzitters/seniorenoverleg/presidium' statistisch significant meer belangrijk dan burgemeesters van gemeenten met 50.001-100.000 inwoners. Daarnaast vinden waarnemend burgemeesters 'overleg met fractievoorzitters/seniorenoverleg/presidium' minder belangrijk dan Kroonbenoemde burgemeesters; de eerstgenoemden staan naar eigen zeggen verder weg van de dagelijkse politiek, zo blijkt uit gesprekken.

Ook in de interviews zien we grote verschillen in rolopvatting t.o.v. de gemeenteraad. Zo zijn er burgemeesters die het essentieel vinden dat zij voorzitter zijn van het presidium. Andere burgemeesters denken daar heel anders over:

Ik vind het een zegen dat ik niet de voorzitter ben van het presidium, want je kunt gewoon veel meer onafhankelijk optreden. De griffier doet de voorbereiding en alles gewoon allemaal lekker met de voorzitter van het presidium. Ik vind het helemaal geweldig.

(burgemeester)

Verder vinden, blijkens de enquête, burgemeesters met 13 jaar ervaring of meer het 'coachen van raad en raadsleden' statistisch significant minder belangrijk dan burgemeesters met 2 t/m 6 jaar ervaring.

Ook als het gaat om de rolopvatting ten aanzien van het college zien we verschillen. Burgemeesters van gemeenten tot 20.000 inwoners vinden het voorzitten van het college statistisch significant minder belangrijk dan burgemeesters van gemeenten met 100.001-250.000 inwoners. En burgemeesters met een jaar ervaring of minder vinden het voorzitten van het college statistisch significant belangrijker dan burgemeesters met 7 t/m 12 jaar ervaring.

Vergelijking met 1999

Het is mogelijk de antwoorden op de vragen over het voorzitterschap te vergelijken met de antwoorden die burgemeesters in 1999 gaven in enquête van SGB0. Een directe vergelijking is niet mogelijk, omdat de vraag op methodologische gronden is aangepast om de beantwoordbaarheid te verbeteren. In de huidige enquête luidde Vraag 8 "Hoe belangrijk verschillende activiteiten zijn in het contact met de gemeenteraad?" en luidde Vraag 9 "Hoe belangrijk verschillende activiteiten zijn in het contact met het college?". In 1999 was de vraag algemener gesteld: "Hieronder staan verschillende specifieke taken van de burgemeester genoemd. Kunt u van elk van deze taken aangeven hoe belangrijk u deze vindt?" (zie SGB0, 1999). Met andere woorden, in 1999 waren de huidige twee vragen gecombineerd in een vraag. In de huidige enquête zijn deze vragen gescheiden, om dubbele vragen (*double-barreled items*) als 'het (technisch) voorzitten van raad en college' te vermijden.¹⁸

¹⁸ Bovendien zijn in de huidige enquête meer activiteiten onderscheiden dan in 1999 en zijn de antwoordcategorieën aangepast naar aanleiding van de cognitieve interviews.

Omdat in beide gevallen is gewerkt met een vierpuntsschaal, is indicatieve vergelijking wel mogelijk. De drie activiteiten waarop de antwoorden kunnen worden vergeleken zijn 'Voorzitten van de raad'/'Voorzitten van het college', 'Kwaliteit van besluitvorming bewaken' en 'Richting geven aan het beleid'. Burgemeesters konden aangeven of ze deze activiteiten zeer belangrijk, belangrijk, niet erg belangrijk of niet belangrijk vonden. In 1999 waren deze items geformuleerd als: 'Het (technisch) voorzitten van raad en college', 'Het bewaken van de kwaliteit van het democratisch proces' en 'Het coördineren, initiëren en stimuleren van lokaal beleid'. Burgemeesters werd destijds gevraagd aan te geven of ze deze activiteiten zeer belangrijk, belangrijk, tamelijk belangrijk of niet erg belangrijk vonden.

Uit de vergelijking tussen 1999 en 2013 blijkt dat het voorzitten van raad en college op het moment belangrijker wordt gevonden dan grofweg 15 jaar geleden. In Tabel 25 zien we de mediaan namelijk dalen, wat wijst op een stijgend belang; het wordt vaker zeer belangrijk of belangrijk gevonden dan in 1999.

Tabel 25. Vergelijking rolopvatting burgemeesters t.o.v. raad en college met 1999

Activiteit	Mediaan	Belang
Voorzitten van de raad (2013)	1,54	Zeer belangrijk- Belangrijk
Voorzitten van het college (2013)	1,5	Zeer belangrijk- Belangrijk
Het (technisch) voorzitten van raad en college (1999)	1,63	Zeer belangrijk- Belangrijk
Kwaliteit van de besluitvorming bewaken raad (2013)	1,61	Zeer belangrijk- Belangrijk
Kwaliteit van de besluitvorming bewaken college (2013)	1,48	Zeer belangrijk- Belangrijk
Het bewaken van de kwaliteit van het democratisch proces (1999)	1,25	Zeer belangrijk- Belangrijk
Richting geven aan het beleid raad (2013)	2,38	Belangrijk – Niet erg belangrijk
Richting geven aan het beleid college (2013)	2,07	Belangrijk – Niet erg belangrijk
Het coördineren, initiëren en stimuleren van lokaal beleid (1999)	1,49	Zeer belangrijk- Belangrijk

Voor de andere twee activiteiten geldt juist het omgekeerde. Hoewel nu verschil is gemaakt tussen het belang van de activiteit in het contact met het college respectievelijk het contact met de raad, zijn voor de activiteiten 'Kwaliteit van besluitvorming bewaken' en 'Richting geven aan het beleid' alle medianen nu hoger dan in 1999, wat betekent dat deze activiteiten in 1999 belangrijker werden gevonden dan op dit moment. Wel geldt dat het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming nog altijd zeer belangrijk wordt gevonden. Het belang van het richting geven aan beleid lijkt daarentegen substantieel afgenomen. Wel moet in de gaten worden gehouden dat zeker in de laatste twee gevallen de activiteiten verschillend zijn omschreven en dat mogelijk een deel van het afgenomen belang hieruit begrepen kan worden.

Gecombineerd voorzitterschap

Eén van de onderwerpen waar we gedurende het onderzoek grote meningsverschillen tussen burgemeesters zijn tegengekomen, is het gecombineerde voorzitterschap van raad en college; dit is natuurlijk al langer onderwerp van discussie (o.a. Korsten & Aardema, 2006, pp. 76-77). Voor de ene burgemeester is het gecombineerde voorzitterschap één van de wezenskenmerken van het ambt. Voor de andere burgemeester is het een fundamentele weeffout in het lokale bestuur sinds de dualisering.

Die rol van raadsvoorzitter en collegevoorzitter - principieel is dat gewoon niet goed. En het kan soms ook in de praktijk tot problemen leiden. (...) Je kunt als burgemeester in een soort spagaat terecht komen tussen de raad en college. (...) Het is een beetje raar dat één iemand, de burgemeester, aan de kant zit van de uitvoerende macht én aan de kant van de volksvertegenwoordiging. (...) Dat zijn verschillende rollen, verschillende posities. Ik ken ook heel veel burgemeesters die zeggen: "Ja, dat is toch fantastisch, je kunt een soort *linking pin* vormen

tussen het dagelijks bestuur en de gemeenteraad.” Maar het is de vraag: hoe relevant is zo’n *linking pin*; in welke mate is die überhaupt nodig? Het is misschien wel leuk, maar is het essentieel? En is het bezwaar niet groter dan het voordeel?

(burgemeester)

Onder de deelnemers aan de focusgroep met politiek-bestuurlijke actoren is consensus over het antwoord op de vraag of het gecombineerde voorzitterschap van de burgemeester een belangrijke functie heeft in het lokaal bestuur in het leggen van een verbinding tussen raad en college, maar dat er tegelijk risico’s aan verbonden zijn. Het is daarom, volgens hen, zowel een inherente kracht als een inherente zwakte in het ambt.

Uit eerder onderzoek is gebleken dat het gecombineerde voorzitterschap burgemeesters in de problemen kan brengen (Korsten & Aardema, 2006). Toch blijkt uit de enquête niet dat burgemeesters hier over de hele linie problemen mee ondervinden. Een overgrote meerderheid van de respondenten is het namelijk (helemaal) eens met de stelling dat het raadsvoorzitterschap zich goed laat combineren met het voorzitterschap van het college.

Tabel 26. Ervaringen met gecombineerd voorzitterschap

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Het raadsvoorzitterschap laat zich goed combineren met het voorzitterschap van het college.	2	17	116	107	1
	0,80%	7,00%	47,70%	44,00%	0,40%

Item Vraag 6. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

Ondanks de principiële aarzelingen geeft de praktijk volgens burgemeesters blijkbaar geen aanleiding tot zorg.

Modelmatig klopt het niet dat je als burgemeester tevens voorzitter van de raad bent, je bent toch veel eerder voorzitter van het college. In de praktijk vind ik het juist leuk dat je beide bent en werkt het gewoon goed. Het is juist leuk om de schakel te kunnen zijn tussen die twee gremia.

(burgemeester)

Om beide rollen te kunnen combineren is het volgens onze gespreksdeelnemers essentieel dat burgemeesters investeren in de raad (zie ook Korsten, 2012, p. 59). “Ook al vind je dat je niet voorzitter van de raad zou moeten zijn, je bent het nou eenmaal. Dus investeer in de gemeenteraad”, zo stelde één burgemeester. In een te sterke oriëntatie op het college ligt voor burgemeesters een risico.

Je ziet de raad eigenlijk veel minder dan je eigen college. (...) Dus in de praktijk, en daar zit een kwetsbaarheid, trekt de burgemeester veel meer op met het college op dan met de raad. Dat is overall. De kwetsbaarheid zit erin dat de raad dat ook zo ervaart. Als burgemeester, die eigenlijk meer van het college is dan van de raad, moet je je daar bewust van zijn. Je moet ook zoveel mogelijk proberen de positie van de raad in ere te houden. Raden komen minder vaak bij elkaar, dus dat is ook niet zo erg, maar je bent er ook voorzitter van. En je moet ook wel in die positie blijven en gehouden worden, ook door de griffier, die een belangrijke sparringpartner is. (...) Als er signalen binnenkomen als “Die burgemeester trekt wel heel erg op met dat college en die vindt alles maar goed.”, dan is het wel belangrijk om daar open voor te staan en ook met die raadsleden even contact te hebben. Je kunt best wel alle fracties eens langsgaan en zeggen: “Hoe vinden jullie het lopen?”. Ik ben er voor het college, maar zeker ook voor de raad. Het is een

dubbelfunctie. Als er wat is, dan zet je gewoon de deuren weer eens even wat wijder open. Daar zit een kwetsbaarheid waar je je van bewust moet zijn.

(burgemeester)

Toch valt gedurende het onderzoek op, dat burgemeesters zich uiterst terughoudend opstellen in hun relatie met de raad. In de dagelijkse activiteiten oriënteren burgemeesters zich meer 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 een groot deel van hun *commitment* en loyaliteit in de eerste plaats ligt bij het college als bestuursorgaan. De taakopvatting van burgemeesters ten aanzien van de gemeenteraad is beperkt. Illustratief daarvoor is de volgende opmerking van een burgemeester: “Mijn taak in de raad is vooral op de klok kijken en streng te zijn in ieders spreektijd.”

De agenda-analyse wijst overigens uit dat hier aanzienlijke verschillen bestaan tussen burgemeesters. Zo betreft burgemeester S, ook vergeleken met burgemeesters van gemeenten van dezelfde gemeentegrootte, aanzienlijk meer gemeenteraadsleden bij zijn activiteiten. Hij lijkt zich dus sterker te oriënteren op de gemeenteraad dan zijn collega’s. Burgemeester R oriënteert zich dan weer veel meer op het college (zie bijlage 5).

Het beeld dat burgemeesters zich niet zelden terughoudend opstellen ten opzichte van de raad, wordt herkend door de deelnemers aan de focusgroep met politiek-bestuurlijke actoren, hoewel zij stellen dat de rol van de burgemeester in dezen sterk situationeel bepaald wordt. Door hen wordt aan de burgemeester een sleutelrol toegekend bij het “tot volle wasdom brengen van de schakels tussen de burgemeester, de gemeentesecretaris en de griffie” (zie ook Korsten, 2010a, pp. 72-73). Een burgemeester zou bijvoorbeeld de (door deelnemers aan de focusgroep gesignaleerde) bureaucrativering van de politiek kunnen aankaarten; planningslijsten en werkschema's van de griffie zijn een steeds belangrijkere rol gaan spelen in de raad. Ook zou de burgemeester een verantwoordelijkheid hebben in het begeleiden van de voorbereiding op de verkiezingen, zonder daar overigens al te proactief in op te treden.

De beperkte rolopvatting van burgemeesters ten opzichte van de gemeenteraad betekent, zo blijkt uit de focusgroepen, dat burgemeesters zich niet actief bezighouden met fragmentatie of politisering in de raad, omdat dat vooral de verantwoordelijkheid van de raad zelf zou zijn. Vaak is fragmentatie volgens de deelnemers aan de focusgroep over de toekomst van het ambt het gevolg van verslechterde persoonlijke verhoudingen in de raad en die zijn niet het terrein van de burgemeester. Daar waar de burgemeester zich in relatie tot de raad proactiever opstelt, gaat dat meestal over zaken als de cultuur en de procedures. Het doel is dan over het algemeen de stabiliteit en continuïteit te bevorderen.

4.2.4 Verantwoording door de burgemeester

De beperkte rolopvatting van burgemeesters ten opzichte van de gemeenteraad hangt mogelijk samen met het hoofdschap van de raad en de verantwoordingsrelatie tussen burgemeesters en raad, zoals gevat in artikel 169 en artikel 180 gemeentewet. Op een aantal terreinen heeft die verantwoordingsrelatie, als gevolg van de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester, de afgelopen jaren aanzienlijk aan belang heeft gewonnen, in formele, maar vooral ook in politieke zin. De vraag is wat dat betekent voor burgemeesters. Bestuurskundige Paul 't Hart (in Delaere, 2013) stelt dat de verantwoordingsdruk op burgemeesters extreem is. Uit de enquête blijkt dat burgemeesters zich in ieder geval in relatie tot de gemeenteraad niet in die stelling herkennen. Een overgrote meerderheid van 92,6% is het namelijk (helemaal) oneens met de stelling ‘Ik sta onder te grote verantwoordingsdruk van de gemeenteraad’.

Tabel 27. Ervaren verantwoordingsdruk vanuit de gemeenteraad

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Ik sta onder te grote verantwoordingsdruk van de gemeenteraad.	81 33,30%	144 59,30%	16 6,60%	1 0,40%	1 0,40%

Item Vraag 15. In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stelling?

Splitsen we de verantwoordingsdruk uit naar het type taak ten aanzien waarvan de burgemeester door de raad ter verantwoording wordt geroepen, dan ontstaat een gedifferentieerder beeld. Zo wordt een meerderheid van de burgemeesters regelmatig ter verantwoording geroepen met betrekking tot besluitvorming in regionale samenwerkingsverbanden. Dat is onder andere te verklaren door de formele vertegenwoordigingstaken van burgemeesters op dit terrein. Ook wordt 46,9% van de burgemeesters regelmatig tot vaak ter verantwoording geroepen ten aanzien van de uitvoering van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken. Burgemeesters worden maar beperkt ter verantwoording geroepen voor de uitvoering van raad- en collegebesluiten. Uit ander onderzoek blijkt dat burgemeesters maar beperkt verantwoording afleggen over hun rol in de Veiligheidsregio (Van Veldhuisen, Hagelstein, Voskamp & Van Genderen, 2013, pp. 10, 120-121).

Uit nadere analyse blijkt, overigens, dat burgemeesters van gemeenten tot 20.000 inwoners significant minder vaak ter verantwoording worden geroepen over de 'uitvoering van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken' dan burgemeesters van gemeenten met 50.001-100.000 inwoners.

Tabel 28. Verantwoording door de burgemeester t.a.v. verschillende taken

	Niet	Zelden	Regelmatig	Vaak	Zeer vaak
Uitvoering van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken (waaronder die op het terrein van openbare orde en veiligheid)	15 6,20%	112 46,10%	102 42,00%	12 4,90%	2 0,80%
Uitvoering van collegebesluiten	28 11,50%	149 61,30%	59 24,30%	6 2,50%	1 0,40%
Uitvoering van raadsbesluiten	25 10,30%	128 52,70%	73 30,00%	15 6,20%	2 0,80%
Besluitvorming in regionale samenwerkingsverbanden	12 4,90%	74 30,50%	127 52,30%	28 11,50%	2 0,80%

Vraag 12: Één van de taken van de gemeenteraad is het controleren van het college en de burgemeester. In welke mate wordt u door de gemeenteraad ter verantwoording geroepen bij het uitvoeren van de volgende taken?

Vergelijking met 1999

Het maken van een vergelijking met de SGBO-enquête uit 1999 is in dezen opnieuw lastig, omdat zowel de vraagstelling als de antwoordcategorieën uit methodologische overwegingen zijn aangepast en bovendien de antwoorden op één item over verantwoording voor raadsbesluiten uit de SGBO-enquête niet beschikbaar zijn. Indirecte vergelijking op basis van de gebruikte vierpuntsschaal is wel mogelijk. Vergelijken we het item 'Uitvoering van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken (waaronder die op het terrein van openbare orde en veiligheid)' met de items 'Gemeenteraad controleert nauwelijks de uitvoering van de taken van de burgemeester op het gebied van openbare orde' en 'Gemeenteraad controleert nauwelijks de uitvoering van de rechtstreeks door het Rijk aan het college gedelegeerde taken m.b.t. mijn vakportefeuilles', dan lijken zich daarin geen wezenlijke veranderingen te hebben voorgedaan. Het belang ervan blijft ongeveer gelijk; in Tabel 29 zien we dat de medianen ongeveer gelijk liggen, wat betekent dat burgemeesters ongeveer even vaak ter verantwoording worden geroepen als in 1999.

Tabel 29. Verantwoording door de burgemeester t.o.v. 1999

Taak	Mediaan	Belang
Uitvoering van bij wet aan de burgemeester opgedragen taken (waaronder die op het terrein van openbare orde en veiligheid) (2013)	2,47	Regelmatig - Vaak
Gemeenteraad controleert nauwelijks de uitvoering van de taken van de burgemeester op het gebied van openbare orde (1999)	2,46	Regelmatig - Vaak ¹⁹
Gemeenteraad controleert nauwelijks de uitvoering van de rechtstreeks door het Rijk aan het college gedelegeerde taken m.b.t. mijn vakportefeuilles (1999)	2,40	Regelmatig - Vaak ²⁰

4.2.5 Inhoudelijke portefeuilles

Ondanks de beperkte verantwoordingsdruk op de burgemeester vanuit de gemeenteraad ervaren burgemeesters een groot risico bij het hebben van inhoudelijke portefeuilles. Het risico is dat de burgemeester speelbal wordt van de politiek in raad en college, wat hen kwetsbaar maakt, en maakt dat ze niet langer boven de partijen kunnen staan. Het ambt zou daarin volgens de deelnemers aan de desbetreffende focusgroep de afgelopen jaren wezenlijk veranderd zijn: er ligt minder ruimte voor inhoudelijk politiek leiderschap van de burgemeester en ook politiseren de portefeuilles die traditioneel bij de burgemeester liggen.

Toch hebben bijna alle burgemeesters inhoudelijke portefeuilles. In de enquête geeft 96,3% van de respondenten aan dat naast de wettelijke taken van de burgemeester nog andere inhoudelijke taken onderdeel uitmaken van hun portefeuille. Sterker nog, burgemeesters hebben gemiddeld 4,13 inhoudelijke portefeuilles naast hun wettelijke taken. Tegelijk zijn inhoudelijke portefeuilles volgens een ruime meerderheid van burgemeesters niet onmisbaar.

Tabel 30. Ervaren belang inhoudelijke portefeuilles

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Inhoudelijke portefeuilles zijn voor een burgemeester onmisbaar (dus niet de veiligheidsportefeuille).	24	134	65	16	4
	9,90%	55,10%	26,70%	6,60%	1,60%

Item Vraag 15. In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stelling?

De verklaringen voor het feit dat vrijwel alle burgemeesters desondanks inhoudelijke portefeuilles hebben, zijn divers, zo blijkt uit de focusgroep: sommige portefeuilles passen bij de aard van het ambt, soms nemen burgemeesters portefeuilles graag op zich, soms zijn burgemeesters de enige voltijds bestuurders en krijgen ze daarom bij de portefeuilleverdeling inhoudelijke portefeuilles, en soms worden burgemeesters inhoudelijke portefeuilles door het college gegund of opgedrongen. Burgemeesters gaan ook heel verschillend om met het aannemen van inhoudelijke portefeuilles. In de enquête is gevraagd welke inhoudelijke portefeuilles burgemeesters hebben.

¹⁹ Score 2,46 op een schaal van nauwelijks tot vaak.

²⁰ Score 2,40 op een schaal van nauwelijks tot vaak.

Tabel 31. Frequentie inhoudelijke portefeuilles van burgemeesters

Portefeuille	Frequentie	Percentage van de totale respons (n=243)
Regionale samenwerking	207	85,19%
Integriteit	203	83,54%
Communicatie/public relations	200	82,30%
Personeel en organisatie	146	60,08%
Economische zaken	38	15,64%
Toerisme/recreatie	36	14,81%
Financiën	25	10,29%
Cultuur	22	9,05%
Onderwijs	5	2,06%
Openbaar vervoer/verkeer	3	1,23%
Zorg/welzijn	1	0,41%
Wonen	1	0,41%
Sociale zaken/werkgelegenheid	1	0,41%
Anders	116	47,74%

Vraag 11. In dien u vraag 10 met 'ja' hebt beantwoord, welke taken maken er dan nog meer onderdeel uit van uw portefeuille? (er zijn meerdere antwoorden mogelijk)

Op basis van de frequentietabel is te constateren dat de portefeuilles 'Regionale samenwerking', 'Integriteit' en 'Communicatie/public relations' bij ruim 80% van de burgemeesters zijn neergelegd. Ruim 60% van de burgemeesters heeft de portefeuille 'Personeel en organisatie'. Ruim driekwart van de burgemeesters geeft aan nog andere portefeuilles te hebben, buiten de in de enquête opgenomen portefeuilles. In deze categorie vormen 'Handhaving & controle' (40 burgemeesters), 'ICT & automatisering' (23 burgemeesters), 'Internationale contacten/samenwerking' (17 burgemeesters) en 'Algemene, bestuurlijke & juridische zaken' (12 burgemeesters) de uitschieters naar boven. Andere portefeuilles worden door de 243 respondenten minder dan 10 keer genoemd.

Analyseren we de portefeuilleverdeling onder burgemeesters met een inhoudelijke portefeuille aan de hand van de gemeentegrootte, dan valt op dat 'Communicatie/public relations', en 'Personeel en organisatie' relatief vaker liggen bij burgemeesters van kleinere gemeenten. Bij de portefeuille regionale samenwerking is de relatie omgekeerd, met uitzondering van de groottecategorie 50.001-100.000. Daarnaast hebben burgemeesters van gemeenten tot 50.000 inwoners vaker de portefeuilles 'Financiën', 'Economische zaken', 'Cultuur' en 'Toerisme/recreatie' in hun pakket.

Tabel 32. Inhoudelijke portefeuilles van burgemeesters naar gemeentegrootte (% van respons per categorie gemeentegrootte)

	1-20.000 inwoners	20.001-50.000 inwoners	50.001-100.000 inwoners	100.001-250.000 inwoners	Meer dan 250.000 inwoners
Communicatie/public relations	90,50%	88,20%	75,00%	50,00%	0,00%
Regionale samenwerking	88,40%	89,20%	83,30%	91,70%	100,00%
Integriteit	86,30%	90,20%	83,30%	75,00%	0,00%
Personeel en organisatie	78,90%	59,80%	41,70%	0,00%	0,00%
Financiën	23,20%	2,90%	0,00%	0,00%	0,00%
Economische zaken	21,10%	16,70%	4,20%	8,30%	0,00%
Cultuur	16,80%	6,90%	0,00%	0,00%	0,00%
Toerisme/recreatie	16,80%	17,60%	8,30%	8,30%	0,00%
Onderwijs	4,20%	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Openbaar vervoer/verkeer	3,20%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Sociale zaken/werkgelegenheid	1,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Zorg/welzijn	0,00%	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Wonen	0,00%	1,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Anders	48,40%	46,10%	58,30%	66,70%	100,00%

Uit het feit dat zo veel burgemeesters meerdere inhoudelijke portefeuilles hebben, valt af te leiden dat de aarzeling niet zo zeer ligt bij *inhoudelijke* portefeuilles als wel bij *politiek (gevoelige)* portefeuilles:

Eén van mijn collega's heeft Financiën in zijn portefeuille. Dat vind ik een primaire fout. Je neemt als burgemeester geen Financiën in je portefeuille. Je kunt dan niet onafhankelijk blijven, want je moet de begroting verdedigen. Dat werkt niet. Ik vind dat burgemeesters met politieke, echt politieke portefeuilles, op moeten passen. Veel burgemeesters hebben Personeel en Organisatie in de portefeuille. Ik ben blij dat ik geen Personeel en Organisatie in mijn portefeuille heb, want hier wordt fors bezuinigd op Personeel en Organisatie en dat wordt dan een politiek item.

(burgemeester)

Een eenduidige definitie van wat een politieke portefeuille is, hebben burgemeesters echter geenszins. Waar de ene burgemeester een portefeuille vrijwel per definitie uitsluit, is deze voor een andere burgemeester van grote waarde. Bovendien maken de lokale bestuurscultuur en de politiek-bestuurlijke verhoudingen groot verschil. Wat een politieke portefeuille is, verschilt dus per gemeente en per burgemeester. Onder burgemeesters bestaat ook de wetenschap dat elke inhoudelijke portefeuille op elk moment 'politiek' kan worden. Het hebben, of houden, van een inhoudelijke portefeuille vraagt daarom om situationele handigheid en om voortdurende reflectie. Burgemeesters maken over het algemeen een inschatting van wat zij "vinden kunnen", zo blijkt uit de focusgroep over de toekomst van het ambt. De uitkomst van een dergelijke inschatting heeft ook met de persoonlijkheid van de burgemeester te maken.

Overigens zijn er ook verschillende burgemeesters geweest die in interviews aangaven dat portefeuilles soms ook (tijdelijk) bij de burgemeester worden neergelegd, juist om ze te depolitiseren. Omdat de burgemeester deels buiten de partijpolitiek staat, kan hij in sommige gevallen politisering voorkomen.

Onderzoeker: In [gemeente X] had u destijds de portefeuille P&O als burgemeester. Is dat een portefeuille die bij de burgemeester past?

Burgemeester: Ja, dat vind ik wel. Weet je, je hebt ook nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor een organisatie. Het zit hier nu bij een portefeuillehouder en dat is prima. Hij houdt mij goed op de hoogte en we trekken er heel veel samen in op. Ik ben blij dat hij dat ook doet met zorg voor de organisatie, maar voor hetzelfde geld wordt het een politieke portefeuille. Je kunt, met alle maatschappelijke veranderingen, op de Bühne te gaan staan en roepen: “Het moet met minder mensen, ze moeten eruit.”, maar je krijgt daardoor een heel kwetsbare organisatie. Ik bedoel, ik zou het dan liever bij de burgemeester leggen vanuit die verantwoordelijkheid voor een organisatie en zorgen dat ook de continuïteit van het beleid gegarandeerd kan worden naar inwoners. Het zou namelijk een hele politieke portefeuille kunnen worden. Dus daarom vind ik het wel logisch dat het bij een burgemeester zit.

Blijkens de focusgroepen en de interviews vinden burgemeesters in algemene zin dat ze voldoende ruimte krijgen om zich wat betreft de portefeuilles buiten de politiek te houden, al zijn ze voor die ruimte in hoge mate afhankelijk van de collegevorming. Burgemeesters opereren hierin met enige regelmaat proactief, bijvoorbeeld door voorafgaand aan de verkiezingen aan te geven dat ze een bepaalde portefeuille maar één periode willen hebben of bepaalde portefeuilles niet willen, zodat ze altijd weer terug kunnen naar hun onafhankelijke positie. Toch beperkt een inhoudelijke portefeuille vrijwel altijd de onafhankelijkheid van de burgemeester, zo wordt in de gesprekken duidelijk, bijvoorbeeld als hij wil bemiddelen in het college. Door geen inhoudelijke portefeuilles te ambiëren, proberen burgemeesters hun onderscheidende kracht te behouden (zie ook Karsten *et al.*, 2013, pp. 184-185).

4.2.6 Verkiezingen en coalitie- en collegevorming

Invloed op de portefeuillevreiding hebben burgemeesters, blijkens de focusgroepen en de interviews, naar eigen zeggen dus maar beperkt. Datzelfde geldt voor de coalitie- en collegevorming. Burgemeesters bestempelen dat uitdrukkelijk als “het terrein van de gemeenteraad”, waarvan zij zich rondom verkiezingen terugtrekken.

Tegelijk blijkt uit interviews dat burgemeesters wel degelijk via informele wegen invloed uitoefenen op het collegeprogramma, of dat althans proberen te doen. Verschillende burgemeesters geven bijvoorbeeld aan dat zij een ‘overdrachtsdocument’ maken, of zelfs een ‘wensenlijstje’ meegeven aan de onderhandelaars. Van beleidsinhoudelijke sturing door burgemeesters is naar eigen zeggen beperkt sprake. Burgemeesters zouden vooral aandachtspunten en alternatieve zienswijzen aandragen. Als motief daarvoor wordt vooral het bewaken van de uitvoering van de langetermijnvisie genoemd.

We hebben [lokaal] geen tussentijdse verkiezingen, dat is landelijk wel zo, maar ook op lokaal niveau zie je wel eens dingen die echt niet precies vier jaar duren. Soms gaat er echt een decennium overheen voordat iets wat beleidsmatig is ingezet werkt. (...) Ik zou natuurlijk wel buitengewoon ontevreden zijn als de raad zou zeggen: “Wat ons betreft moeten we dat afschaffen”. Daar zou ik dan toch wel even een kruisje bij zetten, of ze nog eens even naar die passage willen kijken, want dat staat haaks op wat er tot nu toe loopt. En als ze dat toch niet doen, tja, uiteindelijk beslist de raad over zijn eigen ding. Maar dan heb ik ze in ieder geval gewaarschuwd.

En wat ik ook van plan ben te doen, is van tevoren al een paar punten aangeven waarvan ik het prettig zou vinden als de onderhandelaars erover zouden willen nadenken. Dat zijn procesmatige dingen. Hoe neemt de raad besluiten? (...) Daar vind ik wel wat van dus daar zou ik iets over schrijven. En ook inhoudelijk wel een paar thema’s. Met name thema’s waarvan ik zeg: “Die

hebben een wat langere looptijd, dus denk daar een beetje over na." (...) Ja, dus er zit wel een aantal momenten van beïnvloeding in, denk ik.

(burgemeester)

Ook bij de collegevorming gaat de feitelijke rol van de burgemeester in veel gevallen in ieder geval verder dan dat hij, zoals de wet bepaalt, geïnformeerd wordt over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen. Van de 150 respondenten die in de enquête aangaven tijdens de meest recente collegevorming in hun gemeente al burgemeester te zijn geweest, was 60% adviseur bij de collegevorming; 32,7 % had daarentegen geen rol. De rollen initiator en bemiddelaar komen nauwelijks voor. Er bestond daarbij geen statistisch significant verschil tussen burgemeesters van gemeenten van verschillende grootte.

Tabel 33. Rol van burgemeesters bij collegevorming (resultaten 2013)

Feitelijke rol bij de collegevorming	% Burgemeesters (n=150)
Ik had geen rol	32,70%
Ik was initiator	1,30%
Ik was bemiddelaar	0,70%
Ik was adviseur	60,00%
Ik gaf leiding	0,00%
Anders	5,30%

Vraag 14: wat was uw feitelijke rol bij de collegevorming (dus niet alleen formeel)?

Gegeven deze praktijk wordt in de gesprekken door burgemeesters sceptisch aangekeken tegen het wetsvoorstel om de burgemeester op zijn verzoek tijdens de collegeonderhandelingen te laten informeren over het verloop ervan. Burgemeesters zouden, voor zover nodig, in de praktijk al genoeg gezag hebben om invloed uit te oefenen. Ze wensen daarom niet zo zeer meer invloed, zeker niet op de inhoud. Burgemeesters geven nu al aan - meer informeel en aan de voorkant van het proces - wat hun verwachtingen en wensen zijn. In gevallen dat burgemeesters niet de gezagspositie hebben om invloed uit te oefenen, zal deze wetswijziging ze in de toekomst ook niet helpen, zo is de veronderstelling. "Het laat, volgens mij, zien dat men in Den Haag bezig is met de verkeerde dingen", stelde één burgemeester. Een griffier die we tijdens het onderzoek spraken, zag in het wetsvoorstel een poging de burgemeester "nog meer van het college te maken" en hem op grotere afstand van de gemeenteraad te plaatsen. Een enkele burgemeester waardeert het wetsvoorstel anders:

Er is natuurlijk een verschil tussen 'informeren' en 'informeren op een tijdstip dat het er nog toe doet en dat je er ook nog wat mee kunt'. (...) Dat informeren dat heb ik in [gemeente X] wel eens meegemaakt! Daar was het: "Nou ja, oh ja, ja, we zijn klaar! Kom even luisteren. Dit is het. Dit gaan we doen. Dit worden de wethouders en dit is de portefeuillevdeling. Oh ja, en dit is voor jou!" (...) Dus ik vind het wel eigenlijk wel mooi, dat het nu ook gewoon verankerd [wordt] en dat het moet op een moment dat het er ook nog toe doet. Dat de burgemeester ook nog zijn inbreng op de concepten kan leveren. (...) En ik vind dat een burgemeester ook wel iets mag zeggen over de portefeuillevdeling.

(burgemeester)

Veel terughoudender dan ten opzichte van de collegevorming zijn burgemeesters ten opzichte van de raad en de raads kandidaten. De algemeen aanvaarde overtuiging is dat de partijen over hun eigen lijsten gaan en dat een burgemeester daarvan weg moet blijven. De bij dit onderzoek betrokken burgemeesters

doen dat daarom naar eigen zeggen ook. Burgemeesters kunnen zich, zo is de overtuiging, niet publiekelijk uitspreken over de geschiktheid van raadskandidaten, over de samenstelling van de raad of over fragmentatie in de raad. Daar waar de burgemeesters zich in relatie tot de raad proactiever opstellen, gaat dat meestal over zaken als omgangsvormen, bestuurscultuur en de ordentelijkheid van procedures. Voor waarnemend burgemeesters ligt hier aanzienlijk meer ruimte dan voor Kroonbenoemde burgemeesters, zo blijkt uit gesprekken.

Tegelijk leven er onder burgemeesters met enige regelmaat zorgen over het risico op belangenverstremming bij raadskandidaten die een actieve rol spelen in het lokale bedrijfs- of verenigingsleven, en over de integriteit van raadskandidaten. De eerste zorg wordt gedurende het onderzoek vooral geuit door burgemeesters van kleinere gemeenten, de tweede zorg wordt door burgemeesters genoemd onafhankelijk van gemeentegrootte. Verkiezingstijd is echter niet het moment om dat aan de orde te stellen, zo is de overtuiging, omdat dat te veel zou lijken op pogingen tot beïnvloeding. Burgemeesters adviseren elkaar daarom om vroegtijdig, aan het begin van de raadsperiode en in breed verband, aandacht te vragen voor integriteit en in gezamenlijkheid te verkennen wat integriteit en deugdzaamheid zijn en collectief gedeelde spelregels vast te stellen.

Vergelijking met 1999

In de enquête van SGBO van destijds werd, anders dan in de huidige enquête, geen onderscheid gemaakt tussen burgemeesters die geen rol hadden bij de collegevorming en burgemeesters die tijdens de collegevorming nog geen burgemeester waren. Ook werden meer en andere rollen onderscheiden. Desondanks zien we vergelijkbare patronen in de zin dat de adviseurrol ook destijds het hoogste scoorde. Bovendien is het percentage van burgemeesters met die rol vrijwel gelijk gebleven: in 1999 had 35,14% van alle burgemeesters een adviserende rol bij de collegevorming, in 2013 was dat 37,04%.²¹

Tabel 34. Rol van burgemeesters bij collegevorming (resultaten 1999)

	Aantal	Percentage
Documenterend	12	6,49%
Adviserend	65	35,14%
Bemiddelend, wanneer de onderhandelingen dreigden vast te lopen	8	4,32%
Inhoudelijk stelling nemend, wanneer kwalitatief zwakke of onwerkbare programmapunten dreigden te ontstaan	29	15,68%
Inhoudelijk stelling nemend, wanneer zaken aan de orde waren die vallen onder de eigen (toekomstige) portefeuille	32	17,30%
Interveniërend, wanneer bepaalde politieke partijen door de meerderheid buitenspel gezet dreigden te worden	10	5,41%
Anders	29	15,68%
<i>Totaal waarvan rol bekend is</i>	<i>185</i>	<i>100%</i>
<i>Onbekend (geen rol of geen burgemeester)</i>	<i>93</i>	

Bron: eigen bewerking

²¹ Zie Tabel 33 - 150 van de 243 burgemeesters waren in 2013 ten tijde van de meest recente collegevorming burgemeester; 60% daarvan had een adviserende rol; berekening: $(0,6 \times 150) / 243 = 37,04\%$

4.2.7 Burgemeester en integriteit

Gedurende het onderzoek blijkt eens te meer hoe groot de worsteling van burgemeesters met het integriteitsvraagstuk is (zie ook Warbroek, 2010; Verheij & Karssing, 2011). Ook hier doet zich een wat merkwaardige paradox voor. Burgemeesters zijn aan de ene kant dé vertegenwoordigers van de bestuurlijke integriteit op lokaal niveau. Niet voor niets beschouwen zij integriteit bij uitstek als de belangrijkste waarde in hun functioneren, zo bleek al uit de enquête. Burgemeesters hebben vanuit hun rol als kwaliteits- en procesbewaker en vanuit hun onafhankelijkheid en positie boven de partijen traditioneel een bijzondere verantwoordelijkheid voor integriteit en zijn op dat thema ook vaak het eerste aanspreekpunt. Tegelijk is het voor burgemeesters lang niet altijd evident hoe ze met morele dilemma's om moeten gaan en is de burgemeester niet in de formele positie om integriteitschendingen aan te pakken, maar komt het voor een groot deel aan op zijn persoonlijke gezag.

Gegeven die situatie hebben vrijwel alle burgemeesters die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken aarzelingen, of zelfs grote twijfels, bij het wetsvoorstel (zie ook hoofdstuk 5) dat de burgemeester verantwoordelijk maakt voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente. De burgemeester is volgens hen wel de aangewezen persoon om de integriteit in de gaten te houden, maar een wettelijke verantwoordelijkheid daarvoor zoals die nu is vormgegeven, valt bij burgemeesters niet in goede aarde. In de eerste plaats wordt getwijfeld aan de meerwaarde van de wettelijke verantwoordelijkheid:

In 95% van de gevallen kun je op natuurlijk gezag met de raadsleden in gesprek en als je zegt: "Joh, ik denk niet dat het verstandig is dat...", dan komt het goed. En in 5% van de gevallen lukt het niet. Straks ben ik er verantwoordelijk voor, maar ik kan er niks mee. Dan zegt een raadslid: "Ik vind het jammer, maar ik vind het niet de schijn van belangenverstremming", of: "Het maakt mij niks uit." (...) We waren er altijd al min of meer van, maar nu wordt het helemaal geëxpliciteerd, met allerlei verwachtingen. Dus dan gaat ook de samenleving en de rest van de raad zeggen: "Ja, u bent er nu van, u moet er nu iets aan doen. En dan zegt dat raadslid: "Nou ja, vind ik niet. Ik denk er anders over en ik stem gewoon mee." En dan?

(burgemeester)

Er bestaan onder burgemeesters vooral aarzelingen omtrent de als gebrekkig ervaren borging van de verantwoordelijkheid en het in hun ogen ontbreken van instrumenten of bevoegdheden om aan die verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven. Burgemeesters zoeken daarom naar meer houvast. Een andere mogelijke vorm van borging dan een wettelijke bevoegdheid, die we ook in de praktijk zien, is de burgemeester financieel niet afhankelijk te laten zijn van de gemeenteraad als hij integriteitsonderzoek wil laten doen. De commissaris zou bijvoorbeeld kunnen voorzien in de benodigde middelen.

In de tweede plaats draagt een wettelijke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit volgens de deelnemers aan de focusgroep over de ontwikkeling van het ambt bij aan de kwetsbaarheid van het ambt. Illustratief zijn de volgende opmerkingen:

"Het onderwerp integriteit, dat is zo iets vervelends aan het worden voor ons. Als je niet oppast word je daar door de raad helemaal gelyocht, als je daar niet goede afspraken over gemaakt hebt met diezelfde raad. Dan zie je op dat moment dat je wel een taak krijgt, maar dat die niet echt geborgd is. Vanwege de integriteit in die raad word je een speelbal."

"Je kunt er niets mee. Het wordt over de schutting gegooid. Op het moment dat ik mijn vinger uitsteek, loop ik het risico dat ik afgerekend wordt, want ook daar speelt politiek een rol."

(burgemeesters)

Volgens de deelnemers duidt het voorstel op een grote wispelturigheid in de manier waarop de wetgever met de burgemeester omgaat. Er wordt enerzijds een groot beroep gedaan op de eigenstandigheid en de onafhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de partijpolitiek, terwijl de burgemeester anderzijds door de toegenomen invloed van de raad op het aanblijven van een burgemeester in hoge mate afhankelijk is gemaakt van diezelfde partijpolitiek. De toename in politiek gevoelige bevoegdheden vergroot die spanning. Zonder verdere borging van de verantwoordelijkheid voor integriteit zien de deelnemers weinig ruimte om met name de raad aan te spreken op zijn integriteit. Een burgemeester kan en wil mogelijk werk maken van het integriteitsbeleid, maar is daarbij sterk afhankelijk van de gemeenteraad: “Ik moet geautoriseerd worden door diezelfde club [raad], die me die bevoegdheid niet gegeven heeft, maar me hem wel moet gunnen.” “Je moet je sterk maken ten opzichte van degenen die over je gaan”, zo formuleerde één van onze gesprekspartners het. In de expliciete verantwoordelijkheid voor bestuurlijke integriteit zou daarom een groot afbreukrisico schuilen. Volgens de deelnemers aan de focusgroep over de ontwikkeling van het ambt had die verantwoordelijkheid prima gepast bij het burgemeestersambt van 20 jaar geleden, maar past ze niet bij het ambt anno 2013, juist vanwege de politieke kwetsbaarheid van de burgemeester.

Tegelijkertijd ligt er volgens een enkele burgemeester ook nu in deze verantwoordelijkheid een kans om gezag te winnen, juist omdat een rol in het bewaken van bestuurlijke integriteit goed past bij de autonome en eigenstandige rol van de burgemeester. Bovendien zou kwetsbaarheid volgens een aantal burgemeesters geen verschil mogen maken in de kwaliteitsbewaking door burgemeesters. “Het burgemeestersambt is niet voor bange mensen”, stelde één van onze gesprekspartners. Een ander stelde zich op een vergelijkbaar standpunt:

- Onderzoeker: Een aantal burgemeesters zei tijdens de rondetafelgesprekken: “Ja, kijk, straks moeten we bestuurlijke integriteit bewaken, maar de instrumenten krijgen we niet.”
- Burgemeester: Dat heb ik ook wel eens vanuit het Genootschap gehoord. (...) Volgens mij is daar maar een oplossing voor: je moet daar zo strikt mogelijk in zijn. Want als je zegt: “Dit kan eigenlijk niet, maar laat ik er maar niet te veel een punt van maken, want over een half jaar is mijn herbenoeming aan de orde en die moet wel doorgaan...” Angst is een slechte raadgever. Dat geldt dan toch vaak. Daar komt toch iets mee. Er zijn dan misschien andere groeperingen in de raad die zeggen: “Hé waarom heb je daar niets aan gedaan?” Nee dus, zo strikt mogelijk en iedereen op een gelijke manier behandelen.

4.2.8 Kwetsbaarheid

De toegenomen kwetsbaarheid van de burgemeester is ook in meer algemene zin iets waar burgemeesters zich zorgen over maken. Het burgemeestersambt is volgens één van de deelnemers aan de focusgroep met politiek-bestuurlijke actoren “een gevaarlijk ambt aan het worden”. Een burgemeester stelde dat hij iemand van 45 met twee kinderen en een koophuis met een hypotheek stellig zou afraden om burgemeester te worden.

Dat heeft in de eerste plaats te maken met de afhankelijkheid van de burgemeester van de gemeenteraad. De verantwoordingsrelatie tussen de burgemeester en de gemeenteraad is aanzienlijk versterkt. Dat geldt bijvoorbeeld al sinds de jaren 60 ten aanzien van een aantal taken en verantwoordelijkheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid. De burgemeester heeft aanzienlijke vrijheid bij het inzetten van zijn bevoegdheden als zelfstandig bestuursorgaan, maar is daarbij wel verantwoording schuldig aan de gemeenteraad. Soms is hij zelfs

afhankelijk van bekrachtiging door de raad (bv. artikel 176, derde lid GW). Met de versterking van de positie van de burgemeester gaat dus ook een versterking van de controle op het handelen van de burgemeester gepaard; zijn *accountability* neemt toe.

Maar ook de gehele afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de raad is vergroot. Niet alleen is de rol van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester de afgelopen decennia zodanig toegenomen dat we *de facto* een door de raad benoemde burgemeester kennen (Derksen & Schaap, 2010, p. 77), er is ook een in de praktijk gegroeide vertrouwensregel, die in 2001 beslag heeft gekregen in de wet (artikel 61b GW). Er is zodoende een sterke, rechtstreekse afhankelijkheidsrelatie gegroeid tussen burgemeester en gemeenteraad, die de burgemeester voor zijn aanblijven in feite afhankelijk heeft gemaakt van de gemeenteraad. Hij is daarmee volgens één van de in dit onderzoek betrokken politiek-bestuurlijke actoren in hoge mate overgeleverd aan het “opportunisme in gemeenteraden”. Het dualisme zou daar geen goed aan gedaan hebben.

De toegenomen kwetsbaarheid van de burgemeester is in de tweede plaats het gevolg van de eerder beschreven politisering van het ambt, nog los van de afhankelijkheid van de raad. Het politieke aspect van het ambt is daardoor prominenter geworden.

In de derde plaats zijn de bestuurlijke bevoegdheden van de burgemeester als bestuursorgaan onderwerp van gerechtelijke toetsing. Daarmee gaat een juridisering van het ambt gepaard. Dit leidt mogelijk tot een grotere kwetsbaarheid. Prins en anderen constateren aan de hand van focusgroepen dat daar onder burgemeesters zelf geen angst voor bestaat (2013, pp. 30-31). Uit de door ons gevoerde gesprekken blijkt dat die kwetsbaarheid door ten minste een aantal burgemeesters wel degelijk wordt gevoeld, niet zo zeer in relatie tot de raad, maar wel in relatie tot de samenleving.

- Onderzoeker: Die juridisering zegt u, daar voelt u zich kwetsbaar bij, in ieder geval als het uw gezag aangaat?
- Burgemeester: Nou, toen met dat tijdelijk huisverbod heb ik iets verloren bij de Raad van State. Dan komt hier zo’n kop in de krant: “Burgemeester onzorgvuldig met toepassing huisverbod.” (...) Als je elke week zo’n berichtje in de krant krijgt: “Burgemeester in de fout bij in bewaringstelling”.... Hoe meer van dit soort beslissingen je neemt, hoe meer het aangevochten wordt, hoe meer kans ook dat je het zo nu en dan verliest. En dan, ja, dan ben je maar een willekeurige deelnemer aan het schaakspel die het nu en dan wint en nu en dan verliest. Nee, die mythische proporties van dat gezag moet je een beetje in stand houden. <gelach> Ja, ik zeg het nu een beetje met een lach, voordat je het al te serieus gaat opschrijven, maar toch, het is toch wel de burgemeester.

Die kwetsbaarheid hangt samen met de toegenomen afhankelijkheid van burgemeesters van bestuurlijke partners en professionals, bijvoorbeeld op het veiligheidsterrein.

Het tijdelijk huisverbod is gemandateerd. Toen dat drie jaar geleden begon, werd ik in het begin nog ’s nachts door de hulpofficier van justitie gebeld: “We gaan deze meneer nu een huisverbod geven.” Moet ik dan ‘nee’ zeggen?! Dus, ik zei altijd ‘ja’. (...) [Later] is het dus gemandateerd en bemoei ik me vooral met de verlenging. Na tien dagen kan je het verlengen. Dan krijg je er ook een advies erbij, gesprekken. Dan kan ik het ook rustig bekijken.

(burgemeester)

Meer algemeen gedeeld is, blijktens de focusgroepen en de interviews, de zorg onder burgemeesters over de houdbaarheid van hun positie boven de partijen in de toekomst, als gevolg van hun toegenomen afhankelijkheid van de gemeenteraad en de politisering van de burgemeestersfunctie. De burgemeester

wordt, mede als gevolg van politisering van de samenleving, steeds meer de politiek ingetrokken. Hoewel burgemeesters met grote regelmaat proberen boven de partijen te blijven staan, te depolitiseren en in het bijzonder het algemeen belang te vertegenwoordigen, blijkt de praktijk weerbarstiger. Het is voor burgemeesters niet eenvoudig dat allemaal aan te kunnen. Als hoeder van democratische beginselen, als hoeder van de beginselen van behoorlijk bestuur en als natuurlijk gezagsdrager die maatschappelijk een rol heeft in het verbinden van mensen en belangen, ligt er een grote uitdaging voor de burgemeester om buiten de politiek te blijven, zo wordt aangegeven door zowel burgemeesters als niet-burgemeesters.

Onder waarnemend burgemeesters leeft deze zorg overigens minder. In hun eigenstandigheid en onafhankelijkheid staan zij in zekere zin dichter bij één van de centrale kenmerken van het burgemeestersambt anno 2013 dan Kroonbenoemde burgemeesters.

Die grote afhankelijkheid van de raad. Dat beïnvloedt wel, denk ik. Daar zit dus een verschil met een waarnemer, die wat onafhankelijker staat omdat hij over een jaar weg is, of omdat de klus geklaard is weg is. (...) Vergis je daar niet in hoor. En een vaste burgemeester zit daar wel aan vast. Die moet dat functioneringsgesprek in. (...) Dan komt de eenzaamheid van de burgemeester boven water, maar ook de afhankelijkheid van de raad in die zin. Niet dat die raden zo sterk zijn hoor. In kleine gemeenten vinden de raden het meestal wel goed, maar we hebben voorbeelden gehad van conflicten die geweldig speelden.

(waarnemend burgemeester)

Een tweede reden waarom het burgemeestersambt een gevaarlijk ambt zou worden is de toegenomen agressie tegen bestuurders (zie ook Van den Tillaart *et al.*, 2012). Vooral tijdens de meeloopdagen blijkt dit onder burgemeesters een grote, deels onuitgesproken, zorg te zijn. Vooral tijdens ontmoetingen tussen burgemeesters gaat het hier met regelmaat over. Een aantal burgemeesters voelt zich op dit punt erg kwetsbaar.

4.3 Betekenis voor het ambt

Uit de voorgaande paragrafen blijkt eens te meer hoe beperkt de ruimte voor inhoudelijke visievorming door de burgemeester is, zeker buiten de eigen portefeuilles. Voor zover er al ruimte is voor inhoudelijke visievorming door de burgemeester, wordt daaraan relatief weinig inhoud gegeven. Dat geldt ten aanzien van de beleidsvorming in de raad, maar ook ten aanzien van de beleidsvorming in het college. De betekenis daarvan buiten de eigen portefeuilles lijkt de afgelopen jaren zelfs substantieel te zijn afgenomen, behalve daar waar het gaat om het begeleiden van hedendaagse transitie zoals de drie grote decentralisaties, de overgang naar de participatiesamenleving en de regionalisering. Dat betekent wel dat de beleidsintegrerende rol van de burgemeester anno 2013 beperkt inhoud krijgt en dat de langetermijnstrategie maar beperkt door de burgemeester wordt bepaald of bewaakt. Sommige burgemeesters eisen een wat grotere beleidsinhoudelijke rol op, maar verklaren er dan ook meteen bij dat ze die alleen kunnen spelen naar de mate waarin die hun 'wordt gegund' - dat wil zeggen toegestaan door andere actoren die het politiek primaat claimen.

Tot de bestuurlijke rol van de burgemeester als voorzitter van de raad en het college horen eerder het bewaken van de integriteit, het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming en het voorzitten van beide organen. Het gecombineerde voorzitterschap geeft in de ervaring van burgemeesters in de praktijk weinig problemen, ondanks dat sommige burgemeesters er principiële bezwaren tegen hebben.

Wel bestaat het risico dat burgemeesters zich te sterk op het college oriënteren en te weinig aandacht hebben voor de raad. Burgemeesters stellen zich over het algemeen terughoudend op ten

opzichte van de raad. Dat betekent bijvoorbeeld dat burgemeesters zich niet actief bezighouden met fragmentatie of politisering in de raad, hoewel ook zij wijzen op negatieve gevolgen daarvan voor de lokale beleidsvorming.

De verantwoordingsrelatie tussen burgemeesters en de gemeenteraad lijkt in de ervaring van burgemeesters weinig problematisch, al zijn er onder burgemeesters wel grote zorgen over hun kwetsbaarheid ten opzichte van diezelfde gemeenteraad. De politisering van het ambt speelt daarin een wezenlijke rol, in de zin dat burgemeesters 'de politiek ingetrokken worden' als gevolg van het feit dat hun ambt vaker vanuit een politiek perspectief wordt benaderd en burgemeesters meer politiek gevoelige bevoegdheden hebben gekregen. Inhoudelijke portefeuilles spelen daarin niet meteen een rol, maar vormen wel een risicofactor omdat ze politiek kunnen worden.

Grote zorgen bestaan er onder burgemeesters ten aanzien van de verwachte verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit. Gegeven de afhankelijkheid van de gemeenteraad zou die verantwoordelijkheid, zonder verdere borging, de burgemeester erg kwetsbaar maken, met name ten opzichte van de gemeenteraad: degenen over wier integriteit de burgemeester moet waken, oordelen zelf over diens houdbaarheid. Ondertussen wordt het belang van de rol van de burgemeesters als integriteitsbewaker wel onderstreept.

Mede als gevolg van de toegenomen kwetsbaarheid bestaan onder burgemeesters grote zorgen over de houdbaarheid van hun positie boven de partijen in de toekomst. De eigenstandigheid en de onafhankelijkheid van de burgemeester vertonen anno 2013 craquelé, stelde één van onze gesprekspartners. En juist die kenmerken behoren, althans wat burgemeesters betreft, anno 2013 tot de kern van het burgemeestersambt en zijn essentieel voor de uitoefening van hun politiek-bestuurlijke taken.

5 Meer bevoegdheden, meer afhankelijkheden: de burgemeester en zijn juridische context

De juridische context waarbinnen de burgemeester zijn taken in het lokaal bestuur uitoefent, verandert voortdurend. Vooral op het vlak van de bevoegdheden zijn er sinds het begin van deze eeuw belangrijke ontwikkelingen geweest, maar ook enkele rechtspositionele aspecten van het ambt zijn aan verandering onderhevig geweest.

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen in de juridische context van het burgemeestersambt belicht aan de hand van twee kernthema's: de rechtspositionele aspecten van het ambt en de bevoegdheden van de burgemeester. Daarbij wordt telkens eerst het geldende recht geschetst; daarna volgt een schets van de actuele ontwikkelingen ten aanzien van het kernthema, waarna die ontwikkelingen worden geduid. Ten slotte wordt aandacht besteed aan enkele reeds op stapel staande wijzigingen in de taken en bevoegdheden van de burgemeester. Naar een volledig overzicht van bevoegdheden en discussies en voorstellen daarover is niet gestreefd; dat zou vrijwel ondoenlijk zijn, en zou ook niet passen bij het karakter van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk integreren we ter zake relevante opbrengsten uit de enquête, de interviews, de focusgroepen, agenda-analyse en meeloopdagen, voor zover deze gericht waren op vraagstukken van openbare orde, fysieke veiligheid en politie.

5.1 Rechtspositie

Op het rechtspositionele vlak zijn de afgelopen jaren voor burgemeesters enkele niet onbelangrijke veranderingen geweest. Bovendien gaven de regelingen ten aanzien van wachtgelduitkeringen en vergoeding van dubbele woonlasten in enkele gevallen aanleiding tot discussie en enig publiek debat. Hieronder worden de hoofdlijnen van de regelgeving die betrekking heeft op de rechtspositie van burgemeesters weergegeven en wordt ingegaan op enkele actuele discussiepunten.

5.1.1 Geldend recht

De Gemeentewet bevat ten aanzien van de rechtspositie van burgemeesters voornamelijk enkele regelingsopdrachten (artikelen 66, 73 en 79). Daarin is slechts aangegeven welke onderwerpen dienen te worden geregeld. Buiten hetgeen de burgemeester bij of krachtens de wet is toegekend, geniet de burgemeester geen inkomsten ten laste van de gemeente. De gemeente heeft geen mogelijkheden om af te wijken van de landelijke regelgeving.

Een belangrijke bepaling in dit verband is artikel 71 Gemeentewet. Daarin is vastgelegd dat een burgemeester zijn feitelijke hoofdverblijf dient te hebben in de gemeente waar hij burgemeester is. De raad kan op basis van het tweede lid van die bepaling ontheffing van het woonplaatsvereiste verlenen voor maximaal een jaar.²² Deze regeling beoogt een nieuw benoemde burgemeester die buiten de betreffende gemeente woont, de ruimte te geven geschikte woonruimte te zoeken en te verhuizen. Het huidige artikel 71 is in 2002 met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht geworden. Voor die tijd kon de commissaris van de Koning ontheffing van het woonplaatsvereiste verlenen en was deze ontheffing niet gebonden aan een maximale duur. Deze verandering is een expressie van het 'lokaler' worden van de burgemeester (zie hoofdstuk 2)

²² Indien een burgemeester aan wie ontheffing is verleend na een jaar nog niet in de gemeente woont, verliest hij niet van rechtswege zijn functie. Wel zou de gemeenteraad, indien gewenst, op grond van artikel 61b, tweede lid, Gemeentewet, een ontslagprocedure kunnen starten. Van deze mogelijkheid maken raden, voor zover bekend, vooralsnog geen gebruik.

De voornaamste regels over de rechtspositie van burgemeesters die aan de wettelijke regelingsopdrachten uitvoering geven zijn te vinden in het Rechtspositiebesluit burgemeesters,²³ waarin onder meer de bezoldiging, de verstrekking van toelagen en vergoedingen en een voorziening bij ziekte zijn geregeld, en in de Regeling rechtspositie burgemeesters,²⁴ waarin nadere regels zijn opgenomen over onder meer de vergoedingen voor verhuiskosten, dubbele woonlasten en reiskosten. De wijze van uitvoering van het genoemde besluit en de regeling is vastgelegd in een tiental circulaire (Rijksoverheid, 2013). Voorts is sinds 27 februari 2010 de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa)²⁵ van toepassing op burgemeesters. Van belang is daarbij vooral de regeling die de Appa bevat ten aanzien van uitkeringen bij ontslag. Het pensioendeel van de Appa is niet van toepassing op burgemeesters; zij hebben een pensioenaanspraak bij de Stichting Pensioenfonds ABP.²⁶ Burgemeesters hebben recht op een pensioen zodra zij 65 worden, maar hoeven daarvan niet direct gebruik te maken. Zij kunnen de uitoefening van hun ambt voortzetten tot het einde van de maand waarin zij de leeftijd van 70 jaar bereiken.²⁷

5.1.2 Actuele ontwikkelingen

Uitkering bij voortijdig ontslag

Dat burgemeesters zoals hierboven aangegeven sinds enkele jaren onder de Appa vallen, heeft gevolgen voor de aanspraak op een uitkering bij ontslag voor de leeftijd van 65 jaar. Voorheen kon een ontslagen burgemeester aanspraak maken op een uitkering – gewoonlijk aangeduid als ‘wachtgeld’ – voor de duur van maximaal 6 jaar. Onder het regime van de Appa werd aanvankelijk een uitkering verstrekt voor de duur van maximaal 4 jaar; met ingang van 18 september 2012 is die termijn verder verkort tot 38 maanden.²⁸ De hoogte van de uitkering bedraagt in het eerste jaar 80% van het laatst genoten inkomen; in de daarop volgende jaren steeds 70%. De reden voor het ontslag – en dus ook of dat ontslag al dan niet vrijwillig was – is niet van belang voor de aanspraak op een uitkering. De duur van de uitkering is gekoppeld aan de duur van het burgemeesterschap, maar bedraagt minimaal twee jaar. Alleen wanneer men korter dan drie maanden burgemeester was, is de duur van de uitkering zes maanden. Wanneer de rechthebbende eigen inkomsten heeft, worden deze met de uitkering verrekend. De wet bevat voorts een sollicitatieplicht voor werkloze burgemeesters,²⁹ maar die bestond reeds op basis van de Werkloosheidswet. In feite is de maximale duur van de uitkering bij ontslag nu gelijkgetrokken met de maximale duur van uitkeringen krachtens de Werkloosheidswet (WW). Met deze versoering werd een “normalisering van de arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers” beoogd.³⁰

²³ Besluit van 15 juni 1994, houdende regels inzake de rechtspositie van burgemeesters, Staatsblad 1994, 264.

²⁴ Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdende een aantal rechtspositionele aangelegenheden ten aanzien van burgemeesters, Staatscourant 2004, 41.

²⁵ Wet van 10 december 1969, Staatsblad 1969, 594.

²⁶ Zie Wet van 21 december 1995, houdende privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

²⁷ Artikel 43 Rechtspositiebesluit.

²⁸ Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met het beperken van de maximumduur van de uitkering (Wet aanpassing uitkeringsduur Appa), Staatsblad 2012, 401.

²⁹ Artikel 132a e.v. Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en het Besluit van 18 november 2010 tot het stellen van nadere regels betreffende het vinden van passende arbeid voor gewezen politieke ambtsdragers en het opleggen van sancties aan gewezen politieke ambtsdragers (Besluit sollicitatieplicht Appa voor gewezen politieke ambtsdragers), Staatsblad 2010, 788.

³⁰ Kamerstukken II 2011/12, 33 298, nr. 3, p. 1.

Vergoeding voor verhuiskosten en dubbele woonlasten

De vergoedingen voor verhuiskosten en dubbele woonlasten zijn bedoeld om de financiële lasten en verplichtingen te compenseren die het gevolg kunnen zijn van het woonplaatsvereiste van artikel 73 Gemeentewet.

Artikel 31 van het Rechtspositiebesluit burgemeesters en artikel 3 van de Regeling rechtspositie burgemeesters geven in onderlinge samenhang aan onder welke voorwaarden recht bestaat op vergoeding van verhuiskosten. De verhuiskostenvergoeding betreft de kosten voor het transport van de bagage en de inboedel van de betrokkene en zijn gezinsleden naar de nieuwe woning, waaronder begrepen de kosten van het in- en uitpakken van bagage en inboedel; andere direct uit de verhuizing voortvloeiende kosten, waaronder begrepen de kosten van inrichting van de woning en tijdelijke opslag, tot een maximum van € 5.818,46. Het recht op de vergoeding vervalt indien de verhuizing niet heeft plaatsgevonden binnen twee jaar na de dag waarop de benoeming als burgemeester ingaat. Zolang de burgemeester nog niet is verhuisd, heeft deze recht op vergoeding van pensionkosten. Ten slotte geldt het recht op een vergoeding niet alleen voor een nieuw benoemde burgemeester, maar ook voor een burgemeester die na eervol ontslag of niet-herbenoeming binnen een jaar uit een ambtswoning of uit de gemeente vertrekt.

Artikel 3a van de Regeling rechtspositie burgemeesters regelt de vergoeding voor dubbele woonlasten. De vergoeding wordt verleend indien de burgemeester binnen een jaar na de benoeming een woning huurt of koopt in de gemeente waar hij is benoemd, dan wel een ambtswoning ter beschikking krijgt, en de woning waar hij tot de benoeming woonde in de verkoop staat en de rente van schulden ter verwerving van die woning drukt op het huishouden van de burgemeester. Wanneer aan die voorwaarden is voldaan, ontvangt de burgemeester een tegemoetkoming in de kosten voor de duur van ten hoogste twee jaar. De hoogte daarvan is in het eerste jaar ten hoogste 18% en in het tweede jaar ten hoogste 15% van de bezoldiging.

5.1.3 Analyse en debat

De ‘wachtgeldproblematiek’

Regelmatig wordt gepleit voor een verdere versobering van wachtgeldregelingen voor politici (zie bijvoorbeeld Spekman, in Binnenlands Bestuur, 2012). In algemene zin zijn wachtgeldregelingen voor politici “impopulair” (Plasterk, in Meijer & Sommer, 2013): de gemiddelde burger heeft de indruk dat deze vaak onnodig riant zijn, zo wordt gesteld. Ook de wachtgeldregeling voor vertrekkende burgemeesters is met enige regelmaat onderwerp van debat. Zo werd naar aanleiding van het vrijwillige vertrek van de Groningse burgemeester Rehwinkel wel gesteld dat een burgemeester die uit eigen beweging vertrekt, geen aanspraak zou behoren te maken op wachtgeld (NOS, 2013; Walstra, 2013).

Een rechtvaardiging voor het bestaan van een goede wachtgeldregeling voor burgemeesters (en andere politieke ambtsdragers) is te vinden in de toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Appa uit 2012.³¹ Politieke functies verschillen in een aantal opzichten wezenlijk van functies buiten de politieke arena. Een politiek of bestuurlijk ambt is per definitie een onzeker ambt; bestuurders – waaronder de burgemeester – functioneren op basis van het vertrouwen van het vertegenwoordigend orgaan. De uitoefening van een politiek ambt kan, wanneer dat vertrouwen wegvalt, abrupt worden afgebroken, zonder opzegtermijn, ontslagbescherming of de mogelijkheid van een ontslagvergoeding (zie ook Plasterk, in Meijer & Sommer, 2013). Zonder een behoorlijke wachtgeldregeling zal het moeilijk zijn gekwalificeerde mensen bereid te vinden een veeleisende politieke functie te aanvaarden, met daarbij het risico die weer te verliezen wegens omstandigheden waarop zij zelf niet altijd invloed hebben.

³¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 298, nr. 3, p. 1-2.

Vergoeding van dubbele woonlasten

Het wettelijke woonplaatsvereiste en de daarmee verbonden regeling inzake de vergoeding van dubbele woonlasten leiden in de huidige economische omstandigheden, onder meer gekenmerkt door stagnatie op de woningmarkt, met enige regelmaat tot problemen voor nieuw benoemde burgemeesters. In het kader van dit onderzoek zijn daarover geen kwantitatieve gegevens verzameld, maar het vraagstuk is wel meermalen spontaan aan de orde gesteld door deelnemers van de focusgroepen, tijdens meeloopdagen en in interviews. Ook het NGB vraagt er aandacht voor (bijv. Schneiders, 2013). Met andere woorden: de kwestie van de dubbele woonlasten houdt burgemeesters bezig.

De laatste jaren blijkt het voor hen soms moeilijk te voorkomen dat zij langer dan twee jaar worden geconfronteerd met dubbele woonlasten (Blankena, 2011). Ook komt het voor dat de regeling als knellend wordt ervaren doordat de voorwaarden strikt zijn en er geen ruimte is voor de gemeenteraad om eigen regelingen te treffen. Een voorbeeld daarvan was de nieuw benoemde burgemeester van Lingewaard, die voorafgaand aan haar benoeming een ambtswoning in haar vorige gemeente bewoonde, maar een andere woning in die gemeente te koop had staan. Volgens de voorwaarden van de regeling had zij geen recht op vergoeding van dubbele woonlasten door de gemeente waar zij was benoemd, aangezien zij de te koop staande woning niet werkelijk bewoonde. Zowel de raad als het college van de betreffende gemeente vonden deze situatie onwenselijk (zie ook Blankena, 2011; Boonstra, 2013). De huidige regeling biedt echter geen ruimte voor eigen voorzieningen op gemeentelijk niveau.

De voorzitter van het NGB constateert dat de huidige regeling omtrent dubbele woonlasten tot 'huisvestingsleed' leidt (Schneiders, 2013): burgemeesters blijken zich soms gedwongen te voelen hun vorige huis met groot verlies te verkopen als zij benoemd worden in een andere gemeente. Hij roept de vraag op, of dat risico wel volledig bij de burgemeesters zou moeten liggen. Meer in het algemeen worden ook andere vragen gesteld. Misschien is de periode van twee jaar niet in alle omstandigheden redelijk? In de tweede plaats: de bedoeling van het woonplaatsvereiste is dat een burgemeester deel uitmaakt van de gemeenschap waarvan hij mede het bestuur vormt, maar is het werkelijk nodig in de werkgemeente te wonen, zeker als een gemeente uit vele kernen (en dus gemeenschappen) bestaat? Past een verhuisplicht in een maatschappij waarin beide partners in een relatie carrière willen maken en/of een sociaal netwerk hebben?

5.2 Bevoegdheden van de burgemeester

De burgemeester beschikt bij de uitoefening van zijn taken over een groot aantal uiteenlopende bevoegdheden. In het onderstaande wordt volstaan met een beknopte schets van de voornaamste categorieën bevoegdheden.³² Enkele van deze bevoegdheden worden vervolgens nader toegelicht aan de hand van actuele ontwikkelingen.

5.2.1 Geldend recht

De bevoegdheden van de burgemeester zijn in hoofdlijnen te verdelen in de volgende categorieën. In de eerste plaats zijn er de algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden in de Gemeentewet die verband houden met de handhaving van de openbare orde. Artikel 172 Gemeentewet belast de burgemeester met de handhaving van de openbare orde; in het derde lid van die bepaling is de zogenoemde 'lichte

³² Voor een uitgebreider overzicht van de bevoegdheden van de burgemeester zie o.a. <http://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden>; NGB. (2010). *Zakboek openbare orde en veiligheid*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.; Muller, E. R., Rogier, L. J. J., Kummeling, H. R. B. M., Dammen, R., Bron, R. P., Woltjer, A. J. T., et al. (2007). *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: COT/EUR/UU.

bevelsbevoegdheid' opgenomen, waarmee de burgemeester de bevelen kan geven die voor de uitoefening van die taak noodzakelijk zijn. Een vergelijkbare bepaling is artikel 174 Gemeentewet, op grond waarvan de burgemeester is belast met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden; het tweede lid bevat een bevoegdheid bevelen te geven. Daarnaast geven de artikelen 175 en 176 Gemeentewet de burgemeester een algemene bevoegdheid om noodbevelen te geven en noodverordeningen vast te stellen.

Ten tweede zijn er bevoegdheden aangaande meer specifieke openbare ordekwesities. Artikel 172a Gemeentewet (ook wel de 'Voetbalwet' genoemd) maakt het mogelijk een gebiedsverbod op te leggen aan personen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren. De burgemeester kan veiligheidsrisicogebieden aanwijzen waarbinnen, op last van de officier van justitie, tot preventief fouilleren kan worden overgegaan (artikel 151b Gemeentewet). Voorts kan de burgemeester besluiten tot sluiting van woningen en lokalen wegens overlast (artikel 174a Gemeentewet; de 'wet Victoria'). De gemeenteraad kan bij verordening de bevoegdheid toekennen aan de burgemeester tot het instellen van cameratoezicht in de openbare ruimte (artikel 151c Gemeentewet), tot het tijdelijk ophouden van personen ter handhaving van de openbare orde (bestuurlijke ophouding, artikel 154a Gemeentewet) en tot het opleggen van bestuurlijke boetes (artikel 154b Gemeentewet).

Een derde categorie betreft de bevoegdheden in verband met openbare orde vraagstukken krachtens bijzondere wetgeving, zoals het opleggen van een huisverbod bij huiselijk geweld of onmiddellijk gevaar daarvoor krachtens de Wet tijdelijk huisverbod; het sluiten van drugspanden op basis van artikel 13b Opiumwet (de 'wet Damocles'); het onteigenen van panden waar drugs wordt verhandeld op grond van artikel 14 Woningwet en artikel 77, eerste lid, sub 7, Onteigeningswet (de 'wet Victor'). Ook het nemen van maatregelen in het geval een demonstratie de openbare orde in gevaar brengt krachtens de Wet openbare manifestaties is hiervan een voorbeeld.

Ten vierde zijn er bevoegdheden voor de burgemeester neergelegd in wetten op uiteenlopende terreinen, waaronder de Drank- en Horecawet, de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz), de Leerplichtwet, de Paspoortwet en vele andere wetten (NGB, 2010, p. 82). Daarbij kan het gaan om taken die niet direct verband houden met de handhaving van de openbare orde, zoals in de hierboven beschreven zin in beginsel wel het geval is.

Afzonderlijke vermelding verdienen, ten vijfde, de bevoegdheden ten aanzien van het gezag over de politie en de zorg voor fysieke veiligheid, op grond van onder meer de Politiewet 2012 en de Wet veiligheidsregio's. Het kan daarbij gaan om zaken die het lokale niveau overstijgen; bevoegdheden van de burgemeester worden dan uitgeoefend in regioverband.

Ten slotte kan de gemeenteraad bij verordening bevoegdheden overdragen aan de burgemeester. Of dat gebeurt en welke bevoegdheden daarbij aan de burgemeester worden toegekend, verschilt van gemeente tot gemeente.

5.2.2 Actuele ontwikkelingen

Veiligheidsrisicogebieden

De bevoegdheid om veiligheidsrisicogebieden aan te wijzen, waarbinnen op last van de officier van justitie preventief mag worden gefouilleerd op wapenbezit, is aanleiding geweest voor vragen rondom de bescherming van de privacy. De burgemeester moet bij een besluit tot aanwijzing steeds een afweging maken tussen het belang van de veiligheid in het gebied en de inbreuk op de privacy die het gevolg is. Vooral de bestuursrechter heeft zich gebogen over de vraag onder welke voorwaarden een dergelijke aanwijzing een aanvaardbare inbreuk vormt op de privacy van personen die zich in het gebied bevinden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft enkele richtlijnen voor de beoordeling van de rechtmatigheid van een dergelijk besluit vastgesteld:

De burgemeester komt (...) bij het nemen van een aanwijzingsbesluit een ruime beoordelingsmarge toe. Het is aan hem om, na overleg met de officier van justitie in het zogenoemde driehoeksoverleg als bedoeld in artikel 14 van de Politiewet 1993, te beoordelen of verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, dan wel ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, aanwijzing van een veiligheidsrisicogebied rechtvaardigt, en om daarbij alle verschillende bij het nemen van een dergelijk besluit betrokken belangen tegen elkaar af te wegen, waaronder enerzijds het belang van handhaving van de openbare orde en anderzijds het recht van een ieder op eerbiediging van zijn privé leven. De duur van de aanwijzing dient niet langer, en de omvang van het gebied niet groter te zijn dan noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. De door de burgemeester gemaakte keuzen dienen deugdelijk te zijn gemotiveerd en proportioneel te zijn met de dreigende schending van het privéleven van een ieder in het aangewezen gebied.³³

De rechter dient zich bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een aanwijzingsbesluit terughoudend op te stellen en kan de overwegingen van de burgemeester slechts marginaal toetsen:

Voorts zal de rechter (...) slechts kunnen toetsen of het besluit strijdig is met wettelijke voorschriften, of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat gebiedsaanwijzing in verband met (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde noodzakelijk was, en of de burgemeester bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot de aanwijzing heeft kunnen komen.³⁴

Sluiting van drugspanden

Op grond van artikel 13b Opiumwet mag de burgemeester een woning of lokaal sluiten wanneer daar drugs worden verhandeld, ook wanneer er (nog) geen sprake is van overlast voor de omgeving of verstoring van de openbare orde. Een vraag die in dat verband is gerezen, is of de enkele aanwezigheid van drugs volstaat om tot sluiting over te kunnen gaan. Strikt genomen is artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet niet van toepassing bij de enkele aanwezigheid van drugs in een pand: "De burgemeester is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen dan wel in of op bij woningen of zodanige lokalen behorende erven een middel als bedoeld in lijst I of II wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is." De memorie van toelichting bij het desbetreffende wetsvoorstel³⁵ geeft aan wat het doel is van de bepaling: artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet is naar woningen uitgebreid met het oog op de wenselijkheid om in woningen gevestigde verkooppunten van drugs door middel van bestuursdwang te kunnen bestrijden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt naar aanleiding daarvan dat de woorden 'daartoe aanwezig' betekenen dat de drugs met een bepaalde bestemming aanwezig zijn. Het woord 'daartoe' ziet volgens de afdeling op verkoop in het pand, maar ook op aflevering of verstrekking vanuit het pand.³⁶ Onder omstandigheden kan daarom ook de enkele aanwezigheid van drugs reden voor sluiting zijn:

³³ Raad van State, 27 oktober 2010, 201003290/1/H3, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2010:BO1869>, waarin wordt verwezen naar eerdere uitspraken van de Afdeling. Ook de Hoge Raad hanteert de aangehaalde criteria en verwijst uitdrukkelijk naar uitspraken van de Afdeling: Hoge Raad 20 februari 2007, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:HR:2007:AZ2475>.

³⁴ Raad van State, 27 oktober 2010, 201003290/1/H3.

³⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 515, nr. 3

³⁶ Raad van State, 11 december 2013, 201300186/1/A3, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2013:2362>; NJB 2014/108.

Aangenomen mag worden dat een meer dan geringe hoeveelheid drugs niet, althans niet uitsluitend, voor eigen gebruik van een persoon bestemd is, maar deels of geheel voor verkoop, aflevering of verstrekking aan derden. De hoeveelheid van de in een pand aanwezige drugs kan dan ook indiceren dat deze voor verkoop, aflevering of verstrekking bestemd zijn en derhalve dat artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet van toepassing is.³⁷

De Afdeling verwijst vervolgens naar de door het openbaar ministerie toegepaste criteria, waarbij een hoeveelheid harddrugs van maximaal 0,5 gram en een hoeveelheid softdrugs van maximaal 5 gram als hoeveelheden voor eigen gebruik worden aangemerkt. Is er meer aanwezig, dan dienen de bewoners of gebruikers van het pand aannemelijk te maken dat het toch om middelen voor eigen gebruik gaat. Indien zij dat niet kunnen, is de burgemeester bevoegd om ten aanzien van het pand een last onder bestuursdwang op te leggen.

Drank- en Horecawet

Met ingang van 1 januari 2013 is niet langer het college van burgemeester en wethouders, maar de burgemeester bevoegd vergunningen te verlenen krachtens de Drank- en Horecawet. Dit is in lijn met de algemene taak van de burgemeester in het kader van het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden (artikel 174 Gemeentewet).

Volgens artikel 3, eerste lid, van de Drank- en Horecawet is het verboden zonder daartoe strekkende vergunning van de burgemeester het horecabedrijf of slijterijbedrijf uit te oefenen. De gronden waarop een burgemeester een weigering tot verlening van de vergunning kan baseren zijn te vinden in artikel 27. Deze betreffen een behoorlijke organisatie en beheer van het betreffende horecabedrijf, de leeftijd en het onbesproken levensgedrag van de zaakvoerders, hygiëne, de overtreding van reclameregels en regels over de bedrijfsvoering. Ook kan een vergunning worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen (Wet Bibob) door het openbaar bestuur (het plegen van strafbare feiten of uit strafbare feiten geldelijk of ander voordeel genieten). Volgens artikel 31 van de wet kan een eenmaal verleende vergunning worden ingetrokken wanneer niet langer wordt voldaan aan de eisen betreffende het levensgedrag van de uitbaters, of wanneer de genoemde bepalingen van de Wet Bibob van toepassing zijn.

De rechtspraak die is gewezen ten aanzien van de toepassing van deze bevoegdheden door de burgemeester laat zien dat in veel gevallen een situatie zoals bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob de aanleiding is om een vergunning te weigeren of in te trekken.³⁸ In één uitspraak stond ter discussie of sprake was van gedrag dat, in de bewoordingen van artikel 8 van de Drank- en Horecawet, kon worden aangemerkt als 'slecht levensgedrag'. De rechter zegt daarover het volgende:

Niet is gebleken dat sprake is van strafrechtelijke vervolging of veroordeling van verzoeker, evenmin is gebleken dat zich strafbare feiten in of rondom verzoekers horeca-inrichting hebben voorgedaan. Alhoewel naar het oordeel van de voorzieningenrechter vaststaat dat verzoeker zich tijdens de controles niet correct heeft opgesteld ten overstaan van het bevoegd gezag en verzoeker evenmin de verantwoordelijkheid heeft genomen voor de gedragingen van de bezoekers van zijn horeca-inrichting en dit verzoeker is toe te rekenen, is naar het oordeel van de voorzieningenrechter geen sprake van dusdanige gedragingen dat gezegd kan worden dat verzoeker van slecht levensgedrag is. De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder

³⁷ Idem.

³⁸ Zie de volgende uitspraken: <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2013:4076>;
<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBOVE:2014:119>;
<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2013:6472>;
<http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBMNE:2013:5174>.

zijn conclusie dat verzoeker in enig opzicht van slecht levensgedrag is, dan ook onvoldoende heeft gemotiveerd.³⁹

Fysieke veiligheid

Een actueel thema is de rol van de burgemeester bij zorg voor fysieke veiligheid. Met dat laatste wordt bedoeld het voorkomen en beperken van risico's zoals explosie- en brandgevaar of gevaar door natuurlijke en technologische dreigingen. De zorg daarvoor is georganiseerd in veiligheidsregio's, waarin burgemeesters een centrale rol hebben. De regeling van de bevoegdheden van burgemeesters op dit vlak is te vinden in de Wet veiligheidsregio's.⁴⁰

De burgemeester heeft het gezag bij brand en andere ongevallen en is daarbij bevoegd bevelen te geven. Verder heeft de burgemeester het opperbevel bij rampen en in gevallen waarin een ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan (artikelen 4 en 5 van de wet). De burgemeester kan aanwijzingen geven aan ambulancevervoerders in de regio waarvan zijn gemeente deel uitmaakt, als dat nodig is uit het oogpunt van de openbare orde (artikel 6). Hij verstrekt de bevolking informatie over een ramp of crisis en over de daarbij te volgen gedragslijn en informeert de diensten en personen die betrokken zijn bij de bestrijding daarvan (artikel 7).

De burgemeesters van de gemeenten in een veiligheidsregio vormen tezamen het bestuur van de veiligheidsregio. De voorzitter van de veiligheidsregio oefent de bovenstaande bevoegdheden uit in geval van een ramp of crisis met meer dan plaatselijke betekenis, of wanneer er vrees bestaat voor het ontstaan daarvan (artikel 39). Een burgemeester kan tegen een besluit van de regiovoorzitter bezwaar aantekenen indien hij meent dat de belangen van zijn gemeente door dat besluit onevenredig worden geschaad.

Volgens de Wet veiligheidsregio's is de korpsbeheerder van het regionale politiekorps voorzitter van het bestuur van de veiligheidsregio. Na inwerkingtreding van de Politiewet 2012 is er echter niet langer sprake van regionale politiekorpsen. De Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 voorziet daarom in een wijziging van artikel 11 van de Wet veiligheidsregio's op dit punt. De tekst luidt: "De voorzitter van het bestuur wordt, in afwijking van artikel 13, negende lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, bij Koninklijk Besluit, gehoord het algemeen bestuur, benoemd uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio. (...)."⁴¹ Daarmee wordt niet aangegeven welke burgemeester voorzitter zal zijn. De bedoeling hiervan is, blijkens de memorie van toelichting, de volgende:

In de rede ligt dat de burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners in de regio waarin de veiligheidsregio is gelegen, als voorzitter wordt voorgedragen voor benoeming. Een verwijzing naar de burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners is evenwel niet in de Wet veiligheidsregio's opgenomen. Dit laat ruimte om niet in alle gevallen de burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners in de regio aan te wijzen. Dit sluit aan bij de feitelijke situatie wat betreft de benoeming van korpsbeheerders.⁴²

Artikel 62 van de Wet veiligheidsregio's bepaalt dat onder meer de burgemeester en de voorzitter van de veiligheidsregio bevoegd zijn elke plaats te betreden voor zover dat nodig is voor het vervullen van hun wettelijke taak. Zij kunnen daarmee inbreuk maken op het huisrecht, zoals dat wordt beschermd in (onder meer) artikel 12 Grondwet.

³⁹ Rechtbank Den Haag, 21 mei 2013, AWB 13/2864, <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2013:CA2660>.

⁴⁰ Wet van 11 februari 2010, houdende bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's), Staatsblad 2010, 145.

⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 822, nr. 2; zie artikel 33 van het wetsvoorstel.

⁴² Kamerstukken II 2010/11, 32 822, nr. 3, p. 16.

5.2.3 Analyse en debat

Verspreid geregelde bevoegdheden

Het geheel aan bevoegdheden van de burgemeester maakt een versnipperde indruk. In dat licht is wel geopperd om een 'paraplubepaling' op te nemen in de Gemeentewet,⁴³ waarin naar verschillende bevoegdheden in andere wetten zou worden verwezen. Volgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de versnippering in de praktijk echter geen probleem:⁴⁴ burgemeesters ondervinden geen hinder van de gespreide regeling van hun bevoegdheden. Bovendien is er een systematische reden voor de spreiding van de bevoegdheden over meerdere wetten: de bevoegdheden in bijzondere wetten betreffen niet altijd in algemene zin de openbare orde, maar bevatten bevoegdheden ten aanzien van een maatschappelijk probleemveld. Wel is er behoefte aan een helder overzicht van de verschillende bevoegdheden; het zakboek van het NGB (2010) is daarvoor volgens de minister een goed instrument.

Bevoegdheden in verband met de openbare orde

Op het terrein van de handhaving van de openbare orde beschikt de burgemeester intussen over een ruim arsenaal aan algemene en meer specifieke bevoegdheden. Bij het aanpakken van openbare ordeproblemen zullen vaak meerdere van deze bevoegdheden ingezet worden, in onderlinge samenhang. Het is daarbij zaak in het oog te houden dat elk van deze bevoegdheden een eigen toepassingsbereik heeft en met specifieke voorwaarden is omkleed. De toepassing van die bevoegdheden moet zorgvuldig gemotiveerd worden en de gemaakte afwegingen geëxpliciteerd, zoals duidelijk wordt uit de rechtspraak rondom onder meer de verlening van vergunningen krachtens de Drank- en Horecawet, de sluiting van drugspannen en de aanwijzing van veiligheidsrisicogebieden.

Bevoegdheden op het terrein van de fysieke veiligheid

Het debat over de uitoefening van bevoegdheden door de burgemeester in het kader van de Wet veiligheidsregio's betreft vooral de mogelijkheden van gemeenteraden om democratische controle uit te oefenen op het bestuur in de veiligheidsregio. In een eerste evaluatie van de werking van de wet, daterend van juli 2013, wordt daarover de volgende conclusie getrokken:

De lokale democratische legitimatie voor de veiligheidsregio is uiterst beperkt. Veiligheidsregio's spannen zich in om gemeenteraden te betrekken bij de discussie over de prioriteiten en het beleid van de regio, maar de afstand blijkt in de praktijk toch te groot om voor stevige democratische controle te kunnen zorgen. De burgemeester legt vaak hooguit één of enkele keren per jaar verantwoording af over zijn rol in de veiligheidsregio.

(Van Veldhuisen *et al.*, 2013, pp. 10, zie ook p. 120-121)

Wat in de veiligheidsregio's omgaat, staat vaak op grote afstand van de gemeentelijke politiek en de middelen om sturend en controlerend op te treden zijn beperkt. Een van de oorzaken van dat laatste ligt in het feit dat de veiligheidsregio's deels worden gefinancierd uit middelen die de deelnemende gemeenten beschikbaar stellen, en deels uit middelen die het Rijk als doelmittelen aan de veiligheidsregio toekent. Daardoor zijn de mogelijkheden voor de raad van een enkele deelnemende gemeente om via de begroting invloed uit te oefenen op het beleid van de betreffende veiligheidsregio beperkt. Wel kan de raad steeds de eigen burgemeester verantwoordelijk houden voor het door hem gevoerde bestuur (artikel 180 Gemeentewet), ook wanneer dat besluiten in het kader van de Wet veiligheidsregio's betreft.

⁴³ Motie-Kuiken c.s.: Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 38.

⁴⁴ Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 280.

De manier waarop de zorg voor de fysieke veiligheid georganiseerd is, kan meer vragen oproepen dan alleen die van de democratische inbedding. Dat geldt vooral naar de wettelijke regeling van de taken en bevoegdheden van de burgemeesters in het geval er sprake is van een gemeenteoverschrijdend incident (een zogenoemde GRIP4 situatie⁴⁵). Gewoonlijk zal de burgemeester van de gemeente waar een crisis met regionale gevolgen is ontstaan, tot opschaling naar GRIP4 besluiten. De bevoegdheden van de burgemeester in verband met de crisisbestrijding worden vanaf dat moment uitgeoefend door de voorzitter van de veiligheidsregio. Deze roept de betrokken burgemeesters in de regio bijeen om een regionaal beleidsteam (RBT) te vormen (artikel 39 e.v. Wet veiligheidsregio's). De burgemeesters in het RBT moeten krachtens de Wet veiligheidsregio's op regionaal niveau werken aan het bestrijden van de crisis en daartoe bijeenkomen; zij dienen dus hun eigen gemeente fysiek te verlaten. Tegelijk zouden zij de meest herkenbare en aangewezen persoon zijn om in hun eigen gemeente namens het gemeentebestuur pers en publiek te woord te staan om de onrust rondom de crisissituatie te bezweren. Wellicht zouden daarom andere oplossingen wenselijk en mogelijk zijn (Jong, 2009b).

Daarnaast is wel gesteld dat de wet weliswaar een juridische vorm voor de samenwerking tussen gemeenten in een veiligheidsregio voorschrijft (een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam), maar verder weinig richting geeft aan de invulling daarvan en evenmin aan de wijze waarop bovenregionale of nationale samenwerking dient plaats te vinden wanneer zich een situatie voordoet die daar om vraagt (zie o.a. Boonstra, 2012).

5.3 Toekomstige aanpassingen

5.3.1 Actuele ontwikkelingen⁴⁶

Op dit moment is een aantal wetsvoorstellen aanhangig waarin nieuwe bevoegdheden en bijbehorende verantwoordelijkheden aan de burgemeester worden toegekend.

Bevordering van de bestuurlijke integriteit

Op 3 juli 2013 is aan de Tweede Kamer een wetsvoorstel aangeboden waarin uiteenlopende aanpassingen in verschillende organieke wetten, waaronder Gemeentewet, worden voorgesteld.⁴⁷ Eén daarvan betreft de bestuurlijke integriteit. Voorgesteld wordt de burgemeester uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid te geven voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit van de gemeente.⁴⁸ In het wetsvoorstel beoogt het huidige tweede lid van artikel 170 Gemeentewet, dat handelt over het burgerjaarverslag, te vervangen door een lid dat luidt: 'De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente.' Het gaat hierbij om een zorgplicht, er worden geen nieuwe bevoegdheden aan de burgemeester toegekend.

⁴⁵ De aanduiding GRIP staat voor Gecoördineerde Regionale IncidentbestrijdingsProcedure.

⁴⁶ Ten tijde van afronding van dit rapport heeft de regering een wetsvoorstel 'aanpak voetbalgeweld' bij de Tweede Kamer ingediend. Kern van het voorstel is burgemeesters de bevoegdheid te geven voor een langere periode een gebiedsverbod, meldplicht of groepsverbod op te leggen aan personen die voor het eerst worden betrapt op ernstige verstoring van de openbare orde.

⁴⁷ Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen), Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nrs. 1-3.

⁴⁸ Dit voorstel geeft uitvoering aan de motie-Heijnen/Schouw: Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 24.

Herziening kindbeschermingsmaatregelen

Het verst gevorderd in de parlementaire behandeling is het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen,⁴⁹ dat voorziet in een aanpassing van artikel 1:255 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van de voorgestelde bepaling kan de burgemeester de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken om een ondertoezichtstelling of verzoeken een maatregel tot opvoedingsondersteuning op te leggen in situaties waarin dat voor de ontwikkeling van het kind noodzakelijk is en ondersteuning niet op vrijwillige basis wordt aanvaard. Wanneer de Raad niet aan het verzoek van de burgemeester wil voldoen, kan de burgemeester oplegging van de gevraagde maatregel via de kinderrechter trachten af te dwingen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt de doelstelling van de bepaling als volgt verwoord: "Door het voorgestelde artikel verkrijgt de burgemeester een bijzondere positie in het stelsel van jeugdbescherming zonder een inbreuk te plegen op de internationale rechtsregels rond overheidsingrijpen in het gezin. Zo wordt altijd het inzicht in de consequenties van ingrijpen in het gezin van de raad voor de kindbescherming benut én is altijd voorzien in een rechterlijke toets vooraf."⁵⁰ Het voorstel is op 15 maart 2011 aangenomen door de Tweede Kamer en is in behandeling bij de Eerste Kamer.⁵¹

Wijziging van de Gemeentewet in verband met flexibel cameratoezicht

Dit wetsvoorstel⁵², aangeboden aan de Tweede Kamer op 19 maart 2013, is bedoeld om een meer flexibele toepassing van cameratoezicht in de publieke ruimte mogelijk te maken. De huidige regeling in de Gemeentewet voorziet in vast cameratoezicht, hetgeen erop neer komt dat camera's nagelvast en doorgaans voor lange duur op een specifieke plek worden aangebracht. De voorgestelde wijziging van artikel 151c Gemeentewet geeft de burgemeester meer mogelijkheden voor maatwerk bij de inzet van cameratoezicht als toezichtinstrument in de publieke ruimte.

Verruiming fouilleerbevoegdheden

Dit wetsvoorstel⁵³ beoogt in de Gemeentewet, de Wet Wapens en Munitie en in de Politiewet de mogelijkheden tot preventief fouilleren te verruimen. Het regelt dat voortaan in een al aangewezen veiligheidsrisicogebied een fouilleeractie sneller kan plaatsvinden doordat het bevel van de (hulp)officier van justitie in een spoedeisende situatie mondeling gegeven kan worden. Ook krijgt de burgemeester de bevoegdheid om in onvoorziene spoedeisende gevallen direct een gebied aan te wijzen waar voor maximaal 12 uur preventief gefouilleerd mag worden ('incidentele fouillering'). Later kan de (hulp)officier van justitie een bevel voor het houden van deze fouilleeractie afgeven. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel aangenomen en het is in maart 2013 ingediend bij de Eerste Kamer.

Ingetrokken wetsvoorstellen

Een drietal wetsvoorstellen waarin nieuwe bevoegdheden zouden worden toegekend aan de burgemeester, is intussen van de baan. Om uiteenlopende redenen zijn de betreffende wetsvoorstellen ingetrokken, dan wel de bevoegdheidsbepalingen uit het voorstel gehaald, na kritiek op de voorgestelde bepalingen.

⁴⁹ Zie voor het oorspronkelijke voorstel: Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nrs. 1-3.

⁵⁰ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 3, p. 15.

⁵¹ Voor de actuele stand van zaken met betrekking tot het voorstel zie:

http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32015_verbetering

⁵² Kamerstukken II, 33582.

⁵³ Kamerstukken II, 33112.

- *Algemene bestuurlijke sluitingsbevoegdheid Wet Bibob.* Om te beginnen komt er, anders dan de minister zich had voorgenomen, geen algemene bestuurlijke sluitingsbevoegdheid in de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Het oorspronkelijke ontwerpvoorstel voorzag in een bevoegdheid voor de burgemeester om lokalen te sluiten indien daar criminele activiteiten plaatsvinden. Deze sluitingsbevoegdheid zou een bredere werkingssfeer hebben moeten krijgen dan de bestaande bepalingen in de Gemeentewet en Opiumwet; de burgemeester zou de bevoegdheid verkrijgen om ook in een situatie waarin geen rechtsverhouding met de overheid bestaat lokalen te kunnen sluiten indien daar criminele activiteiten plaatsvinden. De betreffende bepaling is na kritiek van verschillende zijden⁵⁴ geschrapt uit het voorstel dat aan de Tweede Kamer is gezonden.⁵⁵
- *Wijziging Wet op de jeugdzorg.* Voorts is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg ingetrokken.⁵⁶ Daarin zou de burgemeester de bevoegdheid verkrijgen een instantie aan te wijzen die de coördinatie over de zorg voor een individuele jongere en mogelijk diens gezin krijgt. De reden voor intrekking is dat er inmiddels een bijna landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin bestaat, waardoor er geen behoefte meer zou zijn aan de voorgestelde regels over de regierol van gemeenten in het algemeen en de burgemeester in het bijzonder.⁵⁷
- *Regierol lokaal veiligheidsbeleid.* Een derde voorstel dat werd ingetrokken betreft de regierol van de burgemeester in het lokaal veiligheidsbeleid. Als reden wordt genoemd dat inmiddels 90% van de gemeenten een integraal veiligheidsbeleid heeft, waarmee de voorgestelde wettelijke bepalingen onnodig zouden zijn geworden.⁵⁸

5.3.2 Analyse en debat

Bevordering van de bestuurlijke integriteit

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Verzamelwet wijziging van de Gemeentewet wordt erkend dat wethouders en raadsleden vanzelfsprekend zelf de verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen integriteit en voor de integriteit van het handelen van gemeentelijke bestuursorganen. Verder is de burgemeester, als verpersoonlijking van het gemeentebestuur voor de lokale gemeenschap, *de facto* reeds de aanspreekbare figuur wanneer de integriteit van het gemeentelijke bestuur in het geding is. De voorgestelde bepaling zou desondanks nodig zijn, omdat de burgemeester in het gemeentelijke bestuur moet samenwerken met wethouders en raadsleden, hetgeen hem in een kwetsbare positie kan brengen wanneer hij integriteitskwesties aan de orde moet stellen in verband met het handelen van wethouders of raadsleden. Een uitdrukkelijke bepaling in de Gemeentewet moet hem dan de legitimiteit verschaffen en het gezag geven om tegenover andere gezagsdragers in de gemeente integriteitsvraagstukken tot zijn bijzondere verantwoordelijkheid te maken.⁵⁹

Een uitdrukkelijke bepaling in de Gemeentewet kan de legitimiteit voor het optreden van de burgemeester op dit vlak versterken, maar of een burgemeester werkelijk gezag zal hebben op dit terrein zal ook afhangen van de persoonlijke kwaliteiten van de burgemeester en diens eigen integriteit. Een

⁵⁴ Reacties werden ontvangen van de G-4, de VNG, het IPO, het Korpsbeheerdersberaad, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College van procureurs-generaal. Deze reacties waren overwegend negatief, zowel over de praktische toepassing als over de juridische houdbaarheid van een dergelijke bevoegdheid. Ook de Raad van State was kritisch.

⁵⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32 676, nr. 3, p. 20.

⁵⁶ Kamerstukken II 2012/13, 31 977, nr. 12. Een bepaling over doorzettingsmacht van de burgemeester is niet opgenomen in het voorstel voor een nieuwe Jeugdwet, Kamerstukken II, 2012/13, 33 648, nrs. 1-3.

⁵⁷ Kamerstukken II 2012/13, 31 977, nr. 11, p. 3.

⁵⁸ Kamerstukken II 2012/13, 32 459, nr. 14.

⁵⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 3, p. 8-9.

mogelijk gevolg van de voorgestelde bepaling zou kunnen zijn dat daaraan nog hogere eisen zullen worden gesteld dan nu reeds het geval is.⁶⁰

In de Tweede Kamer is voorts (door de fractie van D66) geopperd dat de burgemeester door de voorgestelde bepaling mogelijk juist in een lastiger parket wordt gebracht. Een zittende burgemeester is voor zijn herbenoeming in feite afhankelijk van de gemeenteraad,⁶¹ maar moet tegelijk diezelfde raadsleden aanspreken op integriteitkwesties. Anders gezegd: een burgemeester die integriteitkwesties aankaart bij raadsleden, kan daarmee feitelijk de eigen herbenoeming op het spel zetten.⁶²

Herziening kindbeschermingsmaatregelen

In de Tweede Kamer werd naar aanleiding van het wetsvoorstel Herziening kindbeschermingsmaatregelen door de leden van de CDA-fractie de vraag opgeworpen of de rechtstreekse toegangsmogelijkheid naar de kinderrechter voor de burgemeester wel noodzakelijk is, aangezien het Openbaar Ministerie reeds rechtstreeks een verzoek voor een maatregel kan indienen bij de kinderrechter.⁶³ In reactie daarop geeft de minister aan dat de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie en de burgemeester verschillend van aard zijn: het Openbaar Ministerie kan zelf een kindbeschermingsmaatregel verzoeken terwijl de burgemeester dit slechts via de Raad voor de Kinderbescherming kan doen, aldus de minister.⁶⁴ Maar daarmee is niet vanzelf helder wat de toegevoegde waarde van de bevoegdheid van de burgemeester in dit stelsel is. Mogelijk is een voordeel van de betrokkenheid van de burgemeester dat een fase van overleg en onderzoek in de procedure wordt ingebouwd; de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie kan wellicht worden ervaren als een dwingend instrument. De minister merkt overigens ook op dat een aantal burgemeesters, de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg reeds afspraken hebben gemaakt in de lijn van het voorgestelde model, met aanvullende afspraken ten aanzien van situaties waarin zij geen overeenstemming bereiken. Dergelijke afspraken op lokaal niveau blijven volgens de minister mogelijk onder het voorgestelde wettelijke regime.⁶⁵

Een belangrijke consequentie van het wetsvoorstel is wel dat de burgemeester in de geschetste constructie altijd uitdrukkelijk kan worden aangesproken op het al dan niet gebruikmaken van de betreffende wettelijke bevoegdheden.

Wijziging van de Gemeentewet in verband met flexibel cameratoezicht

Het wetsvoorstel beoogt het niet alleen mogelijk te maken vaste camera's snel te verplaatsen binnen een door de burgemeester aangewezen gebied, maar ook de inzet mogelijk te maken van mobiele camera's en drones (kleine, onbemande en op afstand bestuurbare luchtvaartuigen). Er is kritiek geuit op dit voorstel, omdat het een te vergaande inbreuk op de privacy mogelijk zou maken (bijvoorbeeld www.privacybarometer.nl). Zo wordt gesteld dat de voorgestelde wijziging onnodig is, onder meer omdat

⁶⁰ Sinds 1 januari 2011 worden kandidaten voor burgemeestersposten door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gescreend. Voorafgaand aan de voordracht door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Koning wordt de als eerste door de gemeenteraad aanbevolen kandidaat gescreend. De *screening* bestaat uit naslag bij de AIVD en fiscaal onderzoek bij de Belastingdienst. De *screening* vindt alleen plaats bij nieuw te benoemen burgemeesters, maar niet bij herbenoemingen. Circulaire benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming burgemeester, artikel VIII.

⁶¹ Overigens is deze gedachte enigszins in tegenspraak met hetgeen over de voorgestelde bepalingen omtrent herbenoeming in dezelfde wet door de minister is gesteld: uitgangspunt is dat een zittende burgemeester wordt herbenoemd; de raad dient niet zozeer te besluiten over het wel of niet herbenoemen van een burgemeester, maar dient de verwachtingen met betrekking tot de ambtsuitoefening na herbenoeming uit te wisselen. Zie hoofdstuk 6 over de verhouding tussen raad en burgemeester.

⁶² Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 7, p. 5.

⁶³ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 6, p. 13.

⁶⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 7, p. 24.

⁶⁵ Kamerstukken II 2008/09, 32 015, nr. 7, p. 24.

de huidige regelgeving zou voldoen en de preventieve werking van cameratoezicht onvoldoende zou zijn aangetoond. Ook wordt kritiek geuit op het ontbreken van de mogelijkheid voor burgers om bezwaar te maken tegen het gebruik of de (ver)plaatsing van camera's wanneer eenmaal een gebied is aangewezen.⁶⁶ Verder wordt met name de inzet van drones problematisch geacht in het licht van artikel 8 EVRM. Er zou niet zijn voldaan aan de eis dat de inbreuk op de privacy kenbaar moet zijn (wat mogelijk ook zou opgaan voor het gebruik van mobiele camera's), en er zou een veel verdergaande, disproportionele inbreuk op de privacy mogelijk zijn dan met traditionele vormen van cameratoezicht (zie o.a. Schermer & Van der Heide, 2013). Ook de VNG (2013) laat zich, om vergelijkbare redenen, kritisch uit over het gebruik van drones.

Ingetrokken wetsvoorstellen

Dat enkele wetsvoorstellen ingetrokken zijn, roept de vraag op of er een kentering gaande is in de trend om de burgemeester in toenemende mate met uiteenlopende bevoegdheden ten aanzien van verschillende maatschappelijke vraagstukken uit te rusten. In de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uit 2010 aan de Tweede Kamer betreffende de motie-Kuijken⁶⁷ werd al gesteld dat er behoefte aan rust zou zijn op het vlak van de bevoegdheden van de burgemeester. De minister achtte het destijds raadzaam eerst de ervaringen met een aantal kort daarvoor wettelijk vastgelegde bevoegdheden (zoals de sluitingsbevoegdheid in de Gemeentewet en Opiumwet en de bevoegdheid tot bestuurlijke ophouding) in kaart te brengen en te evalueren alvorens tot verdere uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester over te gaan. Het intrekken van de wetsvoorstellen aangaande de Wet op de jeugdzorg en het lokaal veiligheidsbeleid kunnen in dat licht worden gezien: in beide gevallen ontbreekt de noodzaak om de burgemeester met nieuwe bevoegdheden uit te rusten omdat de daarmee beoogde doelstellingen inmiddels langs een andere weg lijken te zijn bereikt.

Mogelijk betekent een en ander dat de visie op de rol van de burgemeester in het lokaal bestuur verandert. De afgelopen jaren is de burgemeester de centrale figuur geworden in de aanpak van allerlei maatschappelijke vraagstukken. De burgemeester is bijna een 'superwethouder' geworden met een brede portefeuille 'maatschappelijke problemen' (zie ook Boogers & Karsten, 2009). Verdere uitbreidingen van de taken van de burgemeester lijken nu wat kritischer tegen het licht te worden gehouden.

5.4 Burgemeesters en anderen over veiligheid en politie

Een aantal van de juridische onderwerpen dat hiervoor besproken is, kwam ook aan de orde in het empirische deel van het onderzoek (enquête, interviews, meeloopdagen en focusgroepen). Dan gaat het om vraagstukken op het terrein openbare orde, fysieke veiligheid en politie.

5.4.1 Lokale inbedding veiligheid

De burgemeester heeft op deze terreinen eigen bevoegdheden, maar spreekt hierover vaak wel met college en gemeenteraad; aan de laatste legt hij ook verantwoording af. De vraag is dan, hoe vaak openbare orde en veiligheid besproken worden in raad en college.

⁶⁶ Zie http://www.privacybarometer.nl/brieven/12148/Wetsvoorstel_flexibel_cameratoezicht_incl_drones_onnodig.

⁶⁷ Zie voor de brief: Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 280. De motie-Kuijken c.s. is te vinden in: kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 38.

Tabel 35. Openbare orde en veiligheid in raad en college (resultaten 2013)

	Niet	Zelden	Regelmatig	Vaak	Zeer vaak
Hoe vaak komt het onderwerp openbare orde en veiligheid aan bod in het college?	0 0%	29 11,9%	150 61,7%	55 22,6%	9 3,7%
Hoe vaak komt het onderwerp openbare orde en veiligheid aan bod in de gemeenteraad?	0 0%	58 23,9%	150 61,7%	31 12,8%	4 1,6%

Vraag 22. Één van de taakgebieden van burgemeesters is openbare orde en veiligheid. Kunt u in onderstaand aangeven met welke frequentie dit onderwerp in het college en in de gemeenteraad aan de orde komt?

Openbare orde en veiligheid zijn kennelijk onderwerpen die - volgens de burgemeesters - regelmatig aan de orde komen in zowel college als gemeenteraad. Er blijken bij nadere analyse wel verschillen te zijn tussen gemeenten van verschillende omvang. In gemeenten tot 20.000 inwoners komt het onderwerp openbare orde en veiligheid statistisch significant minder vaak aan de orde dan in gemeenten met 50.001-100.000.

Deze gegevens kunnen we vergelijken met die uit het onderzoek uit 1999 (zie Bakker *et al.*, 2000, pp. 68-73). De antwoordcategorieën zijn echter iets anders geformuleerd, vergelijken is dus alleen mogelijk met enige voorzichtigheid.

Tabel 36. Openbare orde en veiligheid in raad en college (resultaten 1999)

	Nooit	Soms	Vaak	Altijd
Frequentie waarmee naar de mening van de burgemeester openbare orde aan de orde komt in het college.	6%	42%	46%	7%
Frequentie waarmee naar de mening van de burgemeester openbare orde aan de orde komt in raads- of raadscommissievergaderingen.	2%	18%	55%	25%

Als we kijken naar de frequentie waarmee openbare orde aan bod komt in het college, zijn er geen overduidelijke verschillen tussen 1999 en 2013: in 1999 kwam het onderwerp volgens 88% van de burgemeesters soms tot vaak aan de orde, in 2013 volgens 84,3% regelmatig en vaak. De frequentie waarmee openbare orde in de raad besproken wordt, lijkt wel veranderd: in 1999 meende 25% van de burgemeesters dat dit onderwerp altijd aan de orde kwam, 2013 scoort 'zeer vaak' nog geen 2% en scoren 'vaak' en 'regelmatig' respectievelijk 12,8% en 61,7%. De andere categorieën liggen echter dicht bij elkaar. Maar het zij herhaald: we moeten voorzichtig zijn met deze vergelijking, ook al omdat in 1999 gevraagd werd naar raad- en raadscommissievergaderingen, in 2013 hebben we alleen gevraagd naar 'de gemeenteraad'.

5.4.2 Oordeel over bevoegdheden en middelen

Zoals eerder in dit hoofdstuk bleek, hebben burgemeesters de afgelopen jaren meer bevoegdheden gekregen op het terrein van openbare orde en veiligheid. In de enquête is gevraagd naar hun tevredenheid daarover. Ook zijn aan de respondenten stellingen voorgelegd over de middelen die ter beschikking staan om de bevoegdheden te kunnen gebruiken.

Tabel 37. Ervaringen en opvattingen van burgemeesters met openbare orde en veiligheid

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Ik heb voldoende mogelijkheden om politie-inzet in mijn gemeente te realiseren.	8 3,3%	67 27,6%	126 51,9%	36 14,8%	6 2,5%
De burgemeester zou een grotere rol moeten spelen	3	142	63	30	5

op het terrein van openbare orde en veiligheid.	1,2%	58,4%	25,9%	12,3%	2,1%
De uitbreiding van de openbare orde en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeester de afgelopen jaren is een goede ontwikkeling geweest.	3	34	148	48	10
	1,2%	14,0%	60,9%	19,8%	4,1%
Ik ben voldoende geëquipeerd om opperbevelhebber te zijn bij crises.	3	34	153	46	7
	1,2%	14,0%	63,0%	18,9%	2,9%
De ambtelijke ondersteuning op het terrein van openbare orde en veiligheid schiet te kort.	34	150	45	11	3
	14,0%	61,7%	18,5%	4,5%	1,2%

Vraag 33. Hieronder volgt een aantal stellingen over de burgemeester en openbare orde en veiligheid. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

Als we naar de antwoorden kijken dan valt op dat het gros van de burgemeesters tevreden is over de huidige bevoegdheden en middelen: 66,7% van de burgemeesters ziet in meer of mindere mate voldoende mogelijkheden om politie-inzet te realiseren in zijn gemeente en volgens 59,6% is een grotere rol van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid niet nodig of niet wenselijk. Ook vindt 80,7% de uitbreiding van de openbare orde en veiligheidsbevoegdheden van de afgelopen jaren een goede ontwikkeling, vindt 75,7% en de ambtelijke ondersteuning op het terrein van openbare orde en veiligheid afdoende en meent 91,9% van de burgemeesters voldoende geëquipeerd te zijn om opperbevelhebber bij crises te zijn.

Er is wel variatie tussen verschillende categorieën burgemeesters. Zo zijn burgemeesters van grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners) het significant vaker oneens met de stelling dat de ambtelijke ondersteuning op het terrein van openbare orde en veiligheid tekort schiet dan burgemeesters van kleinere gemeenten (tot 20.000 inwoners). In kleinere gemeenten schiet deze dus eerder tekort dan in grotere gemeenten. Ervaring en leeftijd doen er eveneens toe. Burgemeesters met één jaar ervaring of minder vinden statistisch significant meer dan burgemeesters met 13 jaar ervaring of meer dat de ambtelijke ondersteuning op het terrein van openbare orde en veiligheid tekort schiet. En burgemeesters tussen de 41 en 50 jaar oud zijn het statistisch significant meer eens met de uitbreiding van de openbare orde en veiligheidsbevoegdheden van de burgemeesters de afgelopen jaren dan burgemeesters tussen de 51-60 jaar oud. Ten aanzien van de mogelijkheden van burgemeesters om politie-inzet in hun gemeente te realiseren zijn er geen significante verschillen naar gemeentegrootte, leeftijd, ervaring, aanstellingswijze of partijpolitieke achtergrond.

In de focusgroep over de ontwikkeling van het ambt wordt wel een kanttekening geplaatst bij de rol van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid. De burgemeester krijgt op dit terrein een steeds beleidsinhoudelijker rol, die volgens een aantal burgemeesters op gespannen voet staat met de traditioneel apolitieke aard van hun ambt. Gesignaleerd wordt dat de politiek-maatschappelijke aandacht voor openbare orde en veiligheid toeneemt. Tevens wordt maatschappelijk en politiek-bestuurlijk verwacht dat de burgemeesters gebruik zullen maken van hun extra bevoegdheden. Omdat burgemeesters de bevoegdheid hebben gekregen, zijn ze er aanspreekbaar op geworden en krijgen ze te maken met (partij)politieke opvattingen over de inzet ervan, in de gemeenteraad en onder de bevolking. Dat zou kunnen leiden tot politisering, en daarmee tot een kwetsbaarder positie voor de burgemeester.

Een andere opbrengst van de enquête is dat burgemeesters in meerderheid geen grotere rol willen op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Dat is besproken in de focusgroep over de ervaringen met het ambt, waarin deze opvatting werd gedeeld: "We moeten ook geen 'super sheriff' worden." aldus een van de deelnemers, die bijval kreeg van een ander: "Laten we eerst de huidige taken maar eens goed uitvoeren". Wel werd door de deelnemers signaleerd dat in grotere gemeenten misschien wel de behoefte is aan meer taken rondom openbare orde en veiligheid. Dat blijkt echter niet

uit de enquête: de wens tot een grotere rol hangt niet statistisch significant samen met de gemeentegrootte.

In de focusgroep met politiek-bestuurlijke actoren werd geconstateerd dat burgemeesters belangrijke spelers geworden zijn in het veiligheidsbeleid, niet alleen voor wat betreft bevoegdheden, maar ook in de vertaling van het veiligheidsbeleid naar de gemeentelijke organisatie. Het veiligheidsbeleid en de daarbij betrokken actoren zijn voor een deel afhankelijk van de burgemeester. De burgemeester op zijn beurt is weer afhankelijk van een groot aantal lokale politiek-bestuurlijke actoren, waaronder de ambtelijke organisatie en de gemeentesecretaris en zeker ook de gemeenteraad. De burgemeester heeft verder een groot pakket aan taken; die op het terrein van openbare orde en veiligheid maken daar een belangrijk onderdeel van uit, maar een burgemeester heeft nog vele andere taken. Die twee zaken (taken vervullen in wederzijdse afhankelijkheden en naast andere taken) maken dat het voor burgemeesters een klus is een gedegen en gedragen veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Ook waren de deelnemers van mening, dat de burgemeester de komende jaren verbreding zal moeten zoeken in het veiligheidsbeleid in de zin dat ze andere actoren nauw zullen moeten betrekken bij de totstandkoming ervan. Niet alleen is de burgemeester afhankelijker geworden van goede ondersteuning, ook zal hij voor een integraal veiligheidsbeleid steeds afhankelijker worden van beleidsterreinen van wethouders (jeugd bijvoorbeeld) en van andere interne en externe actoren.

In de interviews plaatsten enkele burgemeesters kanttekeningen bij het hebben van sommige bevoegdheden en bij de hoeveelheid bevoegdheden. De kanttekeningen zijn deels praktisch van aard, deels principieel. Een praktisch vraagstuk is, of burgemeesters al niet genoeg te doen hebben en of ze wel tijd hebben om steeds nieuwe bevoegdheden te gebruiken, zeker als die bevoegdheden kwesties betreffen die maatschappelijke gevoelig liggen.

Het is ook wel een enorme investering om dat dagdagelijks te *handlen* naast alle andere verantwoordelijkheden die er zijn. Het is echt bijna een fulltimebaan aan het worden. Om te monitoren of er iets speelt, popt er iets op. Weet je, ik bedoel, als ergens maar het idee is dat er iets van een zedenachtige zaak is, zonder dat het feiten zijn, dan wordt het heel groot. Dan moet je daar onmiddellijk op investeren, met mensen in gesprek. De omgeving, scholen, goed kijken hoe je ermee omgaat, want anders escaleert dat.

(burgemeester)

Andere burgemeesters signaleren eveneens tijdsproblemen; zij zoeken oplossingen in het mandateren van het gebruik van bevoegdheden of het creëren van een portefeuille Veiligheid voor een wethouder. Maar zij geven meteen ook aan, dat beide oplossingen ook nadelen hebben: als er wat gebeurt, zal de burgemeester er toch op aangekeken worden.

De burgemeester wordt aangesproken op veiligheid en niet de wethouder. Als het fout gaat, dan kan de wethouder dat tien keer uitleggen, maar de burgemeester is gewoon verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid.

(burgemeester)

Andere burgemeesters vragen zich af, of ze wel de deskundigheid hebben voor het uitoefenen van bepaalde taken, met name als het gaat over het opleggen van tijdelijke huisverboden. Niet dat burgemeesters zichzelf tot experts willen ontwikkelen, maar ze moeten adviezen die ze krijgen wel op waarde kunnen schatten. Burgemeesters worden erg afhankelijk van externe deskundigen (Schol *et al.*, 2013, p. 57); en als die er niet zijn, moeten ze op eigen kompas varen.

Ik doe nu dus tijdelijk huisverbod of in bewaringstellingen; dat zijn vrij ingrijpende beslissingen in de persoonlijke levens van mensen, maar daar heb ik de hulpofficier van justitie naast staan, of ik heb een psychiater die mij adviseert. Maar als je het ook in de jeugdzorg of wat dan ook krijgt, ja, wie adviseert mij dan? Je staat tegenover deskundigen die soms aan de andere kant staan. Dat betekent veel rechtszaken, veel gedoe, enzovoort.

(burgemeester)

Naast het stellen van praktische vragen, trekken sommige burgemeesters het vraagstuk naar een principiëler niveau en refereren zij aan rechtsstatelijke principes. Sommige bevoegdheden betreffen immers grondrechten (zoals de bevoegdheid tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod): moet het bestuur (*in casu* de burgemeester) bijvoorbeeld een maatregel willen treffen waar de rechter over gaat maar niet heeft willen treffen, zo vragen sommige burgemeesters zich af. De indringende vraag die gesteld kan worden, is of sommige bevoegdheden wel passen bij de taak van de burgemeester: komt de burgemeester niet op justitieel terrein (zie ook Muller *et al.*, 2007; Sackers, 2010b)? Immers, sommige bevoegdheden raken aan direct de persoonlijke levenssfeer en mensenrechten.

Laten we van de situatie uitgaan dat iemand in het rechtssysteem heeft gezeten en dat er geen aanvullende voorwaarden (...) door de rechter zijn opgelegd. Ik bedoel, hoe ga je dan als burgemeester verdedigen dat je iemand dan ergens weert. (...) Omwonenden zeggen dan: "Ja u moet het hem maar verbieden om terug te keren naar zijn huis." En dan zeg ik: "Maar als het OM en de rechter niet hebben geoordeeld dat het hier aan de orde is, dan kan ik toch iemand niet ontnemen dat hij naar zijn eigen huis terugkeert!"

(burgemeester)

Bij grote maatschappelijke of politieke druk is het voor burgemeesters wel lastiger om invulling te geven aan die 'rechtsstatelijke rol', voor zover al geen sprake is van dreiging van de verstoring van de openbare orde, die de verantwoordelijkheid is van de burgemeester. Daarom oogstte de Leidse burgemeester Henri Lenferink naast kritiek ook lof voor zijn beslissing de voor ontucht veroordeelde zwemleraar Benno L. in zijn gemeente te huisvesten (o.a. Goslinga, 2014).

Eén geïnterviewde burgemeester is ronduit verontwaardigd dat er zoveel extra bevoegdheden worden toegekend aan burgemeesters terwijl die bevoegdheden niet echt bij het karakter van het ambt passen. Hij stelt dat dit geen principiële keuze is, maar een praktische: andere actoren worden zo ontlast.

Je ziet dat ontzettend veel bij de burgemeester wordt gelegd. En daar is hij eigenlijk toch niet voor bedoeld in eerste instantie. Dus of het nou gaat om de wietpas, of weet ik veel wat, hup burgemeester. En ook, een andere: de melding van pedoseksuelen terug naar de gemeente. Ja, daar zit je dan mee, maar je hebt geen instrumentarium verder. Dus, hup naar de burgemeester. En die zoekt het maar uit. (...) Wat ik wel vind en dat heeft er wel veel mee te maken, dat er enorme verschuivingen hebben plaatsgevonden vanuit het strafrecht, OM, naar het bestuursrecht. Het OM heeft gewoon een enorm handhavingstekort, zoekt compensatie, zoekt andere manieren en dan wordt het bestuursrecht gevonden. (...) Dus, kijk, inbraak was vroeger echt iets van politie en justitie, nou is het echt iets van de burgemeesters geworden ongeveer. Dat is idioot, maar zo is het wel. Dus als de misdaadmonitor verschijnt, dan sta ik als burgemeester verantwoording af te leggen. En de hoofdofficier van justitie is in de verste verte niet te vinden. Terwijl het niet over openbare orde en veiligheid gaat, maar over misdaad.

(burgemeester)

Deze opvatting wijkt in zekere zin af van de mening van de meerderheid van de burgemeesters, die immers aangeeft de uitbreiding van de openbare orde en veiligheidsbevoegdheden van de afgelopen jaren een goede ontwikkeling te vinden, maar ze geeft wel eens te meer uitdrukking aan de veel breder ervaren kwetsbaarheid en politisering die gepaard zijn gegaan met de uitbreiding van de bevoegdheden. Een ruime meerderheid van de burgemeesters spreekt zich mede daarom in de enquête uit tegen verdere uitbreiding, zo blijkt uit de focusgroepen.

5.5 Overleggen op het terrein van openbare orde en veiligheid

Burgemeesters staan niet alleen als het gaat om openbare orde en veiligheid; zij zijn onderdeel van diverse overleggen, waaronder het driehoeksoverleg. In deze paragraaf bespreken we de deelname van burgemeesters daaraan en de ervaringen ermee.

5.5.1 Driehoeksoverleg

Burgemeesters nemen met regelmaat deel aan een driehoeksoverleg met de officier van justitie en de politiechef. In de ogen van een zeer ruime meerderheid van de burgemeesters functioneert het driehoeksoverleg goed.

Tabel 38. Driehoeksoverleg en regionale samenwerking bij openbare orde en veiligheid

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Mijn driehoeksoverleg functioneert goed.	1 0,4%	33 13,6%	157 64,6%	45 18,5%	7 2,9%

Vraag 33. Hieronder volgt een aantal stellingen over de burgemeester en openbare orde en veiligheid. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

In de enquête is gevraagd (vraag 34) of de respondenten suggesties hadden voor verbetering van het driehoeksoverleg. Op die open vraag zijn 131 reacties gekomen. Daarvan zijn 45 positief of neutraal: deze burgemeesters geven aan geen suggesties te hebben of laten juist weten dat het goed gaat (en geven daarom geen suggesties). In 86 gevallen worden wel verbeterpunten dan wel problemen genoemd. Die hebben vooral betrekking op het OM, de frequentie van bijeenkomen, de schaal van het driehoeksoverleg, de opzet van het overleg, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de noodzaak van een (gezamenlijke) agenda, de capaciteit van de politie, de relatie tussen deelnemers en het delen van informatie. In bijlage 4 zijn alle reacties te vinden.

Ook is in de enquête gevraagd hoe vaak er driehoeksoverleg is.

Tabel 39. Frequentie driehoeksoverleg

Frequentie	Aantal burgemeesters	% Burgemeesters
Minstens één keer per week	3	1,2%
Minstens één keer per maand	67	27,6%
Minstens één keer per kwartaal	140	57,6%
Minstens één keer per half jaar	25	10,3%
Minstens één keer per jaar	5	2,1%
Minder dan één keer per jaar	1	0,4%
Nooit	2	0,8%

Vraag 23. De burgemeester neemt deel aan driehoeksoverleg met de officier van justitie en de politiechef. Hoe vaak heeft u een driehoeksoverleg?

Driehoeksoverleg blijkt vooral een kwartaalfrequentie te hebben, maar de frequentie blijkt te verschillen al naargelang de gemeentegrootte. Burgemeesters van gemeenten met 100.001-250.000 inwoners hebben statistisch significant vaker een driehoeksoverleg dan burgemeesters van gemeenten tot 20.000 inwoners en burgemeesters van gemeenten met 20.001-50.000 inwoners.

Driehoeksoverleg kan op verschillende niveaus plaatsvinden: op het niveau van de gemeente, de basiseenheid, het district en de politieregio. Burgemeesters is gevraagd op welk niveau zij driehoeksoverleg voeren.

Tabel 40. Niveau driehoeksoverleg

Niveau	Aantal	Percentage
Op het niveau van mijn eigen gemeente	38	15,7%
Met meerdere gemeenten in mijn regionale eenheid op het niveau van de basiseenheid	116	47,9%
Met meerdere gemeenten in mijn regionale eenheid op districtsniveau	50	20,7%
Met meerdere gemeenten in mijn regionale eenheid op het niveau van de politieregio	8	3,3%
Anders	30	12,4%

Vraag 24. Dit driehoeksoverleg met de officier van justitie en de politiechef kan op verschillende bestuurlijke niveaus plaatsvinden. Op welk bestuurlijk niveau voert u dit driehoeksoverleg?

NB. Eén burgemeester heeft deze vraag niet geldig ingevuld, de percentages zijn berekend over het aantal geldige antwoorden, dus over 242 burgemeesters.

In bijna de helft van de gevallen vindt het overleg plaats op het niveau van de basiseenheid, maar gemeentegrootte doet er statistisch significant toe voor het niveau waarop driehoeksoverleg plaatsvindt. Voor gemeenten tot en met 50.000 inwoners is het driehoeksoverleg vaak met meerdere gemeenten op het niveau van de basiseenheid of op districtsniveau, terwijl het voor gemeenten met 50.001 inwoners en meer vaker op het niveau van de eigen gemeente is. Daar waar burgemeesters aangaven dat het niveau 'anders' was, betekende dat meestal dat het overleg op meerdere bestuurlijke niveaus plaats kon vinden. Bijlage 4 bevat de concrete antwoorden.

5.5.2 Bovenlokale veiligheid en Veiligheidsregio

Er bestaan verschillende bovenlokale samenwerkingsverbanden op het terrein van veiligheid. Regelmatig hebben burgemeesters daarin een rol en overleggen ze met anderen over het thema veiligheid. Aan de burgemeesters is gevraagd aan welke overleggen zij deelnemen.

Over het nut van bovenlokaal samenwerken zijn overigens vrijwel alle burgemeesters het eens: het wordt door 95% in meer of mindere mate essentieel genoemd (zie Tabel 21, paragraaf 4.2.2). Ook in de focusgroep over ervaringen met het ambt bleek die waardering. De veiligheidsregio en andere verbanden waarin gemeenten samenwerken kunnen behulpzaam zijn op het terrein van openbare orde en veiligheid, zo werd gesteld. Eén van de geïnterviewde burgemeesters benadrukte het belang van bovenlokaal overleg:

De politie is al op eenheidsniveau, of in ieder geval op districtenniveau. De brandweer is regionaal geworden, alle zorgpartners zijn bijna regionaal. Laten we dan zorgen dat wij, als gemeenten met behoud voor je eigen verantwoordelijkheid als burgemeester en zo, via één, wat voorspelbaar beleid voor die partners, daarop reageren.

(burgemeester)

Vrijwel alle burgemeesters nemen naar eigen zeggen deel aanname aan overleg van het bestuur van de Veiligheidsregio. Veel minder burgemeesters participeren in overleg van het bestuur van een regionale politie-eenheid.

Tabel 41. Gerapporteerde deelname bestuur Veiligheidsregio

Deelname	Aantal burgemeesters	Percentage
Ja	233	95,9%
Nee	10	4,1%

Vraag 27. Overleg van het bestuur van de veiligheidsregio (algemeen en/of dagelijks bestuur). Ik neem deel aan dit overleg.

Tabel 42. Gerapporteerde Deelname Dagelijks Bestuur regionale eenheid

Deelname	Aantal burgemeesters	Percentage
Ja	114	46,9%
Nee	129	53,1%

Vraag 25. Overleg van het dagelijks bestuur van de regionale eenheid tussen de regioburgemeester, overige burgemeesters, de hoofdofficier van justitie, en de chef regionale eenheid. Ik neem deel aan dit overleg.

De gemeentegrootte blijkt hier statistisch significant verschil te maken. De meerderheid van burgemeesters van gemeenten tot 20.000 inwoners (60.4%) en burgemeesters van gemeenten met 20.001-50.000 inwoners (56.9%) neemt niet deel aan dit laatste overleg, terwijl burgemeesters van gemeenten met 50.001-100.000, 100.001-250.000 inwoners en meer dan 250.000 inwoners juist wel deelnemen aan het overleg (respectievelijk 64%, 100% en 100%).

Ook is gevraagd of burgemeesters deelnemen aan het regionaal afstemmingscollege tussen de gezagsdragers politie (ook wel het veiligheidscollege genoemd) en andere vormen van regionaal overleg, die er speciaal voor burgemeesters zijn. Het gaat hier om rapportage van feitelijke deelname, niet over de vraag of burgemeesters formeel deel uitmaken van colleges of overleggen.

Tabel 43. Gerapporteerde deelname Regionaal afstemmingscollege

Deelname	Aantal burgemeesters	Percentage
Ja	155	63,8%
Nee	88	36,2%

Vraag 26. Regionaal afstemmingscollege tussen gezagsdragers politie (veiligheidscollege). Ik neem deel aan dit overleg.

Tabel 44. Deelname speciale burgemeestersoverleggen op het terrein van veiligheid

Deelname	Aantal burgemeesters	Percentage
Ja	192	79%
Nee	51	21%

Vraag 28. Speciale burgemeestersoverleggen en -werkgroepen op het terrein van veiligheid. Ik neem deel aan dergelijke overleggen.

Burgemeesters van gemeenten met 50.001 inwoners of meer namen significant vaker deel aan het regionaal afstemmingscollege overleg (81.6%) dan burgemeesters van gemeenten tot 50.000 inwoners (60.5%). Bij de speciale burgemeestersoverleggen bleken echter geen statistisch significante verschillen te zijn tussen groepen burgemeesters. Het aantal speciale burgemeestersoverleggen waaraan burgemeesters deelnemen verschilt op individueel niveau wel sterk.

Tabel 45. Aantallen speciale burgemeestersoverleggen

Aantal overleggen	Aantal keer genoemd	Percentage genoemd
0	1	0,5%
1	20	10,4%
2	38	19,8%
3	34	17,7%
4	50	26,0%
5	26	13,5%

6	11	5,7%
7	3	1,6%
8	5	2,6%
10	2	1,0%
22	1	0,5%
63	1	0,5%

Gemiddeld aantal overleggen: 3,96 overleggen, standaarddeviatie 4,819

Gemiddeld aantal overleggen zonder het ene antwoord '63': 3,65 overleggen, standaarddeviatie 2,214

Vraag 29. Indien u vraag 28 met 'ja' hebt beantwoord, zou u dan kunnen specificeren aan hoeveel van dit type speciale burgemeestersoverleggen en -werkgroepen op het terrein van veiligheid u deelneemt?

Naast de speciale burgemeestersoverleggen bestaan nog andere bovenlokale overleggen op het terrein van veiligheid, zoals *taskforces* of probleemgerichte samenwerkingsverbanden. Burgemeesters is gevraagd of ze daaraan deelnemen, en zo ja, aan hoeveel van dergelijke overleggen.

Tabel 46. Deelname andere bovenlokale overleggen

Deelname	Aantal burgemeesters	Percentage
Ja	157	64,6%
Nee	86	35,4%

Vraag 30. Andere bovenlokale overleggen op het terrein van veiligheid, zoals *taskforces* of probleemgerichte samenwerkingsverbanden. Ik neem deel aan dergelijke overleggen:

Bij deze vraag zijn er twee significante verschillen tussen groepen burgemeesters geconstateerd. Burgemeesters van gemeenten met 50.001 inwoners of meer nemen vaker deel aan dit soort overleggen (81.6%) dan burgemeesters van gemeenten tot 50.000 inwoners (61.5%). Kroonbenoemde burgemeesters nemen vaker deel aan dit overleg (68%) dan waarnemend burgemeesters (28.6%). Ook in het aantal overleggen waaraan burgemeesters deelnemen is verschil: burgemeesters van gemeenten met 100.001-250.000 inwoners nemen statistisch significant aan meer bovenlokale overleggen deel dan burgemeesters van gemeenten tot 50.000 inwoners.

Tabel 47. Aantallen andere bovenlokale overleggen

Aantal overleggen	Aantal keer genoemd	Percentage genoemd
0	2	1,3%
1	55	35,0%
2	59	37,6%
3	25	15,9%
4	10	6,4%
5	4	2,5%
6	1	0,6%
8	1	0,6%

Gemiddeld aantal bovenlokale overleggen: 2,05; standaarddeviatie 1,176.

Vraag 31. Indien u vraag 30 met 'ja' hebt beantwoord, zou u dan kunnen specificeren aan hoeveel van dit type andere bovenlokale overleggen op het terrein van veiligheid, zoals *taskforces* of probleemgerichte samenwerkingsverbanden u deelneemt?

5.6 Nationale politie

Per 1 januari 2013 is de organisatie van de politie veranderd: in plaats van regiokorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten is er nu één nationale politie. De politie bestaat sindsdien uit een landelijke eenheid, het Politiedienstencentrum ter ondersteuning van de bedrijfsvoering, en 10 regionale eenheden. Het beheer van de politie ligt bij de nationale korpschef onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Het gezag ligt bij de burgemeester als het gaat om de openbare orde en hulpverlening en bij de officier van justitie voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving.

De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie stellen elke vier jaar een regionaal beleidsplan vast. Andere actoren kunnen daarbij betrokken worden. Die betrokkenheid bij de totstandkoming van het plan kan verschillen. In de ogen van de burgemeesters zijn de rollen als volgt verdeeld, voor wat betreft de totstandkoming van het laatste beleidsplan van de politie-eenheid waar hun gemeente toe behoort.

Tabel 48. Rollen van actoren bij totstandkoming beleidsplan politie-eenheid

	Had(den) geen rol	Werd(en) geïnformeerd	Gaf/ gaven advies	Besluit/besloten samen met anderen	Stelde(n) zelfstandig het plan vast	Weet ik niet
Regioburgemeester	37 15,3%	23 9,5%	26 10,7%	118 48,8%	1 0,4%	37 15,3%
Niet regioburgemeesters	64 26,4%	28 11,6%	37 15,3%	76 31,4%	2 0,8%	35 14,5%
Driehoek	5 2,1%	24 9,9%	108 44,6%	75 31,0%	1 0,4%	29 12,0%
Politie	0 0%	6 2,5%	117 48,3%	89 36,8%	7 2,9%	23 9,5%
Veiligheidsregio	41 16,9%	31 12,8%	87 36,0%	44 18,2%	8 3,3%	31 12,8%
Gemeenteraad	17 7,0%	65 26,9%	66 27,3%	50 20,7%	28 11,6%	16 6,6%
Raadscommissie	46 19,0%	63 26,0%	105 43,4%	11 4,5%	0 0%	17 7%
College van B&W	23 9,5%	79 32,6%	79 32,6%	37 15,3%	10 4,1%	14 5,8%
Ambtenaren van mijn gemeente	11 4,5%	21 8,7%	187 77,3%	8 3,3%	0 0%	15 6,2%

Vraag 32. Wat was de rol van de onderstaande actoren bij de totstandkoming van het laatste beleidsplan van de politie-eenheid waar uw gemeente toe behoort?

De antwoorden lopen nogal uiteen, maar we kunnen wel patronen zien in de rollen die burgemeesters de diverse actoren zien spelen. De regioburgemeester besluit in de meeste gevallen in samenspraak met anderen. Dat de regioburgemeester in de ogen van een kwart van de burgemeesters een kleine rol heeft gespeeld, is overigens merkwaardig, gezien zijn verantwoordelijkheid in dezen. Van de andere burgemeesters neemt iets minder dan een derde deel aan de besluitvorming. De anderen geven advies, worden geïnformeerd of spelen hoegenaamd geen rol. De driehoek en de politie geven vooral advies en nemen (voor ongeveer een derde) deel aan de besluitvorming. De Veiligheidsregio lijkt vooral advies te geven, dan wel geïnformeerd te worden, dan wel geen rol te spelen. In 21,50% van de gevallen neemt zij deel aan de besluitvorming. De rol van de colleges van burgemeester en wethouders verschilt sterk; advies geven en geïnformeerd worden springen eruit. De eigen ambtenaren van de gemeente zijn hoofdzakelijk adviserend. De rol van de gemeenteraad is het meest gevarieerd: die varieert van het

zelfstandig of met anderen vaststellen van het plan (11,6% resp. 20,7%), tot advies geven (27,3%) of alleen maar geïnformeerd worden (26,9%); raadscommissies geven vooral advies.

Als het gaat om het vaststellen van lokale veiligheidsplannen spelen gemeenteraden een grotere rol. In de interviews gaf één burgemeester aan hoe hij de raad bij het veiligheidsbeleid betreft:

Dat doen wij dus ook gewoon: veiligheidsbeleidsplannen op lokaal niveau. En die stel ik wel samen met de gemeenteraad vast. Volgens het model van de VNG, met de twaalf stappen. En daarmee trek je eigenlijk de gemeenteraad naar binnen. Gewoon in de kaderstellende zin, prioriteiten stellen, dat soort zaken. Daar vind ik ook niet zo veel op tegen.

(burgemeester)

5.6.1 Ervaringen met en oordelen over de nationale politie

De geïnterviewde burgemeesters en hun collega's die deelnamen aan de focusgroepen zijn over het algemeen kritisch over de nationale politie, bijvoorbeeld over de personele bezetting, waarover in hun ervaring nog onduidelijkheden bestaan. Nu past daar wel de kanttekening bij dat die nog geen jaar bestond ten tijde van dit onderzoek: de meningen die in het kader van dit onderzoek zijn opgetekend, dateren van het laatste kwartaal van 2013 tot en met de eerste maand van 2014 (zie ook paragraaf 1.3.3). Die momentopname levert een beeld op van de zorgen die onder burgemeesters bestaan.

Een deel van die zorgen heeft betrekking op de gezagspositie van de burgemeester (zie ook Hennekens, 2013). Formeel is die gezagspositie niet gewijzigd: de burgemeester heeft het lokale gezag over de politie in zijn gemeente ter handhaving van de openbare orde. De materiële invulling daarvan is in de ervaring van een aantal burgemeesters een andere, ondanks het streven om in de Politiewet 2012 de lokale inbedding en de rol van het lokaal gezag en de verantwoording richting de gemeenteraad te waarborgen (zie ook VenJ, 2011).⁶⁸

Door de nationale politie hebben de burgemeesters niet meer zoveel te vertellen over de politie. (...) [De burgemeester] mag nog met de plaatselijke mensen wat afspreken. (...) Dus je kunt wel allerlei dingen doen in de APV of anderszins of met de politie elke week goed contact hebben en zorgen dat jouw ambtenaren goede lijnen hebben. Maar de rol van de burgemeester, en van de gemeenteraad helemaal, bij de politie is natuurlijk foetsie.

(burgemeester)

[De minister] heeft ook grote delen van het gezag naar boven getrokken. Hij is staatsrechtelijk erg slordig in de cross-overs tussen de operationele en de bestuurlijke lijn. Dus hij vraagt met het grootste gemak aan een politiechef in de regio: wat is daar gebeurd? Maar hij hoort aan de burgemeester te vragen wat is daar gebeurd en de korpschef vraagt het aan de politiechef. Die lijnen moet je echt uit elkaar houden want anders zit ik binnen de kortst mogelijke keren ook op de verkeerde lijnen te opereren en ben ik operationeel bezig waar ik het eigenlijk bestuurlijk zou moeten regelen.

(burgemeester)

In de enquête geeft wel 66,7% van de burgemeesters aan in meer of mindere mate voldoende mogelijkheden te zien om politie-inzet te realiseren in hun gemeente, 30,9% geeft aan onvoldoende mogelijkheden te zien (zie Tabel 37).

Een ander deel van de zorgen heeft betreft de informatiepositie van de burgemeester: de politie en/of de hoofdofficier van justitie zou(den) de burgemeester soms niet informeren over zaken die direct gevolgen hebben voor de lokale openbare orde en veiligheid.

⁶⁸ Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, pp. 35, 36 en 40 en Kamerstukken II, 2011/12, 30 880, nr. 14, p. 4.

Overigens, als ik ga kijken in het kader van de nationale politie, daar ben ik zeer ontevreden over. Dan zie ik dat de nationale recherche in de korte periode, zonder dat ik van iets wist, drie keer een grote actie heeft gehouden [in mijn gemeente, *toevoeging auteurs*]. Dus dat ondermijnt ook. We hebben een driehoek. We hebben een gezamenlijk gezag. En ik vind dat dat wel erg aan erosie onderhevig is. En ik vind dat de politie zich steeds verder ontwikkelt als zelfstandige niet aan het gezag gerelateerde organisatie.

(burgemeester)

Uit ander onderzoek blijkt overigens, dat burgemeesters begin 2013 over het algemeen tamelijk tevreden waren over hun informatiepositie, maar daar betrof het alleen de sociale veiligheid (Schol *et al.*, 2013).

Een andere burgemeester hekelt de kans dat de nationale politie tot meer bureaucratie kan leiden. In plaats van lokaal prioriteiten stellen en daar flexibel in zijn, moeten beleidsbeslissingen op hoger niveau genomen worden, zo ervaart een aantal burgemeesters. Ook constateert deze burgemeester dat er een risico is van Haagse, politieke bemoeizucht:

Dan willen we daar eens op focussen. Dan zeggen ze bij de politie, ja, dat soort analysebeslissingen wordt op eenheidsniveau genomen. Terwijl, in het verleden kon je gewoon op het plaatselijke niveau, dan zeiden ze, ja dat regelen we wel. Nu moeten zij ook weer even naar boven. (...) er hoeft maar een incidentje ergens in de media te verschijnen, of de minister moet geïnformeerd worden. Als hij om zeven uur onder de douche staat en hij hoort bij het nieuws dat er in [...] iemand een klap voor zijn kop heeft gekregen, dan moet hij om half acht daarover geïnformeerd zijn. Ja, dan is de burgemeester vaak nog niet eens geïnformeerd.

(burgemeester)

Daarnaast lijkt het nog zoeken naar de juiste verhoudingen, zo geeft een aantal burgemeesters aan, ook voor de minister en de (regio)burgemeester. Een van de geïnterviewden stelt daarover:

De regioburgemeester bestaat niet, althans niet in zijn gezagspositie. Hij heeft op één punt enige verantwoordelijkheid en dat heeft te maken met, op het moment dat er conflicten zijn met betrekking tot de personele sterkte dan mogen de regioburgemeester en de hoofdofficier samen beslissen wat er gaat gebeuren. (...). De minister moet er volgens mij echt behoefte aan hebben dat de regioburgemeester ook kan informeren en door kan zetten. Er is geen eigenlijk geen enkele formele relatie tussen een burgemeester en een minister op dit moment. En die regioburgemeester zou die rol kunnen vervullen, maar dan zou die wel bevoegdheden moeten hebben en een positie krijgen. Maar de regioburgemeester is niets namens de burgemeesters; hij kan dat organiseren, maar formeel is hij niks in het artikel 19-overleg.

(burgemeester)

Daar waar formele duidelijkheid ontbreekt, kunnen informele lijnen helpen. Maar ook die worden begrensd door formele feiten.

Die informele lijn gaat wel ten koste van mijn formele lijn. Dus ik lever heel snel in. (...) het idiote is dat, ik heb mijn operationele chef, maar als hij ergens informatie vandaan wil halen en het moet uit een divisiestructuur komen dan gaat hij daar al niet over, want die deelt hij met andere basiseenheden. Dan is het dus de regiochef die daar over moet beslissen. Maar die heeft geen baas. Wie is de baas van de regiochef in de gezagsstructuur? (...) Nou, we hebben dan een soort informeel overleg tussen de hoofdofficier, de regioburgemeester en de regiochef, maar formeel is die er dus niet in bestuurlijk opzicht. Dus ik heb geen doorzettingsmacht van boven en ik heb geen vraag en capaciteit van beneden. Dat is toch raar?

(burgemeester)

De moeilijkheid lijkt hier te zitten in verhoudingen tussen de verschillende lokale, bovenlokale en regionale organen. De burgemeester heeft het gezag over de openbare orde in zijn gemeente, en daarmee ook ten opzichte van politiefunctionarissen. De hier geciteerde burgemeester verwijst naar regionale divisies waar hij geen zeggenschap over heeft. Tevens signaleert deze burgemeester, ook al is het overleg tussen hoofdofficier, regioburgemeester en regiochef officieel vastgelegd in artikel 41 Politiewet 2012, dat er “geen baas” is van de regiochef.

Helderheid hebben over verantwoordelijkheden is van groot belang. Eén burgemeester gaat in op crisissituaties en betoogt dat, ondanks dat formeel duidelijk is dat bevoegdheden van de burgemeester in verband met de crisisbestrijding in een GRIP4 situatie worden uitgeoefend door de voorzitter van de veiligheidsregio (zie paragraaf 5.2.3), de minister onvoldoende antwoord geeft op wat er dan moet gebeuren.

En heb ik tegen de minister gezegd: “Als wij GRIP4 hebben, nodig ik u uit hier het opperbevelhebberschap uit te oefenen.” En toen heeft die gezegd: “Dat ga ik niet doen, ik ga ervan uit dat u daar in goed overleg uitkomt.” Moet je eens proberen om als er echt crisis is een goed overleg te hebben met de burgemeesters van (...) en (...), die allebei tot zover erin zitten. “Wil jij politie, of wil jij politie?” Nou en dan mag ik het gaan regelen. Het is een regelrechte schande wat daar gebeurd is! Regelrechte schande, grote omissies in de wet. Zeker als er grote calamiteiten zijn.

(burgemeester)

Uit al deze citaten valt duidelijk op te maken, dat nogal wat burgemeesters in het vierde kwartaal van 2013 onduidelijkheid ervaren in het functioneren van het nieuwe politiebestedel.

5.7 Betekenis voor het ambt

Burgemeesters hebben de laatste jaren nogal wat extra bevoegdheden gekregen. Bij een aantal worden vraagtekens gezet, ook vanuit de praktijk: komen burgemeesters niet op het terrein van de rechterlijke macht? Tegelijkertijd rijst de vraag of burgemeesters, ondanks de aanzienlijke bevoegdheden, wel de ruimte krijgen (of ervaren) om van die bevoegdheden gebruik te maken, zeker als het om zaken gaat die politiek en/of maatschappelijk gevoelig liggen. Zo gaf een deelnemer van één van de focusgroepen lucht aan het ‘cowboy zonder pistool’ beeld dat weleens wordt geschetst voor een deel van het burgemeestersgilde, zoals ook één van de burgemeesters dat in de enquête deed: “Op papier heeft de burgemeester in het kader van de openbare orde en veiligheid nog de rol van hoofd van de politie en hoofd van de brandweer, echter in de praktijk is hij/zij een ‘generaal zonder leger’ geworden.” In ons onderzoek zien we overigens wel (en dan vooral bij de antwoorden op de enquêtevragen over openbare orde en veiligheid), dat het beeld genuanceerder is. Een meerderheid ziet ‘voldoende mogelijkheden om politie-inzet in mijn gemeente te realiseren’ (hoewel een substantiële minderheid van 30% een andere mening is toegedaan). Ruime meerderheden vinden de burgemeester ‘voldoende geëquipeerd om opperbevelhebber te zijn bij crises’, achten de uitbreiding van de bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid van de burgemeester een goede ontwikkeling, en menen dat hun driehoeksoverleg goed functioneert. Wel hebben sommige burgemeesters in het vierde kwartaal van 2013 grote zorgen over de nationale politie, vooral door de onduidelijkheid die zij ervaren in de verantwoordelijkheidsverdeling daarbij.

6 Benoemd, maar door wie? Over de ontwikkeling van de aanstellingswijze

De aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester is niet alleen een veelbesproken onderwerp, maar ook een vraagstuk in ontwikkeling. Doelbewuste pogingen tot het wijzigen van de aanstellingswijze zijn mislukt, sluipende veranderingen hebben sinds de jaren 70 enkele malen plaatsgevonden. In dit hoofdstuk geven we eerst een historisch overzicht van de ontwikkelingen in en discussies over de aanstellingswijze, gaan we vervolgens in op de juridische vormgeving van de aanstellingswijze, bespreken we daarna de opvattingen van burgemeesters en andere betrokkenen, en enkele wetsvoorstellen die momenteel aanhangig zijn, en eindigen we met een paragraaf met een aantal discussies en de betekenis voor het ambt.

6.1 Achtergronden en historische ontwikkelingen⁶⁹

Tot de jaren 70 is de aanstellingswijze decennialang ongewijzigd gebleven. De commissaris van de Koningin maakte een voorselectie en beval vervolgens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kandidaten aan. De minister (en ingeval van provinciehoofdsteden en gemeenten boven de 50.000 inwoners: het kabinet) deed vervolgens een voordracht aan de regering. Gemeenteraden kregen vanaf 1967 incidenteel, en vanaf 1972 structureel inspraak in de gewenste kwaliteiten van de burgemeester, maar niet in de keuze van kandidaten. Raden begonnen een 'profielchets' op te stellen. Tevens nodigden sommige gemeenteraden toch kandidaten uit voor een vertrouwelijk gesprek met een commissie uit de raad. In het begin van de jaren 80 hebben dergelijke commissies - al spoedig 'vertrouwenscommissies' genoemd - een officiële plaats in de procedure gekregen. De invloed van de vertrouwenscommissies op de benoeming werd steeds groter, al bleef de commissaris een voorselectie maken van geschikte kandidaten.

In die tijd hadden Kamerfracties speciale 'partijlobbyisten' om partijgenoten benoemd te krijgen als burgemeester. Die lobbyisten konden zeer invloedrijk zijn; zo stelt één van de geïnterviewde burgemeesters:

Een lobbyist nu en toen is een groot verschil. Want toen, als je dat zou willen, kon je ook invloed uitoefenen, tot op het laatste moment bij de minister. En die week in 25% van de gevallen af. Minimaal. (...) En dan met allemaal motieven die niet officieel deugden. Want dan zei hij: we willen meer vrouwen benoemen. Ja, toevallig wel van een andere kleur. Dus dat was natuurlijk heel vaak het motief. En zo ging het in het verleden. Dus dat verhaal van in Den Haag, gerommel en geritsel en gedoe, dat is lange tijd waar geweest.

(burgemeester)

In het begin van de jaren 90 heeft de commissie-Van Thijn voorgesteld de burgemeester voortaan door de gemeenteraad te laten kiezen. In plaats daarvan heeft de wetgever in 2001 besloten de raad een recht van aanbeveling te geven en de commissaris slechts een recht op advies te laten behouden. Sindsdien stelt de gemeenteraad een *openbare* aanbeveling op van kandidaten voor de vervulling van de vacante burgemeesterspost; eerst een aanbeveling van twee gelijkwaardig geachte kandidaten, inmiddels is alleen de eerste naam op de aanbeveling openbaar. De minister moet zwaarwegende argumenten hebben om van de voorkeur van de gemeenteraad af te wijken.

Ook bij de herbenoeming van de burgemeester heeft de gemeenteraad meer ruimte gekregen: de raad heeft het recht een aanbeveling te doen om wel of niet te herbenoemen. Dit sluit aan bij de

⁶⁹ Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy.

praktijk dat tegenwoordig ook tussen de benoemde burgemeester en de raad de vertrouwensregel geldt: het is gebruik geworden dat een burgemeester wordt ontslagen dan wel zijn ontslag neemt, als een definitieve vertrouwensbreuk tussen burgemeester en gemeenteraad is ontstaan.

Naast de steeds verder groeiende rol van de gemeenteraad in de aanstelling is er tijdelijk ook een rol weggelegd geweest voor de bevolking. In 2001 is in de wet een mogelijkheid vastgelegd dat gemeenten de bevolking konden raadplegen: het zogenaamde burgemeestersreferendum.⁷⁰ Daarbij kwam de raad tot de keuze van twee kandidaten. Aansluitend kregen de kiesgerechtigde inwoners van de gemeente de mogelijkheid zich in een raadplegend referendum uit te spreken over de volgorde waarin deze kandidaten zouden worden aanbevolen aan de minister voor benoeming. Een referendum was alleen geldig wanneer ten minste 30% van de stemgerechtigden een geldige stem uitbracht; de uitkomst van het advies was juridisch niet bindend voor de raad, maar wel een belangwekkend signaal. Er werden referenda georganiseerd in Best (6 maart 2002), Vlaardingen (6 maart 2002), Leiden (11 maart 2003), Boxmeer (21 mei 2003), Zoetermeer (3 december 2003), Delfzijl (25 februari 2004), Utrecht (10 oktober 2007) en Eindhoven (23 januari 2008). De eerste referenda leidden in meerderheid tot een opkomstpercentage van (ruim) boven de vereiste 30%; vooral bij de laatste twee referenda - waar de raad twee kandidaten van dezelfde partij had geselecteerd - was de opkomst aanzienlijk lager en werd de vereiste 30% niet gehaald.⁷¹ In 2008 werden de betreffende bepalingen geschrapt uit de Gemeentewet. Sindsdien behoort een burgemeestersreferendum niet meer tot de mogelijkheden.⁷²

De laatste jaren zijn er enkele pogingen gedaan structurele veranderingen in de aanstellingswijze door te voeren. Die pogingen waren er goeddeels op gericht de burgemeester voortaan rechtstreeks te laten verkiezen door de bevolking. Het eerste kabinet-Balkenende (2002) wilde daartoe voorstellen doen, maar besloot eerst te laten onderzoeken, of de verandering van de aanstellingswijze gevolgen zou hebben voor, onder meer, de taken van de burgemeester op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie. Uit internationaal vergelijkend onderzoek (Cachet, Noppe, Ringeling, Schaap & Van Sluis, 2002) bleek vervolgens, dat ook burgemeesters die door de raad of de bevolking gekozen waren, op verantwoorde wijze met deze taken konden omgaan. Hetzelfde kabinet heeft in januari 2003 een verkennende notitie het licht doen zien over de eventuele invoering van een gekozen burgemeester.

Bij de formatie van het kabinet-Balkenende II, zomer 2003, is afgesproken voorstellen te doen voor een daadwerkelijke invoering van de gekozen burgemeester. Dat is ook gebeurd: de procedure tot wijziging van de Grondwet (een deconstitutionalisering, al voorgesteld door de Commissie-Elzinga en al in eerste aanleg door het parlement aangenomen) en tot invoering van een rechtstreeks gekozen burgemeester werden voortgezet. De tweede lezing van het voorstel om de Kroonbenoeming uit de Grondwet te halen haalde de vereiste tweederde meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer (zie ook Geurtz, 2012). Daarmee was de grondwetsherziening van de baan, evenals de mogelijkheid op afzienbare termijn de aanstellingswijze van burgemeesters wettelijk te veranderen.

Afsluitend kunnen we in de eerste plaats constateren, dat de aanstellingsprocedure sinds begin jaren 70 gewijzigd is en dat de gemeenteraad daarin een steeds sterkere positie heeft gekregen. In de tweede plaats valt op, dat die wijzigingen zich hebben voorgedaan binnen hetzelfde grondwettelijk kader, in het bijzonder de Kroonbenoeming. De Kroonbenoeming is vrijwel gereduceerd tot een formaliteit. Pogingen om de gewone wetgever meer ruimte te geven om de aanstellingswijze te regelen, zijn vooralsnog gestrand.

⁷⁰ De basis daarvoor werd gevormd door artt. 61, tweede lid, tweede volzin, en 61^e Gemeentewet. Deze bepalingen werden in 2008 geschrapt. Wet van 4 december 2008, houdende wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het raadplegend burgemeestersreferendum, Staatsblad 2008, 538.

⁷¹ De opkomstpercentages in Utrecht en Eindhoven waren respectievelijk 9,4% en 25,5%, zie BZK. (2008). *Staat van het bestuur 2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁷² Overigens was de toevoeging 'referendum' in dezen betwistbaar, aangezien referenda gewoonlijk rechtstreeks over zaken gaan en niet over personen die als zaakwaarnemers worden aangesteld (Hendriks, 2012, p. 39).

6.2 Stand van zaken anno 2013: juridische vormgeving

Artikel 131 van de Grondwet legt vast dat de burgemeester bij Koninklijk Besluit wordt benoemd. De wijze waarop de voordracht voor een te benoemen kandidaat tot stand komt, is in hoofdzaak neergelegd in artikel 61 Gemeentewet. Wanneer een vacature ontstaat, pleegt de commissaris van de Koning overleg met de gemeenteraad over de eisen die aan de kandidaat zullen worden gesteld. Uit de raad wordt dan een vertrouwenscommissie gevormd, waaraan desgewenst een of meer wethouders als adviseur worden toegevoegd. De commissaris van de Koning verstrekt de vertrouwenscommissie opgave van degenen die naar het ambt hebben gesolliciteerd en voegt daarbij zijn oordeel over hun geschiktheid. De vertrouwenscommissie beoordeelt deze en mogelijk ook andere kandidaten en brengt over haar bevindingen verslag uit aan de raad en aan de commissaris. De raad zendt aan de minister binnen vier maanden na openstelling van de vacature een aanbeveling voor benoeming met daarop twee kandidaten. De minister volgt in beginsel de aanbeveling, inclusief de daarop gehanteerde volgorde, tenzij er zwaarwegende gronden zijn om daarvan af te wijken. De benoeming geschiedt voor een periode van 6 jaar.

Artikel 61a Gemeentewet regelt de wijze van herbenoeming van een zittende burgemeester. Wanneer het einde van de ambtsperiode aanbreekt, overlegt de raad met de commissaris over herbenoeming. Uiterlijk vier maanden voor afloop van de ambtstermijn zendt de raad een aanbeveling voor herbenoeming aan de minister; de commissaris brengt daarover advies uit aan de minister. De minister wijkt alleen van de aanbeveling van de raad af op grond van het advies van de commissaris of op andere zwaarwegende gronden.

Volgens artikel 61b Gemeentewet kan de burgemeester te allen tijde bij Koninklijk Besluit worden ontslagen. De gemeenteraad kan het ontslag van een burgemeester aanbevelen indien er sprake is van een verstoorde verhouding tussen de beide organen. De raad kan, wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven, na overleg met de commissaris van de Koning verklaren dat de verhouding met de burgemeester verstoord is. Ten vroegste twee weken en ten laatste drie maanden na die verklaring beraadslagt en besluit de raad over een aanbeveling aan de minister tot ontslag. Een aanbeveling gaat vergezeld van een advies van de commissaris van de Koning aan de minister. De minister doet dan een voordracht voor een ontslagbesluit, tenzij het advies van de commissaris of andere zwaarwegende omstandigheden afwijking van de aanbeveling noodzakelijk maken.

De beraadslagingen in de raad en in de vertrouwenscommissie rondom benoeming en herbenoeming vinden volgens artikel 61c Gemeentewet achter gesloten deuren plaats; er wordt telkens een verslag opgesteld dat niet openbaar wordt gemaakt. Ten slotte geldt voor alle betrokkenen een geheimhoudingsplicht. Bij een aanbeveling tot ontslag zijn de beraadslagingen in de raad openbaar, in tegenstelling tot het overleg van de gemeenteraad met de commissaris van de Koning.

6.3 Stand van zaken anno 2013: opvattingen van burgemeesters en anderen

6.3.1 De rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een steeds grotere rol gekregen in de aanstelling van de benoeming van de burgemeester, zoals hiervoor gebleken is: van profielschets en vertrouwenscommissie naar een openbare aanbeveling van één kandidaat. Feitelijk benoemt de raad de burgemeester. De deelnemers aan de focusgroep over de ontwikkelingen in het ambt zien dit ook, maar plaatsen ook een kanttekening. De burgemeester is weliswaar “gevoeliger geworden voor de grillen van de raad”, maar tegelijkertijd zou de raad zichzelf zien als één etappe in de benoemingsprocedure. Formeel kiest de raad de burgemeester niet en heeft ook de Kroon nog wel degelijk een rol. De Kroonbenoeming zou voor burgemeesters nog altijd

een belangrijke symbolische waarde hebben, zeker aangaande de taken op het terrein van openbare orde en veiligheid van de burgemeester.

Elders in dit rapport hebben we besproken in hoeverre dit leidt tot afhankelijkheid en/of kwetsbaarheid van de burgemeesters. Hier zijn we vooral geïnteresseerd in de vraag hoe benoemingen en herbenoemingen in de praktijk werken. We gaan in op de profielschets, de functioneringsgesprekken en de herbenoeming. In Tabel 49 zijn de oordelen van burgemeester dienaangaande te vinden.

Tabel 49. Oordelen van burgemeesters over profielschets en beoordelingskader

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Het profiel opgesteld door de gemeenteraad is leidend in mijn functioneren.	1 0,4%	64 26,3%	154 63,4%	22 9,1%	2 0,8%
Het beoordelingskader voor mijn functioneren zoals opgesteld door de gemeenteraad is helder.	6 2,5%	56 23,0%	135 55,6%	37 15,2%	9 3,7%

Items vraag 15. In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stellingen?

Over de waarde van de profielschets voor het eigen functioneren zijn de meeste burgemeesters het eens: meer dan tweederde is van mening dat de profielschets leidend is in het eigen functioneren, voor bijna 27% geldt dat niet. Voor de helderheid van het beoordelingskader voor het functioneren zoals opgesteld door de gemeenteraad gelden soortgelijke verhoudingen. Er is gekeken in hoeverre de verschillen in opvattingen verband houden met ervaring, gemeentegrootte, politieke achtergrond en het onderscheid tussen Kroonbenoemde en waarnemend burgemeester. Alleen die laatste factor blijkt van belang te zijn, en wel voor de stelling over de profielschets: waarnemend burgemeesters zijn het statistisch significant minder eens met de stelling dat het profiel opgesteld door de gemeenteraad leidend is in hun functioneren dan Kroonbenoemde burgemeesters (de grootte van het effect is overigens klein). De verklaring daarvoor is gelegen in het feit dat waarnemers niet op basis van de profielschets worden benoemd.

Over de relatie tussen de aanstellingswijze en het dualisme wordt door de deelnemers aan de focusgroep over de ontwikkeling van het ambt heel verschillend gedacht. De één vindt de feitelijke aanstelling van de burgemeester door de raad niet goed passen, omdat een burgemeester in het gedualiseerde lokaal bestuur relatief weinig met de raad te maken zou hebben en veel meer contact zou hebben met het college en daarin ook teamleider is. De ander stelt zich echter op het standpunt dat hij 'van de raad' is, deels afhankelijk uiteraard van hoe de verhoudingen tussen raad en college en tussen coalitie en oppositie in de betreffende gemeente vorm hebben gekregen.

De één zou een grotere stem van het college in de benoemingsprocedure daarom goed binnen het dualistische systeem vinden passen en vindt het een ongewenste ontwikkeling dat vertrouwenscommissies in zijn ervaring de wethouders steeds meer thuis laten. De ander vindt de huidige aanstellingswijze het "meest optimale model" dat goed past in het dualistische systeem. De burgemeester is in die optiek de vertegenwoordiger van de gemeenteraad in het college en functioneert als scharnier tussen raad en college.

In de interviews kwam de eventuele betrokkenheid van het college eveneens aan de orde. Het kan voorkomen dat het college niet gelukkig is met de nieuwe burgemeester.

De raad stelde een profiel vast en vervolgens was even de vraag of het college wel zo blij was met dat profiel. Als je daadwerkelijk iemand vindt die past op het profiel dat er opgesteld is, dan krijgt je ook zo iemand. Die komt in het college, maar eigenlijk wil je die helemaal niet.

(burgemeester)

6.3.2 Rol van de commissaris van de Koning

De commissarissen van de Koning spelen een wezenlijke rol in de benoemings- en herbenoemingsprocedures, maar hebben wel terrein verloren ten opzichte van de gemeenteraad. De deelnemers aan de focusgroep over ervaringen met het ambt zien hen nog wel als een belangrijk voorportaal in de benoemingsprocedure. Dat biedt ook een mogelijkheid invloed uit te oefenen; sommige commissarissen maken daar ook gebruik van.

De commissarissen zijn wel aan het terugvechten. Dus die zoeken nu nog de selectie uit en dan zeggen ze: dit zijn de zes beste. Maar ja, een beetje flinke raad zegt: prima, geeft u ons ook de tien andere namen, of twintig andere namen. Die krijgen ze meestal ook wel. En de brieven erbij en dan gaan wij wel een uur apart zitten en dan gaan we kijken of er nog meer besten bijzitten, die wij vinden. Want twee van u hoeven wij niet en we hebben er nog twee bij gevonden. Zo hoort het.

(burgemeester)

De commissarissen van de Koning zijn niet alleen betrokken bij de benoeming, zij kunnen ook een wezenlijke rol spelen als bemiddelaar bij conflicten tussen raad en burgemeester: “Je hebt een CdK nodig die er vóór gaat staan”, aldus één van de deelnemers aan de focusgroep over ervaringen met het ambt. Burgemeesters ervaren in de manier waarop de commissarissen dat oppakken echter nog wel de nodige verschillen. Een geïnterviewde burgemeester signaleert dat de ruimte voor de commissaris beperkt is.

Wat je wel, als je die situatie heel goed analyseert, tegenkomt is dat de commissaris niet door de voordeur wordt binnengelaten door de raad, dan blijft hij dus bij de voordeur staan. Wettelijke doorzettingsmacht heeft hij niet.

(burgemeester)

6.3.3 Herbenoeming

Over de herbenoeming zijn de meeste burgemeesters die hebben deelgenomen aan de enquête het eens: bij gebleken goed functioneren spreekt herbenoeming wat hen betreft voor zich, de raad behoort niet naar believen te opteren voor een nieuwe burgemeester. Niet minder dan 87% vindt dat herbenoeming een automatisme moet zijn ‘als uit functioneringsgesprekken blijkt dat de burgemeester goed heeft gefunctioneerd’; ruim 85% is het oneens met de gedachte ‘dat de raad na afloop van de termijn naar believen voor een ander moet kunnen kiezen’. Voor politieke keuzes - een nieuwe politiek, een nieuwe burgemeester - voelen de Nederlandse burgemeesters kennelijk niet veel; bij de kwestie van herbenoeming is de gevolgde logica eerder ambtelijk dan politiek. Nadere analyse van de verschillen in opvattingen leerden dat de meningen weliswaar enigszins verschilden al naargelang gemeentegrootte en politieke achtergrond, maar dat die verschillen niet statistisch significant zijn.

Tabel 50. Opvattingen van burgemeesters over de herbenoeming

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Als uit functioneringsgesprekken blijkt dat de burgemeester goed heeft gefunctioneerd, dan moet herbenoeming een automatisme zijn.	2 0,8%	25 10,3%	100 41,2%	113 46,5%	3 1,2%
De raad moet na afloop van de termijn van de burgemeester naar believen voor een ander kunnen kiezen.	100 41,2%	108 44,4%	27 11,1%	5 2,1%	3 1,2%

Items Vraag 15. In hoeverre bent u het eens met de onderstaande stellingen?

De meningen van de deelnemers aan de focusgroep over de ervaringen met het ambt zijn echter meer verdeeld. “Het is een illusie dat je bij goede beoordeling automatisch verlengd wordt,” aldus een van de deelnemers. “De samenleving is daarvoor te veel veranderd.” Enkele andere burgemeesters zijn het daar niet mee eens, zeker niet als er geen signalen zijn dat een burgemeester slecht functioneert. Wel is iedereen het erover eens dat het de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad is om een burgemeester één of twee jaar voor het eind van de periode te informeren als de raad met een andere burgemeester verder wil. Dan kan de burgemeester daarop anticiperen. “Goede feedback en functioneringsgesprekken zijn daarbij ook heel belangrijk”. De mogelijkheden van de commissaris van de Koning om in gevallen van conflict tussen burgemeester en raad steun te bieden aan de burgemeester werden in een andere focusgroep (over de toekomst van het ambt) als zeer gering geschat. Een aantal van de deelnemende burgemeesters zou graag zien dat de commissaris van de Koning erop aanstuurt dat raden zich in de voorbereiding op de herbenoeming goed laten informeren. Ook zouden sommigen in het geval van conflict tussen burgemeester en raad ook in formele zin willen kunnen opschalen naar de commissaris.

De deelnemers (niet-burgemeesters) aan de focusgroep over reflecties op het ambt zien eveneens de gemeenteraad als de dominante actor bij het beoordelen van het functioneren van de burgemeester. Ze wijzen er echter ook op dat de burgemeestersfunctie veel verschillende facetten kent, die niet alle dicht bij de raad staan. De huidige aanstellingswijze heeft de burgemeester kwetsbaar gemaakt. Eén van de deelnemers stelt het zo: “De gemeenteraad wil niet duurzaam getrouwd zijn met dezelfde bestuurder, constateer ik steeds meer.” De deelnemers vragen zich af, of in de toekomst de kring van beoordelaars niet verbreed zou moeten worden. (De gedane suggesties bespreken we verder in hoofdstuk 8 over de toekomst van het ambt).

6.4 Een blik vooruit: over de toekomst van de aanstellingswijze

6.4.1 Wetsvoorstellen

In de inleiding van dit hoofdstuk stelden we al dat de aanstellingsprocedure regelmatig gewijzigd wordt, met instandhouding van de formele kern: de Kroonbenoeming. Ook momenteel is een aantal wetsvoorstellen aanhangig dat van invloed zal zijn op de procedure.

Ten eerste is een wetsvoorstel in behandeling dat beoogt de grondwettelijke bepaling over de aanstellingswijze van de burgemeester (en de commissaris van de Koning) te vervangen door de volgende: “De aanstelling van de commissaris van de Koning en de burgemeester vindt plaats volgens regels bij de wet te stellen.”⁷³ Het voorstel is in eerste lezing aangenomen door de Tweede Kamer op 19 september 2013 en is aanhangig bij de Eerste Kamer. Als dat voorstel wordt aangenomen en ook in

⁷³ Voorstel van wet van het lid Schouw houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, Kamerstukken II 2011/12, 33 239, nrs. 1-3.

tweede lezing wordt aanvaard door de beide kamers en door de regering, kan bij (gewone) wet worden bepaald op welke wijze en door wie de burgemeester wordt benoemd.⁷⁴

Ten aanzien van de procedures van benoeming en herbenoeming staan voorts enkele wijzigingen op stapel.⁷⁵ Om te beginnen wordt voorgesteld om, naast raadsleden, voortaan ook wethouders een vaste rol te geven bij de benoeming en herbenoeming van een burgemeester, door een of meer wethouders als adviseur toe te voegen aan de vertrouwenscommissie.⁷⁶ Nu is dat wel mogelijk, maar niet verplicht.

Voorgesteld wordt voorts om ook bij de herbenoeming van de burgemeester een dergelijke vertrouwenscommissie, met daarin een of meer wethouders, in te stellen.⁷⁷ De procedure rondom herbenoeming wordt op dat punt gelijkgetrokken met die rondom een nieuwe benoeming. Een en ander is bedoeld om de zorgvuldigheid van de herbenoemingsprocedure te garanderen, door een open gedachtewisseling tussen raad en burgemeester over de wederzijdse verwachtingen mogelijk te maken. Het element van geheimhouding is daarbij essentieel om die vrije gedachtewisseling mogelijk te maken, aldus de minister.⁷⁸

Ten slotte wordt voorgesteld de Gemeentewet zodanig te wijzigen dat uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat bij besluiten over benoeming, herbenoeming en ontslag van de burgemeester hoofdelijk wordt gestemd. Daarbij wordt mondeling gestemd en is er geen mogelijkheid tot onthouding van stem. Nu bestaat over de wijze van stemmen enige onduidelijkheid (zie o.a. Vereniging van Griffiers, 2013): de algemene regel, neergelegd in artikel 31, eerste lid, Gemeentewet, houdt in dat de stemming over personen voor het doen van aanbevelingen geheim is. Volgens artikel 32 geschieden de overige stemmingen hoofdelijk, indien de voorzitter of een van de leden dat verlangt. De Circulaire benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming burgemeester van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt echter dat bij benoeming en herbenoeming van burgemeesters hoofdelijk dient te worden gestemd (BZK, 2012a). De reden om nu ook wettelijk vast te leggen dat de stemming over aanbevelingen voor benoeming, herbenoeming en ontslag niet geheim – per brief – maar hoofdelijk – dus mondeling – geschiedt, is dat het bij stemming over politieke ambtsdragers wenselijk gevonden wordt dat de stemverhoudingen in de raad zichtbaar zijn, omdat bij dergelijke stemmingen de vertrouwensvraag aan de orde is.⁷⁹

6.4.2 Lopende discussies

De ontwikkelingen rondom benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters lijken te wijzen op een zekere polarisering in de politieke arena. De gemeenteraad heeft een beslissende stem bij de benoeming van een nieuwe burgemeester en trekt ook het oordeel over de herbenoeming of het ontslag van een zittende burgemeester meer naar zich toe. Burgemeesters opereren in een steeds complexer

⁷⁴ Reeds in januari 2005 is door het toenmalige Kamerlid Boelhouwer een voorstel tot wijziging van de Gemeentewet met het oog op een door de raad gekozen burgemeester bij de Tweede Kamer ingediend. Na indiening van het voorstel met toelichting is daarmee vooralsnog niets gebeurd. Voorstel van wet van het lid Boelhouwer tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten ter invoering van de door de raad gekozen burgemeester (Wet door de raad gekozen burgemeester), Kamerstukken II 2004/05, 29 958, nrs. 1-3.

⁷⁵ Wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen), Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nrs. 1-3.

⁷⁶ Voorgesteld wordt aan artikel 61, eerste lid, Gemeentewet een nieuwe volzin toe te voegen, waarin wordt gesteld dat het college wordt gevraagd zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken over de eisen die worden gesteld aan een nieuwe kandidaat. Het derde lid wordt geherformuleerd, opdat een of meer wethouder(s) als adviseur deel moeten uitmaken van de vertrouwenscommissie.

⁷⁷ In artikel 61a, derde lid, Gemeentewet zal, onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot vijfde en zesde lid, een nieuw vierde lid worden ingevoegd, luidende: 'Na het overleg met de commissaris stelt de raad uit zijn midden een vertrouwenscommissie in, belast met de voorbereiding van de aanbeveling inzake de herbenoeming. De raad voegt een of meer wethouders als adviseur aan de vertrouwenscommissie toe.'

⁷⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 3, p. 7.

⁷⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 691, nr. 9.

wordende politieke omgeving en er worden steeds hogere eisen aan het ambt en de ambtsdragers gesteld. Ook worden burgemeesters harder afgerekend op de wijze waarop zij hun taak vervullen (Korsten & Aardema, 2006, p. 77).

De huidige aanstellingswijze van burgemeesters, Kroonbenoeming met een aanzienlijke rol voor en betrokkenheid van de gemeenteraad, heeft een sterk hybride karakter. Door de bemoeienis van de raad is niet langer sprake van een pure Kroonbenoeming, waarbij het gezag van de burgemeester op de benoeming door de Kroon berust. Het voor een krachtig bestuur noodzakelijke gezag moeten burgemeesters nu vooral op een andere manier zien te verwerven. De voorstellen die nu worden gedaan, versterken mogelijk het hybride karakter van de (her)benoemingswijze – een grotere betrokkenheid van raad en wethouders. Het valt te bezien of deze voorstellen tot een versterking, dan wel tot een verzwakking van de positie van de burgemeester zullen leiden.

Nederland is één van de weinige landen met een zo hybride stelsel. Nederland neemt een bijzonder positie in tussen de landen in West-Europa (Schaap, Daemen & Ringeling, 2009a; Karsten *et al.*, 2013). Alleen in België en Luxemburg worden de burgemeesters ook door een hogere overheid benoemd (in België door de Vlaamse, Waalse en Brusselse regeringen), maar daar is het de gemeenteraad die een voordracht doet en geen aanbeveling, en is het meestal een lokale politieke leider die voorgedragen wordt en geen buitenstaander. In alle andere ons omringende landen zijn burgemeesters hetzij door de bevolking gekozen, hetzij door de raad aangewezen, hetzij afwezig. Onder de 29 Europese landen die Loughlin en anderen (2011, p. 736) vergeleken, zijn er 12 met een direct door de bevolking gekozen burgemeester (zoals in Duitsland, Oostenrijk), 10 met een door de raad gekozen burgemeester (bijvoorbeeld Frankrijk, Denemarken), één met beide soorten aanstellingen (Verenigd Koninkrijk), drie zonder burgemeester (o.a. Zweden), en drie met benoemde burgemeesters (te weten de Beneluxlanden). Ondertussen is er in Nederland een stabiele tweederde meerderheid van de bevolking voorstander van een gekozen burgemeester (SCP, 2011, p. 69; Hendriks *et al.*, 2013, p. 19).

Zaken die in de Nederlandse procedure in het bijzonder de aandacht trekken, zijn de geheimhouding en de verhouding tussen burgemeester en de raad bij herbenoeming.

Geheimhouding

De vertrouwelijkheid rondom de benoemingsprocedure is de laatste tijd aanleiding tot debat. Hoewel de wet geheimhouding voorschrijft en schending ervan een ambtsmisdrijf betreft, blijkt er in de praktijk soms een ruimere kring van ingewijden rondom de vertrouwenscommissie te zijn. Binnen deze ruimere groep betrokkenen worden de kansen van kandidaten besproken en gewogen. Het is daardoor niet onmogelijk dat politieke invloed wordt aangewend om de kansen van bepaalde kandidaten op een benoeming te beïnvloeden.

De gang van zaken rondom de benoemingsprocedure in Roermond in 2013, waarbij min of meer bij toeval informatie over schending van de geheimhoudingsplicht openbaar werd, is hiervan een voorbeeld. Onder meer Boogers, Elzinga en Korsten (De Graaf, 2013) geven naar aanleiding van die zaak aan dat het zeer waarschijnlijk is dat in veel meer gevallen de vertrouwelijkheid rondom burgemeestersbenoemingen in meer of mindere mate wordt geschonden; waar dit vermoeden op gebaseerd is, geven zij daarbij niet aan. Elzinga pleit ervoor te erkennen dat strikte geheimhouding in de praktijk niet altijd is vol te houden en de geheimhoudingsplicht te beperken tot de eerste fase van de sollicitatieprocedure, zodat de privacy van alle sollicitanten gewaarborgd is. Wanneer er dan nog twee of drie mogelijke kandidaten zijn, is vasthouden aan volledige beslotenheid naar zijn oordeel minder essentieel.

De verhoudingen tussen raad en burgemeester bij herbenoeming

In zijn toelichting bij het wetsvoorstel dat beoogt de procedures voor benoeming, herbenoeming en ontslag aan te passen, doet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een principiële uitspraak over de herbenoeming van burgemeesters. Volgens de minister is het uitgangspunt dat een eenmaal benoemde burgemeester die de wens te kennen geeft te worden herbenoemd, onder normale omstandigheden ook wordt herbenoemd. De betrokkenheid van de raad bij herbenoeming van een burgemeester betekent niet dat de raad het functioneren van de burgemeester dient te beoordelen en op basis daarvan kan adviseren wel of niet te herbenoemen. De raad spreekt slechts uit welke verwachtingen er bestaan ten aanzien van de ambtsvervulling door de te herbenoemen burgemeester. Die verwachtingen kunnen ten opzichte van de afgelopen ambtsperiode immers gewijzigd zijn: de raad kan een andere samenstelling hebben, er kunnen andere wethouders zitten en andere maatschappelijke vraagstukken spelen dan tijdens de eerste periode.⁸⁰

De praktijk rondom herbenoeming is dat sinds 2001 de raad tijdens de procedure voor herbenoeming regelmatig de wenselijkheid van herbenoeming overweegt. Het komt wel degelijk voor dat een burgemeester niet wordt herbenoemd, niet omdat het functioneren van de burgemeester daartoe aanleiding geeft, maar omdat de meerderheid van de raad eenvoudig liever een andere burgemeester benoemd wil zien.⁸¹

6.5 Betekenis voor het ambt

De gevolgen van de veranderingen in de aanstellingswijze werden hiervoor besproken. De toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de raad komt het meest naar voren. Meer in het algemeen constateren we hier - mét de deelnemers aan de focusgroep over reflecties op het ambt - dat de Nederlandse burgemeester meer dan ooit een 'hybride figuur' is geworden. Hij is èn een Kroonbenoemde, onafhankelijke functionaris met bestuurlijke bevoegdheden, èn een raadsafhankelijke, politiek gekozen functionaris. De brugfunctie die een burgemeester vervult tussen college en raad is daar een uiting van.

Die hybriditeit kan op verschillende manieren beoordeeld worden. Enerzijds kan die hybriditeit van grote waarde zijn voor het ambt, doordat ze de burgemeester in staat stelt in verschillende gremia gezag te ontwikkelen. Anderzijds kan zij ook leiden tot rolconflicten, die maken dat burgemeesters tussen wal en schip dreigen te vallen en klem komen te zitten tussen de verschillende verwachtingen die aan hen gesteld worden. We kunnen ook constateren, dat Nederland tamelijk uniek is met een zo hybride burgemeestersambt. In het volgende hoofdstuk gaan we op zoek naar patronen in het functioneren van burgemeesters en leggen we de basis voor discussies over het ambt.

⁸⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 691, nr. 3, p. 6.

⁸¹ Idem.

7 Hedendaagse patronen in het functioneren van burgemeesters

In dit hoofdstuk bespreken we onze analyse van de staat van het ambt anno 2013 op basis van voorgaande hoofdstukken. Daarbij gaan we in op de centrale ontwikkelingen in het ambt en de vraag wat die voor het ambt en voor de burgemeester betekenen. We doen dat onder andere in termen van de rollen die burgemeesters anno 2013 (kunnen) vervullen in relatie tot politiek en bestuur en in relatie tot de lokale samenleving en het externe veld, en de waarden die daarmee samenhangen. Gebruikmakend van typologieën van burgemeesters die te vinden zijn in de literatuur, creëren we profielen van burgemeesters.

7.1 Plezier en werkdruk

Als we de voorgaande hoofdstukken op ons laten inwerken, dan zien dat we dat het burgemeestersambt volop in beweging is; zowel waar het gaat om de taken als waar het gaat om de aanstellingswijze. Ook de rollen die burgemeester spelen en moeten spelen, zijn zeer divers. Er wordt aan alle kanten aan de burgemeesters getrokken. Enerzijds wordt hij de lokale democratie en politiek ingetrokken, anderzijds moet hij juist onpartijdig, bestuurlijk en apolitek blijven en wordt op die houding zelfs een groter beroep gedaan. Hij moet zowel lokaal als regionaal besturen, zowel vakspecialist als generalist zijn. En de burgemeester blijft voor velen het gezicht van de gemeente, zonder dat hij echt de baas is.

Het burgemeestersambt is nog veelzijdiger geworden dan het al was. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat burgemeesters forse werkweken maken. In hoofdstuk 2 zagen we, dat de burgemeester gemiddeld genomen 57,5 uur per week aan het ambt besteedt. De werkdruk is voor de meeste burgemeesters ook weer niet té hoog, overigens: niet meer dan een vijfde van de burgemeesters voelt een te hoge werkdruk. Evenmin staat het forse aantal werkuren per week de arbeidssatisfactie in de weg: alle burgemeesters geven in de enquête aan plezier te hebben in het werk.

Tabel 51. Ervaren werkdruk en plezier in het werk

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Ik heb plezier in mijn werk.	0	0	39	202	2
	0%	0%	16,0%	83,1%	0,8%
Ik heb last van een te hoge werkdruk.	24	171	42	6	0
	9,9%	70,4%	17,3%	2,5%	0%

Items Vraag 7. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

Het plezier in het werk blijkt voor sommige groepen burgemeesters samen te hangen met ervaring. Burgemeesters met 13 jaar ervaring of meer hebben statistisch significant minder plezier in hun werk dan hun collega's met één jaar of minder ervaring. Gemeentegrootte, leeftijd en politieke achtergrond maken geen verschil.

7.2 Training en intervisie

Gegeven de veelzijdigheid van hun ambt is het voorstelbaar dat burgemeesters behoefte hebben aan training en coaching. Dat vinden burgemeesters zelf, externen vinden dat eveneens. Zo was de focusgroep 'reflecties op het ambt' het erover eens dat het huidige ambt veel van burgemeesters vraagt en hoge eisen stelt aan hun persoonlijke competenties, zoals we dat bijvoorbeeld zagen in hoofdstuk 5 met betrekking tot kennis van bevoegdheden. De deelnemers aan die focusgroep stelden, dat burgemeesters zullen moeten blijven co-evalueren met het ambt, en dat de persoonlijkheid van burgemeesters en hun reflectieve vermogens daarbij doorslaggevend zijn.

Een grote meerderheid van de burgemeesters is van mening dat er voldoende trainingsmogelijkheden zijn: 91,8%. Sommige burgemeesters organiseren daarnaast zelf een klankbord. Dat gebeurt door het organiseren van tegenspraak (89,3% (helemaal) eens)), door middel van collegiale intervisie (86,9% vindt intervisie van grote waarde) en door de commissaris van de Koning als klankbord te beschouwen (voor een kleine 60% belangrijk, voor ruim 35% niet). Tijdens meeloopdagen en interviews wordt er in dat verband door meerdere burgemeesters bijzondere waardering uitgesproken voor het buddysysteem van het NGB. Intervisie is voor burgemeesters dus wel degelijk van waarde (vergelijk Korsten, 2010a, p. 77).

Tabel 52. Ervaringen trainingen en intervisie

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens	Geen mening
Er zijn voor mij als burgemeester te weinig trainings- en coachingsmogelijkheden.	96 39,5%	127 52,3%	14 5,8%	3 1,2%	3 1,2%
Ik organiseer regelmatig mijn eigen tegenspraak.	1 0,4%	21 8,6%	158 65,0%	59 24,3%	4 1,6%
De commissaris van de Koning is voor mij een belangrijk klankbord.	10 4,1%	78 32,1%	111 45,7%	31 12,8%	13 5,3%
Intervisie tussen burgemeesters onderling is voor mij van grote waarde.	4 1,6%	16 6,6%	111 45,7%	100 41,2%	12 4,9%

Items Vraag 7. In hoeverre bent u het eens met deze stellingen?

Als we inzoomen op de verschillende categorieën burgemeesters, dan constateren we dat waarnemend burgemeesters het statistisch significant sterker oneens zijn met de stelling dat er te weinig trainings- en coachingsmogelijkheden zijn dan Kroonbenoemde burgemeesters; de grootte van het effect is klein. Burgemeesters met 13 jaar ervaring of meer hechten minder waarde aan intervisie tussen burgemeesters dan burgemeesters met 2 t/m 6 jaar ervaring. Ook gemeentegrootte is hier van belang: burgemeesters van gemeenten met 100.001-250.000 inwoners zijn het statistisch significant minder eens met de stelling dat intervisie voor hen van grote waarde is dan burgemeesters van gemeenten van de andere groottecategorieën. En ook oudere burgemeesters (61-70 jaar) hechten minder waarde aan intervisie tussen burgemeesters dan hun collega's die tussen de 51 en 60 jaar oud zijn. Eén van de geïnterviewde burgemeesters geeft het belang van intervisie als volgt weer:

Maar ook, ja, intervisie heb ik zelf heel belangrijk gevonden. Ben ik er echt door gegroeid, door met de collega's van andere gemeenten mijn dilemma's en hun dilemma's te kunnen bespreken. Met overigens professionele hulp; onder elkaar wordt het al gauw een gezellig clubje!

(burgemeester)

Een andere burgemeester laat zien hoezeer hij behoefte heeft aan een omgeving die kritisch is en een dergelijke omgeving zelf mede creëert:

Je moet zorgen dat je op scherp blijft staan, als je een beetje indut. Ook als ik mensen aantrek, ik heb niks aan jaknikkers. Ik weet wat ik weet. Als andere mensen dat bevestigen daar word ik niet beter van. Ik wil mensen, ook ambtenaren, jonge mensen om me heen hebben die hartstikke kritisch op me zijn.

(burgemeester)

7.3 Verregaand hybride, maar zijn er patronen?

Als we de voorgaande gegevens in ogenschouw nemen, zien we een hardwerkende functionaris die zich bewust is van de noodzaak kritiek te organiseren en die plezier heeft in het werk. Het burgemeestersambt is een mooi beroep, zo stelt één van de geïnterviewde burgemeesters, maar wel een gekwalificeerd 'mooi':

Je hebt een heel mooi beroep, maar een beroep waar je misschien nog wel meer dan in het verleden elke dag toch weer erover nadenkt hoe je het invult. (...). Je bent voortdurend aan het afwegen: hoe doe ik dat nu? Dat maakt het ook wel boeiend, laat ik het zo zeggen.

(burgemeester)

Iedere burgemeester geeft zo zijn eigen invulling aan het ambt (zie ook Engels, 2003), en dat is ook begrijpelijk. De ene burgemeester is de andere niet: er zijn duidelijke verschillen. Gemeenten stellen verschillende eisen, in de loop van de tijd kan een burgemeester zich anders gaan opstellen, raad en college kunnen de ruimte die de burgemeester krijgt veranderen. Ook de persoonlijke stijl en de persoonlijkheid van de burgemeester zijn van invloed. In de focusgroepen is wel eens gesteld dat het functioneren van de burgemeester afhangt van hetzij de omstandigheden, hetzij van de personen.

[Het burgemeestersambt anno 2013] is volgens mij schaken op veel borden tegelijk. En wat ik wel heel erg vind is, dat je anno 2013 echt wel als burgemeester heel erg zelf je persoonlijke stempel kan drukken op de manier waarop je bestuurt.

(burgemeester)

Als dat zo is, hebben we in Nederland evenveel soorten burgemeesters als er burgemeesters zijn. In de voorgaande hoofdstukken hebben we echter gezien, dat de Nederlandse burgemeesters een nogal homogene groep bestuurders vormen die in hoge mate gelijklopend denken over de waarden die zij in hun functioneren centraal stellen en de rollen die zij belangrijk vinden in hun relaties met de samenleving en met bestuurlijke gremia. We gaan hier op zoek naar de wezenlijke kenmerken, naar de kern van het profiel van de Nederlandse burgemeester.

Dat zoeken van patronen heeft een tweeledig doel: in de eerste plaats is het voor ambtsdragers zelf van belang. Zij moeten immers – zie bovenstaand citaat – invulling geven aan het ambt. Dan kan het behulpzaam zijn te weten welke opties voor de hand liggen en welke keuzes burgemeesters hebben en maken. De patronen die we hieronder formuleren, kunnen behulpzaam zijn bij de reflectie op het eigen functioneren. Zij kunnen ook behulpzaam zijn bij reflecties op het ambt als zodanig – dat is het tweede doel. Voor beleidsmakers is het relevant na te denken over het type burgemeesterschap dat zij willen hebben. Het Nederlandse burgemeesterschap anno 2013 is immers vooral het resultaat van tal van afzonderlijke veranderingen, en amper nog het resultaat van een weloverwogen ontwerp.

In de volgende twee paragrafen gaan we op zoek naar patronen. We beginnen de zoektocht bij typologieën die we in de literatuur aantreffen. Vervolgens formuleren we de patronen die voortvloeien uit dit onderzoek.

7.3.1 Typologieën in de literatuur

In de (internationale) literatuur treffen we vele typologieën aan. Die zijn soms gebaseerd op de aanstellingswijze, soms op de manier van besluitvorming, soms op soorten leiderschapsstijlen; weer andere typologieën proberen deze aspecten te combineren.

Een typering van het burgemeestersambt op basis van aanstellingswijzen is een – ogenschijnlijk – heldere. We komen ruwweg vier soorten aanstellingswijze voor burgemeesters tegen:

- *direct gekozen door de bevolking*, zoals in Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Italië en sommige gemeenten in Engeland;
- *gekozen door de gemeenteraad*; dit model zien we bijvoorbeeld in Frankrijk, Spanje en Denemarken;
- burgemeesters die *benoemd* zijn door een hogere bestuurslaag, zoals in België en Nederland;
- *afwezigheid van het ambt*, zoals in Finland en Zweden.

Het lastige van dit onderscheid is dat het uiteindelijk niet veel zegt over het functioneren van de ambtsdragers (Schaap *et al.*, 2009a; Schaap, Daemen & Ringeling, 2009b; Verheul & Schaap, 2010). Andere factoren dan de aanstellingswijze zijn evenzeer van belang (zoals taken en bevoegdheden, inbedding in de lokale bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen, en persoonlijkheid/charisma). Ook zien we nogal wat verschillen binnen de diverse modellen; alleen al tussen de Belgische en Nederlandse benoemingsprocedures zijn forse verschillen te constateren. En tot slot is een dergelijke indeling voor het beschrijven van het huidige Nederlandse burgemeestersambt niet erg behulpzaam. Zij helpt ons alleen de historische ontwikkelingen in de aanstellingswijze te laten zien: van de voorkeur van Thorbecke voor een raadsbenoemde burgemeester, via de zuivere Kroonbenoeming naar een *de facto* raadsbenoeming (hoe onvolledig ook), met een tijdelijk experiment met kiezersinvloed in de vorm van een raadplegend referendum (zie hoofdstuk 6).

Een tweede typering die we in de literatuur tegenkomen, is gebaseerd op de mate waarin burgemeesters zelf beslissingen kunnen nemen (Mouritzen & Svava, 2002; Bäck, Heinelt & Magnier, 2006). Auteurs gebruiken verschillende termen, maar samengevat gaat het om drie verschillende soorten burgemeesters:

- Een *presidentiële burgemeester* die de lokale bestuurlijke macht is, daartoe kan beschikken over de bestuurlijke bevoegdheden en middelen, en eigenstandig taken uitvoert; de presidentiële burgemeester heeft een aantal 'secondanten' (*in casu* wethouders) die hij – meestal - zelf benoemt. We komen deze burgemeester tegen in bijvoorbeeld de meeste deelstaten in Duitsland, Frankrijk en Spanje (dus zowel bij direct gekozen burgemeesters als bij raadsbenoemde functionarissen).
- Een *collegiale burgemeester* die eveneens bestuurt maar dat in gezamenlijkheid doet; bestuurlijke bevoegdheden en middelen liggen bij een college; de burgemeester is daar lid van en - soms - de leidinggevende. De collegiale burgemeester zien we bijvoorbeeld in Nederland, België en de Duitse deelstaat Hessen (met andere woorden: zowel bij direct gekozen als benoemde burgemeesters).
- Een *ceremoniële burgemeester* die geen bestuurlijke taken heeft en een eventuele rol vervult als ombudsman. Deze burgemeester treffen we vooral aan in Ierland en de meeste gemeenten van Engeland (hier gaat het om burgemeesters die door de gemeenteraad gekozen worden).

Ook deze typologie heeft een beperkt nut voor het beschrijven van het Nederlandse burgemeestersambt. Immers, de lokale executieve macht is in Nederland collegiaal vormgegeven. Toch zien we – daarbinnen - ook wel meer presidentiële en juist meer ceremoniële burgemeesters.

Een derde typologie in de literatuur baseert zich op leiderschapsstijlen van burgemeesters (o.a. John & Cole, 1999). Meestal wordt dan een onderscheid gemaakt tussen 'sterk' en 'zwak' leiderschap (bijv. Bäck *et al.*, 2006; Reynaert, Steyvers, Delwit & Pilet, 2009, p. 12). Die termen slaan overigens niet op de persoon maar op de institutionele verhouding tussen burgemeesters en andere actoren (Copus, 2009). Ze zijn ook niet normatief bedoeld; het gaat om neutrale categorieën.

- *Sterk burgemeesterschap* wordt gekenmerkt door individueel, persoonlijk en richtinggevend leiderschap. Hiervoor is een hoge mate van persoonlijk gezag en controle vereist over (financiële) middelen (Greasley & Stoker, 2008). Het past beter in een dualistisch stelsel dan in een monistisch stelsel (Reynaert *et al.*, 2009, p. 12).
- Bij *zwak burgemeesterschap* hoort verbindend en faciliterend leiderschap. Dit past bij collectieve besluitvorming en een streven naar consensus (zie ook Vogelsang-Coombs, 2007).

Het gaat bij deze karakterisering vooral om institutionele positie en het type leiderschap dat daarin past. Wie een 'zwak' burgemeestersambt bekleedt, kan toch een sterke burgemeester zijn; en omgekeerd.

We hebben dit sterk-zwak continuüm al eens proberen te vertalen naar de Nederlandse situatie en een typologie gemaakt van Nederlandse burgemeesters (Karsten *et al.*, 2010). Daartoe hebben we per context waarin de burgemeester actief is gekeken wat een 'sterke' en 'zwakke' positie betekent: de rol in het bestuur (relatie met de raad en het college), in de gemeente en de gemeenschap, en extern. Maar als we het materiaal in de vorige hoofdstukken bekijken, dan kunnen we ook met deze typologie niet goed uit de voeten. We zien te veel van de afzonderlijke rollen terug bij te veel burgemeesters: er is te weinig onderscheid naar rollen; tegelijkertijd zien we ook een aantal burgemeesters afwijkende rollen spelen.

Anders gezegd: we kunnen spreken van algemene patronen en ontwikkelingen, maar we zien ook accentverschillen en verschillen in de invulling van het ambt. Daarom presenteren we in de volgende paragraaf een nieuwe typologie die vooral gebaseerd is op het materiaal dat we in deze studie verzameld hebben.

7.3.2 Hoofdprofiel van het Nederlandse burgemeesterschap

De hedendaagse burgemeester speelt vele rollen, die op veel verschillende manieren worden benoemd. Geïnspireerd door bestaande inzichten (zie o.a. Sackers, 2010b; Korsten *et al.*, 2012; Karsten *et al.*, 2010) en vooral op basis van het materiaal dat we in dit onderzoek verzameld hebben, zijn we in staat een profiel op te stellen van de Nederlandse burgemeesters anno 2013.

Uit hoofdstuk 3 leren we dat burgemeesters in hun relatie met de samenleving eerst en vooral de rol van burgervader (m/v) belangrijk vinden, en vervolgens die van verbinder en vertegenwoordiger (Tabel 13), en dat de contacten met maatschappelijke partijen vooral bedoeld zijn om inzicht te krijgen wat er speelt en minder om hen te betrekken bij beleidsprocessen (Tabel 10). In hun rol als voorzitter van de gemeenteraad en het college vinden burgemeesters het bewaken van de integriteit het belangrijkste, gevolgd door het voorzitten van de vergaderingen en het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming (zie Tabel 23 respectievelijk Tabel 24). Het hebben van inhoudelijke portefeuilles vinden veel burgemeesters niet van wezenlijk belang (Tabel 30). Als we abstraheren, dringen twee werkwoorden zich op: *waken* en *binden*. In een verbrokkelde werkelijkheid en een vaak middelpuntvliepende politiek zoekt de Nederlandse burgemeester een middelpuntzoekende en unificerende rol.

Op basis hiervan concluderen we dat de onderstaande rollen tot het basisprofiel van de Nederlandse burgemeester behoren. Het zijn rollen die praktisch alle Nederlandse burgemeesters vervullen en die daarom de kern van het ambt anno 2013 behoren.

- a. *Voorzitter* van raad, college en meer – Iedere burgemeester is ‘vaste voorzitter’ van een reeks van formele vergaderingen, die doorgaans op elkaar ingrijpen. Als voorzitter van de raad begeleidt de burgemeester bijvoorbeeld de behandeling van collegevoorstellen waarvan de behandeling ook door hem in banen worden geleid. De burgemeester is de procedurele draaischijf en het centrum van veelsoortige besluitvormingsprocessen, die door hem niet zozeer worden gestuurd (inhoudelijk) als wel worden begeleid (procedureel).
- b. *Verbinder* voorbij de formele besluitvorming – De burgemeester is niet alleen de ‘*linking pin*’ tussen formele vergadercircuits (zie a), hij draagt zijn verbindende rol ook breder uit. Binnen en tussen geledingen van het gemeentebestuur en de samenleving probeert de burgemeester koppelingen te leggen als spreekwoordelijk ‘olieringetje’. Zo suggereert hij A om ook eens met B te praten, X om ook eens naar Y te kijken, enzovoorts. Men spreekt ook wel van het ‘maïzenagehalte’ en de ‘cementfunctie’ van de burgemeester.
- c. *Burgervader* (m/v) van de gemeenschap – De Nederlandse burgemeester is het symbolisch hoofd van de gemeenschap der burgers. Hij is een ceremonieel staatshoofd (of ‘stadshoofd’) op lokaal niveau, en vervult daarbij ook de passende symbolische handelingen. Bij lief en leed in de gemeenschap speelt de burgemeester een ceremoniële, betekenisvolle rol van steun en toeverlaat. Omdat die rol enige gelijkenis vertoont met de rol die het koningschap in Nederland is gaan vervullen, wordt ook wel gesproken van de ‘quasimonarchale’ of ‘majesteitelijke’ rol van de burgemeester; de burgemeester wordt door sommige burgers ook als ‘laatste reddingsboei’ gezien voor kwesties waarvoor ze elders geen gehoor vinden. Een verschil tussen de rol van het staatshoofd en de burgemeester in dergelijke kwesties is dat de burgemeester ook vaderlijk-streng kan optreden richting burgers, namelijk met bestuurlijke sancties en interventies.
- d. *Vaandeldrager* van de gemeente – In deze rol draagt de burgemeester figuurlijk het vaandel van de gemeente. Hij presenteert en representeert – vertolkt en verkoopt – de gemeente ten overstaan van uiteenlopende publieken, binnen- en buitengemeentelijk. Om deze rol in de ‘*public relations*’ te omschrijven worden vaak ook woorden gebruikt als ‘boegbeeld’, ‘gezicht’ en ‘ambassadeur’. Buiten de gemeentegrenzen opereert de burgemeester regelmatig als ‘handelsreiziger’ en behartiger van gemeentelijke belangen in het algemeen.
- e. *Bestuurlijke kwaliteitsbewaker* – In deze rol ziet de burgemeester toe op de kwaliteit van bestuurlijke processen en systemen. Waar andere politiek-bestuurlijke actoren meer gestuurd worden door productiewaarden (slagvaardigheid, probleemoplossing) is de burgemeester veeleer de bewaker van proceswaarden (procedurele rechtvaardigheid, integriteit) en systeemwaarden (*checks and balances*, belangenontstrengeling). Eerder legden we al de link met de klassieke rol van de ‘wachter’, hier opererend in het moderne kader van de democratische rechtstaat.
- f. *Openbare ordebewaker* – De burgemeester bewaakt niet alleen de bestuurlijke orde (zie e), hij handhaaft ook heel nadrukkelijk de openbare orde buiten het gemeentehuis. Als handhaver van *law and order* heeft de burgemeester expliciete magistratelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De burgemeester is het gemeentelijke aanspreekpunt voor zaken die de fysieke veiligheid, de politie, en de brandweer aangaan. Waar andere portefeuilles vooreerst bij de wethouders liggen, liggen deze primair – en deels ook exclusief – bij de burgemeester.

g. *Bestuurder-in-algemene-dienst* – In bijzondere situaties (bij een majeure crisis, een groot evenement, etc.) is de burgemeester regelmatig degene naar wie wordt ‘opgeschaald’; de burgemeester is de ‘troefkaart’ die dan wordt uitgespeeld. In het dagelijks bestuur pikt menig burgemeester als ‘bezemwagen’ ook zaken op die anders blijven liggen.

Niet elke burgemeester vervult al deze rollen even sterk en goed, maar elke burgemeester in Nederland - met uitzondering van de zeer kortstondige - kan op deze rollen worden aangesproken. Bij elkaar genomen vormen bovenstaande rollen het basale functieprofiel van de Nederlandse burgemeester anno 2013. Binnen dit profiel worden verschillende accenten gelegd en aan dit profiel worden soms specifieke elementen toegevoegd (waarover in volgende paragraaf meer), maar in de kern is dit wat het Nederlandse burgemeestersambt omvat. Het is een veelzijdig basisprofiel, maar het ademt ontegenzeggelijk een bepaald ethos. In Figuur 8 geven we dit weer.

Figuur 8. Hoofdpatroon van het Nederlandse burgemeesterschap anno 2013



Het huidige burgemeestersambt is dus verregaand hybride, het is gestoeld op onpartijdigheid en in de kern gericht op waken en binden, op de boel - bestuurlijk en maatschappelijk - bij elkaar houden en brengen. De *waarden* (zie hoofdstuk 2) die we bij de burgemeester aantreffen zijn in beginsel alle waarden van goed bestuur die we eerder onderscheidde, met nadruk op integriteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De zeven hoofdrollen van de burgemeester in dit basisprofiel worden door alle burgemeester vervuld, soms wat sterker, soms wat minder prominent, maar ze zijn altijd te herkennen. Burgemeesters kunnen zelf accenten leggen door de ene rol nadrukkelijker te spelen dan een andere. Zij verschillen van elkaar naar de mate waarin ze accenten leggen *binnen* de beschreven basisset van rollen (a tot en met g). In de Nederlandse situatie is het echter niet tot nauwelijks voor te stellen dat een burgemeester zich duurzaam toelegt op één van deze rollen en alle andere links laat liggen.

Als een burgemeester een accent kiest, dan zullen de andere rollen in het basisprofiel ook wat meer in het teken komen te staan van de geaccentueerde rol. Zo zien we soms burgemeesters die een hoofdaccent leggen bij een nauwe relatie met burgers en de *civil society*; het kan zijn dat zulke *burgervaders* inspringen als er iets bijzonders speelt dat de gemeenschap beroert (*bestuurder-in-algemene-dienst*), dan wel streng correctief optreden als de openbare orde dat vereist (*openbare ordebewaker*). De burgemeester die een sterk accent legt op het bewaken van de openbare orde - ook

wel *'burgersheriff'* genoemd – zal ook in de rol van bestuurlijke kwaliteitsbewaker waarschijnlijk wat strenger zijn. Anderen manifesteren zich eerder als *vaandel dragers* die hun verbindende rol vooral buiten de muren van het gemeentehuis invullen; als er bijzondere omstandigheden zijn waar meer expressieve public relations vereist zijn worden deze burgemeesters geregeld naar voren geschoven.

Het gaat hier ook echt om *accentverschillen* binnen het basisprofiel; immers: alle burgemeester vervullen alle rollen die tot het basisprofiel behoren – en zij moeten dat ook. Het zijn rollen die in wezen zitten ingebakken in het ambt zelf.

7.3.3 Aanvullende profielen van het Nederlandse burgemeesterschap

Met het basisprofiel en de accenten daarbinnen kunnen we nog niet alle burgemeesters karakteriseren: er zijn ook burgemeesters die hiernaast een extra profiel kiezen, of hebben. Zij vervullen rollen naast de zeven uit het basisprofiel. Deze zijn weliswaar niet zo wijd verbreid dat ze bij de basisset horen, maar zij komen wel vaak genoeg voor om ze als afzonderlijke profielen te onderscheiden. Wij benoemen er vier.

De aanvullende profielen vloeien voort uit het empirische deel van het onderzoek; dat wil zeggen: we zijn burgemeesters tegengekomen die, naast het basisprofiel, aanvullende rollen vervullen en daarmee een profiel hebben dat wezenlijk afwijkt van het hoofdprofiel. Die afwijkende profielen hebben we hier onder woorden gebracht. Het gaat dus niet om profielen die theoretisch geconstrueerd zijn en die systematisch gebaseerd zijn op bepaalde waarden, gezagsbronnen of relatieve tijdsbesteding over de diverse taken. Het omgekeerde is het geval: de aanvullende profielen rijzen als het ware op uit het onderzoek en we hebben - achteraf - beredeneerd welke waarden bij de aanvullende profielen zouden passen, omdat een dergelijke koppeling interessant is. Vervolgens hebben we gekeken of koppelingen mogelijk zijn tussen de aanvullende profielen met gezagsbronnen, tijdsbesteding per taak en typen contacten (op basis van de bevindingen uit de enquête en de agenda-analyse).

Zoals eerder al geconstateerd, zijn er weliswaar verschillen tussen burgemeesters als het gaat om de waarden die zij centraal stellen, maar zijn de verschillen statistisch niet significant al naargelang gemeentegrootte, aanstellingswijze, partijpolitieke achtergrond of ervaring. Evenmin is er een statistisch significante samenhang tussen waarden en de rollen die burgemeesters in relatie tot de samenleving het belangrijkste vonden. Anders gezegd: we kunnen wel beredeneren dat de ene waarde beter dan een andere past bij een bepaald aanvullend profiel, maar we kunnen geen samenhang zien met achterliggende factoren. Wel kunnen we een samenhang beredeneren met gezagsbronnen, tijdsbesteding en type contacten. Hoe een burgemeester met een aanvullend profiel er echt uitziet, vergt aanvullend onderzoek.

De vier aanvullende profielen zijn de volgende.

A. *Projecttrekker*

Sommige burgemeesters hebben, of definiëren voor zichzelf, een duidelijke 'klus'. Die klussen kunnen zeer divers zijn: gemeentelijke herindeling, normalisering van de verhoudingen in de gemeenteraad en/of college, of iets anders wat redelijk goed omlijnd en gedefinieerd is (bijvoorbeeld de gemeente rijp maken voor discussies over krimp) en in een overzichtelijk tijdsbestek aan te pakken is. De burgemeester-projecttrekker vervult uiteraard alle rollen uit het basisprofiel, maar houdt zich bovenal bezig met die ene activiteit. In het onderzoek is gebleken dat waarnemend burgemeesters zichzelf dikwijls als projecttrekker positioneren. Daarmee is overigens niet gezegd dat zij de enige projecttrekkers zijn.

Heel vaak is het wel dat iemand van buiten er met een frisse kijk en een onafhankelijke kijk naar kijkt; je hoeft niet zo benauwd te zijn. Ik bedoel, als je er een half jaar moet werken, of een jaar,

ze zullen je waarschijnlijk niet wegsturen. Als je weggaat, die waarnemend burgemeester heeft dan ook zoiets van: dan ben ik weg, punt uit. Afgewerkt. Dus dat frisse, niet gebondene, weten dat het voor een korte tijd is, kan iets openbreken. Soms krijg je een boodschap mee. Maar dat is een veel te groot woord.

(burgemeester, over waarnemers)

In termen van waarden die projecttrekkers centraal stellen, lijkt het logisch eerst en vooral te denken aan doelmatigheid. De projecttrekker wil immers aanpakken en resultaten boeken. De gezagsbronnen die de projecttrekker waarschijnlijk belangrijk zal vinden, hangen af van de specifieke taak die hij zichzelf gesteld heeft. Maar we kunnen ons voorstellen dat ten minste de positie boven de partijen en leiderschapsstijl van belang zullen zijn. Persoonlijk contact kan een rol spelen als de politieke verhoudingen genormaliseerd moeten worden. De tijdsbesteding per taak zal afhangen van de karakteristieken van 'het project'. Uit de enquête kunnen we bijvoorbeeld wel opmaken, dat waarnemend burgemeesters statistisch significant minder uur per week besteden aan 'uitvoering geven aan veiligheidsbeleid, waaronder handhaving van de openbare orde en veiligheid en crisisbeheersing' dan Kroonbenoemde burgemeesters. Uit gesprekken blijkt, dat zij bijvoorbeeld minder vaak deelnemen aan regionaal veiligheidsoverleg. Ook besteden zij statistisch significant minder uur per week aan 'representatie van de gemeente' dan Kroonbenoemde burgemeesters, blijkens de enquête. Ook staan waarnemend burgemeesters iets verder af van de lokale samenleving. We zouden kunnen zeggen: projecttrekkers, zeker als waarnemend burgemeesters, zijn vooral met interne zaken bezig.

B. *Visionair*

De visionair is een burgemeester van de lange adem die een brede vernieuwingsbeweging of paradigmawijziging voorstaat - een nieuwe visie op de gemeente en/of een nieuwe manier van werken. Aan dergelijk 'transformationeel leiderschap' heeft zeker niet elke burgemeester behoefte. En ook al is dat wel het geval, dan krijgt hij daar ook zeker niet altijd de ruimte voor. Maar het komt wel voor. Deze burgemeester zal de discussie over de toekomst entameren en stimuleren en er zelf ook een bijdrage aan leveren.

Nou bijvoorbeeld dat ik heb geïnitieerd, aan de raad heb aangegeven, het is goed dat wij ook een langetermijnvisie neerleggen, stippen op de horizon zetten. En dat ik dat hele proces in gang heb gezet en dat het nu ook vastgesteld is. Waarbij we hebben gekeken naar, wat is het DNA van de gemeente en waar liggen de kansen en waar gaan we ons op richten. (...)Dan is het juist nodig dat er ook een rode draad is, want anders ben je dus alleen maar bezig de hele dag met incidenten. En ergens moet er een rode draad zijn, van daar richten wij ons ook op.

(burgemeester)

De waarden die hier het beste bij passen, zijn responsiviteit en onafhankelijkheid. De visionaire burgemeester zal zich willen openstellen voor wensen en ideeën uit de samenleving: het gaat immers om de toekomst van die samenleving. De andere waarde die bij de visionaire burgemeester past is onafhankelijkheid. De burgemeester zal onafhankelijk van geest en van politieke belangen willen zijn om een bijdrage te kunnen leveren aan het debat over de toekomst. Blijkens de focusgroepen zijn ook de persoonlijkheid van de burgemeester en de invulling die hij aan het ambt geeft van belang. De visionaire burgemeester zal zijn gezag in het bijzonder ontlenen, zo veronderstellen wij, aan deskundigheid en aan overtuigingskracht. Immers, wie een visie wil ontwikkelen zal kennis van zaken moeten hebben en anderen moeten weten te overtuigen. Deskundigheid als gezagsbron zien we meer bij burgemeesters met 2 t/m 6 jaar ervaring en burgemeesters met meer dan 12 jaar ervaring dan bij de anderen. De visionair zal, naar alle waarschijnlijkheid, relatief veel besteden aan functionele contacten met maatschappelijke partijen.

C. Regioburgemeester

Sommige burgemeesters leggen een dermate sterk accent op de regionale overleggen en verantwoordelijkheden, en op de actoren en instellingen die op dit bovengemeentelijke schaalniveau actief zijn, dat ze haast nog meer burgemeester van de regio dan van de eigen gemeente lijken te zijn. Het kan gaan om burgemeesters die de regio als het ware ingetrokken worden (bijvoorbeeld doordat de gemeente deelneemt aan vele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de burgemeester in vele daarvan de vertegenwoordiger is, of doordat de burgemeester veiligheidsregioburgemeester is). Het kan ook gaan om burgemeesters die regionale samenwerking van wezenlijk belang achten voor hun gemeente. Daarnaast kunnen we niet uitsluiten dat het soms gaat om een burgemeester die vindt dat de eigen gemeente een maatje te klein voor hem is.

Laten we allemaal zoveel mogelijk één lijn bewandelen. (...) bijna alle partners waar je mee werkt, zijn regionaal. (...) onze veiligheidspartners, ja de politie is al op eenheidsniveau, in ieder geval op districtenniveau, de brandweer is regionaal geworden; alle zorgpartners zijn bijna regionaal. Nou laten we dan zorgen dat wij, als gemeenten met behoud voor je eigen verantwoordelijkheid als burgemeester en zo, maar wel met een wat voorspelbaar beleid voor die partners daarop reageren. En daar partner in zijn. (...) probeer het wel zoveel mogelijk regionaal met elkaar te doen.

(burgemeester)

Waarden die we bij dit profiel veronderstellen, zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Deze burgemeester zal immers – wil hij succesvol zijn in de regio – niet alleen maar het eigenbelang van de gemeente centraal moeten stellen. Bij de regioburgemeester verwachten we ook dat activiteiten in het kader van intergemeentelijke samenwerking relatief veel tijd in beslag zullen nemen, evenals representatie van de gemeente. Aan dat laatste besteden waarnemend burgemeesters statistisch significant minder uur per week dan Kroonbenoemde burgemeesters. Overigens constateren we in de agenda-analyse op het punt van regionaal overleg aanzienlijke verschillen tussen burgemeesters. Burgemeesters van grotere gemeenten hebben substantieel meer afspraken met buitenlokale actoren, in het bijzonder andere overheden, dan burgemeesters van kleinere gemeenten, behoudens afspraken met intergemeentelijke samenwerkingspartners. Burgemeesters van grotere gemeenten hebben ook vaker de portefeuille regionale samenwerking dan hun collega's van kleinere gemeenten (zie paragraaf 4.2.5). Ook op individueel niveau zien we verschillen.

D. Gemeenschapsman/vrouw

Weer andere burgemeesters richten zich sterk op de binnengemeentelijke sociale verbanden en verenigingen. Het gaat hier om een heel specifieke - amicale, persoonsgerichte, anti-autoritaire - variant van de burgervaderrol die zeker niet door alle burgemeesters wordt gedeeld. Deze burgemeester voelt zich verbonden met de samenleving en gaat daar als het ware in op. In zijn functioneren zal hij steeds het gevoel in en het belang van de samenleving laten doorklinken.

Burgemeesters die komen natuurlijk veel in de stad. En misschien ook wel meer dan wethouders nog. Die zitten toch vaak op hun eigen domein en komen daardoor ook wel op veel plekken, maar de burgemeester heeft een bredere *scope*. (...) En ik denk, dat het meer zo gaat zijn, want alle overheden moeten toch eens even achter de oren krabben wat ze nog kunnen, en dan kom je uiteindelijk ook op de vraag wat zou je eigenlijk nog moeten willen in zo'n nieuwe setting?

(burgemeester)

Er is niet meteen één waarde die met dit profiel verbinden is, maar onpartijdigheid en responsiviteit zullen we bij deze burgemeesters zeker aantreffen: een maatschappelijke rol kan de bestuurder alleen spelen als hij geen partijdig profiel heeft en als hij een luisterend oor heeft. Een koppeling met gezagsbronnen is hier niet eenvoudig, maar het ligt voor de hand dat ‘herkenbaarheid voor partijen in de samenleving’ door deze burgemeester van groot belang geacht wordt. Deze gezagsbron is voor vrouwelijke burgemeesters belangrijker dan voor mannelijke burgemeesters. Wat betreft de relatieve tijdsbesteding per taak en de contacten die de gemeenschapsman/-vrouw onderhoudt, kan het niet anders dan dat deze burgemeester relatief veel tijd besteedt aan contacten met maatschappelijke partijen (lokale organisaties en verenigingen, ondernemers/bedrijven, burgers, en journalisten/media). We zien dit vooral burgemeesters doen met minder dan een jaar ervaring, burgemeesters met 7-13 jaar ervaring en burgemeesters van gemeenten vanaf 20.000 inwoners. Uit de agenda-analyse blijkt dat de beide burgemeesters van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners relatief veel tijd besteden aan maatschappelijke contacten.

In Figuur 9 voegen we de aanvullende profielen toe aan het basisprofiel van de Nederlandse burgemeester.

Figuur 9. Profielen van burgemeesters



In deze figuur brengen we tot uitdrukking dat de Nederlandse burgemeester een breed basispakket aan rollen heeft. Daarbinnen kunnen burgemeesters accenten leggen, maar – het zij herhaald – alle burgemeesters vervullen alle rollen in het basisprofiel. Er zijn variaties, maar die zijn niet meer dan variaties op een thema. Ook laten we hier zien, dat sommige burgemeesters een aanvullend profiel hebben; we hebben vier van dergelijke aanvullende profielen onderscheiden die voortvloeien uit de

empirische bevindingen. Zoals we hiervoor aangaven, is het te vroeg om patronen te vinden dat de aanvullende profielen samenhangen met bepaalde typen burgemeesters (bijvoorbeeld gemeentegrootte, leeftijd, ervaring, etc.).

7.4 Afsluiting

In dit hoofdstuk hebben we gezocht naar typologieën van burgemeesters. De eerste typologie - een indeling in aanstellingswijzen - is voor een beschrijving van het Nederlandse burgemeestersambt alleen relevant voor een bespreking van de historische ontwikkelingen in de aanstellingswijze. De tweede typologie die aan de orde kwam, was gebaseerd op de mate van beslissingsruimte voor burgemeesters; ook deze typologie brengt ons voor Nederland niet veel verder dan de constatering dat de collegiale burgemeester het basismodel is, zij het met trekken van de beide andere typen: presidentieel en ceremonieel. Een derde typologie maakte een onderscheid tussen institutioneel sterke en zwakke burgemeesters. Het Nederlandse burgemeesterschap is te typeren als een zwak burgemeesterschap, en daarmee houdt de beschrijvende waarde van de typologie op: de grote variatie binnen het Nederlandse burgemeesterschap kunnen we er niet mee laten zien.

Bestaande indelingen voldoen dus niet: ze zijn te weinig specifiek om op het Nederlandse burgemeestersambt toe te passen. Daarom hebben we, uitgaande van het materiaal in deze studie, een nieuwe typologie gemaakt. We hebben daartoe een basisprofiel en vier aanvullende profielen onderscheiden. Het basisprofiel is breed en het omvat de zeven rollen die alle burgemeesters vervullen, omdat ze zijn ingebakken in het Nederlandse burgemeestersambt anno 2013: voorzitter, verbinder, burgervader, vaandeldrager, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder-in-algemene-dienst. Binnen dit basisprofiel kan een burgemeester accenten leggen door de nadruk hetzij op de ene dan wel de andere rol te leggen. Naast het basisprofiel hebben we vier profielen onderscheiden van burgemeesters die een aanvullende rol vervullen: projecttrekker, visionair, regioburgemeester, of gemeenschapsman/vrouw.

De profielen in dit hoofdstuk zijn zinvol voor het beschrijven van het ambt en de variatie daarin. Zij kunnen burgemeesters helpen in de reflectie op het ambt en de door henzelf gewenste invulling ervan: welke rol kies je als burgemeester, welk profiel meet je jezelf aan? Die vraag kunnen ook gemeenteraden die zich moeten buigen over een aanbeveling voor een nieuwe burgemeester zich stellen: wat voor soort burgemeester willen wij de komende jaren (zij stellen immers een profiel(!)schets op)? De aandacht hoeft dan misschien niet zo zeer uit te gaan naar het basisprofiel, dat immers de kern betreft van de ambtsuitoefening van alle burgemeesters, maar eerder naar de accenten daarbinnen en naar de aanvullende profielen. Tot slot zijn profielen behulpzaam in het nadenken over de toekomst van het ambt: wat voor soort burgemeester zal de komende jaren noodzakelijk en/of wenselijk zijn? Voor die discussie geven we in de laatste twee hoofdstukken van dit rapport voorzetten.

8 De toekomst van het ambt

De eerste zes hoofdstukken bevatten bestaande inzichten en discussies, recente feitelijke ontwikkelingen en actuele meningen van burgemeesters en van anderen die het ambt goed kennen. Het zevende hoofdstuk abstraheert daarvan; daar wordt het ambt theoretisch geduid, met behulp van typologieën. In dit achtste hoofdstuk gaan we in op de verwachtingen ten aanzien van de toekomst van het ambt wat betreft de taak, positie en aanstellingswijze van de burgemeester. Dat doen we in de eerste plaats door naar de verwachtingen van burgemeesters zelf te kijken, en ook naar maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de burgemeester. In de tweede plaats extrapoleren we bestaande trends: kunnen we verwachten dat bestaande ontwikkelingen zich zullen voortzetten? In de derde plaats zullen we, mede gelet op ontwikkelingen elders, een gefundeerde verwachting formuleren met betrekking tot de toekomst van het ambt.

8.1 Scenario's voor de toekomst

In hoofdstuk 1 werd al geconstateerd dat het Nederlandse burgemeestersambt dynamisch is: de rol van de burgemeester in maatschappij en bestuur ontwikkelt zich door de tijd en ook de functie zelf verandert voortdurend, deels gedreven door politiek-maatschappelijke ontwikkelingen, deels door bewuste keuzes en deels meer autonoom. Zoals elke vorm van leiderschap wordt het burgemeesterschap beïnvloed door maatschappelijke, bestuurlijke en institutionele veranderingen (zie Hernandez, Eberly, Avolio & Johnson, 2011). Dat leidt tot steeds nieuwe verwachtingpatronen ten aanzien van het ambt en de ambtsdragers. Tegelijk zijn de exacte gevolgen van dergelijke externe ontwikkelingen niet zonder meer gegeven en kunnen burgemeesters, en ook anderen, invloed uitoefenen op de ontwikkeling van het ambt door het burgemeesterschap op een bepaalde manier inhoud te geven. Dat zal in de toekomst niet anders zijn dan in het heden en het verleden. De uitdaging voor burgemeesters en voor hun omgeving is om daar op een productieve wijze op in te spelen. In dat licht is het zinvol de toekomst van het burgemeestersambt te verkennen.

We constateerden al dat zich de afgelopen jaren misschien geen ontwikkelingen hebben voorgedaan die acuut aanleiding geven tot wezenlijke verandering van het ambt (zie hoofdstuk 1). We stelden ook dat het burgemeestersambt de afgelopen decennia een grote veerkracht heeft getoond: het heeft zich in hoge mate weten aan te passen aan de veranderende omstandigheden, geholpen door institutionele veranderingen, maar ook door de *coping mechanisms* die burgemeesters zelf hebben ontwikkeld. Tegelijk stelden we vast dat zich een aantal spanningen in het ambt voordoet dat het ambt voor uitdagingen stelt. Richting de toekomst is het ambt niet vrij van risico's, bijvoorbeeld ten aanzien van de houdbaarheid van de positie van de burgemeester boven de partijen in relatie tot politisering en de toegenomen kwetsbaarheid van de burgemeester (Karsten *et al.*, 2013; zie ook Sackers, 2010b). De vraag is daarom gerechtvaardigd of het burgemeestersambt ook in de toekomst in staat zal zijn de vereiste veerkracht te tonen en wat daar voor nodig is.

Het is uiteraard buitengewoon moeilijk die toekomst te voorspellen. We kunnen wel de waarschijnlijkheid van bepaalde ontwikkelingen beter onderbouwen dan die van andere. Van bepaalde maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen kunnen we redelijkerwijs verwachten dat ze zich zullen doorzetten, waar we dat van andere niet, of minder goed kunnen. Bepaalde verwachtingen ten aanzien van de toekomst van het burgemeestersambt zijn daarom op dit moment meer gerechtvaardigd dan andere, wat de toekomst ook uitwijst.

In 2008 verrichtten Cachet, Karsten en Schaap (2009, 2010) een verkenning naar de toekomst van het burgemeestersambt in opdracht van het NGB. Voor dit onderzoek gaan we een dergelijke exercitie niet herhalen. Wel putten we uit de scenario's die zij ontwikkelden. Deze scenario's vormen mogelijke

toekomst van het burgemeestersambt. Scenario's zijn uitdrukkelijk geen toekomstvoorspellingen, maar toekomstbeelden. Ze schetsen hoe de toekomst er uit zou kunnen zien en geven aan onder welke omstandigheden het betreffende toekomstbeeld werkelijkheid zou kunnen worden. De waarschijnlijkheid van elk scenario hangt af van de richting van bestaande en toekomstige maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en van de wijze waarop betrokkenen hierop reageren (zie ook Dammers, 2000).

In het eerste scenario dat in 2008 werd ontwikkeld, veranderde er weinig in het burgemeestersambt. De burgemeester zou vooral een verbinder blijven in een context gekenmerkt door collegiaal bestuur en wederzijdse afhankelijkheid. Hij zou het gezicht blijven van de gemeente zonder een grote beleidsinhoudelijke rol, maar mogelijk met nog enkele nieuwe bestuurlijke bevoegdheden. Gemeenteraad en college, niet de burgemeester, zouden de belangrijkste strategische beslissingen blijven nemen. De *de facto* benoeming door de raad zou blijven bestaan.

In een tweede scenario zou de burgemeester zijn bijzondere positie in bestuur en samenleving in hoge mate verliezen. Hij zou, nog meer dan al het geval was, te maken krijgen met verwachtingspatronen en eisen waar ook andere bestuurders mee te maken hebben. Zijn afhankelijkheid van andere maatschappelijke en politiek-bestuurlijke actoren zou nog verder toenemen. Strategische beslissingen zouden meer en meer in samenspraak met maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven tot stand komen. Binnen het lokaal en intergemeentelijke bestuur zouden wethouders aan kracht winnen en de gemeenteraad zou de burgemeester nog actiever gaan controleren. De burgemeester zou nog steeds eerstverantwoordelijke zijn voor openbare orde en veiligheid, maar terrein verliezen aan een wethouder Veiligheid.

In een derde scenario zou de burgemeester - in antwoord op een roep vanuit de samenleving om sterk, persoonlijk leiderschap - zich ontwikkelen tot een lokale leider. Hij zou een centrale rol krijgen in het nemen van strategische besluiten. Het collegiaal bestuur zou feitelijk worden afgeschaft. De burgemeester zou zijn onafhankelijke positie boven de partijen in hoge mate verliezen en bij de huidige aanstellingswijze zou de legitimatiebasis van de burgemeester een probleem worden.

Vergelijken we de staat van het burgemeestersambt anno 2013 met de situatie in 2008 dan zien we, hoewel een termijn van vijf jaar misschien te kort is, zowel ontwikkelingen die passen in het eerste scenario als ontwikkelingen die passen in het tweede scenario. We zien bijvoorbeeld dat ruimte voor strategische visievorming door burgemeesters nog altijd zeer beperkt is en zelfs verder is afgenomen, zeker buiten de eigen portefeuilles. Op het terrein van openbare orde en veiligheid hebben burgemeesters echter wel degelijk een beleidsinhoudelijke rol. De rol van verbinder is maatschappelijk en politiek-bestuurlijk van groot belang gebleven. We zien ook dat de afhankelijkheid van de burgemeester van het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke alleen maar groter is geworden. We zien echter niet dat het collegiaal bestuur aan kracht verliest in de zin dat wethouders aan kracht winnen ten opzichte van de burgemeester. Het collegiaal bestuur heeft zelfs aan kracht gewonnen in de zin dat burgemeesters in toenemende mate verbreding zoeken binnen het college wat betreft thema's als veiligheid, jeugdzorg en regionalisering. De eigenstandigheid van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid is in institutionele zin wel verder uitgebouwd, maar ook daar zien we in de praktijk verbreding. De afhankelijkheid van de burgemeester van de gemeenteraad is wel verder toegenomen en de gemeenteraad controleert de burgemeester inderdaad actiever. De gemeenteraad stelt zich bijvoorbeeld zelfstandiger op ten aanzien van de herbenoeming – misschien wel meer nog dan ten aanzien van de benoeming. Ook de rol van (sociale) media als verantwoordingsmechanismen is toegenomen, waardoor burgemeesters hun natuurlijk gezag, dat nog altijd bestaat, sneller verliezen.

Ontwikkelingen uit het derde scenario, dat van de lokale leider, zien we niet tot nauwelijks. We constateren wel personalisering van het burgemeestersambt in de zin dat de persoon van de burgemeester en zijn privéleven meer maatschappelijke en politieke aandacht krijgen; maar van

persoonlijke, inhoudelijke sturing door burgemeesters is vrijwel geen sprake, enkele uitzonderingen daargelaten. Burgemeesters zijn anno 2013 eerder begeleider dan leider. Wel hebben burgemeesters, lokaal en nationaal, een signaalfunctie: ze stellen, gevoed door lokale ervaringen, problemen aan de kaak. Het bepleiten van oplossingen is echter niet in de eerste plaats hun terrein, tenzij breed gesteund door raad, college of collega-burgemeesters. Ook wordt aan burgemeesters een rol toegedicht in het begeleiden van grote maatschappelijke veranderingen, zoals de transitie naar de participatiesamenleving, decentralisatie en regionalisering. Voor zover burgemeesters een leiderschapsrol vervullen is die echter vooral proces- en mensgericht. Burgemeesters fungeren als de bewakers van de kwaliteit van de lokale besluit- en beleidsvorming en als hoeders van de integriteit.

8.2 Toekomstverwachtingen en –wensen van burgemeesters

In de enquête is burgemeesters gevraagd hoe zij verwachten dat het burgemeestersambt zich de komende 15 jaar zal ontwikkelen ten aanzien van de rol van de burgemeester in het lokaal bestuur en ten aanzien van de aanstellingswijze. Behalve naar de waarschijnlijkheid is ook gevraagd naar de wenselijkheid van mogelijke ontwikkelingen ten aanzien van de aanstellingswijze en de rol van de burgemeester in het lokaal bestuur. De eerste vraag heeft steeds betrekking op de waarschijnlijkheid van de betreffende ontwikkelingen: hoe aannemelijk is het volgens burgemeesters dat hun ambt zich in een bepaalde richting zal ontwikkelen? De tweede vraag heeft steeds betrekking op hoe burgemeesters ontwikkelingen beoordelen.

8.2.1 Toekomstige rol van de burgemeester in het lokaal bestuur

Wat betreft de rol van de burgemeester hebben we grofweg de hierboven besproken scenario's aangehouden:

Scenario 1: de burgemeester als 'eigenstandig en onpartijdig voorzitter van raad en college'

Scenario 2: de burgemeester als 'eerste wethouder', dat wil zeggen als *primus inter pares* zonder eigenstandige wettelijke taken

Scenario 3: de burgemeester als 'lokaal presidentieel en politiek leider'

In het eerste scenario blijft de burgemeester in hoge mate een bijzondere bestuurder met een eigenstandige positie binnen het lokaal bestuur. In het tweede scenario wordt de positie van de burgemeester in hoge mate vergelijkbaar met die van een wethouder, met dit verschil dat hij als *primus inter pares* voorzitter is van het college; de vergelijking dringt zich op met de premier, de 'eerste minister' onder de ministers. In het derde scenario ontwikkelt de burgemeester zich tot de eerder besproken sterke lokale leider.

Aan deze drie scenario's hebben we echter één scenario toegevoegd, namelijk het scenario dat de burgemeester over 15 jaar overbodig is geworden. Een lokaal bestuursstelsel zonder expliciete burgemeestersfunctie is internationaal gezien geen unicum (zie bijv. Zweden en Finland).

Scenario 4: de burgemeester is overbodig geworden

Dat scenario hebben we toegevoegd in de overtuiging dat aan de vraag welke rol de burgemeester in de toekomst zal hebben de vraag voorafgaat of de burgemeester over 15 jaar een rol heeft. Dit scenario dwingt om na te denken over de toekomstige meerwaarde van het ambt en dient als spiegel voor de stelling, die eerder in dit rapport besproken is, dat aan de functie van burgemeester een grote

maatschappelijke waarde wordt toegekend. In antwoord daarop gaf een overgrote meerderheid van burgemeesters aan, dat dit in hun ervaring zo was.

Waarschijnlijkheid volgens burgemeesters

Burgemeesters zien in overgrote meerderheid hoe dan ook een toekomst voor het burgemeestersambt in het lokaal bestuur. Ruim 90% van de respondenten beschouwt het scenario waarin de burgemeester overbodig is geworden namelijk als het minst waarschijnlijke van de vier onderscheiden scenario's; en geen van de 243 burgemeesters ziet dit als het meest waarschijnlijke scenario.

Het meest waarschijnlijk achten burgemeesters het scenario waarin de burgemeester over 15 jaar eigenstandig en onpartijdig voorzitter is van raad en college. Dat scenario ligt het dichtst bij de huidige rol van de burgemeester, al is die misschien niet op alle vlakken dezelfde. Burgemeesters verwachten dus in dat opzicht een hoge mate van stabiliteit in het ambt.

Tabel 53. Waarschijnlijkheid toekomstige rol van de burgemeester in het lokaal bestuur

	Meest waarschijnlijk	2	3	Minst waarschijnlijk	Gemiddelde plaats
Eigenstandig en onpartijdig voorzitter van raad en college	149 61,3%	49 0,2%	41 16,9%	4 1,6%	1,59
Lokaal presidentieel en politiek leider	71 29,2%	80 2,9%	79 2,5%	13 5,3%	2,14
Eerste wethouder (<i>primus inter pares</i> zonder eigenstandige wettelijke taken)	23 9,5%	105 43,2%	111 45,7%	4 1,6%	2,40
De burgemeester is overbodig geworden	0 0%	7 2,9%	16 6,6%	220 90,5%	3,88

Vraag 16: Ook in de toekomst kan de burgemeester verschillende rollen innemen in het lokaal bestuur. Hieronder staan vier van dergelijke rollen. Kunt u door middel van een rangschikking aangeven hoe waarschijnlijk deze rollen voor burgemeesters naar uw verwachting over 15 jaar zijn? Het gaat daarbij dus om de waarschijnlijkheid: hoe aannemelijk is het volgens u dat de burgemeester deze rol zal vervullen? De rol die over 15 jaar volgens u het meest waarschijnlijk is geeft u het cijfer 1, de rol die daarop volgt het cijfer 2 etc.

Wenselijkheid volgens burgemeesters

Vragen we burgemeesters hoe wenselijk ze elk van de vier scenario's ten aanzien van de rol van de burgemeester vinden, dan zien we vrijwel hetzelfde beeld. Het meest wenselijk vinden de respondenten dat de burgemeester over 15 jaar eigenstandig en onpartijdig voorzitter van raad en college is. Deze wens is behoorlijk sterk, en we zien daarin geen significante verschillen tussen groepen burgemeesters.

Tabel 54. Wenselijkheid toekomstige rol van de burgemeester in het lokaal bestuur

	Meest wenselijk	2	3	Minst wenselijk	Gemiddelde plaats
Eigenstandig en onpartijdig voorzitter van raad en college	197 81,7%	25 10,4%	18 7,5%	1 0,4%	1,26
Lokaal presidentieel en politiek leider	36 14,9%	89 36,9%	106 44,0%	10 4,1%	2,37
Eerste wethouder (<i>primus inter pares</i> zonder eigenstandige wettelijke taken)	8 3,3%	121 50,2%	109 5,2%	3 1,2%	2,45
De burgemeester is overbodig geworden	0 0%	4 1,7%	12 5,0%	225 93,4%	3,92

Vraag 17: Naast de waarschijnlijkheid van verschillende rollen voor burgemeesters in de toekomst is ook de wenselijkheid van belang. Hoe belangrijk zouden deze rollen volgens u over 15 jaar moeten zijn? De rol die volgens u over 15 jaar het meest belangrijk zou moeten zijn geeft u het cijfer 1, de rol die daarop volgt het cijfer 2 etc.

Vergelijking wenselijkheid en waarschijnlijkheid

Vergelijken we de waarschijnlijkheid en wenselijkheid van de vier scenario's volgens burgemeesters, dan zien we vrijwel hetzelfde beeld. Het meest waarschijnlijk en ook het meest wenselijk achten ze dat de burgemeester 'eigenstandig voorzitter van raad en college' blijft; wel is de wenselijkheid voor burgemeesters groter dan de waarschijnlijkheid volgens burgemeesters. Anders gezegd: ze wensen en ze verwachten dit rolpatroon het meest, maar hun hoop is wat sterker dan hun zekerheid.

Kijkend naar de andere mogelijke scenario's zien burgemeesters zichzelf eerder als lokaal presidentieel en politiek leider dan als eerste wethouder opereren, zowel in termen van waarschijnlijkheid als in termen van wenselijkheid.

8.2.2 Toekomstige aanstellingswijze van de burgemeester

Aan de burgemeesters is ook gevraagd hun verwachting te geven over de toekomstige aanstellingswijze. Opnieuw zijn daarbij vier scenario's onderscheiden op een termijn van 15 jaar. In het eerste scenario wordt de burgemeester door de gemeenteraad gekozen, zonder dat de commissaris van de Koning en de Kroon een rol hebben. In het tweede scenario blijft de burgemeester door de Kroon benoemd. In het derde scenario wordt de burgemeester rechtstreeks gekozen door de bevolking. In het vierde scenario wordt de burgemeester gekozen door het college, dat wil zeggen de wethouders. De huidige aanstellingswijze is een hybride vorm van het eerste en tweede model.

Waarschijnlijkheid volgens burgemeesters

Tabel 55 geeft een overzicht van de ervaren waarschijnlijkheid van elk van deze scenario's volgens de respondenten.

Tabel 55. Verwachte toekomstige aanstellingswijze

	Meest waarschijnlijk	2	3	Minst waarschijnlijk	Gemiddelde plaats
Door de gemeenteraad gekozen, zonder rol van de commissaris van de Koning en de Kroon	121 49,8%	102 42,0%	20 8,2%	0 0%	1,58
Door de Kroon benoemd	72 29,6%	59 24,3%	69 28,4%	43 17,7%	2,34
Rechtstreeks gekozen door de bevolking	49 20,2%	73 30,0%	88 36,2%	33 13,6%	2,43
Door het college gekozen	1 0,4%	9 3,7%	66 27,2%	167 68,7%	3,64

Vraag 20. De aanstellingswijze van burgemeesters heeft de afgelopen jaren vaak in de politieke belangstelling gestaan en zal dat wellicht in de toekomst weer staan. Kunt u door middel van een rangschikking aangeven hoe waarschijnlijk onderstaande aanstellingswijzen naar uw verwachting over 15 jaar zijn voor de burgemeester? Het gaat daarbij allereerst om de waarschijnlijkheid: hoe groot acht u de kans dat de burgemeester over 15 jaar op deze manier wordt aangesteld? De aanstellingswijze die over 15 jaar volgens u het meest waarschijnlijk is geeft u het cijfer 1, de aanstellingswijze die volgt geeft u het cijfer 2, enz.

In de ogen van burgemeesters is het meest waarschijnlijke model de door de raad gekozen burgemeester: ruim 90% van de burgemeesters acht dit het meest waarschijnlijke of op één na meest waarschijnlijke scenario. Op afstand volgen de door de Kroon benoemde burgemeester en de rechtstreeks door de

bevolking gekozen burgemeester. Weinigen verwachten een burgemeester die door het college gekozen wordt.

Wenselijkheid volgens burgemeesters

Ook is burgemeesters gevraagd hoe zij de wenselijkheid van de verschillende aanstellingswijzen beoordelen. Tabel 56 geeft een overzicht van de resultaten.

Tabel 56. Wenselijkheid toekomstige aanstellingswijzen volgens burgemeesters

	Meest gewenst	2	3	Minst gewenst	Gemiddelde plaats
Door de Kroon benoemd	159 65,4%	37 15,2%	29 11,9%	18 7,4%	1,61
Door de gemeenteraad gekozen, zonder rol van de commissaris van de Koning en de Kroon	49 20,2%	150 61,7%	43 17,7%	1 0,4%	1,98
Rechtstreeks gekozen door de bevolking	35 14,4%	45 18,5%	115 47,3%	48 19,8%	2,72
Door het college gekozen	0 0%	11 4,5%	56 23,0%	176 72,4%	3,68

Vraag 21. Naast de waarschijnlijkheid van verschillende aanstellingswijzen voor burgemeesters in de toekomst is ook de wenselijkheid van belang. Hoe zou de burgemeester volgens u over 15 jaar aangesteld moeten worden? De aanstellingswijze die uw grootste voorkeur heeft geeft u het cijfer 1, de aanstellingswijze die daarop volgt het cijfer 2 etc.

Hier zien we dat de meeste burgemeesters een Kroonbenoeming prefereren, op kleine afstand gevolgd door een door de raad gekozen burgemeester; de verschillen zijn klein. Er zijn geen statistisch significante verschillen naar gemeentegrootte en ervaring. De leeftijd maakt wel verschil - hoe jonger de burgemeester hoe wenselijker de door de Kroon benoemde burgemeester – maar het gaat hier niet om een statistisch significante verschil. De partijpolitieke achtergrond levert meer verschillen op. Burgemeesters van SGP zijn het meest voor een door de Kroon benoemde burgemeester, burgemeesters van D66 het minst. Burgemeesters van GroenLinks zetten de gekozen burgemeester als wenselijk model het vaakst op de laatste plaats, burgemeesters van D66 en lokale/regionale partijen zijn het positiefst over dit model. Toch is er uiteindelijk maar één verschil statistisch significant: burgemeesters met een PvdA-achtergrond vinden Kroonbenoeming minder wenselijk dan burgemeesters van CDA- en VVD-huize.

Ook tijdens de focusgroep over de toekomst van het ambt bleken de meningen verdeeld. Volgens een aantal deelnemers zou een raadsbenoemde burgemeester de maatschappelijke interesse in de politiek kunnen vergroten, terwijl andere deelnemers zich afvragen of er behoefte is aan de verdere stelselwijzigingen die verkiezing door de raad met zich zou brengen. De door één van de deelnemers ingebrachte overtuiging dat ook een door de raad gekozen burgemeester boven de partijen kan staan, vindt lang niet bij iedereen weerklank.

Vergelijking wenselijkheid en waarschijnlijkheid

Vergelijken we de wenselijkheid en waarschijnlijkheid van de verschillende aanstellingswijzen, dan staat de door de Kroon benoemde burgemeester qua wenselijkheid op één bij de burgemeesters, en qua waarschijnlijkheid op twee. De afstand daartussen is aanzienlijk. Het meest waarschijnlijk vinden ze op termijn de ‘door de gemeenteraad gekozen burgemeester, zonder rol van de commissaris van de Koning en de Kroon’. Dit model gaat een stevige stap verder op het pad dat reeds is ingeslagen met de huidige aanbeveling door de gemeenteraad.

8.2.3 Behoudende burgemeesters

Vergelijken we de toekomstverwachtingen en -wensen onder burgemeesters met de huidige situatie, dan is sprake van een zeker conservatisme, in de zin van een neiging tot behoud van de status quo. Burgemeesters zouden het liefst hun eigenstandige en onpartijdige rol als voorzitter van raad en college behouden. Ook zouden zij graag de Kroonbenoeming in stand houden. Blijkens de focusgroepen betekent dat overigens niet dat burgemeesters de Kroon weer een doorslaggevende stem zouden willen geven in de benoeming ten koste van de huidige rol van de gemeenteraad. Ze zouden liever de bestaande, hybride aanstellingswijze handhaven.

In het geval van de toekomstige rol van de burgemeester in het lokaal bestuur is er sprake van overeenstemming tussen de verwachtingen van burgemeesters en hun wensen. In het geval van de toekomstige aanstellingswijze is die overeenstemming er minder: burgemeesters willen primair iets anders (Kroonbenoeming) dan zij in eerste instantie verwachten dat zal gebeuren (verkiezing door de gemeenteraad zonder tussenkomst van commissaris van de Koning en Kroon).

De verleiding is groot om op het voorgaande te reageren in de trant van: 'Als je aan de kalkoen vraagt wat er moet gebeuren met kerst, dan weet je wat je krijgt'. En het valt inderdaad op: de Nederlandse burgemeester wil, gemiddeld genomen, de Nederlandse burgemeester zoveel mogelijk in stand houden. Dit kan ingegeven zijn door ten minste drie zaken: de eigen normatieve overtuiging, eigenbelang en/of door de overtuiging dat het huidige model in den brede grote verdiensten heeft. Waar de eerste twee drijfveren niet kunnen worden uitgesloten - burgemeesters zijn ook maar mensen - is de derde drijfveer duidelijk ook aanwezig, zo blijkt uit de focusgroepen.

8.2.4 Samenspel tussen rol, rolopvatting en aanstellingswijze

Men kan het vraagstuk van de aanstellingswijze normatief benaderen, met sterke nadruk op de wenselijkheid van de verschillende alternatieven; in het politieke debat heeft deze benaderingswijze een voor de hand liggende plek. In deze empirische analyse kijken we meer naar de mate van samenhang tussen de mogelijke aanstellingswijzen, rollen en rolopvattingen van burgemeesters, vanuit de idee dat de ene aanstellingwijze beter 'past' bij bepaalde rollen en rolopvattingen van de burgemeester dan de andere.

Zo zouden we een logische samenhang kunnen veronderstellen tussen elk van de onderscheiden scenario's ten aanzien van de rol van de burgemeester en die ten aanzien van de aanstellingswijze. Het is aannemelijk dat een door de Kroon benoemde burgemeester beter past bij de eigenstandige en onafhankelijke burgemeester dan de andere aanstellingswijzen, en dat een door de gemeenteraad gekozen burgemeester beter past bij de 'eerste wethouder' (naar analogie van de 'eerste minister'). En zo zou een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester beter kunnen passen bij de rol van lokaal presidentieel leider.

In ieder geval is een statistische samenhang te constateren in de rolopvatting van burgemeesters en hun houding ten aanzien van de wenselijkheid van de verschillende aanstellingswijzen (zie vragen 18 en 21). Zo vinden burgemeesters die de rol 'visieontwikkelaar' in relatie tot de samenleving het belangrijkste vinden, de aanstellingswijze 'door het college gekozen' statistisch significant wenselijker dan burgemeesters die de rol 'vertegenwoordiger/gezicht van de gemeente' in relatie tot de samenleving het belangrijkste vinden. De door het college gekozen burgemeester is nauwer betrokken bij de beleidsvorming door het college en kan daardoor minder makkelijk het symbool van de gemeente als geheel zijn, zo lijkt het.

Verder vinden burgemeesters die de rol 'handhaver' in relatie tot de samenleving het belangrijkste vinden, de aanstellingswijze 'Door de gemeenteraad gekozen, zonder rol van de commissaris

van en de Kroon' statistisch significant minder wenselijk dan de burgemeesters die de rol 'visieontwikkelaar' of 'verbinder' in relatie tot de samenleving het belangrijkste vinden. Handhavers staan kwetsbaarder ten opzichte van de gemeenteraad dan verbinders en visieontwikkelaars, zo lijkt het.

In de derde plaats vinden burgemeesters die de aanstellingswijze 'rechtstreeks gekozen door de bevolking' het meest wenselijk vinden, de rol 'verbinder' in relatie tot de samenleving minder belangrijk dan burgemeesters die de aanstellingswijze 'door de gemeenteraad gekozen' of 'door de Kroon benoemd' het meest wenselijk vonden. Zij lijken het minder aannemelijk te vinden dat een rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester een verbindende rol kan spelen.

Kijken we vanuit dit perspectief naar de voorgaande antwoorden van burgemeesters, dan blijkt dat er voor hen een grote uitdaging ligt in het behouden van hun eigenstandigheid en onpartijdigheid in een omgeving die zich ontwikkelt richting een door de raad gekozen burgemeester. Hier is sprake van een spanning tussen wat burgemeesters wensen en wat zij verwachten, of zal die spanning de komende jaren naar verwachting ontstaan.

8.3 Betekenis voor het ambt

8.3.1 Borging positie boven de partijen

En juist op het laatstgenoemde punt bestaan er onder burgemeesters nu al grote zorgen: de eigenstandigheid en onpartijdigheid van burgemeesters wordt in hun ervaring bedreigd door een toenemende afhankelijkheid van de raad en een grotere kwetsbaarheid.

De 'positie boven de partijen' is anno 2013 nog altijd de belangrijkste kracht van het burgemeestersambt. Die positie is voor burgemeesters met afstand de belangrijkste gezagsbron. De burgemeester wordt vanuit die rol aangeduid als verbinder, als kristallisatiepunt, als rustpunt en als laatste beroepsinstantie. Politiek, maar zeker ook maatschappelijk, is daar in een veranderende samenleving ook behoefte aan. En hoewel ze vaak gebezigd worden rond het burgemeestersambt geven de termen als 'ombudsman' of 'mediator', veel minder goed uitdrukking aan die rol van de burgemeester.

Burgemeesters treden buitengewoon voorzichtig op als het gaat om inhoudelijke visievorming en zelfs ten aanzien van de eenheid van beleid. Toch is de burgemeester anno 2013 geen 'niet-willende institutie'. Burgemeesters staan namelijk wel uitdrukkelijk voor een aantal centrale democratische en rechtsstatelijke waarden, zoals integriteit. Ook komen partijpolitieke waarden voor de meeste burgemeesters tot uitdrukking in hun ambt. Evengoed geven veel burgemeesters aan dat zij een bepaalde visie op de rol van het openbaar bestuur en op de ontwikkeling van hun gemeente voorstaan en dat ze daarin optreden als 'begeleiders' en inspiratoren. Verder krijgt de burgemeester ook steeds meer bestuurlijke bevoegdheden, waaraan hij ook geacht wordt inhoud te geven. Een strikt neutrale actor is de burgemeester dus niet, hoewel ook die term regelmatig valt. Wel neemt de burgemeester idealiter een zo onafhankelijk mogelijke rol aan en ontleent de burgemeester veel gezag aan zijn eigenstandigheid.

Onder burgemeesters zijn er vanuit dat perspectief grote zorgen over de toekomstige houdbaarheid van hun positie boven de partijen. De belangrijkste factoren daarin zijn de toegenomen kwetsbaarheid van de burgemeesterspositie en de politisering van de burgemeestersfunctie, die het gevolg zijn van de toegenomen invloed van de raad op de aanstellingswijze en van de toename in bevoegdheden, maar ook van polarisatie en politisering in de samenleving.

Er bestaat daarom onder burgemeesters een behoefte aan verdere borging van hun onafhankelijkheid. Die borging wordt door burgemeesters op heel verschillende plaatsen gezocht: de ene burgemeester zoekt deze in een bredere legitimatiebasis, wat overigens niet per definitie een voorkeur voor een direct gekozen burgemeester inhoudt, de ander zoekt die borging in de rol van de commissaris van de Koning of de minister. Een aantal andere, in de focusgroepen besproken, mogelijkheden om de

positie van de burgemeester beter te borgen heeft betrekking op de zittingsduur. Zo wordt de mogelijkheid geopperd om de zittingsduur te beperken tot een maximum van twee periodes of zelfs één periode van zes jaar, wat mogelijk de politieke volatiliteit die met de herbenoeming gepaard gaat weg zou nemen. Een andere mogelijkheid die naar voren wordt gebracht, is benoeming voor onbepaalde tijd, waarbij het aan de gemeenteraad is te bepalen wanneer hij toe is aan een nieuwe burgemeester. Weer anderen pleiten voor het drastisch terugbrengen van de bestuurlijke taken van de burgemeester, omdat die de burgemeester, zo blijkt empirisch, 'de politiek intrekken'.

8.3.2 Vinden van en omgaan met verbreding

Een tweede uitdaging waar burgemeesters zich anno 2013 uitdrukkelijk voor gesteld zien, is de grotere afhankelijkheid van maatschappelijke en bestuurlijke partners, die ook opgeld doet op de beleidsterreinen waarvoor de burgemeester traditioneel zelfstandig verantwoordelijk is. Mede vanwege die afhankelijkheid neemt het belang van bestuurlijk en politiek draagvlak voor burgemeesters toe. Ze zoeken daarom verbreding in de zin dat ze andere partijen betrekken bij de beslissingen die ze nemen. Er zijn burgemeesters die, ook op het veiligheidsterrein, "niets buiten het college om" doen⁸². Het is te verwachten dat het belang van die verbreding binnen het college de komende jaren zal toenemen, bijvoorbeeld als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg, die het belang van integrale afweging op het raakvlak van veiligheid en zorg zal doen toenemen. Het valt te verwachten dat ook het belang van het collegiaal bestuur als gevolg daarvan toeneemt.

We zien ook pogingen van burgemeesters om de gemeenteraad nauwer te betrekken bij hun beslissingen, bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van bestuurlijke bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid, waar de raad soms steevast achter gesloten deuren wordt geïnformeerd, of om intergemeentelijke samenwerking. Het op die manier 'meenemen' van de gemeenteraad moet de burgemeester minder kwetsbaar maken wanneer hij na afwikkeling van de kwestie verantwoording moet afleggen aan diezelfde gemeenteraad.

Veel bij dit onderzoek betrokken burgemeesters en andere politiek-bestuurlijke actoren vragen zich ook in meer algemene zin af of de beoordeling van het optreden van burgemeesters niet verbreed zou moeten worden. Eén van de geopperde mogelijkheden vindt brede weerklank, namelijk het streven naar verbreding van de voeding van een vertrouwenscommissie bij benoeming en zeker ook bij herbenoeming van de burgemeester. Wethouders, maar ook andere politiek-bestuurlijke actoren uit de omgeving van de burgemeester, zoals de gemeentesecretaris en de officier van justitie, zouden input aan de vertrouwenscommissie moeten kunnen leveren. Ook de mogelijkheid om vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld te betrekken wordt genoemd. Sommige burgemeesters beschouwen dat laatste uitdrukkelijk als een kans, terwijl andere burgemeesters menen dat dit juist zou bijdragen aan hun kwetsbaarheid.⁸³ Tegelijkertijd wordt het hoofdschap van de gemeenteraad als het gaat om de beoordeling van de burgemeester niet ter discussie gesteld. Het is daarom de vraag of dergelijke praktijken, voor zover de wet er inmiddels ruimte voor biedt en ze nog niet bestaan, verder zouden moeten worden geïnstitutionaliseerd.

Tegelijk wordt meermaals de spanning tussen voornoemde ontwikkelingen en de eigenstandigheid van de burgemeester aan de orde gesteld. Verbreding van de betrokkenheid maakt dat burgemeesters alleen maar meer te maken krijgen met verschillende eisen en verwachtingspatronen (zie ook Greasley & Stoker, 2008). We zien dat de verbreding die burgemeesters zoeken daarom in hoge mate het karakter heeft van één van de kenmerkende rollen van de burgemeester, namelijk het begeleiden en faciliteren van besluitvorming door anderen, in plaats van dat burgemeesters beleidsinhoudelijk sturing

⁸² In de marge van de NGB Actuele Tafel 'Nationale politie en de burgemeester' (Leusden, 30-10-2013)

⁸³ In de marge van de NGB Actuele Tafel 'Nationale politie en de burgemeester' (Leusden, 30-10-2013).

geven aan het collegebeleid. In die rol behouden ze, als procesbewakers en *meta-governors*, een belangrijk deel van hun eigenstandigheid.

In alle praktijken wordt het belang van de (jaarlijkse) functionerings- of evaluatiegesprekken benadrukt. De praktijk beantwoordt daar inmiddels in hoge mate aan. Een burgemeester zou de drempel voor kritiek zo laag mogelijk moeten maken om ook echt te kunnen leren hoe de raad en anderen zijn functioneren beoordelen, en raden zouden getraind moeten worden in het voeren van goede functioneringsgesprekken. De deelnemers aan de focusgroep met politiek-bestuurlijke actoren suggereren de betreffende raad(scommissie) beter te equiperen bij het voeren van functioneringsgesprekken. De commissaris van de Koning zou de raad bijvoorbeeld zo nodig extra ondersteuning kunnen bieden. Tegelijk wordt ook vastgesteld dat de herbenoeming meer en meer een 'open kwestie' is geworden.

8.3.3 Ontwikkelen van eigentijds leiderschap en nieuwe vormen van gezag

Een derde uitdaging waar burgemeesters voor staan is om te beantwoorden aan de maatschappelijke roep om moedig, krachtig en overtuigend leiderschap. Het lastige is dat leiderschap in het geval van de burgemeester, uitgaande van de staat van het ambt anno 2013, geen sterk leiderschap kan zijn, in de zin van doorslaggevende visievorming en politieke besluitvorming. Dat type leiderschap staat haaks op aspecten die tot de kern van het burgemeestersambt worden gerekend, namelijk onpartijdig en apolitek opereren. Burgemeesters zullen, binnen het huidige stelsel althans, dus op een andere manier moeten beantwoorden aan de roep om leiderschap.

Eén van de mogelijkheden daartoe lijkt het morele leiderschap te zijn. Hoewel de rol van 'moreel leider' voor burgemeesters niet bijzonder hoog scoort, zien zij voor zichzelf wel bij uitstek een rol weggelegd in het bewaken van de bestuurlijke integriteit en het waken over de kwaliteit van de lokale besluitvorming.

Daarnaast ligt er ruimte voor transformationeel leiderschap door burgemeesters, in de zin van het begeleiden van grote maatschappelijke en bestuurlijke transitie op het gemeente- en gemeenschapsbrede vlak, zoals de overgang naar de participatiesamenleving, de decentralisaties in het sociale domein en de regionalisering.

Met de behoefte aan eigentijds leiderschap groeit de behoefte aan nieuwe vormen van gezag. Blijkens de enquête gaat het dan, naast gezag dat een burgemeester ontleent aan zijn positie boven de partijen, vooral om gezag dat ontspringt aan persoonsgebonden gezagsbronnen, waaronder herkenbaarheid, ofwel publieke erkenning op grond van identificatie, persoonlijk contact, persoonlijkheid en leiderschapsstijl. De persoon van de burgemeester en de manier waarop hij persoonlijk inhoud geeft aan zijn ambt, worden een belangrijk onderdeel van hoe hij gezag ontwikkelt en behoudt, zeker in een context van mediatisering. Daarmee hangt wel een risico samen op verder toenemend geweld, al dan niet verbaal, omdat burgemeesters in hoge mate persoonlijk met hun beslissingen en handelingen zullen worden geïdentificeerd.

8.3.4 Borgen aantrekkelijkheid van het ambt

'Agressie en geweld' is één van de factoren die een risico vormen voor de aantrekkelijkheid van het burgemeestersambt, en zo zijn er meer. Hoewel een aantal burgemeesters zich verzet tegen 'problematisering' van het ambt en veel burgemeesters het nog altijd een prachtbaan vinden, zijn er wel onderhuidse zorgen over de aantrekkelijkheid van het ambt. Een aantal van deze zorgen heeft betrekking op de rechtspositie, waaronder ook zaken als woonlasten worden geschaard (zie ook hoofdstuk 5). Een

ander deel heeft betrekking op de sterk toegenomen kwetsbaarheid van de burgemeester in politiek-bestuurlijke zin.

De gangbare verdedigingslijn in reactie op deze zorgen is dat burgemeesters mans en vrouws genoeg zijn om de verschillende uitdagingen waarvoor zij staan het hoofd te bieden. Hoewel er duidelijk steeds hogere eisen aan burgemeesters worden gesteld, zijn er geen massieve aanwijzingen dat er zich op dat punt grote problemen voordoen. Professionalisering blijft echter van onverminderd belang, omdat ontwikkelingen, zoals mediatisering en de veranderende gezagsverhouding tussen overheid en burgers, nieuwe competenties vragen van burgemeesters en ook bestaande competenties moeten worden doorontwikkeld, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en veiligheid. Genoemde ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op de aantrekkelijkheid van het ambt, bijvoorbeeld voor zij-instromers. Burgemeesters die de uitdagingen van het ambt willen aangaan, zullen gepokt en gemazeld moeten zijn in het openbaar bestuur, en een hoge 'sneuelbereidheid' moeten hebben.

9 De Nederlandse burgemeester in beeld: centrale bevindingen en conclusies

In het begin van dit rapport stelden we vast dat het Nederlandse burgemeestersambt de laatste decennia wezenlijk is veranderd en dat een herijking van het ambt in het licht van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en lopende discussies over het ambt en zijn toekomst niet zou misstaan, maar dat het tegelijk ontbreekt aan de feitenkennis over het ambt die daarvoor nodig is. Bestaande studies geven al wel waardevol zicht op deelaspecten van het functioneren van de Nederlandse burgemeester, maar geen overkoepelend inzicht in de staat van het ambt anno 2013 op basis van empirisch onderzoek. En dat terwijl inzicht in de ontwikkeling van het vak en de positie van de burgemeester, zowel in de formele zin als in de beleving van burgemeesters zelf, als een voorwaarde wordt beschouwd voor visieontwikkeling op het ambt. Daarom onderzochten we in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Veiligheid en Justitie de Nederlandse burgemeester en de staat van het burgemeestersambt anno 2013. De leidende vraag was daarbij:

Hoe is het burgemeestersambt anno 2013 eruit komen te zien?

Deze leidende vraag is bewust dubbelzijdig: we kijken naar het bewegend beeld van de ontwikkeling van het Nederlandse burgemeestersambt en maken ook een *still* van het burgemeestersambt anno 2013. In dit hoofdstuk geven we, op basis van de acht voorgaande hoofdstukken, antwoord op de leidende vraag. Aan dat antwoord ligt uitgebreid empirisch onderzoek ten grondslag bestaande uit een literatuurverkenning, een enquête onder alle burgemeesters, interviews, focusgroepen, een agenda-analyse en participerende observatie. Hieronder doen we verslag van de verschillende deelonderzoeken aan de hand van de vijf ten behoeve van dit onderzoek geformuleerde deelvragen. Die zijn:

1. *Hoe heeft het burgemeestersambt zich vanaf 2002 (d.w.z. de dualisering) ontwikkeld?*
2. *Wat zijn kerncijfers over het burgemeesterscorps en het burgemeestersambt?*
3. *Hoe richt de burgemeester anno 2013 de functie in?*
4. *Hoe beoordeelt de burgemeester anno 2013 de functie?*
5. *Welke typen burgemeesters zijn op basis van voorgaande deelvragen globaal te onderscheiden, en wat zijn de belangrijkste onderscheidende kenmerken van deze typen?*

Detailantwoorden op deze vragen zijn te vinden in de voorgaande hoofdstukken; in dit afsluitende hoofdstuk vatten we de antwoorden meer abstraherend samen, en leggen we waar mogelijk koppelingen met algemene concepten en debatten. De beantwoording van de deelvragen volgt niet precies de volgorde van de deelvragen zoals hierboven weergegeven. Het doel hiervan is de leesbaarheid van de conclusies te vergroten. Eerst zetten we in antwoord op deelvraag 2 de belangrijkste gegevens over het burgemeesterscorps en het burgemeestersambt op een rij (paragraaf 9.1). Vervolgens bespreken we de ontwikkeling van het ambt sinds 2002 (deelvraag 1, paragraaf 9.2). Paragraaf 9.3 gaat in op de belangrijkste conclusies ten aanzien van de manier waarop burgemeesters anno 2013 hun functie inrichten (deelvraag 3) en op de verschillende typen burgemeesters die we onderscheiden (deelvraag 5). In paragraaf 9.4 beantwoorden we deelvraag 4; we bespreken daar het oordeel van de burgemeesters over hun functie anno 2013. Op basis van de eerdere paragrafen vatten we in paragraaf 9.5 de belangrijkste krachtlijnen en kwetsbaarheden in het burgemeestersambt anno 2013 samen, zoals die uit het onderzoek naar voren komen. We sluiten af met een blik vooruit op de toekomst van het ambt (paragraaf 9.6). Per paragraaf geven we de belangrijkste tussenconclusies weer.

9.1 Kerncijfers over het burgemeesterscorps en het burgemeestersambt

In antwoord op deelvraag 2 geven we hier de beschikbare kerncijfers over het burgemeesterscorps en het burgemeestersambt verkort weer. Meer gedetailleerde gegevens en gegevens over de historische ontwikkeling zijn te vinden in het intermezzo.

9.1.1 Kerncijfers over het corps: een homogene groep

Hoewel al eerder is opgemerkt dat 'de' Nederlandse burgemeester niet bestaat (Engels, 2003, p. 4), is het burgemeesterscorps in veel opzichten een homogene groep. Hadden we een foto gemaakt van de 405 burgemeesters die Nederland in 2013 kende, dan zou meteen opvallen dat een ruime meerderheid man is (79% om precies te zijn); de overgrote meerderheid is van autochtone komaf (93% - 2012). Ook wat betreft andere demografische kenmerken is het burgemeesterscorps relatief homogeen. De gemiddelde leeftijd van burgemeesters is 57 jaar en stijgende, waarmee we van een seniore beroepsgroep kunnen spreken. Bijna 85% van de burgemeesters is hoogopgeleid; een kleine meerderheid heeft een academische titel.

Ook hebben burgemeesters een sterk vergelijkbare politiek-bestuurlijke achtergrond. Een ruime meerderheid van 62% van de burgemeesters heeft een arbeidsverleden bij rijksoverheid, provincie, gemeente, samenwerkingsverband, of semioverheid. Veel burgemeesters zijn oud-wethouders. Functies buiten de publieke sector komen weinig voor. Het percentage waarnemers is voordurend aan verandering onderhevig, maar ligt al een aantal jaar rond de 17%. Vrijwel allemaal zijn burgemeesters lid van een politieke partij, 85% van hen is lid van één van de drie gevestigde landelijke coalitiepartijen CDA, VVD of PvdA. De paar partijloze burgemeesters zijn de uitzondering die de regel bevestigen. Verder komen de meeste burgemeesters van buiten de gemeente (Van Bennekom, 2010).

Het burgemeesterscorps vormt in demografisch opzicht dus geen afspiegeling van de Nederlandse samenleving. Daarmee is niet gezegd dat dit per se wenselijk is. Tegelijk blijken eerdere initiatieven om bijvoorbeeld meer vrouwelijke burgemeesters te krijgen geen effect te sorteren (Bouwman, 2010). De beperkte verscheidenheid binnen het burgemeesterscorps maakt bovendien dat het voor bepaalde delen van de bevolking niet gemakkelijk is zich met de burgemeester te identificeren. Dat geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het opleidingsniveau: met hun relatief hoge opleiding maken burgemeesters, net als veel andere bestuurders en politici op het pluche van het openbaar bestuur, deel uit van de diplomademocratie (zie Bovens & Wille, 2011). Dat gegeven betekent, dat burgemeesters doorlopend moeten investeren in hun herkenbaarheid voor uiteenlopende groepen in de samenleving, bijvoorbeeld ook om verschillen in leeftijd en etniciteit te overbruggen. Die herkenbaarheid is voor burgemeesters een centrale gezagsbron (zie paragraaf 3.2.3). Burgemeesters werken hier onder andere aan door 'aanwezig' te zijn in de samenleving, intensief contact te onderhouden met de gemeenschap en hun aanspreekbaarheid te waarborgen.

Het homogene karakter van het burgemeesterscorps zien we overigens ook terug in de opvattingen van burgemeesters. Ondanks verschillen tussen burgemeesters in termen van geslacht, gemeentegrootte en partijpolitieke achtergrond constateren we weinig significante verschillen tussen groepen burgemeesters wat betreft hun rolopvattingen ten aanzien van de samenleving, de waarden die zij de belangrijkste vinden en de verwachtingen en wensen die zij hebben als het gaat om de toekomst van hun ambt.

9.1.2 Kerncijfers over het ambt: burgemeester onder druk

De kerncijfers die beschikbaar zijn over het burgemeestersambt wijzen erop dat het ambt in sommige opzichten onder druk staat. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de hoeveelheid agressie en geweld waarmee burgemeesters te maken hebben (zie het intermezzo) en het feit dat daarin een toename zichtbaar is. Onder burgemeesters bestaan hierover zorgen.

Ook politiek-bestuurlijk neemt de druk op het burgemeestersambt toe, al moet die druk natuurlijk vanuit een ander perspectief beoordeeld worden dan de agressie tegen burgemeesters. De gemiddelde zittingsduur van burgemeesters in één gemeente (5,5 jaar) en de gemiddelde zittingsduur als burgemeester in meerdere gemeenten zijn de laatste jaren verder afgenomen. Dat is mede het gevolg van het feit dat het aantal gedwongen vertrokken en vrijwillig vertrokken burgemeesters toeneemt. Deze grotere politiek-bestuurlijke kwetsbaarheid maakt het voor burgemeesters lastiger de langetermijnstrategie van de gemeente te bewaken. Vergeleken met de burgemeesters van vroeger kunnen de burgemeesters van nu minder zorgeloos uitgaan van een lange loopbaan als burgemeester.

Dit geeft aanleiding tot een tweetal tussenconclusies.

- a) Het burgemeesterscorps vormt een betrekkelijk homogene groep. Dat vraagt onder andere dat burgemeesters nadrukkelijk investeren in hun herkenbaarheid voor de samenleving, die een belangrijke gezagsbron vormt.
- b) Het burgemeestersambt staat onder druk als gevolg van toenemende agressie en geweld en grotere politiek-bestuurlijke kwetsbaarheid.

9.2 De ontwikkeling van het ambt: verdergaande hybridisering

Dat het Nederlandse burgemeestersambt de afgelopen jaren in beweging is geweest en dat nog steeds is, kwam duidelijk naar voren in de voorgaande hoofdstukken. Uit de ontwikkelingen die we daarin bespraken, leiden we in antwoord op deelvraag 1 af dat er sprake is van een steeds verder gaande hybridisering, in die zin dat het burgemeestersambt steeds meer wezenlijk verschillende functies in zich verenigt, en burgemeesters steeds meer geacht worden verschillende rollen te vervullen die zich niet gemakkelijk met elkaar laten verenigen.

Traditioneel wordt de burgemeester in het Nederlandse bestel beschouwd als iemand die 'boven de partijen' staat en een zekere afstand tot de partijpolitiek bewaart. Aan die rol wordt onder andere uitdrukking gegeven door de Kroonbenoeming en het gecombineerde voorzitterschap van raad en college. De burgemeester kan al decennia lang rekenen op een zekere mate van eigenstandigheid. Hij geldt als de 'belichaming van een *pouvoir neutre*' (Elzinga, 2014).

Uit onderhavig onderzoek blijkt dat het voorgaande anno 2013 nog altijd een belangrijke grondslag vormt van het burgemeestersambt. Hun positie 'boven de partijen' wordt door burgemeesters als de bij uitstek belangrijkste gezagsbron aangewezen en de waarden onafhankelijkheid en onpartijdigheid scoren bij burgemeesters hoog. De rol van de burgemeester in bestuur en samenleving is in hoge mate apolitiek: burgemeesters vormen het niet-partijpolitieke gezicht van hun gemeente en het symbool van de eenheid van gemeente en gemeenschap in tijden van crisis. Van beleidsinhoudelijke bemoeienis van burgemeesters met het collegeprogramma of het collegebeleid is maar zeer beperkt sprake. In die zin zijn burgemeesters nog altijd geen politieke functionarissen (vergelijk Elzinga, 2013). Daar waar burgemeesters optreden als 'leider' hebben zij vaak vooral een begeleidende, signalerende en faciliterende rol. De ruimte voor visievorming door burgemeesters buiten hun eigen portefeuilles en voor

het bewaken van de integraliteit van beleid neemt zelfs af. Het burgemeestersambt heeft daarmee in zekere zin een hoog majesteitelijk karakter; het is een quasimonarchale, deels symbolische functie, waaraan maatschappelijk en bestuurlijk betekenis wordt toegekend.

Tegelijk zien we dat de burgemeester steeds verder ingegroeid raakt in het lokale politieke stelsel (Elzinga, 2013); de burgemeester krijgt toenemend te maken met dezelfde institutionele verhoudingen als die waar een wethouder mee te maken heeft. Zo is hij sinds 2002 voor zijn positie nog afhankelijker geworden van de gemeenteraad. Ook is hij onderhevig aan een proces van politisering: het optreden van een burgemeester wordt steeds vaker door een politieke bril bekeken. Door de dualisering zijn gemeenteraden zich ten opzichte van het college - eveneens voorgezeten door de burgemeester - zelfbewuster, eigenstandiger en kritischer gaan opstellen; de gelijktijdige opmars van populisme en polarisatie heeft daar in sommige gevallen nog een stevige schep bovenop gedaan. Ook de uitbreiding van de burgemeestersbevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid heeft bijgedragen aan de politisering van het ambt. Het feit dat vrijwel alle burgemeesters meerdere inhoudelijke portefeuilles hebben, verkleint het risico op verdere politisering niet.

We zien verder dat de bestuurlijke rol van de burgemeester de laatste jaren is versterkt. Dat heeft verschillende oorzaken. Als gevolg van regionalisering wordt de burgemeester intergemeentelijke en regionaal-bestuurlijke netwerken ingezogen. Of die ontwikkeling zich door de komende decentralisaties zal voortzetten, valt nog niet te voorspellen. Ook zien we een verdere specialisatie van de burgemeester in zijn rol als veiligheidsbestuurder; op het terrein van openbare orde en veiligheid is de burgemeester toenemend de 'vakminister' van het college met eigen bevoegdheden en een steeds belangrijkere bestuurlijke rol. De burgemeester ontwikkelt zo een hernieuwd magistratelijk profiel, dat lange tijd slechts een beperkt onderdeel is geweest van het Nederlandse burgemeestersambt (zie o.a. Derksen & Van der Sande, 1984).

Niet alleen vanwege de grotere rol als regio- en als veiligheidsbestuurder, maar ook vanwege vermaatschappelijking van het bestuur en versterking van de verantwoordingsrelatie tussen burgemeester en gemeenteraad, neemt de afhankelijkheid van de burgemeester van maatschappelijke professionals en bestuurlijke partners sterk toe. De burgemeester is in zijn bestuurlijke optreden in toenemende mate afhankelijk van woningcorporaties, zorginstellingen, de gemeenteraad, wethouders, collega-burgemeesters en andere overheden. De traditionele eigenstandigheid van de burgemeester wordt dus gecombineerd met een steeds grotere afhankelijkheid. In antwoord op deze ontwikkeling zoeken burgemeesters naar verbreding van het draagvlak voor de beslissingen die zij nemen, binnen het college, binnen de gemeenteraad en in relatie met het maatschappelijk middenveld. Dat doen burgemeesters ook op hun eigen beleidsterrein openbare orde en veiligheid.

Het burgemeestersambt anno 2013 heeft dus een sterk hybride aard. De burgemeester combineert een onafhankelijke, apolitieke en eigenstandige symboolfunctie met een afhankelijke, politieke en collegiale bestuursfunctie. Het is een veelzijdig ambt, dat zich maar moeilijk onder één noemer laat vangen.

Het ambt combineert majesteitelijke en magistratelijke karakteristieken. Hoewel die twee metaforen niet alle aspecten van het ambt afdekken - dat zou praktisch onmogelijk zijn gezien de variëteit aan invulling die het ambt krijgt - omvatten ze wel de belangrijkste kenmerken van het hybride burgemeestersambt anno 2013. De burgemeester heeft enerzijds een bijzondere, quasimonarchale, symbolische functie als 'gezicht' van de gemeente en gemeenschap en als verbinder in tijden van crisis maar ook daarbuiten. Tegelijk is de burgemeester ook een echte bestuurder, met aanzienlijke eigen bevoegdheden, die onderdeel uitmaakt van het lokale politieke stelsel.

Dat unieke hybride karakter is al langere tijd kenmerkend voor het ambt, maar het heeft zich de laatste jaren doorontwikkeld. Zo wordt de burgemeester institutioneel sterker door uitbreiding van zijn bevoegdheden en tegelijk ook zwakker door de toegenomen afhankelijkheid van de gemeenteraad en de

veranderende rol ten opzichte van de politie. De burgemeester wordt verder als bestuurder steeds lokaler door de toegenomen afhankelijkheid van de gemeenteraad en tegelijk steeds regionaler door de groei aan regionale verbanden waarin burgemeesters een vertegenwoordigende rol spelen. Ook politisering draagt bij aan de hybridisering van het ambt, omdat tegelijk een stevig beroep wordt gedaan op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de burgemeester.

We zien de hybridisering van het burgemeestersambt misschien nog wel het meest concreet weerspiegeld in de ontwikkeling van de aanstellingswijze. De traditionele Kroonbenoeming, die uitdrukking geeft aan de quasimonarchale rol van de burgemeester, en de stevige bemoeienis van de commissaris van de Koning met de selectie van kandidaten worden gecombineerd met een eenzijdige afhankelijkheid van de raad als het op de feitelijke benoeming en herbenoeming aankomt. Terwijl formeel de Kroonbenoeming nog overeind staat, spelen feitelijk meerdere, heel verschillende politiek-bestuurlijke actoren een rol in de aanstellingswijze. Zo hebben in de praktijk, en straks naar verwachting ook wettelijk, wethouders een rol in de benoemingsprocedure gekregen als adviseur van de vertrouwenscommissie. Voor de herbenoemingsprocedure geldt evenzeer dat ze een sterk hybride karakter heeft gekregen, dat niet zozeer tot een discussie heeft geleid over wie er over de herbenoeming gaat, maar wel over de vraag wat legitieme gronden zijn voor een aanbeveling tot herbenoeming of juist tot afzien daarvan. Het hoofdschap van de gemeenteraad staat in dezen niet ter discussie, maar wel de vraag of de raadsmeerderheid als operationalisatie daarvan naar believen mag opteren voor een nieuwe burgemeester. Al met al zijn uiterst complexe Kroonbenoemings- en herbenoemingsprocedures ontstaan. De lokale politiek is daarmee dichterbij gekomen van een burgemeester die blijft hechten aan de relatief apolitieke, bestuurlijke inrichting van het ambt.

De vraag hoe de inherente hybriditeit van het burgemeestersambt te beoordelen, laat zich niet eenvoudig beantwoorden en heeft in zekere zin ook geen plaats in dit rapport. We benoemen verderop in dit hoofdstuk wel enkele krachtlijnen en kwetsbaarheden die specifieke onderdelen van het ambt betreffen. We wijzen er in deze paragraaf slechts op dat de grote verscheidenheid aan functies, volgens de in dit onderzoek betrokken burgemeesters en de deelnemers aan de focusgroep met politiek-bestuurlijke actoren, te beschouwen is als een kracht én als een zwakte van het ambt. De hybriditeit van de functie is voor burgemeesters aan de ene kant vaak van waarde in hun rol als politiek-maatschappelijk verbinder en bij het leggen van schakels tussen raad en college (en/of tussen gemeentesecretaris en griffier). Ze vergroot bovendien de mogelijkheden voor burgemeesters om al naargelang de situatie te schakelen tussen verschillende rollen, wat een belangrijke voorwaarde is voor eigentijds politiek leiderschap (Hendriks & Karsten, te verschijnen 2014). We constateren verder dat het burgemeestersambt een grote veerkracht heeft getoond: het ambt heeft zich in hoge mate succesvol weten aan te passen aan veranderende maatschappelijke politiek-bestuurlijke omstandigheden, mede dankzij de *coping mechanisms* die burgemeesters hebben ontwikkeld. Het ambt heeft, hoewel het in een aantal opzichten een wezenlijk ander karakter heeft gekregen, een grote maatschappelijke waarde behouden, geholpen door zijn hybriditeit.

Aan de andere kant leidt de grote verscheidenheid aan functies tot een pettenprobleem en rolconflicten (Karsten *et al.*, 2012). We stellen vast dat er onder burgemeesters zorgen leven die bij uitstek het gevolg zijn van de hybriditeit van hun ambt, bijvoorbeeld over de politisering van hun in de kern apolitieke ambt en over de houdbaarheid van hun positie boven de partijen. Ook zorgen over de combinatie van een verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente en een grote afhankelijkheid van de gemeenteraad hebben die oorsprong. De veerkracht die het burgemeestersambt de afgelopen decennia heeft getoond (Karsten *et al.*, 2013) is dus niet onbegrensd.

- c) Het burgemeestersambt is verregaand hybride: het combineert een onafhankelijke, apolitieke en eigenstandige symboolfunctie met een afhankelijke, politieke en collegiale bestuursfunctie. Het ambt neemt ook van oudsher bestaande majesteitelijke en hervonden magistratelijke karakteristieken in zich op.
- d) Het hybride karakter van het burgemeestersambt heeft zich het afgelopen decennium doorontwikkeld. Dat heeft de rekbaarheid van het burgemeestersambt verder versterkt, maar tegelijk zijn op een aantal punten ook de grenzen van de veerkracht in zicht.

9.3 De inrichting van het ambt: een basisprofiel met accenten

Juist vanwege de grote verscheidenheid aan rollen die het burgemeestersambt combineert, is het niet eenvoudig om de inrichting van het burgemeestersambt anno 2013 met enkele woorden te typeren. Geen enkele typering doet volledig recht aan de grote veelzijdigheid van het ambt en van de manier waarop individuele ambtsdragers inhoud geven aan hun functie als burgemeester. In hoofdstuk 7 deden we desondanks een poging om de kern van het Nederlandse burgemeestersambt anno 2013 te vangen, door het hoofdpatroon te benoemen in termen van de rollen die de burgemeester vervult en de accenten die we op basis van ons onderzoek onderscheiden. De functie daarvan is enerzijds te laten zien dat het Nederlandse burgemeestersambt anno 2013 niet oneindig veel variaties kent; er is een basisprofiel van de Nederlandse burgemeester dat wezenlijk afwijkt van burgemeestersprofielen elders in de wereld en ook van het basisprofiel van andere publieke gezagsdragers in dit land. Anderzijds pogen we ook de variatie te laten zien in de invulling die het ambt krijgt, waarbij we die tegelijk rubriceren. In deze paragraaf bespreken we in antwoord op deelvraag 3 eerst de kern van het Nederlandse burgemeestersambt anno 2013. Vervolgens bespreken we in antwoord op deelvraag 5 de accenten en aanvullende profielen die we onderscheiden.

9.3.1 De kern van het ambt: onpartijdig waken en binden

Vrijwel alle burgemeesters zijn in de kern voorzitter, verbinder, burgervader, vaandeldrager, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder-in-algemene-dienst (zie hoofdstuk 7). Deze rollen, en de bijbehorende bestuurscompetenties, vormen het basisprofiel van het Nederlandse burgemeester anno 2013. Het is een veelzijdig basisprofiel, maar het ademt ontegenzeggelijk een bepaald ethos, dat bovendien substantieel afwijkt van dat van buitenlandse burgemeesters en de invulling die het burgemeestersambt in Nederland in het verleden wel heeft gekregen. Als we nog een stap verder abstraheren dringen twee werkwoorden zich op: *waken en binden*.

De Nederlandse burgemeester heeft in de lokale democratie in de eerste plaats een proces- en kwaliteitsbewakende rol, en niet primair een politiek-inhoudelijke rol. Vergeleken met de functie van raadsleden en wethouders lijkt die van burgemeesters het meest op de klassieke functie van de aristocratische 'wachter' van het systeem: de burgemeester waakt over de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de lokale besluitvorming. Dit uit zich bijvoorbeeld in het feit dat integriteit voor burgemeesters de belangrijkste waarde is in hun functioneren. Ook kunnen we constateren dat het bewaken van de integriteit en het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming voor burgemeesters zeer belangrijke taken zijn in hun rol als voorzitter van raad en college. Waar de burgemeester vroeger in de functie van rijksheer werd geassocieerd met het rechtmatigheidstoezicht in de enge zin van het woord, is dat anno 2013 veel minder het geval. Burgemeesters besteden daar weinig tijd aan en herkennen zich ook maar beperkt in de achterliggende waarde, zo blijkt uit de enquête. De 'rechtsstatelijke rol' van de burgemeester heeft zich zodanig verbreed dat de burgemeester de hoeder is geworden van het gemeentelijke 'goed bestuur' (zie ook Hendriks & Drosterij, 2012). Die rol vervult hij bij uitstek vanuit en

als onderdeel van het lokale bestuur. De ontwikkeling van het ambt zoals die hierboven is gekenschetst, houdt wel in dat er voor burgemeesters maar beperkt ruimte is om als hoeder ook te waken over de eenheid van het beleid en de langetermijnstrategie van de gemeente.

Naast deze kwaliteitsbewakende rol heeft de burgemeester in de tweede plaats een bindende rol. De burgemeester vormt, zeker in tijden van crisis, het symbool van de eenheid van gemeente en gemeenschap. In een verbrokkelde werkelijkheid en een vaak middelpuntvliedende politiek heeft de Nederlandse burgemeester een middelpuntzoekende en unificerende functie. Toen de voormalige burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, sprak over 'de boel bij elkaar houden', zei hij daarmee tegelijk iets fundamenteels over het ambt dat hij bekleedde (in Huitema *et al.*, 2006). Burgemeesters dragen een verantwoordelijkheid de spreekwoordelijke 'boel', maatschappelijk en bestuurlijk, niet uiteen te laten vallen – ze waken over de orde en de integraliteit. Ze doen dat in het college, in de raad, tussen het college en de raad, tussen politiek en ambtelijk domein, tussen gemeente en gemeenschap, en niet te vergeten binnen de lokale gemeenschap. Dat gold voor burgemeester Cohen (meer procedureel en procesgeoriënteerd) evengoed als het geldt voor burgemeester Van der Laan (meer inhoudelijk en oplossingsgericht). Burgemeesters spelen, als *meta-governors*, een wezenlijke rol in het managen van lokale netwerken en het leggen van verbindingen.

Als men per se in termen van leiderschap wil spreken, dan gaat het bij de Nederlandse burgemeester eerder om faciliterend, dienend en signalerend leiderschap dan om sturend en richtingbepalend leiderschap; leiderschap is hier feitelijk meer 'begeleiderschap'. Wat de burgemeester faciliteert en dient, is primair de eenheid, niet zozeer een specifiek inhoudelijk doel. Burgemeesters zijn idealiter procesgeoriënteerd, eerder dan productgeoriënteerd. We spreken ook wel van *bridging-and-bonding leadership* passend bij een op consensus en integratie gerichte democratie (Hendriks & Karsten, te verschijnen 2014). Burgemeesters laten het bijvoorbeeld niet graag op splijtende stemmingen aankomen in het college.

Wel zien we dat burgemeesters een signalerende functie bekleden in de zin dat ze sociaal-maatschappelijke problemen agenderen en zeker op het 'eigen' beleidsterrein openbare orde en veiligheid zijn er wel degelijk burgemeesters die, meestal in gezamenlijkheid en vis-à-vis andere overheden of in internationaal verband, een visievormende en in die zin leidende rol op zich nemen (zie ook Barber, 2013). Ook spelen burgemeesters een begeleidende rol bij ingrijpende transitie in het lokaal bestuur, wat we een vorm van transformationeel leiderschap kunnen noemen (zie Bass & Bass, 2008). Ook zouden we, kijkend naar de rol als integriteitsbewaker, kunnen spreken van moreel leiderschap, al herkennen niet alle burgemeesters zich in die term, zo blijkt uit de enquête.

Het Nederlandse burgemeesterschap is anno 2013 dus een bestuurlijke functie veel eerder dan een politieke. De ideaaltypische burgemeester is alzijdig en relatief apolitek in zijn optreden - althans in de zin van partijpolitiek; de burgemeester is van iedereen en van niemand in het bijzonder. De waarden van hun politieke partij komen wat burgemeesters betreft vaak wel tot uitdrukking in hun functioneren, maar dat betekent niet dat ze die ook actief uitdragen in de partijpolitieke zin.

De Nederlandse burgemeester waakt en bindt vanuit een onafhankelijke positie 'boven de partijen', die voor hem de belangrijkste gezagsbron vormt. Refererend aan Webers grondvormen van gezag kunnen we concluderen dat voor de Nederlandse burgemeester 'rationeel-legaal gezag' van grote waarde is. De macht van de burgemeester wordt gelegitimeerd door zijn sleutelrol en positie in het systeem van regels - zowel rechtsregels als gedragsregels voor behoorlijk bestuur - waarvan hij de personificatie, vertolker en bewaker is. De burgemeester staat ook in een lange traditie, met voorname voorgangers wier portretten menig gemeentehuis sieren. Met de ambtsketen wordt 'traditioneel gezag' (zoals Weber het noemt) doorgegeven van burgemeester op burgemeester. Individuele burgemeesters kunnen wat Weber 'charismatisch gezag' noemt, ook meenemen naar het ambt. De institutionele vormgeving van het

Nederlandse burgemeestersmodel selecteert hier niet zozeer op, maar persoonlijke gezagsbronnen als herkenbaarheid, persoonlijk contact en leiderschapsstijl zijn voor burgemeesters wel van groot belang.

Politisering van het werkveld van de burgemeester (zie de vorige paragraaf) zet de grondslag van onpartijdigheid van het burgemeestersambt wel onder druk. Terwijl de logica van het ambt, evenals de gemiddelde bekleder ervan, aandringt op onpartijdigheid, is er veel in de aard van het ambt en in de omgeving van de burgemeester dat tot een meer politiek geladen optreden leidt. In die zin staat de waarnemend burgemeester, die op grotere afstand staat van de lokale politiek omdat hij nog meer van buiten komt en voor zijn benoeming niet afhankelijk is van de gemeenteraad, dichter bij deze grondslag van het burgemeestersambt dan de huidige Kroonbenoemde burgemeester.

9.3.2 Profielen van burgemeesters: accenten en aanvullende patronen

Eerder in dit hoofdstuk constateerden we al dat het burgemeesterscorps een betrekkelijk homogene groep is, ook als het gaat om roloppvattingen. Tegelijk stelden we in hoofdstuk 7 vast dat burgemeesters veel ruimte ervaren als het gaat om de manier waarop zij inhoud geven aan hun ambt. Ook constateerden we in hoofdstuk 3 dat burgemeesters een belangrijk deel van hun gezag ontwikkelen door hun burgemeesterschap op een eigen manier vorm te geven: persoonlijk contact, persoonlijkheid en leiderschapsstijl worden als belangrijke gezagsbronnen beschouwd, anders dan bijvoorbeeld de aanstellingswijze (zie paragraaf 3.2.3). In hoofdstuk 7 analyseerden we daarom de verschillende invullingen die het burgemeestersambt krijgt.

We zagen dat er binnen het basisprofiel variatie mogelijk is. Voorzitter, verbinder en bestuurder-in-algemene-dienst zijn burgemeesters eigenlijk allemaal in vergelijkbare mate, soms tegen wil en dank. Maar daar bovenop onderscheidde we - in hoofdstuk 7 - burgemeesters die bepaalde rollen in het basisprofiel meer accent geven dan andere. Zo hebben we burgemeesters die vanuit de burgervaderlijke rol de nadruk leggen op een nauwe relatie met de burgers en de *civil society*, en in die zin meer dan andere burgemeesters een verbindende rol vervullen. Ook zien we burgemeesters die zich uitdrukkelijker dan andere opstellen als extern vaandeldrager, bestuurlijke kwaliteitsbewaker of openbare ordebewaker. Het gaat in die gevallen om bestaande rollen die extra aandacht krijgen, of omdat een burgemeester zich persoonlijk het beste herkent in de betreffende rol, of omdat de politiek-bestuurlijke of maatschappelijke omgeving van de burgemeester daarom vraagt.

Aanvullend op het basisprofiel zijn er burgemeesters die zich uitdrukkelijk opstellen als projecttrekker, visionair, regioburgemeester, gemeenschapsman/vrouw. Niet alle burgemeesters zullen zich in deze profielen herkennen, en dat is precies hun functie; het zijn variaties die staan naast de gemeenschappelijke kern die alle burgemeesters delen.

Het onderscheiden van deze accenten en profielen kan in het algemeen twee doelen dienen. In de eerste plaats kunnen ze burgemeesters van dienst zijn in de reflectie op hun handelen, wat anno 2013 een essentiële vaardigheid is geworden (Korsten *et al.*, 2012). Aan de hand van deze profielen kunnen burgemeesters nagaan of de rol die ze innemen past bij hun eigen beeld van het ambt en bij de politiek-bestuurlijke context waarin ze opereren. In de tweede plaats bieden de profielen gemeenteraden houvast bij het oriënteren op wat voor type burgemeester zij willen (zie ook BZK, 2011), waarbij ze de aandacht kunnen richten op de accenten binnen het basisprofiel en de aanvullingen daarop.

- e) Het burgemeestersambt anno 2013 heeft een onderscheidend basisprofiel dat gekenmerkt wordt door onpartijdig waken en binden. Burgemeesters gelden als de hoeders van het gemeentelijke 'goed bestuur' en bekleden een unificerend ambt.
- f) Burgemeesters hebben aanzienlijke ruimte om zelf hun ambt invulling te geven en ontlenen daaraan een deel van hun gezag. We zien daarbij zowel variatie binnen het basisprofiel, als aanvullingen op het basisprofiel. Vrijwel alle burgemeesters zijn voorzitter, verbinder, burgervader, vaandeldrager, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder-in-algemene-dienst, maar niet alle burgemeesters zijn projecttrekker, visionair, regioburgemeester, gemeenschapsman/vrouw.
- g) Er is voor burgemeesters in algemene zin weinig ruimte om aan inhoudelijke visievorming te doen en om de integraliteit van beleid te bewaken. Burgemeesters hebben wel een algemene signalerende functie en doen aan visievorming op het terrein van openbare orde en veiligheid.

9.4 Het oordeel van burgemeesters over hun ambt: gerelativeerde zorgen, maar ook nieuwe

Wie burgemeesters vraagt naar wat het 'betekent om anno 2013 burgemeester te zijn' - de vaste openingsvraag van onze interviews -, wordt meteen overladen met normatieve kwalificaties. De eerstgenoemde zijn over het algemeen buitengewoon positief. Om er twee uit te lichten: "interessant, boeiend en veelzijdig", "een heel mooi beroep". Dergelijke kwalificaties worden in tweede instantie echter vaak gevolgd door negatieve kwalificaties als "kwetsbaar" en "gevaarlijk". Ook spreken burgemeesters van "ingebouwde onmogelijkheden in de functie". De overige gegevens die we in antwoord op deelvraag 4 hebben verzamelen laten eenzelfde dubbelheid zien.

Aan de ene kant is het oordeel van burgemeesters over hun ambt in algemene zin behoorlijk positief. Zo geven vrijwel alle burgemeesters aan plezier te hebben in het werk en geeft slechts een relatief kleine minderheid aan last te hebben van een te hoge werkdruk. Ook constateren we dat een aantal zaken dat in verband met het burgemeestersambt weleens wordt geproblematiseerd, in dit onderzoek door de burgemeesters zelf wordt gerelativeerd. Ruime meerderheden vinden bijvoorbeeld dat van het burgemeestersambt een natuurlijk gezag uitgaat, dat aan de burgemeestersfunctie een 'grote maatschappelijke waarde' wordt toegekend, dat het raadsvoorzitterschap zich goed laat combineren met het voorzitterschap van het college, dat het college de burgemeester voldoende ruimte laat om invulling te geven aan zijn portefeuilles, dat landelijk beleid en wetgeving voldoende beleidsruimte overlaten voor een burgemeester, en dat de burgemeester voldoende mogelijkheden heeft om in regionale samenwerkingsverbanden verschil te maken. Burgemeesters ervaren over het algemeen geen te grote verantwoordingsdruk en zijn in meerderheid van mening dat het beoordelingskader voor hun functioneren zoals opgesteld door de gemeenteraad helder is. Ze geven ook in ruime meerderheid aan dat het driehoeksoverleg goed functioneert.

Aan de andere kant beoordelen burgemeesters een aantal deelaspecten van hun ambt negatief. Zo geven burgemeesters aan dat het natuurlijk gezag dat ze hebben kwetsbaar is; onder andere als gevolg van mediatisering verliezen ze sneller het boven-het-gewoel-staand gezag dat zo essentieel is voor de uitoefening van hun functie. Ook geven burgemeesters aan dat hun onafhankelijkheid toenemend onder druk staat. Als gevolg van hun toegenomen afhankelijkheid van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke actoren, de politisering van het ambt en de bevoegdheden van de burgemeester, en de toegenomen invloed van de gemeenteraad op de benoeming en het aanblijven van de burgemeesters, dreigen burgemeesters in hun ervaring, en in de ervaring van anderen, hun onafhankelijke positie boven de

partijen te verliezen. Ook een aantal gevolgen van de invoering van de nationale politie wordt door burgemeesters negatief beoordeeld, waaronder de naar hun oordeel verslechterde informatiepositie en de ervaren afgenomen flexibiliteit; burgemeesters geven in meerderheid wel aan voldoende mogelijkheden te hebben om politie-inzet in hun gemeente te realiseren. Verder beoordelen burgemeesters soms de groeiende herbenoemingspraktijk waarin burgemeesters die goed functioneren desondanks niet worden aanbevolen voor herbenoeming negatief. Ook de met het woonplaatsvereiste samenhangende dubbele woonlasten en de daar soms uit voortvloeiende spanningen tussen burgemeester en gemeenteraad worden negatief beoordeeld.

Een minderheid, maar nog steeds een aanzienlijk grote groep burgemeesters, meent verder dat landelijk beleid en wetgeving hun onvoldoende beleidsruimte bieden. Ook zijn er minderheden van aanzienlijke omvang die ervaren dat ze onvoldoende mogelijkheden hebben om politie-inzet in hun gemeente te realiseren, dat hun gemeenteraad er onvoldoende rekening mee houdt dat de burgemeester in regionale samenwerkingsverbanden mede afhankelijk is van andere gemeenten, en dat er behoefte is aan een grotere rol voor de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid. In een aantal gevallen is sprake van problemen voor specifieke groepen burgemeesters. Zo schiet de ambtelijke ondersteuning op het terrein van openbare orde en veiligheid in de ervaring van burgemeesters in kleinere gemeenten eerder tekort. Ook zijn er kleine groepen burgemeesters die, in afwijking van de ruime meerderheid, aspecten van het ambt negatief beoordelen die misschien niet onvermeld mogen blijven omdat ze wijzen op weliswaar particuliere maar reële problemen. Zo ervaart 19,8% van de burgemeesters een te hoge werkdruk en is 15,2% van de burgemeesters het (helemaal) oneens met de stelling voldoende geëquipeerd te zijn om opperbevelhebber te zijn bij crises; dat zijn zogenaamde 'zwakke signalen' die wel gesignaleerd moeten worden.

Met het oog op de toekomst staan burgemeesters, blijkens dit onderzoek, zeer kritisch tegenover de wetsvoorstellen waarin de burgemeester de verantwoordelijkheid krijgt voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit van de gemeente. Ook staat een aantal burgemeesters kritisch tegenover het wetsvoorstel om de burgemeester op zijn verzoek tijdens de collegeonderhandelingen te laten informeren over het verloop ervan, hoewel er op dit punt ook positieve geluiden klinken onder burgemeesters.

- | |
|--|
| <p>h) In algemene zin beoordelen burgemeesters hun ambt in ruime meerderheid positief. Dit onderzoek relateert een aantal bestaande zorgen over het ambt. Op deelaspecten aangaande politisering, kwetsbaarheid, herbenoeming en een aantal gevolgen van de nationale politie wordt het ambt negatief beoordeeld.</p> <p>i) Burgemeesters maken zich anno 2013 zorgen over de kwetsbaarheid van hun gezag en direct daaraan gerelateerd over de houdbaarheid van hun onafhankelijke positie boven de partijen.</p> |
|--|

9.5 Krachtlijnen en kwetsbaarheden

In de vorige paragraaf signaleerden we dat de Nederlandse burgemeester het eigen ambt gemiddeld genomen zeer de moeite waard vindt. Hoewel onderhavig onderzoek in essentie geen evaluatiestudie is - uitmondend in rapportcijfers en mogelijke keuzeadviezen - zijn over de staat van het ambt anno 2013 op basis van de eerdere paragrafen en het onderliggende onderzoek wel enkele algemene opmerkingen te maken. We doen dit door een aantal onmiskenbare krachtlijnen en kwetsbaarheden te benoemen waarop het onderzoek zicht geeft. De krachtlijnen zijn te beschouwen als aspecten die het burgemeestersambt maken tot het 'sterke merk' (Cachet *et al.*, 2010) dat het anno 2013 is. De kwetsbaarheden zijn te beschouwen als risico's die anno 2013 in het ambt besloten liggen.

9.5.1 Krachtlijnen

Natuurlijk gezag

Met regelmaat wordt gesteld dat het gezag van publieke ambtsdragers in toenemende mate wordt betwist en dat sprake is van een continue bevraging van het publieke gezag ten koste van de bijzondere positie van het openbaar bestuur (zie hoofdstuk 3). Hoewel burgemeesters herkennen dat zij hun gezag sneller dan vroeger verliezen, delen de meesten niet de overtuiging dat het burgemeestersambt zijn natuurlijke gezag zou zijn kwijtgeraakt. In de ervaring van burgemeesters gaat van het ambt nog altijd veel gezag uit, dat zij al bij hun aantreden meekrijgen als ware het gevoegd bij de ambtsketen. Zeker ten opzichte van andere publieke gezagsdragers ligt hier voor burgemeesters een waardevolle krachtlijn. Tegelijk moeten burgemeesters, omdat het persoonlijke gezag zo belangrijk en tegelijk zo fragiel is geworden, eigentijdse vormen van gezag zien te ontwikkelen.

Betekenisgeving

In een verbrokkelde samenleving waarin de samenhang onder druk staat is er een reële vraag naar samenbinders, naar burgervaders die betekenis geven aan gebeurtenissen en de boel bij elkaar houden - bijvoorbeeld in tijden van crisis en polarisatie. Als gezicht van de gemeente en de gemeenschap is de burgemeester daarvoor de eerst aangewezen persoon. Omdat de Nederlandse burgemeester politiek en maatschappelijk te boek staat als iemand die de deuren open heeft staan voor alle partijen, aanspreekbaar is en onpartijdig handelt, kan hij dienen als knooppunt in de sociale interactie.

Procedurele rechtvaardigheid

De burgemeester bewaakt de kwaliteit van de lokale besluitvorming en vertegenwoordigt vanuit die rol waarden als behoorlijkheid, transparantie en integriteit. Als hoeder van de lokale democratie kan de burgemeester een wezenlijke rol spelen in het bevorderen van de procedurele rechtvaardigheid in het politiek-bestuurlijke verkeer, waarvoor steeds meer aandacht komt (zie bijvoorbeeld het project Prettig Contact met de Overheid⁸⁴). Binnen het lokaal bestuur ligt daar een niche voor de burgemeester.

Bestuurlijke veerkracht

In 1999 kwalificeerde de Raad voor het openbaar bestuur (1999) de provincie als het bestuurlijk 'kraakbeen', oftewel bindweefsel met elastische kwaliteit. Deze metafoor geeft ook uitdrukking aan een deel van de functie die de burgemeester in het lokaal bestuur vervult. Niet alleen het burgemeestersambt zelf heeft de afgelopen jaren een grote verkracht getoond, de burgemeester kan daarnaast wanneer dat nodig is vaak beantwoorden aan de behoefte aan politiek-bestuurlijke 'reservcapaciteit' (zie ook Hendriks & Drosterij, 2012, p. 26), in tijden van crisis, maar ook onder gewone omstandigheden. Een burgemeester pakt in veel kleine gemeenten bijvoorbeeld vaak (tijdelijk) inhoudelijke portefeuilles op. Vanuit zijn eigenstandigheid en onpartijdigheid kan de burgemeester soms ook politiek geworden portefeuilles depolitiseren, of de bestaande bestuurscultuur doorbreken als dat wenselijk is.

9.5.2 Kwetsbaarheden

Groeiende afhankelijkheid

De gegroeide en doorgroeide afhankelijkheid van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad is in dit rapport meermalen aan de orde gesteld. Samen met de politisering van het ambt schuurt deze ontwikkeling met de gekoesterde onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de burgemeester. Daaruit is onder burgemeesters een zorg ontstaan over de houdbaarheid van hun positie boven de partijen, die

⁸⁴ Zie bijv. prettigcontactmetdeoverheid.nl

thans tot de kern van ambt behoort en ook een belangrijke gezagsbron vormt, maar onder zware druk staat.

Onzichtbaar leiderschap

De ruimte voor sterk aangezet richtinggevend, individueel leiderschap is voor burgemeesters onder huidige institutionele omstandigheden beperkt. Het leiderschap van burgemeesters is van een andere aard en voor een groot deel onzichtbaar. Dat betekent wel dat het voor burgemeesters, die de meest gekende lokale bestuurders zijn, niet eenvoudig is een overtuigend antwoord te vinden op de maatschappelijke roep om krachtig leiderschap. Ook krijgt de traditionele rol van de burgemeester als de bewaker van de eenheid van het beleid en van de langetermijnstrategie van de gemeente thans maar beperkt invulling.

Spanningen tussen rollen

Hoewel de hybriditeit die besloten ligt in het burgemeestersambt één van de krachten van het ambt is, leidt de combinatie van functies op een aantal punten tot spanningen. Zo is het voor een bestuurlijke verzoener niet eenvoudig om ook ferme (OOV-)besluiten te moeten nemen, omdat die regelmatig van politieke aard zijn. Ook moet de burgemeester het als regionale bestuurder doen met een goeddeels lokale legitimatiebasis. En als integriteitsbewaker waakt de burgemeester onder andere over de integriteit van het orgaan waarvan hij praktisch volledig politiek-bestuurlijk afhankelijk is. Dergelijke spanningen zijn niet per definitie problematisch, maar dragen wel een risico in zich, zo is de ervaring van bij dit onderzoek betrokken burgemeesters en andere politiek-bestuurlijke actoren.

Complexe aanstellingswijze

De afgelopen jaren zijn er complexe, gedemocratiseerde Kroonbenoemings- en herbenoemingsprocedures ontstaan. De betrokkenheid van vele politiek-bestuurlijke actoren bij de benoeming past in zekere zin bij het hybride karakter van het ambt, maar weerspiegelt tegelijk de risico's die daarmee samenhangen. Los van de vraag of de aanstellingswijze de burgemeester voldoende legitimatie biedt voor de rol die hij in het lokaal bestuur vervult (een deel van de burgemeesters meent van niet), roepen de huidige procedures vragen op over door wie en waarop een burgemeester kan en mag worden beoordeeld en welke consequenties daaraan door wie mogen worden verbonden. Het bestaan van die vragen maakt de legitimatiebasis van burgemeesters ongrijpbaar en vatbaar voor kritiek. Zeker omdat de aanstellingswijze in het verleden herhaaldelijk is betwist en een stabiele meerderheid van de bevolking van rond de 70% zich achter de gekozen burgemeester schaart (SCP, 2011, p. 69; Hendriks *et al.*, 2013, p. 19), vormt de complexiteit van de aanstellingswijze een risico, dat door een herijking van de aanstellingswijze ondervangen zou kunnen worden.

9.6 Toekomst van het Nederlandse burgemeestersambt

Op basis van al het voorgaande kunnen we de hoofdvraag van dit onderzoek 'Hoe is het burgemeestersambt anno 2013 eruit komen te zien?' beantwoorden, al is dat gegeven de veelzijdigheid van het ambt niet eenvoudig in enkele bewoordingen te doen. Het onderzoek toont aan dat het huidige burgemeestersambt vergaand hybride is, in de zin dat het vele functies en rollen in zich verenigt, en dat die hybridisering sinds 2002 verder is doorgezet. Daaruit vloeien zowel de kracht als de zwakte van het ambt voort, zo laten ook de door ons afgeleide krachtlijnen en kwetsbaarheden zien. Het burgemeestersambt - uiteengelegd in de zeven hoofdrollen, samengevat in het credo 'onpartijdig waken en binden' - heeft een aanzienlijke veerkracht getoond door zich telkens weer aan te passen aan veranderende maatschappelijke en politiek-bestuurlijke werkelijkheden, maar dat laat onverlet dat de

druk op de traditionele positie van de burgemeester 'boven de partijen' sterk is toegenomen als gevolg van politisering. Het onderzoek wijst uit dat het burgemeestersambt zich ontwikkeld heeft tot wat het nu is door tal van grotere en kleinere beslissingen en niet door een duidelijke keuze van de wetgever ten aanzien van het gewenste karakter van het ambt.

Vanuit deze bevindingen kunnen we vooruitblikken op de toekomst van het ambt. Volgens de burgemeesters zelf is er zonder twijfel een toekomst voor het Nederlandse burgemeestersambt. Hoe die toekomst eruit ziet, laat zich niet binnen de kaders van dit rapport voorspellen. Wel biedt dit rapport beleidsmakers en burgemeesters aanknopingspunten om zich op de toekomst van het ambt te bezinnen. De vraag hoe de genoemde krachtlijnen te benutten en de genoemde kwetsbaarheden te ondervangen is er daar één van. Ook de uitdagingen voor het ambt en zijn ambtsdragers die in hoofdstuk 8 geformuleerd zijn vormen een aanknopingspunt: a) de borging van de positie van de burgemeester boven de partijen, die kwetsbaar is geworden als gevolg van politisering van het ambt en de daarbij toegenomen afhankelijkheid van de burgemeester van de gemeenteraad, b) het vinden van en omgaan met verbreding, in de zin dat de burgemeester steeds meer politiek-bestuurlijke en sociaal-maatschappelijke partijen zal moeten betrekken bij de besluiten die hij neemt, c) het ontwikkelen van eigentijds leiderschap en nieuwe vormen van gezag, die de kwetsbaarheid van het gezag van de burgemeester kunnen ondervangen en die nodig zijn om te beantwoorden aan de maatschappelijke roep om leiderschap in een functie die zich institutioneel niet leent voor sterk leiderschap, en d) het borgen van de aantrekkelijkheid van het ambt, die is afgenomen door toenemende agressie en geweld tegen burgemeesters en ontwikkelingen in de rechtspositie van burgemeesters.

Het onderzoek laat zien dat een wisselwerking is tussen de institutionele kenmerken van het burgemeestersambt, waaronder de formele positie, bevoegdheden en aanstellingswijze van de burgemeester, en de rollen en rolopvattingen van burgemeesters. Hoewel er ruimte is voor burgemeesters om hun ambt zelf inhoud te geven, impliceert de institutionele context, net als de maatschappelijke en de bestuurlijke context, begrenzingen voor hoe het burgemeestersambt eruit kan en zal zien. Binnen dezelfde institutionele context kunnen burgemeesters verschillende accenten leggen en een profiel kiezen, maar de vrijheidsgraden zijn niet onbeperkt. Als de samenhang ontbreekt tussen de verwachtingen ten aanzien van burgemeesters aan de ene kant en hun positie, bevoegdheden en aanstellingswijze aan de andere kant, dan brengt dat risico's met zich mee, zoals we op een aantal plaatsen in dit rapport signaleren. Dat wijst erop dat discussies over de toekomst van het ambt zich rekenschap moeten geven van de mate van samenhang tussen rollen en rolopvattingen van burgemeesters, de verwachtingen ten aanzien van de burgemeester en de institutionele kenmerken van het ambt, vanuit de idee dat de ene formele positie, taakstelling of aanstellingswijze beter past bij bepaalde rollen en rolopvattingen van de burgemeester dan de andere.

Tenzij we een bepaalde invulling van het ambt, bijvoorbeeld een aanstellingswijze, op normatieve gronden als een gegeven willen beschouwen of als uitgangspunt nemen, begint een herijking van het burgemeestersambt en van de aanstellingswijze daarom, om Kevin Orr (2004) aan te halen, met de vraag: *'If mayors are the answer then what was the question?'*. Met andere woorden: wat is de vraag waarop het burgemeestersambt een antwoord moet geven in termen van de rol die een burgemeester in het lokaal bestuur zou moeten spelen? Het huidige burgemeestersambt is een historisch gegroeid antwoord - een sterk hybride functie, gestoeld op onpartijdig waken en binden - op een nooit zo expliciet gestelde vraag. Bij het herijken en mogelijk hervormen van het burgemeestersambt is het wijs om de vraag waarop 'de burgemeester' een antwoord moet bieden wél te expliciteren.

Referenties

- Aardema, H., Boogers, M. J. G. J. A., & Korsten, A. F. A. (2012). Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-33.
- Ackaert, J. (2006). *Politiek in mijn gemeente*. Leuven-Brussel: Davidsfonds/Politeia.
- Albeda, H. (2010). *De burgemeester als hoeder van de democratie: over de zorg voor kwaliteit van participatie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (red.). (2006). *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bakker, J. M., Castenmiller, P., & Smallembroek, A. J. H. (2000). De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur: verkenningen ten behoeve van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. In Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.), *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (onderzoeksbijlage)* (pp. 5-141). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Bass, B. M., & Bass, R. (2008). *The Bass handbook of leadership: theory, research, & managerial applications*. New York: Free Press.
- Bennekom, R. van (2010). Profiel van de Nederlandse burgemeester. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 45-49.
- Bennekom, R. van (2013a). De lichter 2012: beroepsgroep onder de loep (deel 7). *Burgemeestersblad*, 18(67), 22-23.
- Bennekom, R. van (red.). (2013b). *Opleidingsgids voor burgemeesters 2014*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Bennet, W. L., & Entman, R. M. (red.). (2001). *Mediated politics: communication in the future of democracy*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Berenschot. (2004). *Evaluatie van de wet Dualisering gemeentebestuur, eindrapport*. Utrecht: Berenschot.
- Binnenlands Bestuur. (2012). Spekman voor verdere versobering wachtgeld Geraadpleegd 08-12-2012, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/spekman-voor-verdere-versoebing-wachtgeld.8510045.lynkx>
- Binnenlands Bestuur. (2013). Burgemeesters plakken minder aan pluche Geraadpleegd 12 juni 2013, van <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burgemeesters-plakken-minder-aan-pluche.9014402.lynkx>
- Blankena, F. (2011, 31-10-2011). Vergoeding dubbele lasten burgemeester geregeld, *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/vergoeding-dubbele-lasten-burgemeester-geregeld.2520938.lynkx>
- BMC. (2012). Kerngegevens gemeentelijke bestuurders.
- Boer, M. de (2011). *Burgemeester zijn: moreel leiderschap in het openbaar bestuur*. Den Haag: Sdu.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5), 544-553.
- Boogers, M. J. G. J. A., (2014). Pulling the strings: an analysis of informal local power structures in three Dutch cities. *Local Government Studies* (ahead-of-print), 1-17.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Karsten, N. (2009). Burgemeester (en) Veiligheid. *Lokaal bestuur*, 33(9), 16-17.
- Boonstra, W. (2012, 13-04-2012). Veiligheidsberaad: hand in eigen boezem steken. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/veiligheidsberaad-hand-in-eigen-boezem-steken.5146757.lynkx>
- Boonstra, W. (2013, 22-11-2013). Burgemeester Lingewaard neemt verlies, *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burgemeester-lingewaard-neemt-verlies.9166971.lynkx>

- Borraz, O., & John, P. (2004). The transformation of urban executive leadership in Western Europe. *Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.
- Bouwmans, H. (2010, 09-04-2010). Geen extra maatregelen voor meer vrouwelijke burgemeesters *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/geen-extra-maatregelen-voor-meer-vrouwelijke.155306.lynkx>
- Bovens, M. A. P., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brekelmans, J., Tillaart, J. van den, & Homburg, G. (2013). *Metamonitor veilige publieke taak 2013*. Amsterdam: Regioplan.
- Brink, G. van den (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu.
- Brink, G. van den (2012). Hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 19-36). Amsterdam: Boom.
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (1992). *Leadership for the common good: tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco: Jossey-Bas.
- BZK. (2008). *Staat van het bestuur 2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2009). *Burgemeester en veiligheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2011). *Handreiking benoemingsproces burgemeesters*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2012a). *Circulaire benoeming, functioneringsgesprekken en herbenoeming burgemeester*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2012b). *Staat van het bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2013a). Benoeming, vacatures en ontslag burgemeesters Geraadpleegd 06 december 2013, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/burgemeesters/benoeming-vacatures-en-ontslag>
- BZK. (2013b). *Landelijk overzicht burgemeestersposten, oktober 2013*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2013/10/10/landelijk-overzicht-burgemeestersposten-oktober-2013.html>
- Cachet, A., Karsten, N., & Schaap, L. (2009). Zorg dat het een prachtbaan blijft: de toekomst van het burgemeestersambt verkend *Tussen trends en toekomst: verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie* (pp. 16-98). Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Cachet, A., Karsten, N., & Schaap, L. (2010). Van 'sterk merk' naar 'krachtig bestuur': de toekomst van het burgemeesterschap verkend. *Bestuurswetenschappen*, 64(6), 3-27.
- Cachet, A., Noppe, R. M., Ringeling, A., Schaap, L., & Sluis, A. van (2002). *Buitenlandse burgemeesters bekeken II: openbare orde, veiligheid en politie*. Rotterdam: EUR - Centre for Local Democracy.
- Camps, T., & Veld, M. van 't (2011). *En dan ben je burgemeester: bestuurlijke ervaringen en bestuurlijke lessen*. Utrecht: Berenschot.
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society; volume I of the information age: economy, society and culture*. Oxford: Blackwell.
- Cohen, M. (2013). 'Ik heb alles moeten leren'. *Vrij Nederland* (15 juli 2013), 20-23.
- Copus, C. (2009). English elected mayors: developing a new form of local political leadership in England, or moving on the same old style? In H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.-B. Pilet (red.), *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* (pp. 29-57). Brugge: Nomos / Vanden Broele.
- Dammers, E. (2000). *Leren van de toekomst: over de rol van toekomstscenario's in het nationale energiebeleid*. Delft: Eburon.
- Decentraal Bestuur. (2011). Basisgegevens burgemeesters 1998-2010 Geraadpleegd 3 juli 2013, van <http://www.decentraalbestuur.nl/burgemeesters/file/3-basisgegevens-burgemeesters-1998-2010>
- Delaere, M. (2013). 'Burgemeester moet quasi monarch zijn'. *Binnenlands Bestuur* (14 juni 2013), 29-31.

- Denters, B., & Rose, L. E. (red.). (2005). *Comparing local governance: trends and developments*. Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Derksen, W. (2013). Burgemeester Cappetti, een prachtig tijdsbeeld. In P. Rutgers (red.), *Frans Cappetti: persoon en carrière van een publiek bestuurder; van bestuursambtenaar tot burgemeester - een bestuurskundige biografie (1927-1993)*. Doetinchem: Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers / Mr. H.J. Steenbergenstichting.
- Derksen, W., & Sande, M. L. van der (red.). (1984). *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. Deventer: Kluwer.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur*. Dordrecht: Convoy.
- Dijstelbloem, H., & Holtslag, J. W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J. W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54). Amsterdam: Scientific Council for Government Policy / Amsterdam University Press.
- Eenhoorn, B. (2012). *Drie minuten: een persoonlijke relaas over het schietdrama in Alphen aan den Rijn*. Amsterdam: Adformatie Groep.
- Elzinga, D. J. (2013). Burgemeester is politieke functionaris geworden. *Binnenlands Bestuur*(24 mei 2013), 13.
- Elzinga, D. J. (2014, 17-01-2014). Burgemeester als 'pouvoir neutre' onder druk, *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op <http://www.binnenlandsbestuur.nl/columns/2014/01/burgemeester-als-pouvoir-neutre-onder-druk.9193976.lynkx>
- Engels, J. W. M. (2003). *Eigenstandig of zelfstandig: de gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief [oratie]*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Ferman, B. (1985). *Governing the ungovernable city: political skill, leadership, and the modern mayor*. Philadelphia: Temple University Press
- Geurtz, C. (2012). *Immune to reform?: understanding democratic reform in three consensus democracies: the Netherlands compared with Germany, and Austria*. Tilburg: Tilburg University.
- Goldsmith, M., & Larsen, H. (2004). Local executive leadership: Nordic style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 121-133.
- Goslinga, H. (2014, 23-02-14). Lenferink geeft de rechtsstaat smoel, *Trouw*, De Verdieping, p. 4.
- Graaf, G. de, & Meijer, A. (2013). De nieuwe netwerksamenleving en openbaar bestuur: wat Landsmeer ons leert over onze bestuurlijke toekomst. *Bestuurskunde*, 22(1), 101-106.
- Graaf, P. de (2013, 05-12-2013). 'Offermanns heeft de pech gehad dat Van Rey werd getapt', *de Volkskrant*.
- Greasley, S., & Stoker, G. (2008). Mayors and urban governance: developing a facilitative leadership style. *Public Administration Review*, 68(4), 722-730.
- Gunsteren, H. van, & Ruyven, E. van (1993). De ongekende samenleving (DOS): een verkenning. *Beleid en Maatschappij*, 20(3), 114-125.
- Hajer, M. A. (2009). *Authoritative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- 't Hart, P. (2005). Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.
- 't Hart, P., & Hooven, M. ten (2004). *Op zoek naar leiderschap: regeren na de revolutie*. Amsterdam: De Balie.
- Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk: over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hendriks, F., & Drosterij, G. (red.). (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad: lessen uit een weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag: Boom Lemma.
- Hendriks, F., & Karsten, N. (te verschijnen 2014). Theory of democratic leadership in action In P. 't Hart & R. Rhodes (red.), *Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Hendriks, F., Ostaaijen, J. J. C. van, Krieken van der, K., & Keijzers, M. (2013). *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2013: een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Hennekens, H. (2013). Tast het nationale politiebepalend de positie van de burgemeester aan? In E. Devroe, P. Ponsaers, M. Easton, A. Cachet & G. Meershoek (red.), *Schaalveranderingen* (Vol. 26, pp. 85-102): Cahiers Politiestudies.
- Hernandez, M., Eberly, M. B., Avolio, B. J., & Johnson, M. D. (2011). The loci and mechanisms of leadership: exploring a more comprehensive view of leadership theory. *The Leadership Quarterly*, 22(6), 1165-1185.
- Horst, G. ter (2009). *Brief aan de Tweede Kamer over zorgplicht burgemeesters [28-12-2009]*. Den Haag.
- Huitema, D., Meijerink, S., Ragetlie, J., & Steur, B. (2006). *De boel bij elkaar houden*: Amsterdam: Rozenberg.
- John, P., & Cole, A. (1999). Political leadership in the new urban governance: Britain and France compared. *Local Government Studies*, 25(4), 98 - 115.
- Jong, W. (2009a). Gouda na het busincident. *Burgemeestersblad*, 51, 12-13.
- Jong, W. (2009b). GRIP4 en de burgervaderrol. *RBOH*(1), 25-28.
- Karssing, E. (2006). Burgemeesters, leiderschap en integriteit. In K. Becking & G. Rensen (red.), *Meesterlijk besturen: de burgemeester als leider*, . Den Haag: Sdu.
- Karsten, N., Cachet, A., & Schaap, L. (2013). The Dutch anomaly: appointed mayors; can appointed mayors cope with role changes and societal demands? *Lex Localis*, 11(2), 177 - 192.
- Karsten, N., Cachet, A., & Schaap, L. (te verschijnen 2014). Gewoon bijzonder: de ontwikkeling van het burgemeestersambt verkend. In E. R. Muller & J. de Vries (red.), *Handboek burgemeester*. Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag: de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.
- Karsten, N., Schaap, L., & Verheul, W. J. (2010). Stijlen van lokaal leiderschap: over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 31-44.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (red.). (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londen: SAGE Publications.
- Kjær, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Klinkers, L. E. M., Oosthoek, J. K., Hordijk, A., & Buwalda, H. W. J. (1982). *Burgemeesters wegen hun ambt*. Amsterdam: Kobra.
- Korsten, A. F. A. (2010a). *Deugdelijk bestuur [afscheidsrede]*. Heerlen: Open Universiteit.
- Korsten, A. F. A. (2010b). Gedwongen vertrek van burgemeesters. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 10-30.
- Korsten, A. F. A. (2012). 'Tien geboden' voor burgemeesters: over ongeschreven regels van het burgemeesterschap. Den Haag: Boom/Lemma.
- Korsten, A. F. A., & Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester: een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Korsten, A. F. A., Schoenmaker, M., Bouwmans, H., & Resoort, A. (2012). *Onder burgemeesters: fitnesses van het burgemeesterschap*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Korthagen, I. (2011). Media aandacht maakt het verschil: invloeden van mediatisering op het beleid in Gouda. *Bestuurswetenschappen*, 65(5), 14-31.
- Leach, S., & Wilson, D. (2002). Rethinking local political leadership. *Public Administration*, 80(4), 655-690.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (red.). (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Matthaei, E. (2009). *The nature of executive work: a case study*. Wiesbaden: Gabler.
- McAllister, I. (2007). The personalization of politics. In R. J. Dalton & H. D. Klingemann (red.), *Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 571-588). Oxford: Oxford University Press.
- Meijer, R., & Sommer, M. (2013, 26-11-2013). Plasterk: niet beknibbelen op wachtgeld politici, *de Volkskrant*. Geraadpleegd op <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/11698/Kabinet-Rutte-II/article/detail/3551734/2013/11/26/Plasterk-niet-beknibbelen-op-wachtgeld-politici.dhtml>
- Mooij, A., Meinen, A., van Diepen, I., & de Wit, D. (2013). *De magie van het ambt: beelden van burgemeesters*. Hippolytushoef: De Beuk Organisatieadvies.

- Mouritzen, P. E., & Svava, J. H. (2002). *Leadership at the apex: politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Muller, E. R., Rogier, L. J. J., Kummeling, H. R. B. M., Dammen, R., Bron, R. P., Woltjer, A. J. T., et al. (2007). *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: COT/EUR/UU.
- NGB. (2009). *Tussen trends en toekomst: verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- NGB. (2010). *Zakboek openbare orde en veiligheid*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- NGB. (2013a). *Handreiking bestuurlijke aandachtspunten bij crises*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- NGB. (2013b). *Ingrijpende gebeurtenissen: bestuurlijke ervaringen bij crisis met lokale impact*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- NOS. (2013, 09-10-2013). Wachtgeld Rehwinkel wekt ergernis. Geraadpleegd op <http://nos.nl/artikel/560286-wachtgeld-rehwinkel-wekt-ergernis.html>
- Oenen, G. van (2011). Nu even niet. *Over de interpassieve samenleving, Amsterdam: Van Gennep*.
- Orr, K. (2004). If mayors are the answer then what was the question? *Local Government Studies*, 30(3), 331-344.
- Ostaaijen, J. J. C. van (2010). Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 61-72.
- Parlement en Politiek. (2013). Oud politici als burgemeester Geraadpleegd 11 juni 2013, van http://www.parlement.com/id/vh8lnhrre0zp/oud_politici_als_burgemeester
- Pinson, G. (2009). The new urban leaders: changing modes of operation and legitimacy amongst local elected officials in Venice and Manchester. In H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.-B. Pilet (red.), *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* (pp. 225-246). Brugge: Nomos / Vanden Broele.
- Politiekcompendium. (2013). De burgemeester Geraadpleegd 18 juni 2013, van [http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vilqfln993ol.%20Gegevens%20afkomstig%20van%20Ministerie%20van%20Binnenlandse%20Zaken%20en%20Koninkrijksrelaties.%20\(2012\).%20Staat%20van%20het%20Bestuur](http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vilqfln993ol.%20Gegevens%20afkomstig%20van%20Ministerie%20van%20Binnenlandse%20Zaken%20en%20Koninkrijksrelaties.%20(2012).%20Staat%20van%20het%20Bestuur)
- Prins, R., & Cachet, A. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 43-58.
- Prins, R., Cachet, A., Linde, C. van der, Tudjman, T., & Bekkers, V. J. J. M. (2013). *Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters*. Rotterdam.
- Regionplan. (2012). *Agressie en geweld openbaar bestuur 2012; factsheet: agressie en geweld tegen burgemeesters*. Amsterdam: Regioplan.
- Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., & Pilet, J.-B. (red.). (2009). *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* Brugge: Nomos / Vanden Broele
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rijksoverheid. (2013). Burgemeesters - salaris, vergoedingen en pensioenen Geraadpleegd 26-11-2013, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/burgemeesters/salaris-vergoedingen-en-pensioenen>
- Rob. (1999). *Het bestuurlijk kraakbeen*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Sackers, H. J. B. (2010a). De burgemeester als veiligheidsbaas. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 86-98.
- Sackers, H. J. B. (2010b). *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht [inaugural address]* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Schaap, L. (2009). 'De burgemeester': Netherlands' mayoral leadership in consensual democracy and collegial policymaking? In H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.-B. Pilet (red.), *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* (pp. 149-169). Brugge: Nomos / Vanden Broele.
- Schaap, L., Daemen, H., & Ringeling, A. (2009a). Mayors in seven European countries: Part I - selection procedures and statutory position. *Local Government Studies*, 35(1), 95-108.

- Schaap, L., Daemen, H., & Ringeling, A. (2009b). Mayors in seven European countries: Part II - performance and analysis. *Local Government Studies*, 35(2), 235-249.
- Schaap, L., Sluis, A. van, & Cachet, A. (2003). *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken - III: direct gekozen burgemeester in collegiale verhoudingen in Hessen*. Rotterdam: EUR - Centre for Local Democracy.
- Scheidrs, B. (2011). Bewust Partijloos Burgemeester. *Burgemeestersblad*, 16(62), 7.
- Scheidrs, B. (2013). Huisvestingsleed. *Burgemeestersblad*, 18(71), 7.
- Schermer, B., & Heide, M. van der (2013). Privacyrechtelijke aspecten van drones. *Nederlands Juristenblad*, 16(5), 1773-1779.
- Schillemans, T., & Bovens, M. A. P. (2010). The challenge of multiple accountability: does redundancy lead to overload? In M. J. Dubnick & H. G. Frederickson (red.), *Accountable governance: problems and promises* (pp. 3-21). New York: M.E. Sharpe.
- Schol, M., Struiksma, N., Winter, H., & Visser, F. (2013). *Weten wat er speelt: de informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid*. Groningen: Pro Facto.
- Schouw, A. G., & Tops, P. W. (1998). *Stijlen van besturen*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- Schuyt, K. (2006). *Steunberen van de samenleving: sociologische essays*: Amsterdam University Press.
- SCP. (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SGBO. (1999). *De praktijk van monisme en dualisme [vragenlijst]*. Den Haag: SGBO.
- Steenbergen, E. van (2014, 25-02-2014). Een stad met gevaar voor explosies, *NRC Handelsblad*, pp. 8-9.
- Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Ruano De La Fuente, J. M., & Schaap, L. (2008). From princeps to president? Comparing local executive leadership transformation. *Local Government Studies*, 34(2), 131-146.
- Teisman, G. R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Tillaart, J. van den, Berndsen, F., Homburg, G., & Kriek, F. (2012). *Monitor agressie en geweld openbaar bestuur: meting 2012 - eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.
- Tops, P. W., & Zouridis, S. (2002). *De binnenkant van politiek: vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*. Amsterdam: Amsterdam/Antwerpen.
- Veldhuisen, A. van, Hagelstein, R., Voskamp, I., & Genderen, R. van (2013). *Evaluatie Wet veiligheidsregio's*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- VenJ. (2011). *Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Vereniging van Griffiers. (2013, 16-04-2013). Stemmen in besloten vergadering over (her)benoeming burgemeester Geraadpleegd 06-02-2014, van http://www.griffiers.nl/Thema_s_en_dossiers/Ambtelijk_bestuurlijke_omgeving/Burgemeester_commissaris/Stemmen_in_besloten_vergadering_over_her_benoeming_burgemeester
- Verheij, S., & Karssing, E. (red.). (2011). *Jaarboek integriteit 2011*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.
- Verheul, W. J., & Schaap, L. (2010). Strong leaders?: The challenges and pitfalls in mayoral leadership. *Public Administration*, 88(2), 439-454.
- VNG. (2013). *Er zijn wettelijke waarborgen nodig voor de inzet van drones*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vogelsang-Coombs, V. (2007). Mayoral leadership and facilitative governance. *The American Review of Public Administration*, 37(2), 198-225.
- Walstra, E. (2013, 09-10-2013). Wachtgeld voor vrijwilligersbaan Rehwinkel in Barcelona, *Binnenlands Bestuur*.
- Warbroek, B. (2010). Integriteit worsteling voor burgemeesters. *Binnenlands Bestuur*, 47, 7.
- Wood, J., & Shearing, C. (2007). *Imagining security*. Devon: Willan.