



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020 [eindrapport]

Boogers, M.; Peters, K.; Vollaard, H.; Denters, B.; Boogaard, G.

Citation

Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B., & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede?: De staat van het burgemeestersambt anno 2020 [eindrapport]*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278483>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278483>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Teveel van het goede?

De staat van het burgemeestersambt anno 2020

Eindrapport

Prof. dr. Marcel Boogers (Universiteit Twente)

Prof. dr. Klaartje Peters (Universiteit Maastricht)

Dr. Hans Vollaard (Universiteit Utrecht)

Prof. dr. Bas Denters (Universiteit Twente)

Prof. mr. Geerten Boogaard (Universiteit Leiden)

Januari 2021

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoeksrapport berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet
per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inhoud

Inhoud	1
Samenvatting, conclusies en bouwstenen	3
Conclusies	4
Bouwstenen voor een toekomstbestendig burgemeestersambt	6
1 Inleiding	8
1.1 Vraagstelling	8
1.2 Aanpak van het onderzoek	8
1.3 Toetsingskader	9
1.4 Opzet van dit rapport	9
2 Relevante ontwikkelingen	11
2.1 Ontwikkelingen van invloed op gemeentebesturen	11
2.2 Ontwikkelingen van invloed op de burgemeester	18
2.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen	23
2.4 Tot slot	24
3 Kenmerken van een ideaaltypische democratische rechtsstaat	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Rechtsstaat: macht onder controle	25
3.3 Democratie: het politiek bestel behoort alle burgers toe	26
3.4 Afronding	27
4 Rollen van burgemeesters: de invulling	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Voorzitter gemeenteraad	28
4.3 Voorzitter van het college van B&W	32
4.4 Burgervader/moeder	35
4.5 Procesbewaker	37
4.6 Ambassadeur	41
4.7 Hoeder van maatschappelijke veiligheid en openbare orde	42
4.8 Bestuurder-in-algemene-dienst	46
4.9 Spanningen tussen de rollen van de burgemeester	47
5 Burgemeester worden, burgemeester blijven	50

5.1	Waarom mensen burgemeester willen worden	50
5.2	Aanstelling	51
5.3	Herbenoeming	52
5.4	Aftreden en ontslag	52
5.5	Toerusting en ondersteuning	53
6	Burgemeesters doorgelicht	58
6.1	Vrouwelijke en mannelijke burgemeesters	58
6.2	Leeftijd, ervaring, opleiding en achtergrond	58
6.3	Partijachtergrond en politieke opvattingen	59
6.4	Opvattingen over het ambt	60
6.5	Tot slot	61
7	Burgemeesters in de ogen van anderen	62
7.1	Wensen, verwachtingen en oordelen	62
7.2	Andere ambtsdragers over de ambtsvervulling van burgemeesters	62
7.3	Burgerpeiling	63
7.4	Tot slot	68
	Literatuur	70
Bijlage 1.	Gesprekspartners	81
Bijlage 2.	Leden begeleidingscommissie	83
Bijlage 3.	Rechtspositie burgemeesters	84

Samenvatting, conclusies en bouwstenen

Wat is de huidige staat van het burgemeestersambt? Dat is de leidende vraag voor dit rapport. Sinds het verschijnen van het rapport Majesteitelijk & Magistratelijk over het burgemeestersambt anno 2014 (Karsten et al., 2014) hebben zich diverse maatschappelijk-politieke en bestuurlijk-juridische ontwikkelingen voorgedaan die vragen om een fundamentele doordening van de toekomst van het burgemeestersambt. Daarnaast zijn er de politieke discussies over de aanstellingswijze van de burgemeester, onder meer naar aanleiding van de aanpassing van de Grondwet op dit punt. Met het oog hierop wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenspraak met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) een 'Agenda Burgemeester' voorbereid.¹ Daarvoor is behoefte aan een actueel beeld van het burgemeestersambt met empirische gegevens over relevante actuele ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor de invulling van het burgemeestersambt, de aantrekkelijkheid van het ambt, de positie van burgemeesters in het lokale krachtenveld en de wijze waarop zij worden geselecteerd, toegerust en ondersteund.

- Op grond van recente inzichten uit **wetenschappelijke en vakliteratuur** en relevante juridische en beleidsdocumenten is in kaart gebracht hoe het burgemeestersambt er anno 2020 voor staat.
- Daarnaast is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van de gegevens uit de recent verschenen **Basismonitor Politieke Ambtsdragers** (Jansen, Denters & Van Zuydam, 2020), die in 2019 is uitgevoerd onder alle lokale politieke ambtsdragers (burgemeesters, wethouders en raadsleden).
- Een derde belangrijke bron voor dit rapport betreft **21 individuele diepte-interviews** met zittende en voormalige burgemeesters. In aanvulling op de individuele gesprekken hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de mogelijkheid om **drie (klankbord-) bijeenkomsten met burgemeesters** bij te wonen in het kader van de voorbereiding van de Agenda Burgemeester, waaraan in totaal 31 burgemeesters deelnamen.
- Ook is gesproken over de onderzoeksbevindingen met de **VNG-commissie Bestuur en Veiligheid** en met het **bestuur van het NGB**.
- Om nadrukkelijk ook het perspectief van de andere actoren in het lokaal bestuur in het onderzoek te betrekken heeft een **focusgroep** plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de **Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Wethoudersvereniging** en de **Vereniging van Griffiers**.
- Tot slot is ten behoeve van dit rapport een **burgerpeiling** gehouden onder het Stempunt-panel van Motivaction. Hiermee is een gelijksoortig onderzoek herhaald dat bureau Motivaction in 2016 heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK (Van der Lelij et al, 2016). In totaal namen **1027 mensen** aan het onderzoek deel.

¹ Kamerbrief 'Reflectie taken burgemeester en uitwerking Agenda Burgemeester', maart 2020, 2020-0000039284

Conclusies

Als de bevinding van dit onderzoek worden samengevat en met elkaar in verband worden gebracht, kunnen hieruit de volgende conclusies worden afgeleid.

1. Op het eerste gezicht **gaat het goed** met de invulling van het burgemeestersambt anno 2020. Inwoners, raadsleden en wethouders oordelen over het algemeen positief over het functioneren van burgemeesters.² Burgemeesters zelf zijn ook tevreden over de meeste aspecten van hun ambt. Hun werkplezier is overwegend groot.
2. Bij nadere beschouwing is goed te zien dat het burgemeestersambt zoals we dat nu kennen **steeds meer onder druk** komt te staan. Diverse maatschappelijk-politieke en bestuurlijk-juridische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de spanningen tussen de verschillende rollen die de burgemeester dient te vervullen, groter worden. Dat de meeste burgemeesters hier nu nog goed mee om weten te gaan, neemt niet weg dat deze spanningen het burgemeestersambt in de toekomst kunnen verzwakken. Zeker omdat het zeer waarschijnlijk is dat de genoemde ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen zich zullen voortzetten. Het wordt hierdoor voor burgemeesters steeds moeilijker om aan alle steeds hogere en meer tegengestelde eisen te voldoen, waardoor het gezag, aanzien en aantrekkelijkheid van het ambt zullen afnemen.
3. Het burgemeesterschap was altijd al een veelzijdige en veeleisende baan, maar door een aantal externe ontwikkelingen – én de daaruit voortvloeiende veranderingen binnen het ambt – is het werk **omvangrijker en complexer** geworden, zeker in grotere gemeenten. Het betreft dan onder meer de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket, de financiële druk op gemeenten, de complexe (regionale) bestuurlijke context, maatschappelijke polarisatie, politieke fragmentatie, de toename van nieuwe partijen en onervaren wethouders, meer aandacht voor openbare orde en veiligheid en de ‘verveiliging’ van veel gemeentelijk beleid en de gegroeide aandacht voor integriteit en integriteitskwesties. Niet voor elke burgemeester leidt elke ontwikkeling tot een even sterke (taak-)verzwaring, maar over de volle breedte is het ambt de afgelopen 10 jaar aanzienlijk veeleisender geworden. Het onderzoek roept de vraag op of het burgemeestersambt in zijn huidige vorm **teveel van het goede** is.
4. De genoemde maatschappelijk-politieke en bestuurlijk-juridische ontwikkelingen hebben de **inherente spanningen** tussen verschillende burgemeestersrollen **verscherpt**.
 - a. Het gaat dan allereerst om de **spanning tussen de rollen van collegevoorzitter en raadsvoorzitter**. De toegenomen druk op het college van B&W enerzijds, en anderzijds de moeite die de gemeenteraad heeft om zijn taken goed te vervullen, leiden ertoe dat er van beide kanten meer van burgemeesters wordt gevraagd. Hoewel burgemeesters aan beide rollen meer tijd zijn gaan besteden, zijn er duidelijke aanwijzingen dat de combinatie enigszins ten koste gaat van hun onafhankelijke raadsvoorzittersrol en hun vermogen om de volledige raad in positie te brengen, zeker in de ogen van raadsleden. En dat terwijl uit recent onderzoek (o.m. Raad voor het openbaar bestuur, 2020) blijkt dat de gemeenteraad juist dringend behoefte heeft aan extra ondersteuning en een steviger positionering in gemeentelijke besluitvormingsprocessen.
 - b. Een andere **spanning** die zichtbaar is, hangt samen met de rol van **integriteitsbewaker**. Deze rol blijkt burgemeesters moeilijkheden op te leveren, vooral door hun toegenomen afhankelijkheid van de gemeenteraad en de lokale politiek in bredere zin. Het is lastig om in de context van collegiaal bestuur en

² We gebruiken in dit rapport de termen hij, hem of zijn om te verwijzen naar de burgemeester in het algemeen, waarbij we alle burgemeesters, ook de (nog steeds) vrouwelijke minderheid, insluiten.

gezamenlijke verantwoordelijkheden anderen de maat te moeten nemen, of dat nu raadsleden, wethouders of (top)ambtenaren zijn. Burgemeesters die gedwongen vertrekken, hebben nogal eens met integriteitskwesties van anderen in hun politiek-bestuurlijke omgeving te maken gehad. Het bestaande beeld dat het voortijdig vertrek van burgemeesters vooral samenhangt met hun eigen integriteit, blijkt op dit punt te moeten worden bijgesteld.

- a. Ook het toegenomen belang van de rol van **hoeder van openbare orde en veiligheid (OO&V)** brengt spanningen met zich mee. Met de coronacrisis is de burgemeester in deze rol nog zichtbaarder geworden, en dat leidt in de lokale samenleving niet tot enkel positieve geluiden. De burgerpeiling laat zien dat inwoners de rol van de burgemeesters op het gebied van OO&V te sterk vinden, een logisch gevolg van de toegenomen profilering van deze rol. De 'verveiliging' van het lokale beleid leidt er verder toe dat burgemeesters meer in het vaarwater van hun wethouders komen, wat hun rol – vaak tegen wil en dank – politieker maakt. Dat is ook merkbaar in de verhouding met de raad. Al in 2014 maakten burgemeesters zich zorgen over verlies van hun onafhankelijke, 'majesteitelijke' positie (Karsten et al., 2014) en van het gezag dat zij daaraan ontleen. Die problemen hebben zich inmiddels verdiept. Maar waar Karsten et al. in 2014 de burgemeestersrollen nog typeerden als '*majesteitelijk en magistratelijk*', moet in 2020 worden geconstateerd dat de groei van magistratelijke taken de neutrale majesteitelijke rol steeds meer in de weg staat.
 - c. Tot slot zijn er spanningen verbonden met de rol van **burgervader of -moeder**. Burgemeesters hechten veel belang aan deze rol. Diverse maatschappelijke ontwikkelingen hebben tot gevolg dat deze rol meer tijd en energie van hen vraagt en soms lastiger te combineren is met andere burgemeestersrollen. Inwoners vinden de burgervader- of moederrol van hun burgemeester het belangrijkste, maar zouden er wel meer van willen zien. Ze vinden dat hun burgemeester te weinig een verbindende rol speelt tussen samenleving en bestuur.
5. De genoemde spanningen tussen de burgemeestersrollen zijn praktisch, principieel en positioneel van aard.
- a. *Praktische spanningen*: **de meeste burgemeestersrollen zijn steeds meer inzet en aandacht gaan vragen**, waardoor het moeilijker wordt om deze **binnen de beperkt beschikbare tijd** adequaat te blijven vervullen.
 - b. *Principiële spanningen*: het combineren van de verschillende burgemeestersrollen verhoudt zich door de verschillende ontwikkelingen binnen die rollen en door andere ontwikkelingen in het lokale krachtenveld steeds slechter met de eisen van de democratische rechtsstaat. Vooral **het beginsel van machtspreiding (*checks and balances*) komt in het geding**. Het is van groot belang om voortdurend macht en tegenmacht te organiseren om zo tot het juiste machts-evenwicht te komen. Met een voorzitter die (mede)verantwoordelijk is voor het collegebeleid is het voor de gemeenteraad lastig om effectief tegenwicht te bieden aan het college en de ambtelijke organisatie; dat geldt zeker als de raad zwak en verdeeld is. Principiële spanningen ontstaan ook als burgemeesters de integriteit van raadsleden en wethouders moeten bewaken, terwijl ze afhankelijk zijn van gemeenteraden voor hun (her-)benoeming en van de wethouders als hun directe collega's. Dat hindert hen bij het integriteitstoezicht; *checks and balances* zijn niet meer in balans.
 - c. *Positionele spanningen*: **de positie van burgemeesters in het lokale politieke krachtenveld verhoudt zich op enkele punten niet altijd even goed met de rollen die zij dienen te spelen**. Als hoeder van openbare orde en veiligheid dienen zij te handhaven, terwijl zij als burgervader of burgermoeder juist een luisterend oor moeten bieden. Op het vlak van openbare orde en veiligheid moeten

zij ook gevoelige, ingrijpende keuzes maken, keuzes die zelfs grondrechten van hun eigen burgers kunnen inperken, terwijl zij als procesbewaker een soort *pouvoir neutre* moeten zijn die het functioneren van het gehele gemeentebestuur dienen.

6. De genoemde *praktische spanningen* zijn deels oplosbaar door een **betere ondersteuning van burgemeesters**. Daar is ook alle aanleiding toe. Geconstateerd moet worden dat de ondersteuning van burgemeesters geen gelijke tred heeft gehouden met de verzwarende van het ambt. Dat geldt niet alleen voor de ambtelijke ondersteuning van de burgemeester, maar ook voor het functioneren van de griffier als rechterhand van de burgemeester in zijn raadsvoorzittersrol. Daarnaast ervaren burgemeesters allerlei belemmeringen om gebruik te maken van gerichte ondersteuning zoals coaching. Tot slot is de Commissaris van de Koning is niet altijd de partner waarop de burgemeesters daadwerkelijk kunnen bouwen. Een sterkere ondersteuning van burgemeesters kan dus enige soelaas bieden. Voor de *principiële spanningen* en *positionele spanningen* zijn echter andere oplossingen nodig.
7. De kern van het probleem is dat **het burgemeestersambt is gepolitiseerd** door de veranderde politieke en maatschappelijke context en de gelijktijdig veranderde bestuurlijke inhoud van het ambt. Daarbij kan worden gedacht aan de verzwaarde OO&V-portefeuille, het grotere gewicht van het collegevoorzitterschap, de toegenomen polarisatie in samenleving en politiek én de veranderde aanstellingswijze. Burgemeesters zijn hierdoor steeds meer onderdeel geworden van de lokale politiek, vaak tegen wil en dank. Deze ontwikkeling past weliswaar bij een modern en responsief burgemeestersambt, maar **verzwakt zijn neutraliteit en eigenstandige positie**. Deze neutraliteit en eigenstandigheid stelden de burgemeester voorheen in staat om verschillende burgemeestersrollen te combineren; nu beiden onder druk staan wordt dat lastiger. De spanningen tussen de verschillende burgemeestersrollen gaan hierdoor meer opspelen.

Bouwstenen voor een toekomstbestendig burgemeestersambt

De bevindingen en conclusies van dit onderzoek beogen de gedachtenvorming te ondersteunen over de Agenda burgemeesters van de ministeries van BZK en JenV en de NGB. In deze Agenda burgemeesters worden afspraken gemaakt over de manier waarop de rol, positie en functioneren van burgemeesters beter kan worden toegesneden op nieuwe eisen die maatschappelijk-politieke en bestuurlijk-juridische ontwikkelingen stellen. Deze agenda maakt onderdeel uit van een breder pakket aan maatregelen ter versterking van de lokale democratie en het lokale bestuur, zoals uitgewerkt in het Plan van aanpak lokale democratie en bestuur.³

Zoals hierboven aangegeven, hebben maatschappelijk-politieke en bestuurlijk-juridische ontwikkelingen de inherente spanningen tussen verschillende burgemeestersrollen verscherpt. Het wordt hierdoor voor burgemeesters moeilijker om aan alle steeds hogere en meer tegengestelde eisen te voldoen, waardoor het gezag, aanzien en aantrekkelijkheid van het ambt zullen afnemen. Om het burgemeestersambt toekomstbestendig te houden, moet dus worden nagedacht over manieren om deze spanningen te verlichten. Hiervoor zijn verschillende opties denkbaar, die kunnen worden gezien als eerste bouwstenen voor de Agenda burgemeesters. De eerste is de **politisering als gegeven accepteren** en er consequenties aan te verbinden, de tweede is het **terugdringen van de politisering** van het ambt en de derde is het **versterken van de eigenstandige positie van burgemeesters**.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 775 VII, nr. 69

8. De eerste optie is dat de politisering van het ambt als gegeven wordt geaccepteerd. In dat geval ligt het voor de hand dat de burgemeester geen taken meer bekleedt waarvoor een neutrale positie nodig is. Daarbij kan in eerste instantie worden gedacht aan de **raadsvoorzittersrol**. Die wordt dan belegd bij de uit de raad gekozen voorzitter (nu vice-voorzitter), zoals in veel Vlaamse gemeenten gebruikelijk is (Karsten & Van Zuydam, 2019). Als voorzitter van het hoogste bestuursorgaan van de gemeente zou de raadsvoorzitter mogelijk ook enkele ceremoniële taken als ambassadeur en burgervader/moeder op zich kunnen nemen. Verder kan worden overwogen om de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke **integriteit naar de Commissaris van de Koning** over te hevelen. Daarmee verdwijnt een potentiële bron van spanning en conflict, waardoor de burgemeester andere rollen beter kan vervullen. Ook geldt dat deze ingrepen de (tijds-)druk voor burgemeesters kunnen verminderen.
9. De tweede optie is het verminderen van de politisering van het ambt door het **verkleinen van de OO&V-portefeuille van de burgemeester**. Dat in redelijk wat gemeenten delen van deze portefeuille bij wethouders zijn neergelegd, laat zien dat hier in de praktijk behoefte aan is. Een andere manier om de OO&V-bevoegdheden te verkleinen (of niet verder te vergroten) is een herbezinning op de toedeling van bestuursrechtelijke bevoegdheden aan burgemeesters, of het terugdraaien hiervan. Dit zou het ambt zeker kunnen verlichten, potentiële spanningen binnen het college en met de raad kunnen voorkomen en beter aansluiten bij de wensen en verwachtingen van inwoners. Het verkleinen van de OO&V-portefeuille vermindert bovendien ook de tijdsdruk en de zwaarte van het ambt.
10. Een derde optie is het **versterken van de eigenstandige positie van de burgemeester**. Dat maakt de burgemeester minder gevoelig voor de gevolgen van politisering van het ambt. Het is dan niet nodig om de burgemeester te verlossen van taken die door politisering lastig uit te voeren zijn (8) of hem te ontdoen van inhoudelijke taken die politisering versterken (9). In plaats daarvan krijgt de burgemeester een eigenstandige positie in het lokale politieke speelveld die meer recht doet aan zijn eigenstandige rol ten opzichte van raad en college. *Checks and balances* worden hierdoor versterkt. Een manier om hun eigenstandige positie van de burgemeester te versterken is door hem niet langer *de facto* door de gemeenteraad te laten benoemen en herbenoemen, maar dat hij in een **rechtstreekse verkiezing** door de bevolking worden **gekozen**. Dat verschaft hem eigenstandige legitimiteit voor politieke gevoelige keuzes. Een democratisch minder gedragen optie voor een eigenstandige positie is een zuivere Kroonbenoeming.
11. Tot slot kan er ook voor worden gekozen om het **huidige burgemeestersambt onaangetast te laten**, met meer gerichte ondersteuning bij de uitoefening van hun ambt (zie 6). Veel burgemeesters beschouwen de bovengenoemde drie opties als een uitholling van het huidige ambt en wijzen op de mogelijke risico's voor het politiek-bestuurlijk stelsel op lokaal niveau en voor de aantrekkelijkheid van het burgemeestersambt. Zoals dit onderzoek laat zien, brengt **niet-ingrijpen** op termijn **grotere risico's** met zich mee, niet alleen voor de toekomstbestendigheid van het burgemeestersambt, maar ook voor de positie van de gemeenteraad en de lokale democratie in bredere zin.

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

Wat is de huidige staat van het burgemeestersambt? Dat is de leidende vraag voor dit rapport. Sinds het verschijnen van het rapport *Majesteitelijk & Magistratelijk* over het burgemeestersambt anno 2014 (Karsten et al., 2014) hebben zich diverse maatschappelijk-politieke en bestuurlijk-juridische ontwikkelingen voorgedaan, die vragen om een fundamentele doordenking van de toekomst van het burgemeestersambt.⁴ Daarnaast zijn er de politieke discussies over de aanstellingswijze van de burgemeester, naar aanleiding van de aanpassing van de Grondwet op dit punt. Met het oog hierop wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenspraak met het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) een 'Agenda Burgemeester' voorbereid. Daarvoor is behoefte aan een actueel beeld van het burgemeestersambt met empirische gegevens over relevante actuele ontwikkelingen en de betekenis daarvan voor de invulling van het burgemeestersambt, de aantrekkelijkheid van het ambt, de positie van burgemeesters in het lokale krachtenveld en de wijze waarop zij worden geselecteerd, toegerust en ondersteund.

1.2 Aanpak van het onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is voortgebouwd op het rapport *Majesteitelijk & Magistratelijk* (Karsten et al., 2014) over het functioneren van burgemeesters, dat zes jaar geleden in opdracht van het Ministerie van BZK is opgesteld. Het burgemeestersambt, zo bleek uit dat rapport, wordt gekenmerkt door de verschillende rollen die burgemeesters vervullen. In dit rapport wordt voortgebouwd op dat rolperspectief. Dat gaat ervan uit dat het functioneren van burgemeesters tot stand komt in een wisselwerking tussen de context waarin zij functioneren en hun individuele kenmerken (rolopvatting en toerusting).

Vervolgens hebben we op grond van recente inzichten uit wetenschappelijke en vakliteratuur alsook relevante juridische en beleidsdocumenten in kaart gebracht hoe het burgemeestersambt ervoor staat. Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van de gegevens uit de recent verschenen Basismonitor Politieke Ambtsdragers (Jansen, Denters & Van Zuydam, 2020), die in 2019 is uitgevoerd onder alle lokale politieke ambtsdragers (burgemeesters, wethouders en raadsleden). In algemene zin kan worden vastgesteld dat er weinig recent empirisch onderzoek beschikbaar is naar de invulling van het burgemeesterambt in de bestuurlijke praktijk.

Een derde belangrijke bron voor dit rapport betreft 21 individuele diepte-interviews met zittende en voormalige burgemeesters. Deze semigestructureerde interviews zijn uitgevoerd in de maanden mei, juni en juli van 2020. Bij het selecteren van de interviewpartners is gestreefd naar een goede verdeling over persoonlijke (leeftijd en gender), politieke (partijlidmaatschap), bestuurlijke (loopbaan) en geografische (gemeentegrootte en landsdeel) kenmerken. De volledige lijst is te vinden in bijlage 1. In de gesprekken stond de wisselwerking centraal tussen de burgemeester (rolopvatting, gedrag, competenties en ondersteuning) en de veranderende institutionele en maatschappelijk-politieke context. Waar relevant is ingezoomd op situaties waar de positie van de burgemeester intern (in relatie naar inwoners, raad, college, ambtenaren) en/of extern (in het bestuurlijk netwerk) onder druk stond. De woordelijke verslagen zijn gebruikt ter aanvulling en nuancering van de inzichten uit de wetenschappelijke en vakliteratuur.

In aanvulling op de individuele gesprekken hebben de onderzoekers gebruik gemaakt van de mogelijkheid om deel te nemen aan drie klankbordbijeenkomsten met burgemeesters in het kader

⁴ We gebruiken in dit rapport de termen hij, hem of zijn om te verwijzen naar de burgemeester in het algemeen, waarbij we alle burgemeesters, ook de (nog steeds) vrouwelijke minderheid, insluiten.

van de voorbereiding van de Agenda Burgemeester. Deze bijeenkomsten, gehouden in juni en november 2020, boden een uitgelezen kans om met nog eens ruim 30 burgemeesters te spreken over het burgemeestersambt. Ook is gesproken over de onderzoeksbevindingen met de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid (in oktober 2020) en met het bestuur van het NGB (november 2020). Om nadrukkelijk ook het perspectief van de andere actoren in het lokaal bestuur in het onderzoek te betrekken heeft in september 2020 een focusgroep plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, de Wethoudersvereniging en de Vereniging van Griffiers.

Tot slot is ten behoeve van dit rapport in de periode juli-augustus 2020 een burgerpeiling gehouden onder het StemPunt-panel van Motivaction. Hiermee is een gelijksoortig onderzoek herhaald dat bureau Motivaction in 2016 heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK (Van der Lelij et al., 2016). In totaal namen 1027 mensen aan het onderzoek deel. Door een weging toe te passen is deze groep representatief voor de Nederlandse bevolking voor wat betreft leeftijd, opleiding, sexe en regio, alsmede voor combinaties tussen deze kenmerken. Hierbij moet worden aangetekend dat het vanwege de replicatie van het eerdere Motivaction-onderzoek helaas in beperkte mate mogelijk is gebleken om na te gaan hoe de diverse geledingen van de Nederlandse samenleving oordelen over de burgemeester en het burgemeestersambt. Aan dergelijk onderzoek zou wel degelijk behoefte bestaan.

1.3 Toetsingskader

In dit rapport wordt op diverse plekken aandacht besteed aan spanningen die het burgemeestersambt kenmerken. Enerzijds betreft het empirisch waarneembare spanningen tussen bepaalde rollen, of tussen bepaalde ontwikkelingen en de invulling van rollen van burgemeesters. Daarnaast is er ook oog voor de manier waarop meer principiële spanningen binnen het ambt uitwerken. De basis daarvoor vinden we in de waarden van de democratische rechtsstaat. Burgemeesters gelden immers als hoeder van de democratische rechtsstaat (Karsten, 2019: 765; zie ook Albeda, 2010). In dit rapport is ervoor gekozen om de democratische rechtsstaat te omschrijven aan de hand van de twee woorden (én twee waarden) waaruit dat begrip bestaat: democratie en rechtsstaat. De omschrijving van deze twee kenmerken van een democratische rechtsstaat is ideaaltypisch. Dat wil zeggen dat essentiële aspecten van deze twee kenmerken in ideale vorm zijn gedefinieerd als handvat om het functioneren van burgemeesters in de realiteit te analyseren. In hoofdstuk 3 zijn deze kenmerken nader uitgewerkt.

1.4 Opzet van dit rapport

Dit rapport trapt af in hoofdstuk 2 met een overzicht van de recente maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en juridische ontwikkelingen die van betekenis zijn voor het ambt van burgemeester en de ontwikkeling ervan. Die geven aan hoe de feitelijke context van het burgemeesterschap veranderd is. Hoofdstuk 3 richt zich vervolgens op de normatieve vereisten aan het burgemeesterschap. We omschrijven voor dat doel daar de democratische rechtsstaat.

In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de rollen die burgemeesters vervullen: voorzitter van de raad, voorzitter van het college, procesbewaker, burgervader m/v, ambassadeur, hoeder van openbare orde en veiligheid en bestuurder-in-algemene-dienst. Daarbij staan we ook stil bij de spanningen die de combinatie van rollen oplevert in het licht van bovengenoemde feitelijke en normatieve vereisten.

In hoofdstuk 5 richten we ons op de vraag waarom mensen burgemeester worden, hoe ze dat worden en hoe ze dat blijven. Ook hun vertrek, al dan niet vrijwillig, komt daarbij aan de orde. Hoofdstuk 6 is een kort beschrijvend hoofdstuk over de beroepsgroep burgemeesters: wat zijn de kenmerken van deze groepen functionarissen? In hoofdstuk 7 laten we relevante spelers in het

lokaal bestuur aan het woord. Hoe kijken raadsleden en wethouders naar de burgemeester en zijn functioneren? We voegen daaraan toe wat de beelden en opvattingen van burgers over burgemeesters zijn.

2 Relevante ontwikkelingen

We staan in dit hoofdstuk stil bij de ontwikkelingen in samenleving, politiek, bestuur en recht die relevant zijn voor het burgemeestersambt. We maken onderscheid in ontwikkelingen die het werk van het gemeentebestuur beïnvloeden (paragraaf 2.1) en ontwikkelingen die van invloed zijn op het werk van de burgemeester zelf (paragraaf 2.2). We besluiten dit hoofdstuk met een korte weergave van wat burgemeesters hierover hebben gezegd in de gevoerde gesprekken (paragraaf 2.3) en een korte slotparagraaf.

2.1 Ontwikkelingen van invloed op gemeentebesturen

Recente juridische, bestuurlijke, politieke, maatschappelijke en sociaaleconomische ontwikkelingen in en rond het lokaal bestuur in Nederland (Boogers & Reussing, 2018) maken het werk van college van Burgemeesters en Wethouders (B&W) veelomvattender en complexer. Dat geldt ook voor het werkveld van openbare orde en veiligheid, waarin de burgemeester een belangrijke rol vervult. Het is niet alleen de inhoud van het werk die daaraan bijdraagt, maar ook het functioneren van de betrokken spelers: van wethouders, ambtenaren, ketenpartners en burgers tot gemeenteraden. Terwijl voor gemeenteraden het belang van goede controle met en namens burgers alleen maar groter is geworden, blijkt hun positie juist onder druk te staan.

2.1.1 *Het werk van colleges van B&W*

Diverse ontwikkelingen dragen bij aan de verbreding en toenemende complexiteit van het werk van de colleges van B&W.

Decentralisatiegolf vergroot takenpakket gemeenten

Gemeentebesturen hebben steeds meer taken gekregen van andere overheden. Vanaf 2010 vindt een versnelling plaats van de al veel eerder ingezette decentralisatietendens. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn er diverse decentralisatieoperaties uitgevoerd waarbij taken naar de gemeenten zijn overgedragen. Voorbeelden daarvan zijn de Decentralisatienota van 1980, het Decentralisatieplan van 1983 en de decentralisatie-impulsen van 1991 en 2007. De laatste jaren zijn de omvang en het tempo van de decentralisatieoperaties echter fors toegenomen. De verhoudingen tussen Rijk en gemeenten staan sindsdien in belangrijke mate in het teken van de grootschalige decentralisatie van taken in het sociaal domein, op het gebied van de jeugdzorg (Jeugdwet), de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de arbeidsreïntegratie (Participatiewet) (Boogers & Reussing, 2018; Peters et al., 2020). Hierna is het ruimtelijk domein aan bod: voor 2022 staat de ingrijpende decentralisatie van de Omgevingswet op de planning. Terwijl al vóór 2015 in gemeenten sterke behoefte was aan beleidsrust (Boogers et al., 2008), vergden de decentralisaties van dat jaar nog weer meer van gemeentebesturen. Om daarbij ook de aanpak in onder meer de jeugdzorg te transformeren, bleek zonder meer lastig. De evaluaties van de decentralisaties (Friele et al., 2018; Kromhout et al., 2018; Van Echtelt et al., 2019) laten zien dat veel van de beoogde beleidseffecten en de daadwerkelijke transformatie (nog) niet zijn bereikt. De vooraf - al dan niet terecht - ingecalculerde besparingen van het gemeentelijk maatwerk zijn tot op heden zeker nog niet gerealiseerd; gecombineerd met de forse, deels oplopende kortingen van de gemeentelijke budgetten betekent dit dat in veel gemeenten serieuze en omvangrijke tekorten zijn ontstaan. Dat maakt dat de kwaliteit en de vernieuwing van de gemeentelijke dienstverlening onder druk staan.

Toenemende regionalisering

Hoewel regionale samenwerking tussen gemeenten van alle tijden is, heeft deze door de toegenomen overheidsbemoeienis en de schaalvergroting van het maatschappelijk leven sinds 1950 een hoge vlucht genomen. Meer taken moeten gezamenlijk worden uitgevoerd en meer

vraagstukken vragen om een bovengemeentelijke aanpak. Vooral de laatste 20 jaar zijn gemeentelijke taken in hoog tempo geregionaliseerd.

- Inmiddels nemen Nederlandse gemeenten deel aan gemiddeld 16 regionale samenwerkingsverbanden, waarin ze met gemiddeld 47 verschillende gemeenten samenwerken. Andere inventarisaties komen zelfs met 27 regionale samenwerkingsverbanden per gemeente (Boogers et al., 2016). Het zwaartepunt van het lokaal bestuur is hierdoor geleidelijk verschoven naar het regionale niveau. In 2005 werd nog 8 procent van de gemeentelijke budgetten door regionale samenwerkingsverbanden uitgegeven, in 2018 was dat gemiddeld al meer dan 20 procent (Boogers & Reussing, 2018: 21). Besluitvorming is zo complexer geworden, omdat een college van B&W meer en meer met regionale spelers rekening moet houden.
- Het zijn vooral de leden van colleges van B&W die zitting hebben in regiobesturen (AB's en DB's) en aanschuiven bij allerlei regionale overlegtafels. Hoe meer samenwerking, hoe meer tijd dat kost. Regionalisering zorgt er verder voor dat gemeenteambtenaren in dienst komen van het regiobestuur of in ambtelijke regiotteams gezamenlijk beleid voorbereiden of uitvoeren. Dat vraagt meer inspanningen van portefeuillehouders (leden van colleges) om daaraan sturing te geven. Regionalisering leidt er bovendien toe dat veel onderwerpen waarover gemeenteraadsleden eerst nog zelf konden beslissen, nu alleen indirect kunnen worden beïnvloed, wat het raadswerk veel complexer maakt (Boogers & Reussing, 2018: 25). Voor portefeuillehouders en ook voor de raadsvoorzitter is het veel extra werk om te zorgen dat de gemeenteraad goed wordt geïnformeerd en in staat is om zijn kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen.

Verdergaande herindeling

Colleges van B&W besturen steeds grotere gemeenten. Gemeentelijke herindeling is al heel lang een constante in de ontwikkeling van het lokaal bestuur. Tot 1950 verloopt de daling van het aantal gemeenten nog geleidelijk. Daarna gaat het snel, en daalt het aantal gemeenten decennialang met grofweg 10 per jaar: van 1015 in 1950 naar 913 in 1970, 672 in 1990 en 355 in 2019 (Boogers & Reussing, 2018: 29-30). De herindelingen zullen naar verwachting blijven plaatsvinden maar het tempo zal wel afvlakken, anders zou Nederland in 2051 nog maar één gemeente tellen (Allers, 2019). Het blijft onduidelijk of herindeling in de volle (beleids)breedte daadwerkelijk heeft bijgedragen aan betere dienstverlening of verhoogde efficiëntie, ook al hebben grotere gemeenten veelal een minder kwetsbaar, groter en professioneler ambtelijk apparaat dan kleinere gemeenten (Vollaard, 2017). Het besturen van een grotere gemeente is over het algemeen echter wel meer werk, onder meer omdat er meer inwoners moeten worden bediend, er meer problemen en uitdagingen ontstaan, en de beleidsvorming en -uitvoering complexer worden.

Doorgaande europeanisering en internationalisering

Het werk van colleges van B&W is ook op een andere manier complexer geworden. Waar lange tijd de internationale component van gemeenten goeddeels beperkt bleef tot stedenbanden, is de laatste decennia het belang van het internationale en Europese bestuursniveau gegroeid, ook al zijn gemeentebesturen zich daar niet altijd even goed bewust van (zie o.m. Kübler & Piliutyte, 2007; Van Bever et al., 2011; Bondarouk, 2019; Van Keulen, 2018; Verhelst, 2019). Over het algemeen geldt dat naarmate een gemeente groter is, die meer internationaal en Europees actief is (zie o.m. VNG, 2009). Vooral in grensregio's zijn ook kleinere gemeenten over de grens actief.

- Europeanisering en internationalisering betekenen allereerst dat gemeenten steeds meer rekening moeten houden met Europese wet- en regelgeving. Zij zijn verantwoordelijk voor de invoering van (veranderde) Europese regels ten aanzien van bijvoorbeeld luchtkwaliteit, afval, water en gegevensbescherming. Ook moet nieuw gemeentelijk beleid, zoals de inkoop van jeugdzorg, voldoen aan bestaande Europese regels over aanbesteding. Verder dienen gemeenten oog te hebben voor jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ook over zaken die in andere landen spelen, omdat het hof de definitieve uitleg van het Europees recht geeft. Er waren echter al genoeg rechtszaken over Europees

recht binnen Nederland die de aandacht opeisten, zoals die over de uitstoot van stikstof, staatssteun voor PSV en het verbod om winkels te vestigen op bepaalde plekken in Appingedam. Gemeenten spelen zo een belangrijke rol in de uitvoering van Europees beleid. Mede op initiatief van de Nederlandse regering heeft de EU met het Pact van Amsterdam (2016) daarom het belang onderstreept van steden om Europese beleidsdoelen te bereiken met betere regelgeving en oog voor de lokale uitvoeringspraktijk. Ze lanceerde een Europese Agenda Stad, waarin via thematische partnerschappen overheden van allerlei bestuurslagen en uit diverse lidstaten samenwerken. Ook Nederlandse gemeenten zijn daarin actief. Dat geldt eveneens voor het zogeheten *Covenant of Mayors for Climate and Energy* waarin de Europese Commissie met gemeenten samenwerkt om de Europese en internationale klimaat- en energie-doelen te realiseren.

- Toenemende Europese integratie betekent ook dat er voor gemeenten meer aanleiding is om Europees recht en beleid te willen beïnvloeden. Gemeenten kunnen de inbreng van de Nederlandse regering in de Raad van de EU sturen onder meer in de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en interbestuurlijke dossiertteams. Daarnaast kunnen gemeenten, via de VNG of eigen lobbykantoren, direct Europese instellingen zoals de Europese Commissie en het Europees Parlement bewerken. Nederlandse gemeenten kunnen zich verder laten horen in het Comité van de Regio's, dat advies kan uitbrengen over Europese wet- en regelgeving. Verder zijn er belangenorganisaties als de *Council of European Municipalities and Regions* (CEMR) waarin ook Nederlandse gemeenten zijn vertegenwoordigd. Lobbyactiviteiten van Nederlandse gemeenten zijn niet alleen bedoeld om beleid te beïnvloeden, maar ook om subsidies te verwerven uit structuur- en investeringsfondsen. Nederlandse gemeenten zijn verder actief in Europese organisaties om kennis te verwerven (bijv. *Eurocities*) of mensenrechten te bevorderen (Congres van lokale en regionale overheden van de Raad van Europa).
- Ook op internationaal niveau is er een toenemend aantal afspraken en initiatieven dat relevant is voor gemeenten, zoals de VN *Sustainable Development Goals*, het Internationaal Gehandicaptenverdrag (bijv. voor toegankelijkheid van stemlokalen) en het klimaatakkoord van Parijs. Gemeenten ontplooiën activiteiten om internationaal beleid te beïnvloeden of om van elkaar te leren, onder meer via organisaties als *United Cities and Local Governments* (UCLG), *Climate Alliance*, *Global Parliament of Mayors*, en *Mayors for Peace*. Zoals onder meer Benjamin Barber in zijn spraakmakende boek *If mayors ruled the world* (2013) laat zien, spelen in deze circuits burgemeesters vaak een belangrijke rol.
- Europeanisering en internationalisering behelzen ook meer en snellere mobiliteit van goederen, kapitaal, diensten en personen op Europese en wereldschaal. In combinatie met nationale overheden die inzetten op internationaal competitieve regio's, zijn gemeenten actiever gaan inzetten op het werven van internationale bedrijven, instellingen, toeristen en evenementen (culturele hoofdstad; sportwedstrijden; festivals; zangcompetities). Zij doen dat vaak in samenwerking met het bedrijfsleven en kennisinstellingen uit de regio (de zogeheten *triple helix*). Dat vergt overleg met al die spelers, hetgeen dus het werk weer meer en ook complexer maakt.

Gemeentebesturen staan voor grote maatschappelijke opgaven

Het werk van colleges van burgemeester en wethouders is niet alleen door decentralisaties en internationalisering toegenomen. Ontwikkelingen in bestuur, economie en maatschappij vormen grote opgaven voor gemeenten.

- Allereerst heeft de wereldwijde wens om klimaatverandering tegen te gaan, onder meer vastgelegd in het Akkoord van Parijs (2015), in bestuurlijk Nederland navolging gekregen in de vorm van een Klimaatakkoord. Gemeenten hebben een belangrijke rol in het handen en voeten geven aan het klimaatbeleid.
- Een andere grote opgave voor gemeenten betreft de digitalisering. Onder de noemer van *smart cities* is de inzet om met gebruik van allerlei databestanden aan gemeenten vorm te

geven. Dat vergt niet alleen een omslag in gegevensverzameling en -beheer, maar ook werk om de interoperabiliteit van datasystemen binnen en tussen gemeenten en andere overheden te realiseren. Het gedigitaliseerde aanbod van commerciële diensten (zoals kamerverhuur en taxi) vergt van gemeentelijke overheden een (regulerend) antwoord, die op dat terrein volgens heel wat betrokken ambtenaren nog achterlopen (I&O Research, 2018a; Van Est et al., 2018). (Europese) wetgeving op het gebied van digitale dienstverlening en digitale overheid stelt normen aan digitale toegankelijkheid, privacy en informatieveiligheid.

- Internationaal vergeleken is in Nederland de kwaliteit van leven hoog, heeft het een sterke economie, en herbergt het, gemiddeld genomen, behoorlijk tevreden mensen – zo blijkt uit de Brede Monitor Welvaart (CBS, 2020) en de Sociale Staat van Nederland 2019 van het SCP (Wennekers et al., 2019), die een beeld schetsen van ons land voorafgaand aan de coronacrisis. Toch blijven er stevige, langdurige verschillen tussen groepen en gebieden in Nederland bestaan. Laagopgeleiden hebben minder welvaart over de hele breedte dan hoogopgeleiden. Kwetsbare wijken in grote steden en krimp- en anticipatie regio's kennen andere uitdagingen dan rijke buurten en gemeenten, of dat nu gaat om kans op arbeid, inkomen, (kinder)armoede of (psychische) gezondheid.
- Deze welvaarts- en welzijnsverschillen brengen diverse hardnekkige problemen met zich mee die voor een belangrijk deel op het bordje van gemeenten liggen. De woningvoorraad blijft een problematische kwestie met soms lange wachtlijsten voor de sociale woningbouw en krapte in de particuliere huursector. Dakloosheid is een groeiend probleem. Verder heeft de flexibilisering van arbeidsrelaties geleid tot een groeiend aantal zelfstandigen zonder personeel, waarvan een deel niet of nauwelijks verzekerd is van goede voorzieningen in geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid en pensioen. In het maatschappelijk leven blijven genderongelijkheid, discriminatie op afkomst en tegenstellingen tussen rijk en arm zich voordoen. Daarnaast zijn er groeiende zorgen over omgangsvormen in de maatschappij. De verwachting groeit dat dat kan leiden tot maatschappelijke spanningen en zelfs conflicten, onder meer tussen Nederlanders met een migratieachtergrond en autochtone Nederlanders. Al deze problemen dragen bij aan een onzeker toekomstperspectief. Vooral voor een groep van zo'n 3 tot 10% van de bevolking is het uitgesproken lastig om een betere levenskwaliteit te bereiken in een complexere samenleving. De vaak ingewikkelde dienstverlening van gemeenten versterkt niet het vertrouwen van burgers in lokale overheden (Nationale Ombudsman e.a., 2020). Dat betekent, zeker voor de gemeenten waar dergelijke kwetsbare groepen wonen, een extra punt van zorg.

Interbestuurlijk samenwerken en netwerken

Door de complexiteit van hardnekkige en grootschalige nieuwe vraagstukken, zoals de woningbouwopgave of energietransitie, kiezen overheden de laatste jaren vaker voor interbestuurlijk samenwerking als alternatief voor de traditionele bestuursakkoorden en klassieke decentralisaties (Boogers, 2020). Doel is om in gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid vanuit de maatschappelijke opgaven te redeneren en vanuit één integrale gezamenlijke programmatische aanpak te werken. Begin 2018 was de start van het Interbestuurlijk Programma (IBP) van Rijk, IPO, VNG en UvW, dat volgens deze filosofie is opgezet. Andere voorbeelden zijn de Regionale Energiestrategieën (RES) die voortkomen uit het Klimaatakkoord alsmede de Woondeals en de City Deals in het kader van de Nederlandse Agenda Stad over onder meer de aansluiting tussen zorg en veiligheid. De betrokkenheid van allerlei spelers van verschillende bestuurslagen mag de inspanningen van colleges van B&W misschien effectiever maken, maar het vraagt tegelijkertijd ook om meer en intensiever overleg. Decentralisaties, internationalisering en grote opgaven gaan ook gepaard met andere vormen van samenwerking tussen tal van publieke en (semi-)private spelers – zogeheten ketenpartners - om publieke doelstellingen zoals economische veerkracht en een zorgzame samenleving te realiseren. Ook dat vereist veelvuldige afstemming en coördinatie.

Financiën gemeenten

Een andere ontwikkeling die het werk van colleges van burgemeester en wethouders er niet makkelijker op heeft gemaakt, is het financiële gesternte waaronder zij opereren. Gemeenten hadden voor 2018 een gezamenlijk tekort van € 200 miljoen in hun jaarrekening. Ook in de jaren dat gemeenten gezamenlijk een overschot hadden, waren er grote groepen gemeenten met tekorten. Daarnaast geven zij in hun begroting voor 2019 en 2020 aan dat de tekorten zullen aanhouden ondanks het feit dat hun begroting sluitend moet zijn. Door oplopende kosten in het sociaal domein zijn zij genoodzaakt te bezuinigen en lasten fors te verhogen (Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, 2020: 10). De snelgroeiende tekorten van gemeenten in het sociaal domein zijn de afgelopen jaren in veel gemeenten een dominant thema geworden in de discussie binnen het college en met de raad. Door de sociale en economische gevolgen van de COVID-19 crisis zullen discussies over de financiële marges voor het lokaal bestuur alleen maar scherper worden. Dat vergt meer overleg en inventiviteit om met de beperkt beschikbare middelen alle hierboven geschetste opgaven tegemoet te treden.

Vernieuwing lokale democratie

Ook al zijn Nederlanders internationaal vergeleken weinig betrokken bij lokale politiek, ze zijn tamelijk tevreden over het functioneren van de lokale democratie (Van der Meer, 2016; Den Ridder en Dekker, 2016). Daarbij hechten ze vooral grote waarde aan eerlijke en vrije verkiezingen, transparante besluitvorming en gelijke behandeling. Stemmen blijft met een opkomst van meer dan de helft van de kiezers de belangrijkste vorm van politieke participatie in gemeenten.

- Een krappe meerderheid van de bevolking onderschrijft de stelling dat de gemeenteraad de uiteindelijke beslissingen neemt, maar ruimere meerderheden wensen meer mogelijkheden om direct te kunnen participeren (Den Ridder & Dekker, 2016). Ook in politiek-bestuurlijk Nederland is een breed gedeelde wens dat burgers naast verkiezingen ook op andere manier participeren in beleids- en besluitvorming, zoals blijkt uit veel gemeentelijke coalitie- en raadsakkoorden (De Koster, 2018; zie ook de uitkomsten van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019). Wel is de voorliefde voor een referendum bekoeld, ook onder een deel van de bevolking, en wordt er gezocht naar nieuwe participatiemanieren zoals het *right to challenge*.
- Slechts een vijfde van de burgers laat zich via andere wegen dan verkiezingen horen (Den Ridder & Dekker, 2016). Bovendien zijn het vaak dezelfde burgers die zich laten gelden, waardoor meer participatiemogelijkheden leiden tot meer politieke ongelijkheid – de zogeheten participatieparadox (Van Houwelingen et al., 2014: 25). Sociale media bieden veel burgers weliswaar een snelle manier om zich te mengen in gemeentelijke besluitvorming, maar vormen ook een vluchtig middel. Voor effectieve invloed op gemeentelijke besluitvorming is organisatiekracht van langere adem nodig.
- In het lokaal bestuur is altijd meer en eerder dan in andere bestuurslagen behoefte geweest aan directe betrokkenheid van burgers. Al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw bestaat er inspraak. Daarop volgt in de jaren negentig interactieve beleidsvorming en meer recent nieuwe instrumenten met meer ruimte voor initiatieven uit wijken en buurten (zoals doe-democratie). In de praktijk wil participatie overigens nog weleens anders uitpakken dan bedoeld. Terwijl het informeren en raadplegen van inwoners op veel beleidsterreinen heel gewoon is geworden, blijft het daadwerkelijk invloed geven voor veel gemeentelijke overheden een moeilijk te nemen barrière (Nationale Ombudsman, 2009; Raad voor het openbaar bestuur, 2012; WRR, 2012; Boonstra & Boelens, 2011).
- Gemeentebesturen zetten burgerparticipatie vooral in om draagvlak voor eigen plannen te verwerven (Van den Bogaardt, 2018). Ondertussen maken voortgaande herindeling en regionalisering het voor burgers ook niet makkelijker om te participeren door de grotere schaal en onoverzichtelijkheid. In haar brief aan de Tweede Kamer van oktober 2019 vat de minister van BZK dat als volgt samen: “De optelsom van alle bestaande samenwerkingsconstructies is echter een complex geheel geworden waarin het lastig is het

overzicht te houden, politici moeite hebben hun rol te vervullen en die inwoners boven de pet gaat". De minister spreekt in dat verband haar zorg uit dat burgers vervreemd kunnen raken van het (verlengd) lokaal bestuur. Dat betekent voor het gemeentebestuur, inclusief de burgemeester, dat er ook wat betreft burgerparticipatie meer werk aan de winkel is.

Extra grote opgave: het covid-19-virus en zijn gevolgen

Bij al de extra taken en opgaven vormt de aanpak van de verspreiding van het Covid-19-virus en zijn gevolgen een extra grote opgave, omdat deze een breed scala aan aandachtspunten en kwesties betreft:

- Allereerst is het voor het eerst dat burgemeesters die voorzitters van veiligheidsregio's zijn, een lange periode via noodverordeningen zeggenschap hebben (gehad) over crisisbeheersingsmaatregelen. Dit meestal op aanwijzing van de ministers van volksgezondheid alsook justitie en veiligheid. Dat heeft tot rechtsstatelijke zorgen geleid: zijn bijvoorbeeld de gebruikte noodverordeningen afdoende om grondwettelijk verankerende rechten als vrijheid van vereniging en vrijheid van godsdienst in te perken (zie o.m. Wierenga en Brouwer, 2020)?
- Verder heeft de handhaving van de noodverordeningen tot de nodige discussie geleid. Deze discussies betroffen bijvoorbeeld de tact en de veiligheid van BOA's (buitengewoon opsporingsambtenaren) bij het al dan niet beboeten van burgers, de vraag wie verantwoordelijkheid wil dragen voor het toezicht op arbeidsmigranten, maar ook de vraag of burgemeesters wel in staat zijn mensen ertoe te bewegen zich aan de noodverordeningen te houden (Ifv, 2020a);
- Daarnaast zijn er nadrukkelijk zorgen over de controle van gemeenteraden op de voorzitters van de veiligheidsregio's, ook al lijkt dat minder het geval onder raadsvoorzitters, de burgemeesters (Ifv, 2020c). De crisissfeer en de aanvankelijke onmogelijkheid om digitaal te vergaderen hinderden normale vormen van verantwoording. Zorgen bestonden er ook over de mate waarin gemeenteraden zijn om een voldragen rol te spelen in besluitvorming over de (meerjaren)begroting en de maatregelen om de economische en maatschappelijke gevolgen van het Covid-19-virus het hoofd te bieden. Het digitaal vergaderen bleek een hinderpaal voor effectieve dialoog, en veel gemeentebesturen troffen maatregelen zonder hun gemeenteraad daar daadwerkelijk bij te betrekken (Peters, Boogaard en Van den Berg, 2020).
- De diepe sporen die de lockdown in het voorjaar van 2020 trok in de economie vergden van gemeenten inspanningen om tijdig speciale en reguliere uitkeringen te verstrekken (IFV, 2020a). Dat leverde niet alleen administratieve maar ook extra financiële druk op, waarvoor gemeenten nadrukkelijk om aandacht vroegen bij het kabinet. Naast de financiële risico's betekende de crisis ook extra-politieke risico's: zo zouden wethouders meer risico lopen om vervroegd te moeten aftreden (Wethoudersvereniging, 2020).
- Wethouders geven ook aan dat burgemeesters door de coronacrisis een andere rol in het college van B&W hebben gekregen. Een derde van hen geeft aan dat de burgemeester een meer coördinerende rol speelt en een kwart ervaart dat burgemeesters een meer sturende rol hebben gekregen. Een zesde ziet dat burgemeesters een meer coachende en ondersteunende rol spelen, terwijl een achtste van de wethouders vindt dat al deze veranderingen op burgemeesters van toepassing zijn. (Roest, Boogers en Velderman, 2020).
- Daarnaast bestaan er nadrukkelijk zorgen dat juist kwetsbare personen de negatieve gevolgen van de crisis ondervinden, door de combinatie van ontbrekend/gebrekkig thuisonderwijs, sociaal isolement, verminderde en uitgestelde zorg alsook het verlies van banen. Dat versterkt de ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen (Ifv, 2020b).

Hoe ongewis het verdere verloop van het Covid-19-virus en zijn gevolgen nu ook is, de vrijheden die de regering en (regio-) burgemeesters zich hebben veroorloofd, zullen voorlopig nog wel tot verdere discussie (en demonstraties) leiden, ook al zal de financiële druk op gemeenten en de sociaaleconomische problematiek van veel burgers dat mogelijk gaan overschaduwen (zie ook Ifv, 2020c). Het betekent in ieder geval een zwaardere belasting van gemeentebesturen én van burgemeesters.

2.1.2 Uitvoerende macht onder druk

Niet alleen zijn de werkvelden van het college van B&W complexer geworden, ook de positie van colleges en ambtelijke organisaties staat onder druk.

- De toenemende fragmentatie van gemeenteraden gaat gepaard met colleges waarin steeds meer partijen zijn vertegenwoordigd (gemiddeld 3,37 partijen per college in 2018) en meer wethouders zitting hebben (gemiddeld 3,87 wethouders per college in 2018) (Wethoudersvereniging, 2018). Dat maakt het vormen van coalities en vinden van meerderheden in de raad een grotere opgave. De figuur van (in)formateur is wellicht mede om die reden in zwang gekomen.
- Colleges zijn ook veranderd, doordat traditionele bestuurderspartijen niet meer verzekerd zijn van wethouders in het college van B&W (Van den Berg, 2018). Daarnaast zijn nieuwe partijen lang niet altijd voorbereid op collegedeelname (Smithuis, 2018).
- Het toenemend aantal wethouders van lokale partijen kan niet terugvallen op ondersteuning van landelijke partijen. Wethouders van deze partijen moeten het dus voor professionalisering uit een andere bron hebben om de kracht van het college op peil te houden (Boogers & Voerman, 2020).
- De sinds 2002 bestaande mogelijkheid van een wethouder van buiten de gemeente(raad) heeft in zekere mate geleid tot een 'reizend circuit van wethouders' (Van den Berg, 2018: 181). Dat betekent dat wethouders een langere inwerktijd nodig hebben om hun lokale voeling en beleidskennis te ontwikkelen.
- De uitvoerende macht omvat ook het ambtelijk apparaat. Dat is relatief vergrijsd. Van de in totaal 168.500 mensen in dienst van gemeenten zijn er meer mensen boven de 60 jaar dan onder de 35 jaar (A&O fonds Gemeenten, 2020). Gemeenten zijn dan ook actief (met succes) om jongere medewerkers te werven, maar slagen er veel minder in om ze vast te houden, zeker in kleinere gemeenten. In een gespannen arbeidsmarkt is uitstroom niet makkelijk te voorkomen. Dat kan de ondersteuning van colleges en burgemeesters onder druk zetten, terwijl die juist harder nodig is dan ooit.
- In sommige gemeenten staat de uitvoerende macht ook onder druk doordat controle en verantwoording meer in het teken staan van afstraffen dan van leren. Dat heet wel een afrekencultuur. Dat gaat verder dan de focus op de niet altijd even accurate *targets* en indicatoren die met het New Public Management zijn opgekomen om beleid te sturen. Zeker in probleemgemeenten met verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen kan het afrekenen op resultaten vooral in het teken staan van straffen (zoals heenzenden of ontslag) of straf vermijden. Dat maakt collegeleden, ambtenaren en uitvoerende instanties minder zeker van hun positie, waardoor ze een defensieve houding kunnen aannemen (vgl. Denters et al., 2017). Dat komt de kwaliteit van de beleidsuitvoering niet ten goede, omdat er zo minder ruimte is om te leren en te experimenteren.

2.1.3 Gemeenteraden onder druk

Gemeenteraden hebben meer nog dan voorheen een belangrijke rol in het toezicht op de uitvoerende macht op lokaal niveau. Daarbij kan onder andere worden gewezen de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt; 2012), waarbij het horizontale toezicht door gemeenteraden het verticale toezicht door de Rijksoverheid en provincies goeddeels vervangt (Winter et al., 2017a). Maar zijn gemeenteraden opgewassen tegen deze taak? En zijn ze berekend op de verantwoordelijkheid om op steeds meer gedecentraliseerde en geregionaliseerde beleidsterreinen kaders te stellen en controle uit te oefenen namens hun burgers? Ondanks diverse initiatieven om raadsleden te professionaliseren, staat de positie van de gemeenteraad op verschillende manieren onder druk:

- Mede door de opkomst van allerlei nieuwe partijen, vaak van lokale en vooral in grote steden ook van populistische snit, zijn gemeenteraden meer gefragmenteerd geraakt. Dat betekent dat er per fractie minder specialisten zijn die geïnformeerd tegenwicht aan het college kunnen bieden. Bovendien zijn ze meer tijd kwijt om meerderheden te verwerven en zich ten opzichte van elkaar te profileren. Daarnaast is de omloopsnelheid van raadsleden verhoogd, mede door de beweeglijkheid in verkiezingsuitslagen (Raad voor het openbaar bestuur, 2016d). Daardoor bouwen ze door de bank genomen ook minder ervaring op in het raadswerk en allerlei beleidsdossiers. Hoewel al lange tijd prominent

aanwezig in het gemeentelijk bestuur, hebben lokale partijen het lang moeten doen zonder ondersteuning, waar fracties van landelijke partijen konden terugvallen op hun gesubsidieerde landelijke (kennis)netwerken. Voor raadsleden en -fracties is het dus al met al minder makkelijk om effectief op te treden.

- Daar komt nog bij dat de omstandigheden het er ook niet makkelijker op maken. Het kost gemeenteraadsleden steeds meer tijd en moeite om een betekenisvolle rol te kunnen spelen in gemeentelijke besluitvormingsprocessen (Raad voor het openbaar bestuur, 2015; VNG-Denktank, 2016; Commissie-Van de Donk, 2016). Door de voortgaande herindelingen zijn er per raad en raadslid meer inwoners te vertegenwoordigen. Door de voortgaande decentralisaties moeten raden bovendien zich over steeds meer terreinen buigen. En door voortgaande regionalisering zijn die terreinen ook complexer georganiseerd. De grote opgaven waarvoor gemeentebesturen voor staan, zeker in het coronatijdperk, hebben het werk van raadsleden er niet makkelijker op gemaakt.
- Dat vergt veel, zoals de minister van BZK meldt in haar Kamerbrief van 26 juni 2019 over versterking en vernieuwing van de lokale democratie. Ze wijst erop dat uit onderzoek van de Universiteit Tilburg (Schaap et al., 2018) blijkt dat in het samenspel tussen bestuur en raad de zichtbaarheid van de raad nog onvoldoende is, en dat uit diverse recente onderzoeken blijkt dat gemeenteraden voor grote, complexe taken staan die raadsleden veel tijd en moeite kosten. De minister wijst erop dat uit onderzoek van de Universiteit Twente (Boogers & Reussing, 2018) zelfs een verzwakking blijkt van de positie van gemeenteraden. Herindelingen en regionalisering tasten volgens de Twentse onderzoekers de democratische legitimiteit aan. Regionalisering zorgt ervoor dat veel onderwerpen waarover gemeenteraadsleden eerst nog zelf konden beslissen, nu alleen indirect kunnen worden beïnvloed, wat het raadswerk veel complexer maakt. Een derde onderzoek waar de minister naar verwijst, is dat van de Stichting Decentraalbestuur.nl (Peters & Castenmiller, 2019). Die laten zien dat de raad voldoende controlerende en kaderstellende instrumenten voorhanden heeft, maar dat een aantal van de belangrijke instrumenten niet of niet voldoende wordt gebruikt. Als gemeenteraden beter gebruik maken van hun instrumenten en rechten, zoals het verstevigen van de positie van de lokale rekenkamers, kunnen ze het college van B&W beter en gericht controleren. Dit geldt volgens de onderzoekers van de Stichting Decentraalbestuur.nl zeker ook voor de instrumenten die in sommige gemeenten in het geheel niet worden toegepast, zoals artikel 213a-onderzoeken en het bieden van financiële fractieondersteuning.

Kortom, het werkveld is niet alleen voor burgemeesters en colleges van B&W complexer en veelomvatter geworden, dat geldt in nog grotere mate voor de lekenbestuurders in de gemeenteraden. Het ministerie van BZK heeft daarom de laatste jaren meer ingezet op professionalisering en ondersteuning van ambtsdragers in het lokaal bestuur. In paragraaf 2.2 en hoofdstuk 4 is te zien hoe deze ontwikkelingen van invloed zijn op de diverse rollen die burgemeesters vervullen alsook op het ambt van burgemeester zelf.

2.2 Ontwikkelingen van invloed op de burgemeester

Bovengenoemde ontwikkelingen beïnvloeden het werk van de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college van B&W. Dat geldt eveneens voor de terreinen waarop de burgemeester eigen verantwoordelijkheden heeft.

2.2.1 Nieuwe taken en bevoegdheden

Allereerst is de afgelopen jaren veel nieuwe wetgeving ingevoerd die betrekking heeft op het werkgebied waarop de burgemeester eigenstandig actief is. Daarbij gaat het vooral om nieuwe taken en bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid, maar ook om taken en bevoegdheden op het gebied van integriteit (zie tabel 1).

Tabel 1. Wetswijzigingen sinds 2010 die het burgemeestersambt direct raken

Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen (maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast) (wet MBVEO/Voetbalwet/Overlastwet). <i>Toevoeging van artikel 172a Gemeentewet: bevelsbevoegdheid voor de burgemeester waarmee (destijds personen) een (preventief) gebiedsverbod, een groepsverbod en/of een meldingsplicht konden krijgen. Toevoeging van artikel 172b Gemeentewet: zorgbevel aan ouders van 12-minners</i>
Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van de administratieve lasten. <i>Geeft de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan een centrale rol in plaats van het college van burgemeester en wethouders</i>
Wet van 12 juli 2012 tot invoering van de Politiewet 2012 en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012). <i>Invoering nationale politie: centralisering van het beheer, behoud van gezag van de burgemeester (en officier van justitie).</i>
Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob). <i>Uitbreiding toepassingsbereik Bibob, bestuurlijke sluitingsbevoegdheid voor burgemeester bij het weren van (niet-vergunningsplichtige) misdaad bevorderende branches en activiteiten.</i>
Wet van 2 oktober 2013 houdende regels met betrekking tot het gebruik van de Friese taal in het bestuurlijk verkeer en in het rechtsverkeer (Wet gebruik Friese taal). <i>Garandeert in de Provincie Fryslân het recht van eenieder om gebruik te maken van zijn eigen taal in contact met bestuursorganen</i>
Wet van 12 maart 2014 tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, de Wet op de jeugdzorg en de Pleegkinderenwet in verband met herziening van de maatregelen van kindbescherming. <i>Geeft de burgemeester in artikel 1:255 lid 4 BW de bevoegdheid om een melding die door de raad voor de kindbescherming niet aan de kinderrechter wordt voorgelegd, zelf alsnog toch aan de kinderrechter voor te leggen.</i>
Wet van 21 mei 2014 tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet wapens en munitie en de Politiewet 2012 (verruiming fouilleerbevoegdheden). <i>Toevoeging artikel 174b Gemeentewet: bevoegdheid om zonder vooraf daartoe van de raad toestemming te hebben gekregen in een onvoorzienbaar spoedeisend geval een gebied aanwijzen waarbinnen opsporingsambtenaren op bevel van justitie mogen fouilleren.</i>
Wet van 30 juni 2015 tot wijziging van de Gemeentewet en het Wetboek van Strafrecht ter aanscherping van de maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast. <i>Burgemeester kan de bevoegdheden uit de Voetbalwet eerder gebruiken (first offenders) en naast een door een private partij opgelegd stadionverbod.</i>
Wet van 4 november 2015 houdende wijziging van de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Waterschapswet (institutionele bepalingen). <i>Wijzigingen in de procedure bij benoeming en herbenoeming van burgemeesters (o.a. verplichte instelling geheimhoudingscommissie, creëren van een wettelijke grondslag voor een fiscale screening voor benoeming en enkele nadere vereisten voor de waarnemend burgemeester). Bij amendement is onder meer aan het oorspronkelijke wetsvoorstel toegevoegd dat stemmingen over benoeming, herbenoeming en ontslag van burgemeesters en wethouders schriftelijk dienen plaats te vinden. Voorts bevat de wet wijzigingen die voorzien in de rol van Commissarissen van de Koning en burgemeesters bij integriteitshandhaving en wijzigingen die verband houden met de Commissaris van de Koning als rijksorgaan (o.a. voor drie jaar dispensatie verlenen voor woonplaatsvereiste) Verplichting uitbrengen burgerjaarverslag vervalt; wel taak bevordering bestuurlijke integriteit erbij.</i>
Wet van 23 maart 2016 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de verruiming van de bevoegdheid van de burgemeester tot de inzet van cameratoezicht. <i>Wijzigd artikel 151c Gemeentewet waardoor de burgemeester (binnen de voorwaarden) ook mobiele camera's mag inzetten.</i>
Wet van 23 augustus 2016 tot wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek in verband met de selectieve woningtoewijzing ter beperking van overlastgevend en crimineel gedrag (aanpassing Rotterdamwet). <i>Introduceert de bevoegdheid voor een burgemeester om middels (het niet geven van) een woonverklaring op basis van politiegegevens de vestiging van specifieke personen in probleemwijken te verhinderen.</i>

Wet van 17 februari 2017 tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de aanpak van woonoverlast (Wet aanpak woonoverlast). <i>Introductie artikel 151d Gemeentewet op basis waarvan een burgemeester specifieke gedragsaanwijzingen kan geven die met een last onder bestuursdwang of dwangsom kunnen worden versterkt.</i>
Wet van 29 mei 2017 tot wijziging van de Wet publieke gezondheid onder meer in verband met het opnemen daarin van een aanbod van de overheid van vaccinaties en bevolkingsonderzoek en nieuwe regels voor de bestrijding van invasieve exotische vectoren. <i>Introductie van de bevoegdheid voor de burgemeester om met een last onder bestuursdwang de naleving van technisch-hygiënische voorschriften te handhaven.</i>
Wet van 24 januari 2018, houdende regels voor het kunnen verlenen van verplichte zorg aan een persoon met een psychische stoornis (Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg). <i>In plaats van de inbewaringstelling zoals geregeld in de Wet BOPZ krijgt de burgemeester in artikel 7:1 Wvvgg de bevoegdheid een breder pallet aan 'crisismaatregelen' te nemen.</i>
Wet van 5 december 2018 tot wijziging van de Kieswet houdende maatregelen tot elektronische openbaarmaking van de processen-verbaal van de stembureaus en van de opgaven van de burgemeesters van de aantallen in de gemeenten uitgebrachte stemmen. <i>Verplicht burgemeesters om processen-verbaal van stembureaus en de opgegeven stemtotalen elektronisch openbaar te maken.</i>
Wet van 12 december 2018 tot wijziging van de Opiumwet (verruiming sluitingsbevoegdheid). <i>Uitbreiding van artikel 13b Opiumwet (Damocles) op basis waarvan ook panden kunnen worden gesloten wegens de aanwezigheid van voorwerpen of stoffen om drugs te breiden of te telen.</i>
Wet van 26 november 2018 houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de Commissaris van de Koning en de burgemeester. <i>Schrapt de kroonbenoeming van de burgemeester en de CdK uit de Grondwet.</i>
Wet van 13 november 2019, houdende regels inzake een uniform experiment met teelt en verkoop van hennep en hasjesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen (Wet experiment gesloten coffeeshopketen). <i>Noodzakelijk om een experiment met de teelt en verkoop van hennep of hasjesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen te realiseren. Het doel van dit experiment is om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde hennep of hasjesj gedecriminaliseerd aan de coffeshops kan worden geleverd en daar binnen een gesloten coffeeshopketen kan worden verkocht, alsmede wat de effecten daarvan zijn.</i>
Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen (Wet wijziging Bibob). <i>Maakt het onder meer mogelijk om ook de justitiële antecedenten na te gaan van wie er feitelijke zeggenschap heeft over degene die een vergunning aanvraagt. Ook kunnen met deze wetswijziging ook justitiële gegevens over de zakelijke relaties van een aanvrager van een vergunning worden verstrekt. De Bibob strekt zich nu ook tot alle overheidsopdrachten.</i>
Wet van 8 april 2020, houdende regels voor tijdelijk voorzien in besluitvorming via digitale weg door besturen van provincies, gemeenten, waterschappen, en de openbare lichamen Bonaire en Saba (Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming). <i>Maakt het mogelijk om vergaderingen van de gemeenteraad digitaal te laten plaatsvinden.</i>
Wet van 4 november 2020, houdende tijdelijke maatregelen omtrent verkiezingen van in verband met covid-19 (Tijdelijke wet verkiezingen covid-19). <i>Maakt aanpassingen in de Kieswet met als doel de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan bij verkiezingen</i>
Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen Covid-19). <i>Vervangt het systeem van noodverordeningen sinds het begin van de coronaviruscrisis. Biedt burgemeesters de mogelijkheid in bijzondere gevallen ontheffing verlenen voor o.m. evenementen. Toezicht op publieke plaatsen en openbare ruimte en handhaving liggen in handen van de burgemeester.</i>

De invloed van maatschappelijke ontwikkelingen en genoemde wetswijzigingen concentreert zich op een aantal thema's:

- **Leefbaarheid en veiligheid.** Een belangrijke factor is het groter belang van beleidsthema's als leefbaarheid in stadswijken en (georganiseerde) criminaliteit vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het grotestedenbeleid en de opkomst van (lokale) partijen die hamerden op veiligheid zijn daar uitingen van. Allerhande thema's kwamen onder de noemer van veiligheid op de beleidsagenda, van graffiti tot straatverlichting, van drugsoverlast tot huiselijk geweld (Prins, 2014). Een integrale aanpak van veiligheid kwam zo meer in zwang (Prins & Cachet, 2011), met de wens tot een samenhangende benadering met tal van ketenpartners rondom kwesties als hennepcultuur, kindermishandeling, jeugdcriminaliteit, kwetsbare personen en woonoverlast. Een aantal opzienbarende incidenten met mensen met zogeheten verward gedrag als ook ex-gedetineerden en tbs'ers heeft aan die wens bijdragen. Gelet op zijn bevoegdheden, zoals het gezag over de inzet van politie, had de burgemeester daarin als vanzelf een rol te vervullen (Muller,

2014). De nationale wetgever zag echter in de burgemeester ook een orgaan om kwesties van veiligheid en openbare orde lokaal snel en zichtbaar te laten aanpakken (vgl. De Jong et al., 2016; Salet & Sackers, 2019). Daarbij laat deze zich lokaal bijstaan door Buitengewoon Opsporingsambtenaren voor toezicht en handhaving, omdat de politie daar minder prioriteit aan zou geven (Terpstra et al., 2015; Bekkers et al., 2017).

- *Ketenaanpak veiligheidsdomein.* De toenemende reikwijdte van het veiligheidsdomein heeft geleid tot meer inhoudelijke relaties van burgemeesters met tal van andere spelers die actief zijn op andere (gedecentraliseerde) beleidsterreinen, zoals (jeugd)ggz, forensische (jeugd)zorg, welzijn, (beschermd) wonen en maatschappelijke opvang. Allerlei pogingen volgen elkaar op om zowel beleidsmatig als voor ingewikkelde, individuele gevallen inzichten vanuit verschillende beleidsterreinen en disciplines op elkaar af te stemmen, zoals in (Zorg- en) Veiligheidshuizen. De betrokkenheid van allerhande spelers uit uiteenlopende beleidsterreinen hebben het werkveld van veiligheid complexer gemaakt. Het heeft ook de veiligheidswerkzaamheden van de burgemeester veranderd, waarbij meer nadruk is te komen liggen op maatschappelijke veiligheid en de banden met zorg- en welzijnssector zijn aangehaald.
- *Crises en crisisbeheersing.* Ook op het terrein van crisisbeheersing, een ander werkveld van burgemeesters is meer oog gekomen voor het belang diverse disciplines en beleidsterreinen te betrekken in de aanpak van calamiteiten. De aanhoudende reeks van aanslagen van *homegrown* terroristen in Westerse steden als Manchester, Amsterdam, Christchurch, Brussel, Parijs en Luik heeft bijvoorbeeld geleid tot nauwere banden met het onderwijsveld om radicalisering aan te pakken. Uit zorg over polarisatie en maatschappelijke onrust zijn samen met tal van andere spelers preventieve initiatieven ontwikkeld. Ook extremere weersomstandigheden (droogte, stortbuien), infectieziekten (vogelgriep, varkenspest, Covid-19) en aardbevingen vragen om afstemming met steeds weer andere partners in de relevante ketens.
- *Ondermijning.* Spraakmakende publicaties over de manier waarop georganiseerde (drugs)criminaliteit zich verweeft met de legale bovenwereld en deze zou corrumperen (zie Tops & Tromp, 2017; Boutellier et al., 2020), hebben geleid tot meer aandacht voor de (ook bestuursrechtelijke) aanpak van "ondermijning". In de praktijk ervaart 24% van de burgemeesters (vooral in grotere, stedelijke gemeenten) bedreigingen met crimineel oogmerk en 2% van hen heeft te maken gehad met pogingen tot omkoping (Winter et al., 2017b; zie ook I&O Research, 2020b). Onder lokale ambtsdragers zeggen vooral burgemeesters dat ze bij agressie en geweld hun rug recht houden bij beslissingen om te handhaven. Al met al lijkt de invloed van bedreigingen, pogingen tot omkoping en infiltratie op lokale besluitvorming en het gebruik door burgemeesters van bestuurlijke bevoegdheden op vlak van openbare orde en veiligheid vooralsnog gering (I&O Research, 2018b; I&O Research 2020b). De groeiende beleidsaandacht voor ondermijning uit zich ondertussen in allerlei initiatieven om de krachten op verschillende beleidsterreinen en disciplines, van FIOD tot notariaat, te bundelen. Een van de fora daarvoor zijn de RIECs (Regionaal Informatie en Expertise Centrum). Ook dat vraagt van burgemeesters meer samenwerking met allerlei spelers. Vooral de mogelijkheid tot informatiedeling is en blijft daarbij een belangrijk vraagstuk (zie o.m. Raad van State, 2019; Bureau Regioburgemeesters, 2019).
- *Netwerk-dynamiek.* Terwijl samenwerking met allerlei spelers op diverse beleidsterreinen steeds belangrijker wordt voor de aanpak van veiligheidsvraagstukken, veranderen die spelers ook. We zien schaalvergroting van de ggz, decentralisaties van jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning, regionalisering en professionalisering van de brandweer, en de veranderingen bij de veiligheidsregio's als gevolg van de Wet op de Veiligheidsregio's (2010). Belangrijk is natuurlijk ook de centralisatie van de politie, waardoor de zeggenschap over het beheer van de politie al geruime tijd niet meer bij burgemeesters-korpsbeheerders ligt. Dit uitgebreide en veranderlijke speelveld heeft het werk van burgemeesters op vlak van veiligheid veel complexer gemaakt.

2.2.2 Grotere zichtbaarheid van burgemeesters

De criminaliteit, ook onder de jeugd, is gedaald, of dat nu afgemeten wordt aan het aantal aangiftes of het aantal mensen dat zich als slachtoffer van criminaliteit beschouwt (CBS, 2020). Dat betekent echter niet dat burgemeesters minder te zien zijn op gebied van openbare orde en veiligheid. Veel van de bovengenoemde wetswijzigingen betekenen dat de burgemeester binnen het gemeentebestuur meer zichtbaar is geworden op de desbetreffende onderwerpen, terwijl voordien - zeker in grotere gemeenten - hun speelruimte meer beperkt werd door wethouders. Het betekent ook dat de burgemeesters meer dan voorheen verantwoording moeten afleggen over hun handelen in de gemeenteraad. Ze zijn immers vaak het gezicht van de bestuurlijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit. Ze zetten daarbij hun bevoegdheden ook meer in (I&O Research, 2020c). Verder komen burgemeesters door de bovengenoemde 'verveiliging' van allerlei terreinen (Prins, 2014) ook meer in beeld op het veiligheidsvlak. Burgers vinden bovendien dat gemeentebesturen grote verantwoordelijkheid dragen op het vlak van veiligheid, bijna net zoveel als de rijksoverheid (De Blok & Van der Brug, 2016). Burgemeesters laten zich ook gelden, bijvoorbeeld in de vorm van het burgemeestersmanifest *Joint Regulation* uit 2014 met een pleidooi voor de gereguleerde verkoop van cannabis (zie Regioburgemeesters, 2014) of in 2015 met hun inzet voor een bad-bed-brood-regeling voor mensen zonder papieren. Daarnaast komen ze ook meer in beeld bij andere kwesties. Daarbij kan worden gedacht aan de huisvesting van uitgeprocedeerde asielzoekers of het toegenomen aantal demonstraties over uitlopende onderwerpen als de huisvesting van asielzoekers, Zwarte Piet, klimaatverandering, stikstof en de viering van oud en nieuw (Roorda, 2016).

2.2.3 Bedreigingen en intimidatie

Doordat de burgemeester meer in beeld komt, zijn er in het kader van de eerdergenoemde ondermijning zorgen over het feit dat burgemeesters het mikpunt vormen van intimidatie en bedreigingen uit het criminele circuit. De Monitor Integriteit en Veiligheid laat zien dat in 2020 50% van de burgemeesters naar eigen zeggen slachtoffer is geweest van (vooral verbale) agressie en geweld, evenveel als in 2010 (I&O Research, 2020a). Ook al is de inzet van bestuurlijke bevoegdheden op vlak van openbare orde en veiligheid toegenomen tussen 2015 en 2019, er is geen structurele toename in het aantal burgemeesters dat slachtoffer is van bedreiging en intimidatie (I&O Research, 2020b). Er zijn ondertussen diverse initiatieven gelanceerd om burgemeesters meer bij te staan, zoals begeleiding door het Instituut voor Psychotrauma, het dag en nacht bereikbaar zijn van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, het ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur, een veiligheidspakket voor nieuwe burgemeesters, een zelfscan persoonlijke veiligheid, een preventieve veiligheidscheck, een veiligheidsfonds om ingezet te worden voor de weerbaarheid van burgemeesters en trainingen (zie o.m. ministerie van Binnenlandse Zaken, 2019). De aandacht voor bedreigingen is duidelijk toegenomen, ook al kan niet worden vastgesteld of dat ook geldt voor het feitelijk aantal bedreigingen, bij gebrek aan cijfers uit de tijd dat het nog weinig beleidsaandacht kreeg (zie Winter et al., 2017b).

2.2.4 Groeiende aandacht voor (bestuurlijke) integriteit

Sinds de jaren negentig, toen de nieuw aangetreden minister van Binnenlandse Zaken Dales er uitdrukkelijk aandacht voor vroeg, is de aandacht voor het onderwerp van de bestuurlijke integriteit steeds meer gegroeid (Van den Heuvel et al., 2010). Dat had ook gevolgen voor burgemeesters. De bevordering van de bestuurlijke integriteit lag al op hun bordje, als onderdeel van hun wettelijke taak van het bevorderen van een goede behartiging van gemeentelijke aangelegenheden (artikel 170 lid 3 Gemeentewet). Sinds 2016 is daar ook expliciet de bevordering van de integriteit aan toegevoegd (artikel 170 lid 2). De wetswijziging ging overigens niet gepaard met nieuwe bevoegdheden. Tegelijkertijd werd 'het adviseren en bemiddelen (...) wanneer de bestuurlijke integriteit van een gemeente in het geding is' toegevoegd aan de Rijkstaken van de Commissaris van de Koning (artikel 182 lid 1 sub c Provinciewet). De wetgever is daarbij vooral uitgegaan van het zelfreinigend vermogen en de autonomie van gemeenten. Hoewel ook hier lastig

te staven is of er meer integriteitskwesities zijn (Huberts, 2019), vergt de groeiende politieke en ambtelijke aandacht in ieder geval meer activiteit van burgemeesters op dit punt.

2.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

In de gevoerde gesprekken ten behoeve van dit rapport hebben burgemeesters ook gesproken over de voor hun ambt relevante ontwikkelingen. Daarbij leggen zij soms zware nadruk op bepaalde ontwikkelingen, en laten andere ontwikkelingen buiten beschouwing. Zij verschillen daarin onderling, maar als we de gesprekken overzien, kunnen we het hiervoor geschetste overzicht op een aantal punten aanvullen en nuanceren.

Regionale samenwerking

Voor alle burgemeesters is regionale samenwerking een gegeven. Ze hebben het zien groeien, en het is onderdeel van hun dagelijkse werk. Opvallend is dat regionale samenwerking in het college en in hun eigen portefeuille niet op grote zorgen of problemen stuit, en vaak zelfs bijdraagt aan hun werkplezier. Als ter sprake komt hoe de gemeenteraad de toenemende samenwerking ervaart, is dat vaak anders. Raden en raadsleden hebben er duidelijk veel moeite mee, en hoewel veel van de ondervraagde burgemeesters trachten om hun raad hierin mee te nemen en te coachen, valt hen dat in het algemeen niet mee. Het zijn twee kanten van een fenomeen dat veel van de burgemeester als een onvermijdelijk en inherent onderdeel van het modern burgemeesterschap beschouwen.

Ontwikkelingen in de samenleving

Veel burgemeesters noemen de sfeer in de samenleving en de relatie tussen burgers en gemeentebestuur als factoren die bepalend zijn voor hun werk. Sommigen van hen, met name diegenen die lang in het vak zitten, hebben dit ook zien veranderen, en maken zich er zorgen over. Boze burgers en ontevreden burgers kloppen bij hen aan, en burgemeesters doen hun best om voor hen te bemiddelen. Daarbij wordt opgemerkt dat de toon van de gesprekken zeker niet altijd prettig is, en dat zij soms bewust kiezen om voor de wethouders en de ambtelijke organisatie te gaan staan. Sommigen van hen benadrukken dat zij vinden dat de burgemeester in dit opzicht tegen een stootje moet kunnen. Buiten de deur zien de burgemeesters soms polarisatie in de lokale samenleving, en grote groepen burgers die geen vertrouwen hebben in de overheid. Sommigen wijzen erop dat de overheid zaken zo ingewikkeld heeft gemaakt, dat burgers de overheid niet meer kunnen bereiken en de weg kwijtraken. Die onbereikbaarheid van de overheid zou volgens burgemeesters ook te maken hebben met de moeite die het raadsleden kost om als volksvertegenwoordiger te opereren. Het gevoel is dan dat de burgemeester deels in dat gat moet stappen, en dat kan een tijdrovend deel van hun portefeuille vormen.

Ontwikkelingen bij raadsleden en wethouders

De meeste burgemeesters ervaren de versnippering of versplintering van de lokale politiek als een reëel probleem. Het leidt volgens hen tot een op zichzelf gerichte raad, waarin men meer bezig is met onderlinge strijd dan met volksvertegenwoordiging. Ook de komst van nieuwe, veelal lokale partijen in de raad is voor de raadsvoorzitter soms een uitdaging. Met de toegenomen mondigheid in de samenleving en de raad wordt het taalgebruik directer, de omgangsvormen soms ruwer, en dat betekent hard werken om de sfeer te bewaken en de raad in zijn rol als bestuursorgaan goed te laten functioneren. Daar waar dat niet lukt, kost het raadsvoorzitterschap de burgemeesters veel negatieve energie. Ook de komst van nieuwe typen wethouders, zonder enige politieke of bestuurlijke ervaring, is een factor die het burgemeesterswerk beïnvloedt. In het college moet de burgemeester volgens geïnterviewden meer dan voorheen bewaken dat helder is waar de verschillende verantwoordelijkheden liggen en dat de ambtelijke organisatie zijn rol als onafhankelijke adviseur goed kan vervullen.

Ontwikkelingen in het takenpakket

Dat openbare orde en veiligheid een meer zichtbare taak is geworden, en de burgemeester daarmee zelf ook meer in de schijnwerpers én in de politieke arena is komen te staan, wordt door de meeste gesprekspartners zonder meer beaamd. Of ze het er drukker door hebben gekregen, is veel minder duidelijk. Wél wordt door diverse burgemeesters gewezen op de grote nadelen van de ontwikkelingen rondom de nationale politie van de afgelopen jaren. Voldoende blauw op straat was natuurlijk vóór de reorganisatie van de politie ook al een issue in veel gemeenten, maar door de centralisering, de bezuinigingen op met name ook de wijkagenten en een wat in zichzelf gekeerde politieorganisatie, hebben diverse burgemeesters serieuze klachten over de teruggelopen effectiviteit en responsiviteit van de politie. Daarnaast zijn veel van de burgemeesters die we gesproken hebben niet onverdeeld gelukkig met de portefeuille van de bestuurlijke integriteit waarmee zij zijn opgezaagd. Ook al begrijpt iedereen dat de burgemeester de meest voor de hand liggende lokale functionaris is om deze verantwoordelijkheid uit te oefenen, betekent dat niet dat zij goed uit de voeten kunnen met de instrumentatie en vooral met de spanning tussen deze verantwoordelijkheid en de andere rollen die zij vervullen, zoals voorzitter van de raad, voorzitter van het college, en soms ook coach van raadsleden en wethouders. De tijd en energie die de kleine en grotere integriteitskwesaties hen soms kosten, komen nog bovenop al het andere werk, en interfereren daar soms ernstig mee.

2.4 Tot slot

Diverse maatschappelijk-politieke en bestuurlijk-juridische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het werk van burgemeesters veeleisender is geworden, of dat nu het collegevoorzitterschap, raadsvoorzitterschap of eigenstandige bevoegdheden betreft.

In dit opzicht zijn er wel grote verschillen tussen burgemeesters. Deze hangen allereerst samen met uitdagingen waarvoor gemeenten staan. Sommige gemeenten hebben de mogelijkheden om hun economische en maatschappelijke potentie verder te ontwikkelen, terwijl andere gemeenten kampen met een opeenstapeling van problemen, van een gebrekkig economisch perspectief, weinig maatschappelijke samenhang tot een nijpende financiële positie. Dat vergt van colleges van B&W een nogal uiteenlopende inspanning. Dat geldt ook voor de bevoegdheden van burgemeesters. Sommige gemeenten staan voor grotere veiligheidsvraagstukken dan andere, of dat nu gaat om voetbalvandalisme, georganiseerde (drugs)criminaliteit of huiselijk geweld. Ook de verhoudingen binnen het gemeentebestuur en tussen gemeentebestuur en ketenpartners zijn van invloed op het werk van de burgemeester. Vijandige relaties in een versnipperde gemeenteraad, een vechtcollege of verkokerd ambtelijk apparaat alsook moeizame contacten met een veelheid aan uitvoerende instanties en buurgemeenten vergen meer inspanning dan als er sprake is van een soepele werksfeer binnen en buiten het gemeentehuis. Ook van invloed is de mate waarin de burgemeester ambtelijke en collegiale ondersteuning krijgt om zijn werk te doen. En tot slot hangt het ook af van vraag aan welke rollen de burgemeester zelf voorrang geeft. Kern blijft evenwel dat het burgemeestersvak in de afgelopen decennia feitelijk veeleisender is geworden.

3 Kenmerken van een ideaaltypische democratische rechtsstaat

3.1 Inleiding

Burgemeesters zijn op grond van de Gemeentewet verantwoordelijk voor het zorgvuldig laten verlopen van gemeentelijke besluitvorming, het stimuleren van bestuurlijke integriteit en het bewaken van de openbare orde. Zij gelden daarom wel als “hoeders van de lokale democratie”, die “de waarden van de democratische rechtsstaat in het lokaal bestuur” moeten garanderen (Karsten, 2019: 765; zie ook Albeda, 2010). Dat roept als vanzelf de vraag op hoe het burgemeestersambt zich verhoudt tot de vereisten van de democratische rechtsstaat. Het heeft immers een zekere voorbeeldfunctie als waarborg van die democratische rechtsstaat in het gemeentebestuur. Dit hoofdstuk staat stil bij de vraag wat een democratische rechtsstaat behelst. Dat is geen gemakkelijke vraag. Er zijn daarover boekenkasten vol geschreven. Zowel in theorie als praktijk bestaan er uiteenlopende uitwerkingen van (zie o.m. WRR, 2002; Held, 2006). Een uitvoerige verhandeling is hier echter niet op haar plaats. In dit rapport is er daarom voor gekozen om democratische rechtsstaat te omschrijven aan de hand van de twee woorden (én twee waarden) waaruit dat begrip bestaat: democratie en rechtsstaat. De omschrijving van deze twee kenmerken van een democratische rechtsstaat is ideaaltypisch. Dat wil zeggen dat essentiële aspecten van deze twee kenmerken in ideale vorm zijn gedefinieerd als handvat om het functioneren van burgemeesters in de realiteit te analyseren. Achtereenvolgens presenteert dit rapport zo de ideaaltypische omschrijving van rechtsstaat (3.2) en democratie (3.3).

3.2 Rechtsstaat: macht onder controle

Wat behelst de rechtsstaat in essentie? Een veel aangehaalde studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) laat zien hoe het begrip rechtsstaat conceptueel op uiteenlopende manieren is geïnterpreteerd en historisch nogal verschillend is uitgewerkt. Dat neemt niet weg dat het principe van de trias politica (machtsverdeling) en grondrechten gelden als essentiële elementen (WRR, 2002: 38). Dat gaat ook op voor het legaliteitsbeginsel, een onafhankelijke rechterlijke macht, rechtsgelijkheid en rechtsbescherming. Dat zijn “fundamentele rechtsbeginselen” die voortvloeien uit het grondidee van de rechtsstaat: macht te binden aan het recht om zo willekeur en machtsconcentraties tegen te gaan (WRR, 2002: 24). Kortom, macht staat onder controle. We benadrukken in dit rapport vooral de elementen die direct aan het functioneren van burgemeesters raken. De omschrijving van de elementen is goeddeels afgeleid uit het bovengenoemde rapport van de WRR (zie ook Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2019).

- *Legaliteitsbeginsel*: overheidsmacht is gebonden aan het recht. Dat betekent dat de rollen en het handelen van burgemeesters zijn gebaseerd op wetten en rechtsregels die bekend zijn voor burgers en belanghebbenden;
- *Rechtsbescherming*: elke burger en belanghebbende kan voor zijn rechten en belangen opkomen bij een besluit waarbij de burgemeester betrokken is, als lid van het college van B&W of als eigenstandig orgaan;
- *Onafhankelijke rechterlijke macht*: burgers kunnen besluiten waarbij de burgemeester betrokken is, laten toetsen op rechtmatigheid door een onpartijdige rechtsprekende instelling die niet dezelfde is als of afhankelijk is van de burgemeester;
- *Machtsverdeling*: overheidsmacht is opgebroken in verschillende delen die wederzijdse checks and balances vormen. Dat betreft allereerst de verspreiding van macht over verschillende bestuurslagen, van lokaal tot nationaal en verder, die elkaar tegenwicht kunnen bieden. Dat betekent daarnaast verdeling van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende verantwoordelijkheden in de vorm van een onafhankelijke rechterlijke macht (zie hierboven) en onderscheiden verantwoordelijkheden voor wetgevende macht

(de gemeenteraad) en de uitvoerende macht (het college van B&W dan wel de burgemeester);

- *Verantwoording*: de uitvoerende macht moet verantwoording afleggen over zijn (niet) handelen. Burgemeester en college verschaffen zo allereerst de noodzakelijke informatie aan de gemeenteraad als verantwoordingsforum, op grond waarvan daar een gedachtewisseling plaatsvindt die al dan niet in een sanctie uitmondt (vgl. Bovens, 2005). Ook andere spelers zoals de media kunnen echter een functie als verantwoordingsforum vervullen voor burgemeester en college;
- *Wisseling van de macht*: burgers kunnen (via verkiezingen) de zittende macht effectief wisselen, direct dan wel indirect;
- *Transparantie*: overheidsmacht staat onder controle doordat helder is te zien welk orgaan (zoals het college van B&W of de burgemeester) waarvoor verantwoordelijk is en met welke overwegingen tot welke besluiten is gekomen;
- *Grondrechten*: overheidsmacht wordt begrensd door grondrechten als vrijheid van meningsuiting, vergadering, vereniging en betoging. Eventuele inperking van deze vrijheden is extra vergrendeld.

3.3 Democratie: het politiek bestel behoort alle burgers toe

Democratie is misschien nog meer dan rechtsstaat een begrip waarvan de essentiële betekenis omstreden is. Vrijheid en gelijkheid gelden vaak als democratische principes, maar kennen zeer uiteenlopende toepassingen. Volgens liberaal-democratische opvattingen is bijvoorbeeld privébezit een wezenlijk onderdeel van een democratie, terwijl dat volgens een marxistische opvatting juist een struikelblok voor een democratie is (Held, 2006). En waar volgens een radicale visie alleen rechtstreekse burgerinvloed als democratisch geldt, biedt een liberaal-democratische visie ook ruimte om het van oorsprong middeleeuwse principe van vertegenwoordiging als democratische besluitvormingsprocedure te beschouwen (vgl. Thomassen, 1991). Dergelijke onenigheid maakt het niet eenvoudig om in kort bestek democratie in ideaaltypische vorm te definiëren. Op grond van de letterlijke betekenis van het woord is wel aan te geven dat het volk de basis is voor de macht. En dat geen lid of deel van het volk permanent is uitgesloten van die macht, en in ieder geval gelijke kansen heeft om besluitvorming te beïnvloeden (vgl. Held, 2006). Daarmee is het grondidee van democratie dat het politieke bestel alle burgers toebehoort. Op grond van deze ruime omschrijving zijn er enkele elementen af te leiden die het functioneren van burgemeesters direct raken. Meer nog dan bij het begrip rechtsstaat zal de keuze en interpretatie van deze elementen onderwerp van dialoog zijn – en ook moeten zijn in een levende democratie.

- *Ultiem gezag aan het volk en zijn vertegenwoordiging*: burgers dan wel de door hen verkozen vertegenwoordigers bekleden het ultieme gezag: zij bepalen het beleid en stellen degenen die macht bekleden aan en kunnen hen heenzenden;
- *Gelijke rechten*: er wordt geen ongerechtvaardigd onderscheid op grond van geslacht, afkomst, seksuele voorkeur, leeftijd, politieke voorkeur of welke grond dan ook gemaakt;
- *Directe participatie*: voor alle burgers en belanghebbenden zijn gelijke mogelijkheden om effectief invloed uit te oefenen op beleid dat hen aangaat;
- *Vertegenwoordiging*: burgers kunnen via vrije en eerlijke verkiezingen gelijke invloed uitoefenen op wie macht bekleden, of het nu gaat om zelf kiezen of gekozen worden;
- *Responsiviteit*: democratie is niet alleen waar macht van het volk is afgeleid en door het volk wordt uitgeoefend, maar ook, in navolging van de bekende definitie van Abraham Lincoln, waar macht ten behoeve van het volk wordt ingezet. Dit betreft de prestaties die een politiek bestel levert. Die prestaties zijn in lijn met de belangen en behoeften van zoveel mogelijk burgers, zonder ongerechtvaardigd onderscheid tussen die burgers;
- *Legitimiteit*: burgers beschouwen zich daadwerkelijk als deel van de politieke gemeenschap met de bijbehorende rechten en plichten. Het tegendeel van dergelijke identificatie is vervreemding van (een deel van de) burgers van een politiek bestel.

3.4 Afronding

Zoals gezegd, zijn bovengenoemde omschrijvingen van democratie en rechtsstaat ideaaltypisch. Ze zijn in hun ideale vorm gepresenteerd en zullen zo in de praktijk niet zonder meer waar te nemen zijn. Ze bieden echter wel een handvat om na te gaan welke aspecten van de democratische rechtsstaat het burgemeestersambt mede realiseert en bij welke aspecten in het burgemeestersambt juist meer of minder spanningen bestaan. Zo gebruiken we het in dit rapport ook, waardoor sommige aspecten meer en andere minder aan de orde komen. Daarnaast kan het ook worden ingezet als een normatieve vergelijkingsbasis om eventuele alternatieven voor het huidige burgemeestersambt af te wegen. Een eerste aanzet daartoe hebben we gegeven in de conclusies.

4 Rollen van burgemeesters: de invulling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze waarop burgemeesters hun functie uitoefenen. De invulling van het burgemeestersambt is geanalyseerd aan de hand van zeven rollen die een burgemeester vervult:

1. Voorzitter van de gemeenteraad
2. Voorzitter van het college
3. Burgervader m/v
4. Procesbewaker
5. Ambassadeur van de gemeente
6. Hoeder van maatschappelijke veiligheid en openbare orde
7. Bestuurder-in-algemene-dienst.

Voor elk van de rollen wordt kort beschreven wat de rol behelst. Vervolgens bespreken we wat er in 2014 door Karsten et al. (2014) over de invulling ervan werd gesteld, en presenteren we aanvullende bevindingen uit het sinds 2014 verrichte onderzoek, onder meer uit de recente Basismonitor Politieke Ambtsdragers; daarbij wordt met enige regelmaat gerefereerd aan de in hoofdstuk 2 geschetste ontwikkelingen. Tot slot worden bevindingen uit de met burgemeesters gevoerde gesprekken gebruikt om de geschetste beelden aan te vullen of te nuanceren.

De zeven onderscheiden rollen: achtergrond

De onderscheiden rollen komen goeddeels overeen met de rollen die in het rapport *Majesteitelijk en Magistratelijk* (Karsten et al., 2014) zijn beschreven. Bij de bespreking van de rollen is ook aandacht voor de bijrollen die in *Majesteitelijk en Magistratelijk* worden behandeld: a. de visionair die inhoudelijk richting geeft (vooral bij rol 5 en 7); b. de regioburgemeester die een leidende rol in de regio neemt (bij rol 7); c. de gemeenschapsvrouw/man die zich sterk richt op de lokale bevolking (bij rol 3); en d. projecttrekker (bij rol 7).

We hebben enkele wijzigingen aangebracht in de rollen die in het eerdere rapport zijn onderscheiden. Allereerst zijn de rolbeschrijvingen hier en daar aangepast voor een meer helder onderscheid en om ze zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij huidige ontwikkelingen. Daarnaast is in tegenstelling tot Karsten et al. (2014) in dit onderzoek geen aparte rol als 'verbinder' onderscheiden. Verbinden is immers geen rol, maar betreft de wijze waarop rollen vervuld kunnen worden. Tot slot hebben we de voorzittersrol aangepast en opgesplitst. Karsten et al. (2014) schaarde onder deze rol het voorzitterschap van raad en college (en ook de vele andere voorzitterschappen die burgemeesters uitoefenen). Hoewel er natuurlijk vergelijkbare elementen zitten in het voorzitten van de diverse gremia, menen wij dat deze bundeling geen recht doet aan de hele verschillende functies die hiermee worden samengepakt. De gemeenteraad en het college hebben elk hun eigen positie, taken, bevoegdheden en rollen in het lokale bestel. Om goed te kunnen zien hoe ze die rollen vervullen, is het van belang deze van elkaar te onderscheiden. Daar beginnen we onze bespreking van de rollen van burgemeesters ook mee.

4.2 Voorzitter gemeenteraad

4.2.1 Korte rolbeschrijving

Iedere burgemeester is voorzitter van de raad (art. 9 Gemw). Karsten et al. (2014) gebruiken de term 'voorzitten' in twee betekenissen: enerzijds het technisch voorzitten van raadsvergaderingen; anderzijds het zijn van voorzitter van het orgaan gemeenteraad, met alle verantwoordelijkheden

en taken die dat met zich meebrengt. De Gemeentewet kent de burgemeester als raadsvoorzitter een aantal specifieke taken en bevoegdheden toe.

- Als raadsvoorzitter gaat de burgemeester over de vergaderorde (art. 26 Gemw). Hij kan besluiten dat achter gesloten deuren wordt vergaderd (art. 23 Gemw), en dat hoofdelijk moet worden gestemd (art. 32 lid 1 Gemw).
- Verder leggen raadsleden, wethouders, rekenkamerleden, en de ombudsman de eed of belofte af bij de burgemeester (resp. art. 14 lid 1; art. 41a lid 1; art. 81g lid 1; en art. 81s lid 1).

4.2.2 Kennis over de vervulling van deze rol

Tijdsbesteding

De burgemeester besteedde in 2014 gemiddeld 16,4% van de tijd, ofwel 9,4 uur per week aan zijn rol als voorzitter van raad én college (Karsten et al., 2014: 52). Dat was niet significant anders dan in 1999 en 2004 (Berenschot 2004: 81). Het is lastig om hier actuele gegevens naast te zetten. In de BPA 2019 (Jansen, Denters & Van Zuydam, 2020) zijn het raadsvoorzitterschap en het collegevoorzitterschap van elkaar onderscheiden. Anno 2019 kost het raadsvoorzitterschap de burgemeesters naar eigen zeggen in ieder geval gemiddeld 6,2 uur per week, bijna 11% van hun tijd. Dat betreft ook het voorbereiden van raadsvergaderingen, en ook het af en toe bijwonen van fractievergaderingen is daarbij meegeteld. Opgeteld bij het collegevoorzitterschap (dat gemiddeld 7,6 uur per week kost) levert dat 13,8 uur (23,9%) op. Dat is fors meer dan in 2014 voor de beide voorzittersrollen gecombineerd, en zal – zo mogen we aannemen – ook betekenen dat het raadsvoorzitterschap meer tijd is gaan kosten.

Belang raadsvoorzitterschap

Burgemeesters zeggen het raadsvoorzitterschap van groot belang te achten. Uit het onderzoek van Karsten et al. blijkt wel dat zij zich in de dagelijkse activiteiten meer oriënteren op het college dan op de gemeenteraad. In de praktijk zijn veel burgemeesters in hun eigen ervaring vooral 'van het college', in de zin dat een groot deel van hun commitment en loyaliteit in de eerste plaats ligt bij het college als bestuursorgaan (Karsten et al., 2014: 77). Er zijn geen aanwijzingen dat de burgemeester het voorzitterschap van de raad belangrijker is gaan vinden. Gelet op de geschetste ontwikkelingen in de eigen portefeuille en de druk op het college is er in elk geval niet meer ruimte is gekomen om hier in de nog steeds 60-urige werkweek van de burgemeester hier extra tijd aan te besteden. De BPA 2019 laat zien dat burgemeesters een groot belang hechten aan het raadsvoorzitterschap, zij het dat ze andere taken als openbare orde en veiligheid en integriteit van nog groter belang beschouwen.

Invulling raadsvoorzitterschap

Hoe burgemeesters hun rol als raadsvoorzitter invullen, weten we niet goed. Peters en Castenmiller (2019) stellen vast, op basis van onderzoek in tien gemeenten, dat niet alle burgemeesters evenveel werk maken van het in positie brengen van de gemeenteraad als controlerend orgaan ten opzichte van het college. Eerder trokken dezelfde auteurs al een vergelijkbare conclusie over de mate waarin burgemeesters zich sterk maken voor een goede informatievoorziening aan de gemeenteraad (Castenmiller, Van Dam & Peters 2013: 24-26). Naar de manier waarop burgemeesters omgaan met fragmenterende gemeenteraden is nog geen systematisch onderzoek gedaan. In het bovengenoemde lijstje van Karsten et al. is geen concrete taak of verantwoordelijkheid onderscheiden ten aanzien van de (bege)leiding van het bestuursorgaan gemeenteraad bij de vervulling van zijn (kaderstellende en controlerende) taken. In de BPA 2019 wordt dit wel nader omschreven: "het ervoor zorgen dat de raad goede en uitvoerbare besluiten neemt". Volgens de BPA prioriteren burgemeesters dit onderdeel van hun functie overigens relatief laag.

De burgemeester deelt de verantwoordelijkheid van het voorzitten van raadsvergaderingen in de praktijk af en toe met de vicevoorzitter van de raad. Deze rol wordt door een raadslid vervuld, dat

als zodanig is benoemd door de raad. Uit recent onderzoek blijkt dat vicevoorzitters de burgemeester niet stelselmatig vervangen als voorzitter van de gemeenteraad. Hun belangrijkste verantwoordelijkheid is het voorzitten van de raadsvergadering in afwezigheid of ter vervanging van de burgemeester. Daarnaast leveren de vicevoorzitters een bescheiden, maar belangrijke bijdrage aan het bewaken van de integriteit en aan het bewaken van de kwaliteit van de lokale besluitvorming. Hun invloed op de dagelijkse gang van zaken in en om de raad is beperkt (Karsten & Van Zuydam, 2019: 44).

Relatie met de raad: grotere afhankelijkheid

In 2014 constateren Karsten et al. (2014) dat de burgemeester afhankelijker is geworden van de gemeenteraad, waardoor zijn eigenstandige positie is verzwakt. Die afhankelijkheid heeft enerzijds te maken met de rol van de gemeenteraad bij de benoeming van de burgemeester, die de afgelopen decennia aanzienlijk is toegenomen. Anderzijds is er ook een in de praktijk gegroeide vertrouwensregel, die in 2001 zijn beslag heeft gekregen in de wet (artikel 61b GemW). De burgemeester is daardoor voor zijn aanblijven in feite afhankelijk van de gemeenteraad (Karsten et al., 2014: 122). In de praktijk praten burgemeesters regelmatig met hun raad op een manier die als een 'functioneringsgesprek' kan worden getypeerd. Deze afhankelijkheid wordt versterkt doordat burgemeesters meer beleidsinhoudelijke taken hebben dan pakweg 15 à 20 jaar geleden. Daardoor komen de burgemeesters meer in een politieke verantwoordingsrelatie te staan met de gemeenteraad. Karsten et al. (2014) rapporteren dat burgemeesters zich zorgen maken over de kwetsbaarheid van hun gezag en direct daaraan gerelateerd over de houdbaarheid van hun onafhankelijke positie boven de partijen. We komen hier nader op terug bij de bespreking van volgende rollen, namelijk die van collegevoorzitter en hoeder van maatschappelijke veiligheid en openbare orde.

De raad & regionalisering

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, zo stellen Karsten et al. (2014). De afgelopen jaren is overal in het land zichtbaar dat raden en raadsleden het moeilijk hebben met de toenemende regionalisering, onder meer in het sociaal domein. Boogers en Reussing (2018) gaan daar uitgebreid op in. Er is een wisselende betrokkenheid van raadsleden bij regionale besluitvorming, maar bij de meeste raadsleden is er sprake van een grote afstand, een indirecte en verkokerde informatievoorziening, een taakverzwaring en grotere tijdsinvestering en een breed gedeeld onvrede over de effectiviteit van hun inbreng (Boogers en Reussing, 2018: 26). Ook diverse anderen (VNG, 2019a; Raad voor het openbaar bestuur, 2015; Boogers et al., 2016) hebben eenzelfde beeld geschetst de afgelopen jaren. Enquêtes onder raadsleden laten hetzelfde beeld zien (zie o.m.: Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2017). Deze ervaringen en attitude van raadsleden hebben gevolgen voor de burgemeester in zijn rol als raadsvoorzitter. De agenda van raad en zijn commissies vult zich steeds meer met agendapunten betreffende regionale samenwerkingsverbanden. Veel tijd en energie gaat zitten in discussies over het verkrijgen van grip op de regionale samenwerking en het inzicht verwerven in het regionale speelveld. De agenda van raad en commissies vult zich steeds meer met agendapunten betreffende regionale samenwerkingsverbanden.⁵

Een andere opgave voor burgemeesters is de verantwoording aan de raad over de in toenemende mate regionaal ondernomen acties. Karsten et al. zagen dat al vijf jaar geleden (2014: 100). Boogers en Reussing (2018) beschrijven de effecten van de regionalisering van het lokaal bestuur op de relatie van burgemeesters met raad en college: "Regionalisering verandert de rollen van wethouders en burgemeester, niet alleen in het college van B&W maar ook ten opzichte van de

⁵ Men zou overigens kunnen betogen dat dit niet per se hoeft te leiden tot een langere raads agenda (en dus meer werk), omdat diezelfde beleidsonderwerpen eerder ook al op de agenda stonden, maar dan als lokale aangelegenheid. Omdat het voor raadsleden niet altijd duidelijk is hoe regionale besluitvormingsprocessen lopen en welke inbreng voor hen mogelijk is, brengt het soms toch extra discussies met zich mee (Boogers et. al, 2016).

gemeenteraad. Wethouders en burgemeesters brengen meer tijd door met hun ambtgenoten in de regio, waardoor ze wat minder tijd hebben voor contacten met collegeleden, raadsleden en hun ambtelijk adviseurs. Dat geldt vooral voor wethouders en burgemeesters uit de kleinere gemeenten" (Boogers et al., 2016: 37, 42). Behalve de verdeling van beschikbare tijd, zijn ook de loyaliteiten van collegeleden hier in het geding. Als aan regionale bestuurstafels een moeizaam compromis is bereikt, moeten wethouders of burgemeesters dat in hun colleges van B&W kunnen uitleggen en in hun gemeenteraden kunnen verdedigen, waarbij lokale belangen en gevoeligheden niet uit het oog mogen worden verloren. "Regionaal besturen brengt zo loyaliteitsconflicten met zich mee: in de regio wordt verlangd dat het collegelid loyaal is aan het regionale onderhandelingsresultaat, terwijl men in de gemeenteraad verwacht dat het collegelid loyaal is aan lokale belangen. Naarmate lokale en regionale belangen meer uiteenlopen, is dat loyaliteitsconflict ook groter. Deze loyaliteitsconflicten vergroten de kwetsbaarheid van wethouders." (Boogers & Reussing 2018: 25). Die laatste conclusie zal ook gelden waar burgemeesters regionale portefeuilles bekleden.

4.2.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

Belang en invulling van de raadsvoorzittersrol

Uit de gevoerde gesprekken blijkt, net als Karsten et al. in 2014 constateerden, dat de burgemeesters de rol van raadsvoorzitter een belangrijk onderdeel van hun ambt vinden. Hun perspectief is dat van een goed functionerend gemeentebestuur en wordt in belangrijke mate bepaald door hun dubbelrol als raads- en collegevoorzitter: ze voelen zich duidelijk verantwoordelijk voor een goede besluitvorming en een goed bestuur, en hechten er zeer aan dat de raad goede besluiten neemt en goede kaders stelt. College en ambtelijke organisatie, maar ook de samenleving, hebben daar baat bij, en veel van de burgemeesters sturen daarin nadrukkelijk bij wanneer ze dat nodig vinden.

Schoolmeester en dominee

Daarbij leggen sommigen van hen in de communicatie naar de (nieuwe) raad de nadruk veelal op goede samenwerking en samenspel tussen raad, burgemeester en college, en een gezamenlijke verantwoordelijkheid, als onderdelen van één en hetzelfde gemeentebestuur. Ze gebruiken hun dubbelrol als raads- en collegevoorzitter om er bij de raad op aan te dringen om het college richtinggevend kaders en besluiten mee te geven, en constructief mee te werken aan de bepaling en uitvoering van het gemeentelijke beleid. Dat aandringen of 'opvoeden' van de raad doen de burgemeesters veelal in het inwerkprogramma van de nieuwe raad, in bijeenkomsten of heisessies met de raad, of zelfs door middel van een brief aan de raadsleden, en ze typeren zichzelf daarbij nogal eens als een schoolmeester of dominee. Niet iedere burgemeester voelt zich daar overigens even vrij in, daarin zijn duidelijke verschillen. Hun eigen positie, maar zeker ook de politieke cultuur in de gemeente zijn daarvoor bepalend, veel meer dan bijvoorbeeld de gemeentegrootte. Een enkele burgemeester geeft expliciet aan ook andersom in zijn raadsvoorzittersrol het college en de ambtelijke organisatie aan te spreken, bijvoorbeeld omdat de raad in bepaalde besluitvormings-trajecten niet tijdig genoeg aan de voorkant wordt betrokken.

Fragmentatie en polarisatie

In dit verband zien diverse burgemeesters de fragmentarisering en de toegenomen polarisatie van de raad als belemmeringen voor een goede besluitvorming: het leidt tot lange vergaderingen, met veel onderling gehakketak, en weinig oog voor het belang van goede kaderstelling. Diverse van de gesprekspartners zijn niet gecharmeerd van het politieke vliegen afvangen dat ze in hun raad zien, en trachten dat af te remmen met een beroep op de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad. Ook vragen de burgemeesters in dit verband regelmatig aandacht voor de beeldvorming naar buiten: zij wijzen de raad er dan op dat burgers niet zitten te wachten op raadsleden en - fracties die teveel bezig zijn met interrupties en politieke spelletjes, die soms bijna identieke moties indienen om politiek te scoren, en die in algemene zin de indruk wekken dat ze meer om

het politieke spel geven dan de inhoud. Een enkeling stelt expliciet ter discussie of raadsleden hun volksvertegenwoordigende rol nog wel goed (kunnen) vervullen.

De kwaliteit van de raad

De wijze waarop raden hun controlerende rol vervullen leidt tot zorgen bij diverse burgemeesters: teveel op de details, de verkeerde details, en onvoldoende begrip voor de complexiteit van het hedendaagse gemeentebestuur. Voor de ondervraagde burgemeesters is controleren door de raad overigens geen belangrijk thema, zo blijkt uit de gesprekken; ze leggen meer nadruk op het stellen van bruikbare kaders en de invulling van het volksvertegenwoordigerschap. In dat verband spreken veel burgemeesters meer of minder openlijk hun zorg uit over de kwaliteit van de volksvertegenwoordigers en de geringe belangstelling van mensen om zich te kandideren. Sommigen durven de stelling aan dat de kwaliteit van raadsleden in de loop van de tijd is teruggelopen; ze wijzen er daarbij nadrukkelijk op dat dat voor volksvertegenwoordigers in alle bestuurslagen geldt. Ze zien deze ontwikkeling als een logisch uitvloeisel van bredere maatschappelijke trends, en de meesten van hen zien geen actieve rol voor zichzelf weggelegd om dit te veranderen. Hun houding kan worden samengevat als 'Je hebt het ermee te doen'.

Afhankelijkheid van de raad

In de gesprekken geven de burgemeesters in meerderheid geen last te hebben van de toegenomen afhankelijkheid van de raad. In de klankbordbijeenkomsten ten behoeve van de Agenda Burgemeester is het overigens wel een veelvoorkomend thema. Desgevraagd stellen diverse gesprekspartners dat je als burgemeester zelf verantwoordelijk bent voor bewaken van je onafhankelijke positie. Ze hebben het dan vaak over onafhankelijkheid in bredere zin: onafhankelijk van de politieke afwegingen in de raad en ook van specifieke belangen in de gemeente en lokale samenleving. Burgemeesters die zijn gedwongen om te vertrekken, benoemen wel de moeizame relatie met de raad als factor (en wijzen soms op conflicten binnen het college als oorzaak daarvan), maar de meeste burgemeesters praten niet in termen van een *gegroeide* afhankelijkheid, misschien omdat ze zich er altijd al van bewust waren dat ze voor hun functioneren in belangrijke mate afhankelijk zijn van allerlei lokale actoren en onderlinge relaties. Alleen als de integriteitstaak ter sprake komt, wordt duidelijk dat ze er wel degelijk last van hebben. We komen hier later in dit hoofdstuk uitgebreid op terug.

Raad en regionalisering

De impact van de groeiende regionalisering is zonder meer een thema dat de burgemeesters raakt. Ze zien desgevraagd allemaal de worsteling van hun raad. Sommige burgemeesters zoeken actief naar oplossingen en steken veel energie in het activeren van hun eigen raad, soms in nauwe samenwerking met collega's in de regio. Anderen doen, soms enigszins plichtmatig, hun best om te zorgen voor een zo goed mogelijke informatievoorziening aan de raad, zonder al te veel hoop dat dit een echt bevredigende oplossing is voor raadsleden.

4.3 Voorzitter van het college van B&W

4.3.1 Korte rolbeschrijving

Iedere burgemeester is voorzitter van het college (art. 34 lid 2 Gemw). Als collegevoorzitter zit de burgemeester de collegevergaderingen voor. Bij die rol past dat hij, samen met de secretaris, de stukken ondertekent die namens het college uitgaan (Art. 59a lid 1 Gemw) en de aan het college gerichte post ontvangt (art. 74 Gemw). Het college wordt geacht collegiaal te besturen.

- Als collegevoorzitter heeft de burgemeester een belangrijke taak in het bevorderen van het collegiale karakter van de besluitvorming. Met de invoering van het duale bestuursstelsel heeft de burgemeester expliciet een zorgplicht voor de eenheid van het collegebeleid gekregen (artikel 53a lid 1 Gemw).
- In het verlengde van deze zorgplicht heeft de burgemeester de bevoegdheid om onderwerpen aan de agenda van de collegevergadering toe te voegen (art. 53a lid 2

Gemw). De burgemeester kan ook zelf een voorstel indienen over een geagendeerd onderwerp (art. 53a lid 3 Gemw).

4.3.2 Kennis over de vervulling van deze rol

De manier waarop burgemeesters hun rol als collegevoorzitter vervullen, is onderwerp van veel verhalen van burgemeesters zelf (De Boer, 2011; Camps & Van 't Veld, 2011; Mooij et al., 2013). Daarnaast zijn er diverse publicaties over leiderschap, bedoeld ter inspiratie van burgemeesters (zie bijvoorbeeld Çelik & Hopman, 2018). Wetenschappelijk onderzoek naar de feitelijke invulling van deze rol is er echter weinig.

Tijdsbesteding en belang van de collegevoorzittersrol

Zoals gezegd (zie 4.2.2) oriënteren burgemeesters zich in hun dagelijkse activiteiten meer op het college oriënteren dan op de gemeenteraad (Karsten et al., 2014). Ook uit de BPA (Jansen, Denters & Van Zuydam, 2020) blijkt dat anno 2019 burgemeesters meer tijd met collegevergaderingen dan raadsvergaderingen kwijt zijn: gemiddeld 7,6 uur per week, dat is 13,4% van hun tijd. In de praktijk zijn veel burgemeesters in hun eigen ervaring vooral 'van het college', in die zin dat een groot deel van hun commitment en loyaliteit in de eerste plaats ligt bij het college als bestuursorgaan (Karsten et al., 2014: 75-77). Dat wordt overigens niet bevestigd door de recente BPA-gegevens: die laten zien dat burgemeesters niet meer belang toekennen aan het voorzitterschap van het college dan aan dat van de gemeenteraad.

Invulling van het collegevoorzitterschap

Uit het onderzoek van Karsten et al. (2014) blijkt dat burgemeesters over het algemeen een beperkte rol voor zichzelf zien in het bewaken van de eenheid van het collegebeleid, toch een wettelijke taak sinds de dualisering. Zij zien dat niet zozeer als een inhoudelijke coördinatietaak, maar eerder als optreden als teamleider van het college. Van inhoudelijke coördinatie door de burgemeester is anno 2013 maar beperkt sprake (Karsten et al., 2014: 97).

Portefeuilles

De verhouding tussen burgemeester en wethouders wordt in de praktijk vooral bepaald door de verdeling van portefeuilles binnen het college. Bijna alle burgemeesters hebben naast hun wettelijke taken één of meer andere inhoudelijke portefeuilles, zo blijkt uit het onderzoek van Karsten et al. Uit dat onderzoek blijkt dat burgemeesters een zekere terughoudendheid voelen in dit opzicht. Die ligt niet zo zeer bij het hebben inhoudelijke portefeuilles als wel bij het hebben van politiek (gevoelige) portefeuilles. Wat politiek gevoelig is, kan per gemeente verschillen (Karsten et al., 2014: 114-115). Burgemeesters hebben vooral bestuurlijke portefeuilles (VNG, 2019b). In 2019 is het aandeel burgemeesters hoog voor wat betreft de portefeuilles 'intergemeentelijke en regionale samenwerking' (80%), 'bestuurlijke en juridische zaken' (90%), 'internationale zaken en Europa' (88%) en 'communicatie en voorlichting' (78%). Het aandeel burgemeesters is ook nog redelijk hoog als het gaat om 'personeelszaken' (64%), 'dienstverlening en burgerzaken' (62%) en 'informatiebeleid en ICT' (38%). Behalve openbare orde en veiligheid hebben in grotere gemeenten burgemeesters echter zelden een zogenoemde 'beleidsportefeuille', zoals financiën, ruimtelijke ordening of economische zaken. Dit was vroeger anders: burgemeesters hebben sinds de jaren zeventig in dit opzicht positie verloren in het college (Derksen & Schaap, 2010: 88; Peters, 2014: 129).

Driehoeksoverleg

De burgemeester als collegevoorzitter komt samen met zijn rol als raadsvoorzitter in het in veel gemeenten gebruikelijke driehoeksoverleg tussen burgemeester, griffier en gemeentesecretaris. De griffier is 'van de raad', de gemeentesecretaris 'van de ambtelijke organisatie', en de burgemeester is van zowel het college als de raad. In de driehoek worden zaken op het grensvlak van raad, college en ambtelijke organisatie besproken, zoals de agendering van voorstellen van het college, de kwaliteit van raadsvoorstellen en de bredere informatievoorziening aan de raad. Dit

overleg functioneert zeker niet in alle gemeenten goed. Peters en Castenmiller (2018) zagen dat de driehoek in de helft van de door hen onderzochte tien gemeenten niet of niet goed functioneerde.

Profilering en verantwoording

Eerder in dit hoofdstuk constateerden we al dat de burgemeester afhankelijker is geworden van de gemeenteraad, en dat deze afhankelijkheid wordt versterkt door meer beleidsinhoudelijke taken. Dit is een belangrijke ontwikkeling die zich in de afgelopen decennia heeft voltrokken, met name doordat ook burgemeesters in grotere steden zich (weer) meer inhoudelijk zijn gaan manifesteren. Waar in kleinere gemeenten burgemeesters altijd inhoudelijke portefeuilles hebben behouden, kregen zeker in politiek geprofileerde gemeentebesturen de niet-gekozen burgemeesters in de jaren zeventig en tachtig weinig gelegenheid zich buiten hun wettelijke taken en bevoegdheden te begeven. Vanaf de jaren negentig is daarin verandering gekomen en hebben burgemeesters zich weer meer kunnen profileren. Vooral het hernieuwde belang van veiligheid in het begin van de eeuw heeft tot meer aandacht voor het werkveld van de burgemeesters geleid. Ze hebben ook meer bevoegdheden op het vlak van veiligheid en openbare orde gekregen. Onder de noemer van integrale veiligheid heeft hun werkveld ook steeds meer raakvlakken gekregen met andere beleidsterreinen zoals zorg en welzijn. Met deze groei van hun beleidsinhoudelijke taken komen de burgemeesters meer in een politieke verantwoordingsrelatie te staan met de gemeenteraad. Daarbij valt regelmatig de term 'verantwoordingsdruk'. Het college als geheel en alle leden afzonderlijk zijn op grond van artikel 180 van de Gemeentewet voor het gevoerde beleid en hun handelen verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad, ook de burgemeester. Karsten en Boogers (2014: 141) noemden dit eerder de 'parlementarisering' van het burgemeesterschap.

Burgemeesters zelf hechten volgens de BPA 2019 (Jansen, Denters & Van Zuydam, 2020) groot belang aan het namens het college afleggen van verantwoording aan de raad, en het informeren van de gemeenteraad. Hoe ze dat in de praktijk doen, en of zij hun mede-collegeleden daartoe weten aan te zetten, is onbekend. In 2014 vond een overgrote meerderheid (van bijna 93 %) van de burgemeesters de verantwoordingsdruk van de gemeenteraad niet te groot (Karsten et al., 2014: 109). Of dat ruim vijf jaar later anders is, weten we niet. Ambrosius en Karsten (2018) stellen op grond van een media-analyse vast dat burgemeesters, anders dan soms wordt gesuggereerd (Elzinga, 2013; Karsten & Boogers, 2014), niet speciaal vaak hoeven te vertrekken vanwege de relatie met de raad. De relatie met het college is blijkens hun onderzoek een minstens even zo grote risicofactor.

4.3.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

Verantwoordingsdruk

Een duidelijke uitkomst van de gevoerde gesprekken is allereerst dat burgemeesters geen grote verantwoordingsdruk richting de gemeenteraad ervaren. Ze maken er geen melding van, en desgevraagd leidt het geschetste beeld niet tot veel herkenning. We komen hierop terug bij de rol van hoeder van de openbare orde en veiligheid.

Relaties in het college

De burgemeesters zien wel dat de toegenomen beleidsinhoudelijke taken op met name het terrein van openbare orde en veiligheid gevolgen kunnen hebben voor de verhoudingen met wethouders. Diverse burgemeesters rapporteren overlap van hun portefeuille met de portefeuille zorg en het bredere sociaal domein. Spanningen kunnen dan met name ontstaan als de burgemeester voorstellen doet of beslissingen neemt die de zorgportefeuille raken, of als externe partijen of ketenpartners in het sociaal domein de burgemeester benaderen in plaats van de betreffende wethouder(s). Of die spanningen ontstaan en of ze oplosbaar zijn, hangt van diverse andere factoren af, zo stellen we vast: de kwaliteit van de relaties in het college; de vraag of er andere (politieke) problemen spelen; gezag, positie en ervaring van de burgemeester; en zeker ook de manier waarop de burgemeester omgaat met deze potentiële bron van spanning of conflict.

Problemen in het college

Burgemeesters die in hun gemeente in de problemen zijn gekomen, hebben meestal ook problemen in het college, zo leiden we af uit de gesprekken. Dat betreft niet altijd problemen in de vergaderingen van het college, maar wel beladen verhoudingen met één of meer wethouders en vaak ook de gemeentesecretaris. Terugkijkend constateren deze burgemeesters dan dat er bepaalde kwesties of meningsverschillen waren die, soms tot hun verrassing, blijkbaar tot onoverkomelijke problemen hebben geleid. De vraag is natuurlijk of dergelijke kwesties ook spelen bij burgemeesters die niet gedwongen hoeven te vertrekken. Dat is niet uit de gevoerde gesprekken af te leiden. Met andere woorden: niet valt vast te stellen in hoeverre die problemen een causale factor vormen bij hun aftreden.

4.4 Burgervader/moeder

4.4.1 Korte rolbeschrijving

Het burgemeestersambt heeft een grote maatschappelijke betekenis. Als burgervader of burgermoeder is de burgemeester het gezicht van de gemeente richting inwoners, het boegbeeld van de gemeente binnen de lokale gemeenschap (Karsten et al., 2014). Vanuit die rollen onderhoudt de burgemeester contacten met burgers en maatschappelijke organisaties. Deze rol wordt in het bijzonder van belang in tijden van crisis. 'De boel bij elkaar houden', noemde de toenmalige burgemeester van Amsterdam Job Cohen dat. Karsten et al. (2014) zien deze rol als essentieel voor het Nederlandse burgemeesterschap. 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 rituele, 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" (Karsten et al., 2014: 190).

Als burgervader/-moeder is de Nederlandse burgemeester met name op twee punten voor de democratische rechtsstaat van belang.

- Allereerst kan hij of zij perspectieven vanuit de samenleving onder de aandacht brengen in het gemeentebestuur. Zo kan de burgemeester niet alleen de responsiviteit versterken, maar ook een tegenwicht bieden aan al te intern gerichte politiek-bestuurlijke krachten.
- Andersom is hij het gezicht van het (gemeente)bestuur in de samenleving, en kan hij bijdragen aan de legitimiteit van dat bestuur.

4.4.2 Kennis over de vervulling van deze rol

Desgevraagd beschouwen Nederlandse burgemeesters zich primair als burgervader, zo blijkt uit het onderzoek van Karsten et al. (2014: 71). Kroonbenoemde burgemeesters vinden deze rol significant belangrijker dan waarnemend burgemeesters (Karsten et al., 2014: 73). De BPA 2019 laat zien dat burgemeesters bijna een derde van hun tijd besteden aan contacten met inwoners (9,6%), bedrijfsleven (4,9%), maatschappelijke organisaties (7,6%) en wijk- en dorpsraden en bewonersgroepen (6,2%). Dat is meer dan aan raads- en collegevergaderingen (23,9%) en regionale samenwerking (12,3%).

Bekendheid

Om een burgervader/moeder van de hele politieke gemeenschap te zijn, is bekendheid een eerste vereiste. In ieder geval kennen burgers de burgemeester veel vaker dan de wethouders: ruim de helft van de mensen kan de vraag wie zijn/haar burgemeester is correct beantwoorden; wethouders kunnen ze in niet meer dan 20% van de gevallen noemen (Jakobs, 2016: 27; zie ook Motivaction, 2016). Daarnaast heeft 73% (tamelijk) veel vertrouwen in de burgemeester, meer

dan in de raad, het college van B&W en de regering (Van der Meer, 2016). Burgemeesters gelden vaak ook als een van de invloedrijkste spelers in steden (Boogers, 2014), ook al moeten ze volgens sommigen meer dan voorheen hun gezag voortdurend blijven verdienen (Karsten & Jansen, 2013). Zichtbaarheid en goede omgang met (sociale) media zijn van belang om als burgemeester staande te blijven tijdens een crisis en de (politieke) nasleep (Resoort, 2015).

Morele koers

Sommige auteurs stellen dat de rol van burgervader/moeder de laatste jaren prominenter is geworden. Het is de vraag of dat waar is. Burgemeesters hebben altijd al een rol gespeeld bij vrolijke momenten (als medaillewinnaars of voetbalclubs werden gehuldigd) en dramatische gebeurtenissen (als slachtoffers vallen door brand of geweld). Jong et al. (2016) en Jong (2019) vragen aandacht voor de invulling van deze rol bij landelijke of zelfs internationale gebeurtenissen elders, zoals de aanslagen in Parijs op het satirische tijdschrift Charlie Hebdo, de slachtoffers van de MH17-ramp of heel recent de anti-racismedemonstraties. Daarbij lijkt het erop dat de burgervader niet alleen meeleeft of meefeest, maar ook geacht wordt gebeurtenissen te duiden en een morele koers aan te geven. Een voorbeeld van dat laatste zijn ook de burgemeesters die nadrukkelijk opkomen voor de uitgeprocedeerde asielzoekers in hun gemeente (Kos, Maussen & Doomernik, 2015).

Relatie met samenleving

Burgemeesters zelf vinden de burgervader/-moederrol essentieel, maar is dat ook daadwerkelijk zo? Ambrosius en Karsten zien inderdaad een slechte relatie tussen de burgemeester en de lokale bevolking als een veel voorkomende factor bij burgemeesters die gedwongen vertrokken. De relativisering van deze uitkomst is dat zij dit vaststellen op basis van een media-analyse, wat mogelijk een vertekend beeld geeft (2018: 81).

Boegbeeld

Een belangrijke bijdrage aan de kennis over de burgemeester als burgervader/-moeder in crisistijd wordt geleverd met het proefschrift van Jong (2019). Hij laat zien dat er naast burgervader/-moeder nog een aantal verwante rollen zijn, die elk geschikt zijn voor een ander type crisis. Hij bundelt deze vier typen rollen onder de noemer 'boegbeeld'. De burgervader/-moeder is vooral nodig in crises met een grote maatschappelijke impact, waarin de burgemeester zelf geen/minder politieke verantwoordelijkheid draagt. Als hij zelf verantwoordelijkheid draagt in de ontstane crisis, is er een ander, meer handelend soort leiderschap nodig. En in crises met een beperktere impact op de samenleving kan de burgemeester beter kiezen voor een buddy-achtige rol ten aanzien van de direct getroffen.

Leiderschapsdilemma's

Eerder onderzoek naar het monstertruckdrama in Haaksbergen (Resodihardjo, Meijer & Carroll 2018) laat zien dat je als burgemeester ook moet kunnen schakelen tussen de rollen. De burgemeester, die moest vertrekken naar aanleiding van deze gebeurtenis, moeite had om te schakelen tussen de burgervaderrol en de bestuurdersrol. Çelik en Hopman (2018) noemen de tegenstelling tussen intern en extern verbinden als één van de belangrijke leiderschapsdilemma's van burgemeesters. Zij beschrijven het dilemma als met één been in het gemeentehuis, en het andere in de samenleving staan. Een balans is nodig: "Interne discussies lopen niet altijd synchroon met maatschappelijke debatten en de wensen en verwachtingen van burgers. Voor de burgemeester betekent dit balanceren tussen de interne en externe omgeving. Te veel nadruk op de interne harmonie kan funest zijn voor de verbinding met de lokale gemeenschap. Daar staat tegenover dat een burgemeester die zich te veel laat leiden door de buitenwereld, de interne regie kwijt kan raken" (2018: 61).

4.4.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

Uit de gesprekken blijkt zonder meer dat de ondervraagde burgemeesters de rol van burgervader of burgermoeder van groot belang vinden. Het is een essentieel onderdeel van het ambt. Diverse van de ondervraagde burgemeesters hebben tijdens hun burgemeesterschap in hun huidige of vorige gemeente te maken gehad met een crisis of ingrijpende gebeurtenis voor de inwoners, en in die perioden worden ze vaak zeer in beslag genomen door de relatie met de inwoners en de lokale samenleving.

Het persoonlijke is ook publiek

Een element dat de gesprekken toevoegen is dat hun persoonlijke leven zich hier onvermijdelijk vermengt met hun publieke rol. De nieuwkomers, maar ook oudgedienden, merken op dat zij ervaren dat ze altijd burgemeester zijn, ook als ze in hun vrije tijd op straat zijn. Je wordt altijd herkend, en vaak spreken mensen je aan op problemen of zaken waar ze zich zorgen over maken. Het hoort onverbreekelijk bij het ambt, en ze vinden het belangrijk om aanspreekbaar te zijn, maar het is wel iets om rekening mee te houden.

Het belang van beslotenheid

Relevant is daarnaast de observatie dat aan de burgervaderrol een openbaar en een besloten aspect zit: de publieke spreker bij evenementen en mooie of tragische gebeurtenissen is iets heel anders dan de burgervader als luisterend oor of troostbieder, en de ene rol zit de andere wel eens in de weg. Deze burgemeesters benadrukken het belang van het besloten gesprek met mensen die rouwen of iets te vieren hebben, of met mensen die tijdens een werkbezoek de burgemeester dingen vertellen waar hij terug op het gemeentehuis iets mee moet.

4.5 Procesbewaker

4.5.1 Korte rolbeschrijving

In zijn rol als procesbewaker ziet de burgemeester toe op de kwaliteit van bestuurlijke processen en systemen in de gemeente. Karsten et al. (2014) stellen dat waar andere politiek-bestuurlijke actoren meer gestuurd worden door productiewaarden (slagvaardigheid, probleemoplossing), de burgemeester veeleer de bewaker is van proceswaarden (procedurele rechtvaardigheid, integriteit) en systeemwaarden (*checks and balances*). Zij leggen de link met de klassieke rol van de 'wachter', opererend in het moderne kader van de democratische rechtsstaat (2014: 191). Bij de rol van procesbewaker hoort een aantal verantwoordelijkheden.

- Burgemeesters zijn allereerst verantwoordelijk voor zorgvuldige besluitvorming binnen de gemeente. Deze verantwoordelijkheid wordt expliciet in de Gemeentewet genoemd, namelijk in artikel 170, lid 1a: "De burgemeester ziet toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten, alsmede op een goede afstemming tussen degenen die bij die voorbereiding, vaststelling en uitvoering zijn betrokken." Dit artikel staat ook wel bekend als 'de zorgplicht' van de burgemeester.
- Een tweede belangrijk onderdeel van deze rol betreft de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de bestuurlijke integriteit. Op grond van artikel 170, tweede lid, Gemeentewet is de burgemeester met deze taak belast; er zijn geen bevoegdheden aan verbonden.
- Een ander aspect van deze procedurebewakersrol houdt in dat burgemeesters besluiten die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang voor vernietiging door de Kroon kunnen voordragen (artikel 273 Gemeentewet). Wij scharen in dit rapport ook de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor burgerparticipatie onder deze rol (in artikel 170 lid 1c van de Gemeentewet), en zijn verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig en goed verloop van verkiezingen (als hoofd stembureau) op grond van de Kieswet. Ook nemen burgemeesters een (bescheiden) rol in het voorbereiden van het politieke proces van kandidaatstelling en collegevorming; voor dat laatste geldt dat de burgemeester over

de uitkomsten moet worden geïnformeerd, opdat hij zijn opvattingen over het collegeprogramma kenbaar kan maken (artikel 35 lid 2 Gemeentewet).

4.5.2 Kennis over de vervulling van deze rol

Betrokkenheid bij verkiezingen en collegevorming

Als benoemde functionarissen hebben burgemeesters in het algemeen een uiterst beperkte rol in het proces van verkiezingen en collegevorming in gemeenten. Wél is er natuurlijk de rol als hoofd van het stembureau. Maar de meeste burgemeesters houden zich vrij ver van het politieke proces. In een enkel geval wordt de zittende burgemeester ingeschakeld als informateur (Denters, 2010; Smithuis, 2018). Karsten et al. constateren dat burgemeesters willen wegblijven bij het proces van kandidaatstelling binnen de partijen. "Tegelijk leven er onder burgemeesters met enige regelmaat zorgen over het risico op belangenverstrengeling bij raadskandidaten die een actieve rol spelen in het lokale bedrijfs- of verenigingsleven, en over de integriteit van raadskandidaten" (Karsten et al., 2014: 118).

Burgemeesters bestempelen de coalitie- en collegevorming uitdrukkelijk als "het terrein van de gemeenteraad", waarvan zij zich rondom verkiezingen terugtrekken (Karsten et al., 2014: 116). Maar Karsten et al. constateren dat hun feitelijke rol vaak verder gaat dan dat hij, zoals de wet bepaalt, geïnformeerd wordt over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen. 60% van de burgemeesters die tijdens de laatste collegevorming al in functie waren in hun gemeente gaf in de enquête aan adviseur te zijn geweest bij de collegevorming (Karsten et al., 2014: 117). De laatste jaren, met name na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018, heeft het fenomeen van de raadsakkoorden (of raadsbrede akkoorden) zich verbreid tot zo'n tien procent van de gemeenten (Smithuis, 2018). Of burgemeesters hier meer of vaker bij betrokken zijn dan bij de vorming van coalitieakkoorden is niet duidelijk.

Nieuwe rol bestuurlijke integriteit

Karsten et al. (2014: 190) stellen dat burgemeesters in hun rol als voorzitter van de gemeenteraad en het college het bewaken van de integriteit het belangrijkste vinden, gevolgd door het voorzitten van de vergaderingen en het bewaken van de kwaliteit van de besluitvorming. De auteurs rapporteren dat vrijwel alle burgemeesters in 2014 aarzelingen, of zelfs grote twijfels, hebben bij de aankomende wettelijke verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke integriteit van de gemeente. Hun toegenomen afhankelijkheid van de raad speelt daarbij een belangrijke rol. "Zonder verdere borging van de verantwoordelijkheid voor integriteit zien de deelnemers weinig ruimte om met name de raad aan te spreken op zijn integriteit" (Karsten et al., 2014: 120-121). In de parlementaire behandeling werd al gewezen op de inherente spanning tussen het bevorderen van de integriteit van de gemeenteraad en de relatie met diezelfde gemeenteraad. In de Eerste Kamer liet de regering doorschemeren in artikel 170 lid 2 GemW 'geen nieuwe rol' te zien, maar een explicitering van al iets bestaands (De Vries, 2015: 698-702).

Burgemeesters achten volgens de BPA in ieder geval anno 2019 een rol ten aanzien van integriteit van zeer groot belang. Karsten (2019) beschrijft de burgemeester in dit verband zelfs als 'hoeder van de lokale democratie' met een brede invulling van een 'rechtsstatelijke rol'. "Als hoeders van de lokale democratie zien burgemeesters onder andere toe op de integriteit, rechtmatigheid en zorgvuldigheid van het gemeentelijk beleid en hebben ze een bijzondere verantwoordelijkheid als beschermer van grondrechten" (2019: 926). Karsten signaleert een toename van zowel taken en bevoegdheden die de burgemeester tegenover de politieke opportuniteit moet uitvoeren als een toegenomen afhankelijkheid van juist de politieke krachten. Op grond van interviews en focusgroepen met burgemeesters stelt hij vast dat de afhankelijkheid van de raad leidt tot een situatie van 'perverse verantwoording', waarin burgemeesters vanwege de sociale en professionele risico's meer geneigd zijn af te zien van actief ingrijpen bij integriteitsschendingen dan op grond van de literatuur te verwachten zou zijn. Daarbij is er meer aan de hand dan de simpele verklaring dat Nederlandse burgemeesters een zwakke persoonlijkheid zouden hebben; deze

terughoudendheid wordt ook door institutionele factoren verklaard. Hij noemt de combinatie van artikel 170 en 273 Gemw enerzijds en artikel 61a, 61b en 180 lid 1 Gemw anderzijds samen een giftige cocktail: de toezichthouder is hier afhankelijk van de ondertoezichtgestelde, dat wil zeggen de gemeenteraad. Dat kan er volgens hem toe leiden dat de burgemeester moeite heeft om op te treden tegen belangenverstrengeling en niet-integer handelen van raadsleden (Karsten, 2019). Vervolgonderzoek kan laten zien in welke mate dat speelt in gemeentebesturen.

Ook Boogers en Reussing (2018) preciseren de moeilijkheden die burgemeesters ervaren met hun nieuwe wettelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de bestuurlijke integriteit. "Het probleem ligt niet in zijn rol bij het bevorderen van de integriteit, maar meer bij het handelend optreden bij integriteitsschendingen. Een mogelijke oplossing zou kunnen liggen door dat handelen over te laten aan de Commissaris van de Koning, die geen afhankelijkheidsrelatie met de raad heeft. Dat zou dan moeten worden toegevoegd aan artikel 182 van de Provinciewet" (Boogers & Reussing, 2018: 4).

In de literatuur is nog niet veel terug te vinden van de gevolgen van de nieuwe wettelijke taak op het gebied van integriteit. Een concreet voorbeeld van een (iets oudere) casus waar de spanning tussen de afhankelijkheid van de raad en de rol als bewaker van de integriteit concreet wordt, is te vinden in het rapport van De Cloe, Fijnaut en Tops (2015) over de val van de burgemeester van Laarbeek in 2014. De auteurs zien de situatie in Laarbeek als uitdrukking van de complexe institutionele positie van burgemeesters, die op het gebied van integriteit en ondermijning specifieke rollen en verantwoordelijkheden worden toegedicht, maar die in geval van conflicten, botsende inzichten of gespannen situaties weinig ruimte voor eigenstandig handelen hebben en/of nemen. Zij zien dat in dit soort situaties een zware wissel wordt getrokken op de persoon van de burgemeester en diens bestuurlijke vaardigheden, wat volgens hen eisen stelt aan degenen die zich geroepen voelen om het ambt van burgemeester te vervullen. Ze zien ook een vorm van spanning tussen de verbindende rol van 'burgervader' en de grenzen stellende rol van hoeder van de rechtsstaat. Tot slot achten de auteurs de casus een illustratie van het feit dat de 'hybridisering' van het burgemeestersambt zo langzamerhand haar grenzen aan het naderen is. De casus laat volgens hen zien dat de uiteenlopende eisen die aan burgemeesters worden gesteld, in de praktijk steeds lastiger zijn te combineren (2015: 63-64).

Burgerparticipatie

Met de dualisering kreeg de burgemeester in 2002 ook de verplichting (in artikel 170 lid 2 GemW) om jaarlijks voor een burgerjaarverslag te zorgen. Ongeveer tien jaar later stelde de regering voor de verplichting uit de wet te halen, met als argument dat uit onderzoek was gebleken dat de betekenis van het wetsartikel beperkt was gebleken. Dat is een opvallende constatering, in een tijd waarin vaak wordt gezegd dat burgers steeds mondiger worden en steeds meer aan de voorkant willen worden betrokken bij het gemeentelijk beleid. De Gemeentewet is op dit punt inderdaad aangepast. In lid 1 sub c van hetzelfde artikel 170 Gemeentewet staat nog wel dat de burgemeester toeziet op de kwaliteit van de procedures op het vlak van burgerparticipatie.

Recent empirisch onderzoek naar de rol van de burgemeester bij het vergroten of verstevigen van burgerparticipatie is er niet. De BPA 2019 laat zien dat veel burgemeesters het nodige belang hechten aan het vertegenwoordigen van inwoners en ook bijna een derde van hun tijd te spenderen aan contacten met individuele bewoners, wijk- en dorpsraden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Volgens het BPA hechten ze veel belang aan meer mogelijkheden voor burgers om mee te praten en mee te doen; voor lokale referenda lopen ze over het algemeen minder warm. Albeda schreef eerder al in 2010 over de mogelijkheden die de zorgplicht ex artikel 170 lid 1 sub c Gemeentewet burgemeesters biedt: "De burgemeester is onafhankelijk, heeft gezag, maar gaat meestal niet over de inhoud. Hij wordt gezien als de persoon die staat voor eerlijkheid en rechtvaardigheid. Dit sluit aan bij het beeld van een enigszins op afstand van het partijpolitieke circuit staande, onafhankelijke vertrouwenspersoon. Juist deze

persoon, die niet gericht is op het partijpolitieke spel, kan zich transformeren tot hoeder van de lokale democratie. Dat gebeurt ook al, alleen al doordat de inwoners dat van de burgemeester verwachten" (Albeda, 2010: 7). Als hoeder van de democratie ziet Albeda drie rollen voor burgemeesters: innovator (zorgen voor experimenten), borger (het totaal bewaken) en burgervader (optreden als dingen misgaan). De zorg van Albeda is dat het optreden tegen dingen die misgaan en het lopen voor leuke nieuwe dingen beter gaat dan het organiseren van de structurele aandacht voor de algemene kwaliteit van de gewone burgerparticipatie (2010: 26). Of de burgemeester in dat laatste slaagt, is dus geen onderwerp van onderzoek geweest. We permitteren ons de opmerking dat het een omvangrijke opdracht lijkt.

4.5.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

Bestuurlijke integriteit

In de gesprekken met de burgemeesters is het bewaken van de bestuurlijke integriteit een veelbesproken onderwerp. Allereerst omdat het een taak is waar ze allemaal mee te maken hebben. De meesten van hen beleven er niet veel plezier aan, maar dat wil niet zeggen dat ze er geen werk van maken. Integendeel, het is voor alle gesprekspartners een erkend onderdeel van hun takenpakket. Diverse ervaren burgemeesters wijzen erop dat dit altijd al de rol van de burgemeesters was, en dat dit met de wetswijziging niet wezenlijk is veranderd. Wat nu integriteit heet, was vroeger gewoon fatsoen, zegt een burgemeester, en daar sprak je mensen gewoon op aan. Duidelijk is wel dat er recentelijk meer aandacht voor integriteit en integriteitsproblemen is.

Afbreukrisico

Uit de gesprekken zijn geen voorbeelden gebleken van het soort 'terugtrekkende bewegingen' waar in de literatuur van wordt gerept: burgemeesters die besluiten een mogelijke integriteitsschending te negeren. Sommigen benoemen wel het grote afbreukrisico in politiek-bestuurlijk opzicht, maar de ondervraagde burgemeesters zeggen dat zij doen wat ze moeten doen. Dat wil niet zeggen dat alle burgemeesters dat doen, en in de gesprekken wordt wel gerefereerd aan verhalen van andere burgemeesters, die eieren voor hun geld kozen. Interessant is dat diverse burgemeesters benoemen dat het aan de kaak stellen van integriteitskwesaties hen door anderen binnen de gemeente wordt kwalijk genomen vanwege de reputatieschade voor de gemeente.

De aard van de thematiek betekent dat het in de praktijk vaak gaat om incidenten en de afhandeling daarvan. Burgemeesters worden geconfronteerd met een integriteitskwesatie betreffende een raadslid of wethouder, of spreken zelf een raadslid of wethouder aan, over vermeende belangenverstrengeling of niet-integer handelen. In het proces dat dan volgt, kan er veel misgaan. Het is een grote verantwoordelijkheid om in je eentje zo'n situatie te besluiten tot een onderzoek naar een raadslid of wethouder, dat ook te organiseren en begeleiden, en in de tussentijd de oplopende spanningen en de hongerige media te managen. Diverse vroegtijdig vertrokken burgemeesters hebben in de aanloop naar hun vertrek te maken gehad met een dergelijke kwesatie in hun omgeving. Een causaal verband tussen die integriteitskwesatie en hun vertrek kan niet altijd worden gelegd, en alle verhalen zijn bovendien weer anders, maar een integriteitskwesatie is zonder meer een groot potentieel struikelblok. Het feit dat de burgemeester door eerder geschetste ontwikkelingen veel meer een lokale speler is geworden dan vroeger, zit hem daarbij flink in de weg, zo blijkt uit diverse van de verhalen.

Een enkele burgemeester wijst erop dat je wettelijke verantwoordelijkheid niet hoeft te betekenen dat je als burgemeester alles zelf moet doen in een dergelijke situatie, maar in de praktijk komt het daar wel vaak op neer. De enige mogelijke sparringpartner is de Commissaris van de Koning, maar niet elke gesprekspartner ervaart het als een gedeelde verantwoordelijkheid. Het zou sommige burgemeesters wel een lief ding waard zijn als ze de verantwoordelijkheid voor het afhandelingsproces bij de commissaris zouden kunnen neerleggen, om zodoende in de verhoudingen een neutrale rol te kunnen innemen, in ieder geval totdat het onderzoek is afgerond.

4.6 Ambassadeur

4.6.1 Korte rolbeschrijving

De vijfde rol van de burgemeester betreft het representeren van de gemeente. Artikel 171 lid 1 van de Gemeentewet vormt daarvoor een belangrijke grondslag: "De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte." Het rapport *Majesteitelijk en Magistratelijk* bevat verschillende omschrijvingen van deze rol, zoals de burgemeester als ambassadeur, stadshoofd, vaandeldrager, eerste woordvoerder, gezicht of handelsreiziger van de gemeente (Karsten et al., 2014: 98, 191). Die omschrijvingen laten zien dat deze representatieve rol verschillende kanten kent.

- Het ambassadeurschap van de burgemeester betreft het behartigen van belangen van gemeente bijvoorbeeld bij het leiden of ontvangen van handelsmissies, maar ook het vertolken van de standpunten van de gemeente in bestuurlijk Nederland door problemen te signaleren, en het onderhouden van de *public relations* van de gemeente.
- Het boegbeeld van de gemeente behoort tot een van de majesteitelijke, quasi-monarchale rollen van een burgemeester. Als een soort staatshoofd representeert hij/zij de gemeente in haar geheel, waarbij gemeente zowel gemeentebestuur als bevolking kan betekenen.

In de rol van burgervader/burgermoeder (zie hierboven) is al aandacht besteed hoe burgemeesters boegbeeld zijn binnen hun gemeente. Hier is daarom de focus op de rol van boegbeeld buiten de gemeente.

4.6.2 Kennis over de vervulling van deze rol

In 2013 hechten burgemeesters relatief sterk aan de rol van boegbeeld van de gemeente. Ze beschouwden het als een van hun belangrijkste rollen (Karsten et al., 2014: 57, 72). Gemiddeld genomen besteedden ze er toen 12,1% van hun tijd aan (idem, p.53). Waarnemend burgemeesters deden dat overigens beduidend minder (idem, p.55). Vooral in kleine gemeenten bekleedden burgemeesters ook de verwante portefeuille communicatie/PR (idem, p.113-114). Uit internationaal onderzoek blijkt dat burgemeesters vaak een belangrijke voortrekkersrol vervullen om hun gemeente ook Europees en internationaal te laten opereren (Martins & Rodríguez Álvarez, 2007; Beal & Pinson, 2014). Burgemeesters van de grote steden ontvangen in ieder geval regelmatig bezoek in het kader van stedenbanden en handelsmissies. Ook leiden ze regelmatig dergelijke bezoeken en missies van de gemeente in het buitenland. Verder laten sommige burgemeesters zich in de (internationale) media horen, al dan niet met collega's uit binnen- en buitenland, over internationale beleidskwesties als luchtkwaliteit (o.m. Rotterdam), opvang van kindervluchtelingen (o.m. Leiden) en solidariteit met Zuid-Europa ten tijde van de coronacrisis (o.m. Amsterdam). Het pleidooi van Benjamin Barber in zijn boek *If Mayors ruled the world* (2013) dat burgemeesters wereldwijd pragmatisch wereldproblemen als migratie en klimaatverandering aan moeten pakken, bood sommige burgemeesters ook de gelegenheid om de internationale rol van hun gemeente te benadrukken.

Internationalisering

Burgemeesters vervullen ook veel posities in organisaties als de CEMR en het Congres van Lokale en Regionale Overheden. De toedeling en invulling van de internationale portefeuille binnen een gemeente zijn evenwel een zaak van het hele college van B&W, waarbij ook wethouders van economische zaken, cultuur of klimaat van belang kunnen zijn (Holla, 2017). Dat beperkt de ruimte voor burgemeesters om zelf als visionair op te treden. Omdat actief internationaal en Europees beleid zich bovendien vaak beperkt tot grotere gemeenten (100.000+), hebben Europeanisering en internationalisering al met al maar een bescheiden invloed op de positie van burgemeester.

Contacten met andere overheden

Een andere ontwikkeling die in het rapport *Majesteitelijk en Magistratelijk* (Karsten et al., 2014: 192) wordt genoemd, is dat de rol van ambassadeur ook een verbindende aanpak vereist buiten

het gemeentehuis om de gemeente in haar geheel te representeren in een gefragmenteerde netwerksamenleving en meerlagig bestuur. In ieder geval besteden burgemeesters volgens de BPA in 2019 bijna 9% van hun tijd aan contacten met andere overheden dan hun buurgemeenten. Verder blijkt uit het tussen 2014-2016 uitgevoerde internationale burgemeestersonderzoek dat in veel Europese landen – en zeker ook in Nederland – burgemeesters een sleutelrol spelen in het organiseren en sturen van de activiteiten van netwerken van overheden en maatschappelijke partners die zijn gericht op de aanpak van belangrijke lokale en regionale vraagstukken (Denters et al., 2018).

4.6.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

In de gevoerde gesprekken is de ambassadeursrol van burgemeesters weinig ter sprake gekomen. Dat betekent niet dat de rol niet wordt vervuld, ook al is er wel een enkele burgemeester die zegt er weinig aan te doen. Een aantal gesprekspartners ziet de rol passend in een breder plaatje van verantwoordelijkheid voor de toekomst van de gemeente. Het naar buiten toe verkopen of vertegenwoordigen van de gemeente is daar dan een onderdeel van.

4.7 Hoeder van maatschappelijke veiligheid en openbare orde

4.7.1 Korte rolbeschrijving

Op grond van artikel 172 lid 1 van de Gemeentewet is de burgemeester “belast met de handhaving van de openbare orde.” Hij is ook belast met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden evenals voor publiek toegankelijke gebouwen en bijbehorende erven.

- Burgemeesters beschikken daarvoor over zelfstandige bevoegdheden, zoals het uitvaardigen van bevelen, noodbevelen en -verordeningen en het verlenen en intrekken van vergunningen. Veel bevoegdheden kan een burgemeester slechts inzetten als die door de gemeenteraad via een Algemene Plaatselijke Verordening aan hem zijn toegekend. Dat betreft bijvoorbeeld de regulering van prostitutie, cameratoezicht, bestuurlijk ophouden en het aanwijzen van gebieden waarin op bevel van de Officier van Justitie preventief gefouilleerd kan worden.
- Burgemeesters hebben op grond van onder meer de Wet Veiligheidsregio's ook een rol op vlak van hulpverlening. Als de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde of voor hulpverlening, dan staat zij onder gezag van de burgemeester, zo staat aangegeven in de Gemeentewet en Politiewet. In de Wet Veiligheidsregio's is vastgelegd in welke gevallen de voorzitter van de veiligheidsregio (een burgemeester uit de regio, bij koninklijk besluit benoemd) de bevoegdheden kan uitoefenen om calamiteiten van grotere schaal dan de gemeente het hoofd te bieden.
- Ook zijn er tal van andere wetten die de burgemeester op het vlak van openbare orde, veiligheid en hulpverlening bevoegdheden verlenen, zoals de Wet tijdelijk huisverbod, de Opiumwet, de Woningwet, de Ontheffingswet, de Leerplichtwet, de Wet Openbare Manifestaties, Drank- en Horecawet, de Paspoortwet, en de Wet Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg. Gelet op het accent dat op ('verveiligde') thema's als leefbaarheid, woonoverlast en mensen met zogeheten verward gedrag ligt, is ervoor gekozen deze rol te omschrijven als hoeder van maatschappelijke veiligheid en openbare orde.

4.7.2 Kennis over de vervulling van deze rol

De gekozen rolomschrijving grijpt al vooruit op de manier waarop burgemeesters hun rol vervullen op het vlak van openbare orde en veiligheid. De burgemeester heeft in de afgelopen 25 jaar allerlei bevoegdheden gekregen met betrekking tot het sluiten van panden omwille van drugs of ernstige verstoring, bestuurlijke ophouding, preventief fouilleren, cameratoezicht, tijdelijk huisverbod van plegers van huiselijk geweld, bestuurlijke boetes voor kleine ergernissen in openbare ruimte, optreden tegen ordeverstoringen door voetbalvandalisme en ernstige overlast, de begeleidingsplicht van 12-minners, drank- en horecavergunningen, ondertoezichtstelling van kinderen, spoedfouillering, het mogen weigeren en intrekken van vergunningen uit vrees voor het plegen van strafbare feiten, gedragsaanwijzing bij woonoverlast - en er komt nog meer. De verwachting is daarom uitgesproken dat burgemeesters niet alleen de lokale 'vakminister' van veiligheid zouden worden, maar zich zelfs als burgersheriff, veiligheidsbaas, burgerboeman of *crimefighter* op dit vlak kunnen profileren (Karsten et al., 2014: 192, 225; Sackers, 2010).

Is de burgemeester een crimefighter geworden?

Er valt nogal wat af te dingen op de claim dat burgemeesters crimefighters zouden zijn geworden. De burgemeester is immers al sinds 1851 verantwoordelijk voor de openbare orde, dus zijn activiteiten op dat vlak zijn niks nieuws. Veel recent toegevoegde bevoegdheden zijn vooral een verdere uitwerking van wat al kon worden of werd gedaan door burgemeesters (Rogier, 2010). Er bestaat daarnaast een zekere overlap tussen de diverse nieuwe bevoegdheden, waardoor burgemeesters op verschillende wetsgrondslagen een beroep kunnen doen voor dezelfde maatregel (Salet & Sackers, 2019: 14). Dat laat echter onverlet dat er wel verschuivingen c.q. verzwaringen te constateren zijn in de bevoegdheden, zoals het feit dat burgemeesters meer achter de voordeur kunnen ingrijpen (zoals bij sluiting drugspanden) en meer langlopende maatregelen kunnen nemen (De Jong et al., 2016). Verder doet de titel van *crimefighter* het veel bredere spectrum van de veiligheidsactiviteiten van de burgemeester tekort. Daarbij is immers ook aandacht voor de opvang van ex-gedetineerde zedendelinquenten, de geleiding naar zorg van mensen met zogeheten verward gedrag, de aanpak van woonoverlast, verplichte zorg buiten instellingen, het tegengaan van radicalisering en de bestrijding van huiselijk geweld. Daarmee is hij eerder te betitelen als hoeder van maatschappelijke veiligheid (en openbare orde) dan *crimefighter*.

Meer tijd voor OO&V-taken

In 2013 besteedden burgemeesters 11,1% van hun tijd aan openbare orde en veiligheid. Ondanks het feit dat ze toen al veel nieuwe bevoegdheden hadden verkregen, week dat percentage weinig af van de situatie in 2004 en 1999 (Karsten et al., 2014: 53). Bij de burgemeesters leefden er zorgen dat ze door de nieuwe taken en bevoegdheden op veiligheidsgebied niet genoeg tijd overhouden voor hun andere taken (Karsten et al., 2014: 149). In dat licht is het opvallend dat een recent rapport stelt dat burgemeesters veelal 40% tot 50% van hun tijd aan het werkveld van openbare orde en veiligheid besteden, en burgemeesters van grote steden zelfs nog veel meer (Van den Broek 2019: 16). Een dergelijke opzienbarende stijging zou onmiskenbaar van de burgemeester een 'veiligheidsbaas' maken. Nieuwe bevoegdheden hoeven echter niet meer tijd te vergen, als een uitgebreide ambtelijke ondersteuning het voorwerk uit de handen van burgemeesters neemt. Spijtig genoeg zijn in de BPA 2019 geen vragen gesteld over de tijdsbesteding aan kwesties van openbare orde en veiligheid. De BPA 2019 laat wel zien dat burgemeesters in 2019 een iets groter belang hechten aan het leidinggeven bij crises en rampen en het handhaven van de openbare orde dan aan taken die met het raads- en collegevoorzitterschap te maken hebben.

Worden nieuwe bevoegdheden ook gebruikt?

Met alle nieuwe bevoegdheden is een relevante vraag of burgemeesters deze veel gebruiken. Ze geven zelf in ieder geval aan geen bevoegdheden te missen (De Jong et al., 2016; vgl. Karsten et al., 2014: 147). In de nodige gemeenten zijn bovendien bepaalde bevoegdheden als een

gedragsaanwijzing bij woonoverlast niet toegekend aan burgemeesters (Van Waveren et al., 2019). Ook als de bevoegdheden er wel zijn, worden ze soms niet of nauwelijks gebruikt, zeker in kleine gemeenten niet. Dat geldt bijvoorbeeld voor het bevel bestuurlijk ophouden, het zorgbevel aan ouders van 12-minners, preventief fouilleren, (preventieve) woningsluiting op basis van artikel 174a GemW, spoedfouillering, spoedophouding, en tot op zekere hoogte ook voor de lichte bevelsbevoegdheid (Salet & Sackers, 2019: 49; De Jong et al., 2016: 338; I&O Research, 2020c: 29). Ook tussen gemeenten is er verschil in het gebruik van bevoegdheden, omdat sommige veiligheidsrisico's als voetbalwedstrijden, openbare manifestaties en drugshandel zich in de ene gemeente nu eenmaal meer voordoen dan de andere. Dat relativeert het belang van de (nieuwe) bevoegdheden van burgemeesters op het vlak van openbare orde en veiligheid. Toch neemt dit niet weg dat er wel burgemeesters zijn die zich als verlengstuk van politie en justitie opstellen en zo in het kader van de bestuurlijke aanpak niet alleen het ordelijke verloop van de maatschappij willen herstellen of bewaren, maar ook straffend (leedtoevoegend) actief zijn (Salet & Sackers, 2019: 213). Uit onderzoek in een veiligheidsregio blijkt dat burgemeesters bij sluiting van panden of lokalen (Wet-Damocles) over het algemeen nauw samen te werken met ketenpartners en waar hij discretionaire bevoegdheid heeft op grond van hardheidsclausules blijft handelen in lijn met het gemeentelijk beleid waarmee heeft de gemeenteraad heeft ingestemd (Bastiaans & Karsten, 2019). Dat is een indicatie dat ze zeker geen 'veiligheidsbaasje' zijn.

Een steeds afhankelijker speler

Door de opkomst van een meer integraal begrip van veiligheid, is de burgemeester afhankelijker van een breed palet van ketenpartners geworden, van woningbouwcorporaties en belastingdienst tot GGZ-instellingen. RIECs en Zorg- en Veiligheidshuizen zijn zo opgericht om met allerlei spelers gezamenlijk individuele gevallen te bespreken. Een bekend knelpunt daarbij is het delen van informatie, onder meer vanwege medisch beroepsgeheim en privacyoverwegingen (zie o.m. Karsten et al., 2014: 69, 91). De wetsvoorstellen met betrekking tot de aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (WAMS) en tot gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden zijn bedoeld om daarin verandering te brengen. Problemen met informatie delen doen zich ook voor bij de huisvesting van ex-gedetineerden, het verlot van tbs'ers en de komst van asielzoekers die eerder elders voor overlast zorgden of strafbare pleiten pleegden, ook al zijn stappen gezet om burgemeesters daarover te informeren.

Afhankelijkheid doet zich ook voor in relatie tot de vorming van nationale politie in 2013. Er zijn in de afgelopen jaren signalen geweest dat er een grote(re) afstand tussen burgemeesters (vooral van kleinere gemeenten) en politie is ontstaan (Bekkers et al., 2017; Terpstra et al., 2015; Terpstra et al., 2016; Salet & Sackers, 2019). Burgemeesters zouden daardoor minder (snel) politiegegevens verkrijgen. De vorming van de nationale politie heeft ook op andere manier burgemeesters afhankelijk gemaakt. Nu is niet langer een collega-burgemeester als korpsbeheerder verantwoordelijk voor het beheer van de politie, maar het Rijk. Evaluaties wijzen op zorgen bij burgemeesters, zeker van kleine gemeenten, dat ze daardoor minder makkelijk voldoende politie kunnen inzetten, ook al hebben ze het gezag er nog over (zie ook Kuijken et al., 2017; zie echter Tops et al., 2017). En waar burgemeesters van de G4 aparte 'haardvuursessies' op zaterdag konden houden met de minister van Veiligheid en Justitie (Bekkers et al., 2017: 26), waren andere burgemeesters aangewezen op de 25 regioburgemeesters om in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie hun wensen in te brengen. Ook de toevoeging van twee burgemeesters van kleine gemeenten aan dat overleg lijkt niet het gevoel te hebben weggenomen dat kleine gemeenten daar minder gehoord worden; het overleg geldt vaak nog als vrijblijvend en top-down (Bekkers et al., 2017).

Nu kende de invloed van burgemeesters van kleine gemeenten ook vóór de vorming van de nationale politie zijn beperkingen. Onder de huidige Politiewet heeft elke burgemeester, ook van een kleine gemeente, de mogelijkheid om te overleggen met de Officier van Justitie over de inzet

van politie. Die blijkt in de praktijk echter beperkt te worden gebruikt. In grote steden is dat overleg wel frequent, een keer per week (Karsten et al., 2014: 54, 153).

Politisering

In het kader van de toegenomen bevoegdheden is regelmatig de zorg geuit dat die zouden kunnen leiden tot politieke controverses over de keuzes die burgemeesters maken in hun veiligheidsbeleid. In dat verband wordt wel de term politisering gebruikt, met verschillende betekenissen. Soms verwijst het naar de aard van de besluiten (meer of minder controversieel), dan weer naar de aard van de politiek-bestuurlijke verhoudingen (meer of minder conflictueus) en vervolgens naar de arena waar een besluit aan de orde komt (politiek, bestuurlijk dan wel ambtelijk). Er zijn weinig systematisch vergaarde gegevens die erop wijzen dat er feitelijk meer controverses over veiligheidskeuzes zijn. Gemeenteraden sturen het handelen van burgemeesters al via het vaststellen van de APV en het integrale veiligheidsbeleid en kunnen ook inhoudelijk sturen op de hoofdbeleidslijnen van de veiligheidsregio. Burgemeesters moeten verantwoording afleggen over al hun handelen op vlak van veiligheid en openbare orde op grond van artikel 180 GemW. Vooral gemeenteraden van grote steden roepen burgemeesters regelmatig ter verantwoording over OO&V-kwesties (Karsten et al., 2014: 110; 146; Bekkers et al., 2017). Al met al spelen gemeenteraden echter "een bescheiden rol" in de democratische controle van de politie (Bekkers et al., 2017: 59). In een studie naar diverse crises op lokaal niveau blijkt verder dat die niet vaak aanleiding zijn tot een aftredende burgemeester (Resoort, 2015). Uit mediaverslaglegging van gevallen burgemeesters in de periode 2010-2015 blijkt ook niet dat de uitgebreide veiligheidstaken van burgemeester tot hun val hebben geleid (Karsten en Ambrosius, 2018). Toch hebben de toegenomen bevoegdheden en het gegroeide belang van veiligheid en vooral toegenomen verwevenheid met andere beleidsterreinen ('verveiliging', zie par. 3.3.1) ertoe geleid dat de veiligheidsportefeuille politiker is geworden. Dat betreft bijvoorbeeld de mogelijke inperking van grondrechten door een tijdelijk huisverbod of het verbod op demonstraties. Dat behelst ook de keuze tussen een repressieve of preventieve benadering van het integrale veiligheidsbeleid. Mede om te voorkomen dat de burgemeester hiermee een te politieke rol krijgt, heeft een aantal gemeenten inmiddels ook een wethouder veiligheid (Boonstra, 2019), nog vaker zijn veiligheidsportefeuilles bij wethouders ondergebracht⁶ (Van Ostaaijen 2021).

4.7.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

Meer criminaliteit en meer bestuurlijke aandacht

Een deel van de ondervraagde burgemeesters besteedt veel aandacht aan de georganiseerde criminaliteit en aan ondermijning, veel meer dan de hiervóór genoemde 11% in 2013. Dat geldt natuurlijk sowieso voor de voorzitters van de Veiligheidsregio, die ten tijde van het gesprek heel druk waren met de COVID-19-maatregelen. Zij zien een sterke toename, en moeten er veel meer tijd in steken dan voorheen. Dat heeft te maken met de verbreding van de problematiek, en de vele samenwerkingsrelaties die er op het veiligheidsdomein zijn ontstaan. Anderen wijzen erop dat dit mede het gevolg is van een slecht functionerende strafrechtketen en een OM dat niet met zijn tijd is meegegaan, waardoor de burgemeester meer op zijn bord krijgt in de driehoeksverhoudingen. Dat er zoveel extra bevoegdheden zijn bijgekomen, is daarmee niet zozeer de oorzaak van het feit dat ze er meer tijd in moeten steken, maar eerder een gevolg. Overigens zijn er ook diverse gesprekspartners die nadrukkelijk willen tegenspreken dat de veiligheidsportefeuille zoveel zwaarder is geworden. Zij wijzen erop dat extra bevoegdheden helemaal geen extra werk hoeven te betekenen, en ze geven aan dat binnen de portefeuille oude thema's verdwijnen, en nieuwe thema's zoals wapenbezit (onder jongeren) en digitale veiligheid opkomen.

⁶ Zoals sociale veiligheid of handhaving.

Gevolgen 'verveiliging'

Een belangrijk onderwerp van gesprek met de ondervraagde burgemeesters betreft de verbreding van het thema veiligheid en de overlap met andere portefeuilles in het college. In het zorgdomein en het bredere sociaal domein komen veel gevallen op het bord van de burgemeester terecht. Mensen met verward gedrag, mensen die uit huis dreigen te worden gezet, sociale problemen, huiselijk geweld, er zijn talloze voorbeelden van situaties waar de burgemeester mee te maken krijgt maar die op zijn minst ook deels de verantwoordelijkheid van de andere collegeleden raken. In goede verhoudingen binnen het college is dat enkel een factor die het burgemeestersambt verzaamt, maar in moeizame verhoudingen kan dit tot botsingen leiden, zeker als de burgemeester zich actief met oplossingen of zelfs het beleid gaat bemoeien. Die botsingen zijn er zeker bij de ondervraagde burgemeesters.

4.8 Bestuurder-in-algemene-dienst

4.8.1 Korte rolbeschrijving

De rol van bestuurder-in-algemene-dienst betreft kortweg de burgemeester als 'bezemwagen' (Karsten et al., 2014: 191). Hij neemt taken en verantwoordelijkheden op zich die anders blijven liggen in het lokaal bestuur. Burgemeesters kunnen zich zo profileren in de bijrol van richtinggevende visionair, trekker van een bepaald project of leidende burgemeester in regionale netwerken (Karsten et al., 2014: 195). Uit recent internationaal onderzoek blijkt dat burgemeesters – ook in Nederland – deze rol actief oppakken en een sleutelrol spelen in het organiseren en sturen van de activiteiten van netwerken van overheden en maatschappelijke partners bij de aanpak van belangrijke lokale en regionale vraagstukken (Denters et al., 2018).

4.8.2 Kennis over de vervulling van deze rol

De rol van bestuurder-in algemene-dienst heeft in de praktijk meerdere facetten. Karsten et al. (2014) constateren dat de burgemeester regelmatig dient als een *last resort*, een laatste reddingsboei, 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 formeel geen verantwoordelijkheid voor draagt, maar die hij wel wil (helpen) oplossen. Daarbij proberen ze zoveel mogelijk weg te blijven van een inhoudelijke stellingname, vanwege hun onafhankelijke positie 'boven de partijen' (2014: 74). Burgemeesters blijken relatief weinig tijd (6,3%) en prioriteit te geven aan deze rol van ombudspersoon; minder dan in het verleden het geval was (Karsten et al., 2014: 63, 71). Wel zien ze volgens de BPA het vertegenwoordigen van inwoners in het algemeen als een belangrijke taak anno 2019.

Een andere vorm van bezemwagen is het beheren van allerlei beleidsportefeuilles. Zeker in kleinere gemeenten is dat het geval. Anno 2013 bleek dat burgemeesters steeds meer betrokken waren geraakt in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in het voortgaande proces van regionalisering (Karsten et al., 2014: 225). Het merendeel van de burgemeesters had ook regionale samenwerking in hun portefeuille en besteedde er gemiddeld 11% van zijn tijd aan (Idem: 113, 53). In de BPA 2019 is dat percentage gestegen tot 12,6%. Burgemeesters treden zowel op als vertegenwoordiger van de gemeente in de regio als andersom, als vertegenwoordiger van de regio in hun eigen gemeente (Idem: 93). Gemeenteraden roepen burgemeesters regelmatig ter verantwoording over regionale samenwerking, maar houden volgens burgemeesters niet altijd even veel rekening met het feit dat de gemeente afhankelijk is van andere gemeenten in de regio (Idem: 110, 100).

De bijrol van visionair is ook te scharen onder de noemer van bestuurder-in-algemene-dienst. Dat betreft het inzetten op fundamentele veranderingen in het gemeentebestuur op de langere termijn. Het is niet vaak een rol die burgemeesters innemen, omdat hun politieke speelruimte daartoe veelal beperkt is (Idem: 78). Daarbij zal ook de steeds kortere zittingsduur van burgemeesters een rol kunnen spelen.

4.8.3 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

De belangrijkste opbrengsten uit de gesprekken voor deze rol betreffen de rol die sommige burgemeesters voor zichzelf zien in het luisteren naar en bemiddelen ten behoeve van burgers die vastlopen in de gemeentelijke bureaucratie. Het beeld wordt bevestigd dat dit geen groot deel van hun tijd in beslag neemt, maar de burgemeesters voelen het wel als een wezenlijk onderdeel van hun ambt. Een enkeling wijst erop dat de overheid in het algemeen ontoegankelijk en onbegrijpelijk is geworden voor mensen, en dat de gemeente en ook de burgemeester daar vaak meer zicht op hebben dan de rijksoverheid. De gemeente als eerste overheid krijgt hier betekenis, zou je kunnen zeggen, en dat merkt ook de burgemeester. Deze rol overlapt enigszins met die van burgervader/- moeder.

4.9 Spanningen tussen de rollen van de burgemeester

4.9.1 Spanningen benoemd in de literatuur

Een hybride ambt – zo omschreven Karsten et al. (2014) het burgemeestersambt eerder. In het ambt zijn namelijk veel uiteenlopende rollen verenigd. Dat roept drie soorten spanningen op.

1. Het eerste type spanning is *praktisch* van aard. We hebben in dit hoofdstuk gezien dat vanwege politieke en maatschappelijke veranderingen een aantal rollen steeds meer inzet en aandacht is gaan vragen. Daardoor kost het burgemeesters meer moeite om *binnen de beperkt beschikbare tijd* hun vele rollen op adequate wijze te blijven vervullen. Dit geldt niet voor alle burgemeesters in even grote mate, maar over het geheel genomen zijn de zwaarte en de tijdsdruk van het ambt verder toegenomen.
2. Ten tweede zijn er *principiële spanningen* die inhoudelijk van aard zijn. Het gaat om spanningen tussen de verschillende rollen die de burgemeester in een democratische rechtsstaat dient te vervullen. Karsten et al. (2014) wezen er al op dat een soortgelijke combinatie van ceremonieel staatshoofd, Kamervoorzitter, regeringsvoorzitter en minister van veiligheid op nationaal niveau ondenkbaar zou zijn; zeker in een land waar gehecht wordt aan spreiding van machten. Op grond van de vereisten van de democratische rechtsstaat, impliceert de combinatie van rollen een aantal (potentiële) inhoudelijke spanningen die zich kunnen voordoen bij het vervullen van het burgemeestersambt.
 - De belangrijkste principiële spanning betreft de combinatie van het voorzitterschap van zowel het college als van de gemeenteraad. Die combinatie staat op gespannen voet met het rechtsstatelijke en democratische beginsel dat de gekozen volksvertegenwoordiging zich zoveel mogelijk een onafhankelijk oordeel moet kunnen vormen over het functioneren van het bestuur, de uitvoerende macht. Als collegevoorzitter vertegenwoordigt de burgemeester een college dat wordt gedragen door de meerderheid van de raad. Dat maakt hem niet de meest geschikte functionaris om te borgen dat ook de minderheid in de raad – bijvoorbeeld bij het ter verantwoording roepen van het college en de burgemeester zelf – voldoende serieus wordt genomen. Elders in dit rapport staan we daarom stil bij de vraag hoe raadsleden van collegepartijen en niet-collegepartijen oordelen over de manier waarop de burgemeester inhoud geeft aan zijn rol als raadsvoorzitter.
 - Een tweede principiële spanning wordt zichtbaar rondom het integriteitstoezicht door de burgemeester. Dat burgemeesters in hun functioneren feitelijk afhankelijk zijn van gemeenteraden is vanuit het perspectief van de democratische rechtsstaat positief, maar deze afhankelijkheid heeft ook een schaduwzijde. Het verzwakt het vermogen van burgemeesters om neutraal, boven de partijen, als zelfstandige *pouvoir neutre* te opereren ten dienste van het functioneren van het gemeentebestuur in zijn geheel (Elzinga, 2014). Zo kan de afhankelijkheid van de raad ertoe leiden dat burgemeesters – meer dan wenselijk – terughoudender zijn in het integriteitstoezicht op raadsleden.

Ook in verhouding tot collega's in het college van B&W, de wethouders, kunnen soortgelijke problemen zich voordoen. Checks and balances raken zo uit balans. Om die reden zijn er op dit punt al suggesties zijn gedaan voor een alternatieve verantwoordelijkheidstoedeling (Broeksteeg et al., 2019).

- Een andere principiële spanning kan zich voordoen bij de vormgeving van burgerparticipatie, waar de burgemeester zijn verantwoordelijkheden als voorzitter van college en raad moet combineren met zijn rol als bewaker van de kwaliteit van procedures op het terrein van burgerparticipatie (Gemeentewet art 170c).
3. Tot slot zijn er *positionele spanningen* tussen de positie van burgemeesters in het lokale politieke krachtenveld en de rollen die zij dienen te spelen. Burgemeesters manifesteren zich meer op het vlak van openbare orde en veiligheid, waarbij ze ook in de lokale samenleving moeten ingrijpen – en daarbij meer dan voorheen grondrechten kunnen inperken (denk aan het tijdelijk huisverbod en het demonstratierecht) – en zo partijen tegen zich in het harnas kunnen jagen. Dit kan op gespannen voet staan met hun rol van burgervader/-moeder, die immers vooral om empathie en een luisterend oor vraagt (zie ook De Jong et al., 2016: 273 e.v.; Salet en Sackers, 2019: 217). Een tweede spanning betreft de keuzes die de burgemeester op het vlak van openbare orde en veiligheid moet maken, keuzes die zelfs grondrechten kunnen raken, terwijl hij als procesbewaker een soort *pouvoir neutre* is die het functioneren van het gehele gemeentebestuur als zodanig dient (Elzinga, 2014).

4.9.2 Wat burgemeesters er zelf over zeggen

Omgaan met spanningen

Niet alle genoemde spanningen zitten de burgemeesters zelf dwars, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Opvallend is dat slechts een enkeling aangeeft last te hebben van de inherente spanning tussen een collegevoorzitter die ambities en plannen van het college wil laten slagen, en de raadsvoorzitter die de raad in positie moet brengen om dat kritisch te kunnen controleren en waar nodig bijsturen. De meeste ondervraagde burgemeesters vinden desgevraagd dat ze zich goed redden, en zien vooral de voordelen van de dubbele voorzittersrol. Op basis van de gesprekken overheerst de indruk dat dit voordeel vooral het college ten goede komt. De raad wordt door veel van de gesprekspartners aangesproken op zijn verantwoordelijkheid om tijdig goede besluiten te nemen en kaders te stellen waarmee het college kan werken. Dat is een terecht en begrijpelijk gebruik van de dubbelrol vanuit het perspectief van de collegevoorzitter, die immers op grond van de Gemeentewet (artikel 170, lid 1a) verantwoordelijk is voor een goed verloop van de besluitvorming in de gemeente. Aan de andere kant is er minder aandacht voor het behartigen van het belang van de raad binnen het college en de ambtelijke organisatie. Maar er zijn wel degelijk enkele gesprekspartners die bij wethouders, gemeentesecretaris en ambtelijke organisatie het belang van een tijdige betrokkenheid en een goede informatievoorziening van de raad onder de aandacht trachten te brengen. Dat blijkt niet altijd een dankbare taak.

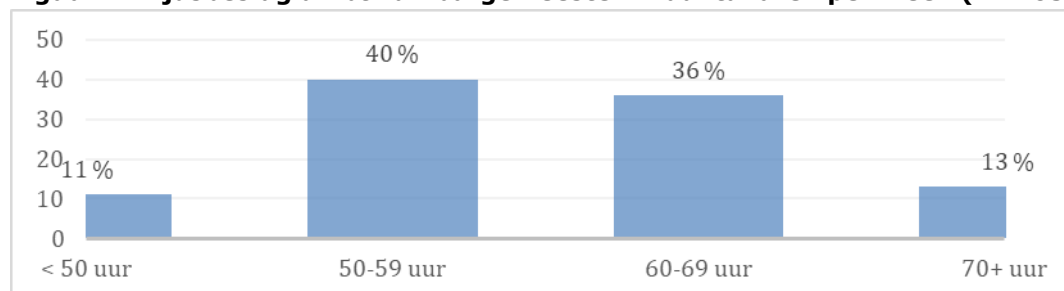
Integriteitskwesties

Een spanning die moeilijk bespreekbaar lijkt, is die tussen de zorgplicht voor de bestuurlijke integriteit enerzijds en de afhankelijkheid van de gemeenteraad anderzijds. In paragraaf 3.7 gingen we hier al op in. In de gesprekken wordt vooral aan de potentiële spanning gerefereerd, en niet zozeer aan eigen afwegingen in dit opzicht. Eigenlijk zeggen alleen de burgemeesters die erover zijn gestruikeld, of waar integriteitskwesties onderdeel waren van het proces dat tot hun vertrek heeft geleid, hardop dat een burgemeester die actief werk maakt van integriteitskwesties bij raadsleden of wethouders, en soms ook in de ambtelijke organisatie, een behoorlijk risico neemt. Er zijn altijd mensen die het hem kwalijk nemen, en is er vaak weinig interne steun. Dat laatste komt ook omdat niemand blij is met de publieke beeldvorming die ontstaat. De burgemeester staat hoe dan ook erg alleen in deze rol, zelfs als de Commissaris van de Koning wel een luisterend oor biedt of sparringpartner wil zijn.

Tijdsbeslag en werkdruk

In 2013 besteedden burgemeesters gemiddeld genomen 57 uur per week aan hun ambt (en de bijbehorende nevenfuncties); een op de vijf burgemeesters ervoer toen een zware werkdruk (Karsten et al. 2014). In 2019 komen burgemeesters gemiddeld uit op een werkweek van 58 uur, als alle uren bij elkaar worden opgeteld die ze volgens de BPA 2019 aan de hiervoor genoemde rollen besteden. Burgemeesters bieden dus het hoofd aan hun veeleisender geworden rollen binnen nagenoeg dezelfde gemiddelde werkweek. Rond dat gemiddelde bestaat wel een behoorlijke spreiding. In figuur 1 zien we dat slechts 11% het aantal overuren weet te beperken tot minder dan tien uur per week. Bijna de helft (49%) van de burgemeesters maakt zelfs werkweken van meer dan 60 uur.

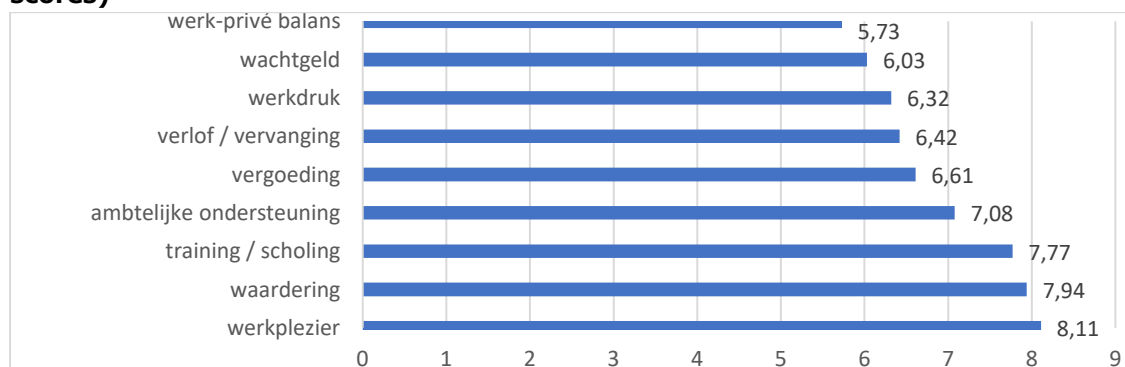
Figuur 1. Tijdsbeslag ambt van burgemeester in aantal uren per week (N=105)



Uit de BPA 2019 blijkt de totale tijdsbesteding niet afhankelijk van de persoonlijke achtergronden van burgemeesters (bijvoorbeeld tussen mannen en vrouwen, of naar opleiding en geslacht; Jansen, Denters en Van Zuydam, 2020).

De BPA 2019 geeft aan dat burgemeesters tevreden zijn over diverse aspecten van hun functie. In figuur 2 vatten we de belangrijkste aspecten samen. In deze figuur zien we dat aan de positieve kant van de balans burgemeesters gemiddeld genomen het meest tevreden zijn over het werkplezier en over de maatschappelijke waardering voor hun werk. Het minst tevreden is men met de werk-privé-balans, wachtgeldregeling en werkdruk. Vooral jongere burgemeesters en burgemeesters in grotere gemeenten zijn minder tevreden over de werkdruk. Ook het aantal uren dat men besteedt aan het ambt is van belang: hoe langer de werkweek van burgemeesters, hoe minder tevreden zij zijn met de werkdruk. Vooral jongere burgemeesters en burgemeesters in grotere gemeenten zijn minder tevreden over de werkdruk. Werkdruk blijkt niet alleen het resultaat van werklast, maar ook van andere omstandigheden, zoals de gezinssituatie. Niettemin laten deze gegevens zien dat onder jongere burgemeesters en burgemeesters van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners de praktische spanning oploopt.

Figuur 2. Tevredenheid burgemeester met diverse aspecten van de functie (gemiddelde scores)



5 Burgemeester worden, burgemeester blijven

Net als voor andere leiders geldt ook voor burgemeesters dat hun rol en positie geen vanzelfsprekendheden zijn. Hun invloed en gezag kunnen ze winnen, behouden of verliezen (Aardema, Boogers & Korsten, 2012). Over hoe dat precies werkt bij burgemeesters, gaat dit hoofdstuk. Ze worden benoemd tot burgemeester, ze worden na zes jaar eventueel herbenoemd of ze worden gedwongen om op te stappen. Voor een beter begrip van het verloop van deze stappen, kijken we niet alleen naar wat er hierover wettelijk geregeld is, maar ook naar al hetgeen dat nodig is om burgemeester te worden en burgemeester te blijven. Daarbij wordt aandacht besteed aan de motieven om burgemeester te worden en aan de toerusting en ondersteuning van burgemeesters.

5.1 Waarom mensen burgemeester willen worden

Waarom willen mensen burgemeester worden? Een interessantere vraag tegenwoordig is waarom mensen *geen* burgemeester willen worden. In Amsterdam, Den Helder, Kapelle, Heerlen, Koggenland en Twenterand moesten de afgelopen jaren de aanstellingsprocedure opnieuw worden gedaan⁷, omdat er te weinig benoembare kandidaten zouden zijn. Of dit duidt op een trend is onduidelijk. Er zijn nauwelijks gegevens over de ontwikkeling van het aantal kandidaten dat op een burgemeestersvacature solliciteert. Hoewel al geruime tijd het aantal sollicitanten *per vacature* wordt geregistreerd (met gegevens over het aantal mannelijke en vrouwelijke kandidaten en het aantal kandidaten per politieke partij), worden hier geen totaaloverzichten van bijgehouden. Een recente inventarisatie van burgemeestersbenoemingen tussen 2018 en 2020 (Eijssen et. al, 2020; Van Zuydam, 2020) leert dat in deze periode op elke vacature gemiddeld 22 kandidaten solliciteerden. Dit aantal is het laagst in de grote steden (met meer dan 100.000 inwoners), daar solliciteerden gemiddeld 17 kandidaten. De ontwikkeling van het aantal sollicitanten tussen 2018 en 2020 is beperkt.⁸

Tabel 2. Belangrijkste motieven voor kandidaatstelling voor het burgemeesterschap (N=109)

Mogelijke motieven:	Genoemd als één van de 3 belangrijkste motieven
Een bijdrage leveren aan de samenleving	88 %
Mijn talenten inzetten en verder ontwikkelen	74%
Invloed uitoefenen op de besluitvorming	25%
Een plezierige invulling geven aan mijn tijd	21%
<i>Opkomen voor de belangen van bepaalde groepen</i>	14%
Het hebben van een politieke loopbaan	14%
Opvattingen van burgers vertegenwoordigen	11%
<i>Uitvoeren van mijn politieke ideeën</i>	6%
<i>Iets veranderen op een bepaald onderwerp</i>	6%
Waardering krijgen voor het werk	4%
Op aandrang van anderen	3%
Financiële vergoeding voor het werk	0%
Gevoel van verplichting aan mijn partij	0%
Uitbreiden van mijn netwerk	0%
Anders	6%

(Bron: BPA 2019)

* Omdat men maximaal drie antwoorden kon aankruisen, tellen de percentages niet op tot 100%. De categorie "anders" is door respondenten vooral gebruikt om nog een vierde motief toe te voegen (vrijwel steeds gaat het hierbij om een optie uit de bovenstaande lijst).

⁷ Dit ondanks het gegeven dat in Amsterdam 85 personen solliciteerden. In de andere genoemde gemeenten solliciteerden veel minder kandidaten: in Den Helder waren het er 22, in Heerlen 21, in Twenterand 36, in Koggenland 19 en in Kapelle 14.

⁸ Eigen analyse databestand Van Zuydam (2020); omdat Amsterdam vanwege het extreem hoge aantal sollicitanten (85) het beeld zou vertekenen, is deze gemeente buiten de analyse gehouden.

We hebben verder gegevens over de motieven van zittende burgemeesters, afkomstig uit de BPA 2019 (zie tabel 2). Daaruit blijkt dat burgemeesters vooral een bijdrage willen leveren aan de maatschappij en hun eigen talenten willen inzetten en verder ontwikkelen. De financiële vergoeding voor het werk of andere aspecten van de rechtspositie vormen geen motief om burgemeester te worden.⁹ Ook valt op dat Nederlandse burgemeesters weinig belang hechten aan het ten uitvoer brengen van eigen politieke ideeën of vertegenwoordigen van bepaalde groepen of het bewerken van bepaalde inhoudelijke veranderingen (ter verduidelijking gecursiveerd in de tabel).

5.2 Aanstelling

5.2.1 Deconstitutionalisering

De belangrijkste verandering in de afgelopen jaren in de aanstellingswijze betreft de deconstitutionalisering. Vanaf 2018 is niet langer in de Grondwet vastgelegd dat burgemeesters bij koninklijk besluit worden benoemd (de zogeheten Kroonbenoeming). Het vernieuwde Grondwetsartikel 131 luidt nu als volgt:

De commissaris van de Koning en de burgemeester worden aangesteld, geschorst en ontslagen op een bij de wet te bepalen wijze. Krachtens de wet kunnen nadere regels worden gesteld over de daarbij te volgen procedures.

Sinds de Kroonbenoeming in 1848 tegen de zin van de Grondwetscommissie-Thorbecke in de grondwet was opgenomen zijn er diverse mislukte pogingen geweest om deze eruit te halen, al dan niet met gelijktijdige voorstellen over een andere aanstellingswijze. Een initiatiefwetsvoorstel van Tweede Kamerlid Schouw (D66) uit 2013, zonder verdere aanduiding van een andere aanstellingswijze, behaalde wel de eindstreep. De Eerste Kamer stemde in met de grondwetswijziging, maar formuleerde (met een motie) een aantal randvoorwaarden voor een nieuwe aanstellingswijze, zoals: de raad aan het hoofd van het gemeentebestuur, een relatief onafhankelijke burgemeester, een eigenstandig takenpakket voor de burgemeester op vlak van openbare orde en veiligheid, een taak om de integriteit van het gemeentebestuur te bevorderen, en “een positie als boven de partijen staand, verbindend bestuurder van álle burgers” (Eerste Kamer, 2018). In antwoord daarop heeft de Minister van Binnenlandse Zaken (2018) aangegeven dat zij zich herkent in deze punten. Ze wil de aanstellingswijze laten voortvloeien uit de taken en bevoegdheden van burgemeesters, waarbij ze het hoofdschap van de gemeenteraad en het collegiaal bestuur als grondwettelijke uitgangspunten neemt.

5.2.2 Aanstellingswijze

De deconstitutionalisering heeft de bestaande aanstellingswijze mét Kroonbenoeming, zoals vastgelegd in artikel 61 van de Gemeentewet, nog niet veranderd. Deze is uitgewerkt in een circulaire en handreiking over de benoeming van burgemeesters (Ministerie van BZK 2016; 2017). De aanstellingswijze is in tegenstelling tot bijvoorbeeld Engeland, voor elke gemeente hetzelfde (Boogers et al., 2016).

De hele benoemingsprocedure duurt lang (vaak meer dan acht maanden) en valt uiteen in de volgende stappen:

1. De commissaris bepaalt het tijdpad in overleg met de gemeenteraad(sgriffie).
2. De gemeenteraad stelt een profielschets vast (na horen college).
3. De gemeenteraad stelt uit zijn midden een vertrouwenscommissie in.
4. De minister van Binnenlandse Zaken stelt de burgemeestersvacature open.
5. De commissaris wint na sluiting van de vacature informatie in over de kandidaten.

⁹ In bijlage 3 gaan we kort in op de belangrijkste aspecten van deze rechtspositie.

6. De commissaris legt de kandidatenlijst voor aan de vertrouwenscommissie en geeft aan welke kandidaten hij of zij geschikt acht.
7. De vertrouwenscommissie selecteert op basis van vertrouwelijke gesprekken in principe twee kandidaten.
8. De gemeenteraad besluit in een besloten vergadering over het advies van de vertrouwenscommissie.
9. De commissaris informeert de minister over de voordracht van de gemeenteraad en zijn of haar eigen bevindingen.
10. De minister (die op bijzondere gronden kan afwijken van de voordracht) laat de eerste kandidaat screenen door de AIVD en Belastingdienst en voert daarmee een gesprek.
11. De minister draagt de kandidaat voor aan de Koning. In geval van burgemeesters van gemeenten met meer dan 50.000 inwoners en van provinciehoofdsteden buigt de ministerraad zich eerst nog over de voordracht.
12. Na ondertekening door de Koning en de minister van BZK is het besluit definitief.
13. De kandidaat legt in een installatievergadering van de gemeenteraad de eed of gelofte af. Daarmee is de aanstellingsprocedure afgerond.

Overigens kan een commissaris van de Koning ook bij verhindering of ontbreken van een burgemeester een waarnemer aanstellen op grond van artikel 77 Gemeentewet. Daarvoor moet hij of zij wel de gemeenteraad eerst horen. In 2020 was 10% van de burgemeesters waarnemend.

5.3 Herbenoeming

De reguliere herbenoemingsprocedure begint aan het einde van de eerste termijn van zes jaar met een gesprek tussen de burgemeester en de commissaris van de koning, om na te gaan of de burgemeester een tweede termijn wil vervullen. Als dat het geval is, zijn commissaris en de gemeenteraad aan zet. De gemeenteraad stelt een aanbeveling over herbenoeming op en stelt uit zijn midden een vertrouwenscommissie in. De vertrouwenscommissie bereidt de aanbeveling voor door het functioneren van de burgemeester te beoordelen (bijv. aan de hand van de profielschets). Een concept-oordeel vormt de basis voor een gesprek tussen de vertrouwenscommissie en de burgemeester. De uiteindelijke aanbeveling van de vertrouwenscommissie gaat als advies naar de gehele gemeenteraad, die in een besloten vergadering daarover besluit en via de commissaris de aanbeveling stuurt naar de minister van Binnenlandse Zaken.

Hoewel herbenoeming van burgemeesters normaal gesproken een formaliteit is, zijn er ook voorbeelden waarbij gemeenteraden – soms vrij onverwacht – niet tot herbenoeming zijn overgegaan. Burgemeesters geven desgevraagd aan dat ze nooit helemaal zeker zijn van hun herbenoeming. Zeker niet omdat de gemeenteraad die hen heeft geselecteerd aan het eind van hun zesjarige zittingstermijn meestal heel anders is samengesteld dan de gemeenteraad die tot herbenoeming moet overgaan. In de periode voorafgaand aan hun herbenoeming voelen burgemeesters zich daarom vaak extra afhankelijk van de gemeenteraad.

5.4 Aftreden en ontslag

In 2020 traden vier burgemeesters onder politieke druk af, in 2019 waren dat er negen.¹⁰ De vallende burgemeester heeft meer aandacht gekregen sinds er in het piekjaar 2005 14 burgemeesters gedwongen waren af te treden (Karsten et al., 2014: 39). De aandacht voor het aftreden en aanblijven van burgemeesters is verder gegroeid met de grotere rol van gemeenteraden bij hun aanstelling en herbenoeming. De raad speelt inderdaad vaak een rol bij de val van een burgemeester (Korsten & Aardema, 2006: 13). Korsten schreef evenwel in 2010 dat de raad in veel gevallen pas na verloop van tijd betrokken raakt bij een politiek-bestuurlijk conflict

¹⁰ Gegevens 2020: opgave redactie Binnenlands Bestuur. Voor 2019: *Binnenlands Bestuur* 20-12-2019.

waarin de burgemeester figureert (Korsten, 2010). Ook omdat gemeenteraden over het algemeen de tijd nemen om tot een oordeel komen en er doorgaans met een brede meerderheid over besluiten, zijn het volgens hem “dus niet de raadsgrillen die de meerderheid van gevallen burgemeesters veroorzaken” (Korsten, 2010: 14). Bij de vele factoren die de val van een burgemeester bepalen, blijken zijn eigen gezagsondermijnende handelingen, gebrek aan integriteit en zelfreflectie over de gekozen bestuursstijl en eigen tekortkomingen een belangrijke rol te spelen (Korsten, 2010; Ambrosius, 2017). In 34 van de 39 gevallen van burgemeesters die onder politieke druk opstapten (tussen 2010 en 2015) had de raad kritiek op het gebrekkige raadsvoorzitterschap (Ambrosius, 2017).

Betrokkenheid gemeenteraad

Op basis van de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken en berichtgeving in de media kunnen bij deze uitkomsten wel enkele voorzichtige kanttekeningen worden geplaatst. Er zijn aanwijzingen dat gemeenteraden geen initiërende rol spelen in het proces dat leidt tot het gedwongen vertrek van een burgemeester. Onderdeel van de politiek-bestuurlijke omstandigheden die daartoe de aanleiding vormen, zijn volgens de gevallen burgemeesters zelf vaak ook serieuze meningsverschillen in het college van B&W, of zelfs (integriteits)kwesties van wethouders, (top)ambtenaren of raadsleden.

Nieuw college vraagt om aanpassingsvermogen

Uit gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden met (ex-) burgemeesters die onvrijwillig zijn vertrokken, blijkt dat vooral verstoorde verhoudingen in het college hen parten hebben gespeeld. Als een nieuw college aantreedt na de verkiezingen, vraagt dat van een burgemeester soms veel aanpassingsvermogen. Zeker als minder ervaren wethouders aantreden of als het college uit meer partijen is samengesteld, kan van burgemeesters ineens een heel andere rolinvulling worden verlangd. Als dat niet snel en gemakkelijk lukt, kan dat hen in grote problemen brengen. Ook burgemeesters die politieke crises hebben overleefd, bevestigen dat veranderingen in de samenstelling van het college veel van hen vergen.

Vertrek is soms slecht geregeld

In gesprekken met (ex-)burgemeesters die onvrijwillig zijn vertrokken blijkt dat de wettelijke regels hiervoor helder en duidelijk zijn, maar de praktische uitwerking hiervan in de gemeentelijke praktijk veel minder. Het vertrek van een burgemeester heeft meestal te maken met verstoorde verhoudingen waarbij emoties hoog kunnen oplopen. Er is dan minder aandacht voor een ordentelijk vertrek van de burgemeester; soms lijkt het er eerder op dat deze ‘een trap na’ krijgt. Het politieke krachtenveld dat heeft geleid tot het vertrek van de burgemeester, is immers ook de context waarbinnen het vertrek van de burgemeester moet worden geregeld. Zo melden burgemeesters dat ze nog vóór hun formele vertrek al geen toegang tot het gemeentehuis meer hadden, er soms geen uitkering werd opgestart of dat er zelfs om terugbetaling van genoten inkomsten werd gevraagd. Ook zijn deze burgemeesters al meteen afgesloten van hun digitale agenda, post en contactgegevens of werden telefoonnummers direct buiten werking gesteld. Om die reden heeft een NGB-werkgroep onlangs gepleit voor meer ondersteuning en begeleiding voor burgemeesters die ongewild het ambt moeten verlaten (NGB, 2020).

5.5 Toerusting en ondersteuning

5.5.1 Toerusting

Als het gaat over de toerusting van burgemeesters, gaat het meestal over de mate waarin de bevoegdheden van burgemeesters wel aansluiten op de taken die ze toewezen hebben gekregen. Vooral bij taken op het gebied van openbare orde en veiligheid zou dit een punt van zorg zijn (De Jong c.s., 2016). In de gevoerde gesprekken geven burgemeesters desgevraagd aan dat hun bevoegdheden over het geheel genomen afdoende zijn voor de uitoefening van hun taken. Alleen voor hun rol van integriteitsbewaker missen ze wettelijke middelen om op te kunnen treden; die

zouden hen overigens in veel gevallen niet echt helpen. Omdat integriteitsproblemen indirect betrekking hebben op verhoudingen in de gemeenteraad of het college waar burgemeesters als raads- en collegevoorzitter van afhankelijk zijn, maakt dat hen extra kwetsbaar.

Burgemeesters geven in gesprekken aan dat ze het belang van wettelijke bevoegdheden sowieso enigszins relativeren. Wie zich teveel beroept op wettelijke bevoegdheden, loopt het gevaar om het college en de gemeenteraad van zich te vervreemden. Om met gezag te kunnen opereren is immers ook politieke steun nodig. Meer ervaren burgemeesters geven in gesprekken aan dat die politieke steun steeds belangrijker is geworden voor de doorzettingsmacht van de burgemeester.

5.5.2 Ondersteuning

Ambtelijke ondersteuning

Burgemeesters kunnen rekenen op allerlei vormen van ambtelijke ondersteuning. In grote gemeenten hebben burgemeesters een eigen kabinet met medewerkers die inhoudelijke en protocollaire werkzaamheden van de burgemeesters voorbereiden; in kleinere gemeenten is dat meestal het bestuurssecretariaat.

Gemeentesecretaris is steun en toeverlaat

In gesprekken over ambtelijke ondersteuning onderstrepen burgemeesters vooral het belang van hun relatie met de gemeentesecretaris. Deze is niet alleen ambtelijk adviseur van het college maar vaak ook als sparringpartner en vertrouweling een belangrijke steun en toeverlaat van de burgemeester. Als de relatie met de secretaris stroef verloopt, ondervinden burgemeesters daar doorgaans grote hinder van. Daarnaast wijzen burgemeesters op het belang van ondersteuning door de griffie. Door de toegenomen bestuurlijke complexiteit en politieke dynamiek (zie hoofdstuk 2) hebben burgemeesters op dit punt meer behoefte aan ondersteuning bij de vervulling van hun raadsvoorzitterschap. Ze pleiten in dat verband voor een versterking van de griffie-functie; een pleidooi dat onlangs ook door de Raad voor het openbaar bestuur naar voren is gebracht (Raad voor het openbaar bestuur, 2020).

Feedback

Een tweede vorm van interne ondersteuning is het organiseren van feedback. Alle burgemeesters hebben een jaarlijks functioneringsgesprek of klankbordgesprek met de vertrouwenscommissie uit de gemeenteraad waar hun functioneren kritisch wordt besproken. Het is geen wettelijk vereiste dat gemeenteraden geregeld met burgemeesters spreken over hun functioneren. Wel beveelt het ministerie van Binnenlandse Zaken in de 'Circulaire benoeming, klankbordgesprekken en herbenoeming' burgemeester zogeheten klankbordgesprekken aan. Die gesprekken kunnen ook als basis dienen voor het beoordelingskader van de burgemeester bij de herbenoemingsprocedure. Gemeenteraden kunnen ervoor kiezen om in een verordening vast te leggen wie er namens de gemeenteraad overlegt met de burgemeester, hoe vaak er een overleg is, hoe de geheimhouding ervan geregeld is, hoe er informatie ervoor wordt ingewonnen, hoe de archivering van het verslag geregeld is, dat het verslag aan de commissaris van de koning wordt gestuurd, etc..

Burgemeesters zijn over het algemeen matig tevreden over de kwaliteit van deze klankbordgesprekken, zo blijkt uit de gesprekken. Waar functioneringsgesprekken in het bedrijfsleven en het openbaar bestuur flink zijn geprofessionaliseerd, merken burgemeesters dat de gesprekken waar zij aan onderworpen zijn geen goede systematiek kennen. Mede hierdoor focussen functioneringsgesprekken zich sterk op de rol van raadsvoorzitter; andere belangrijke – maar voor raadsleden vaak minder zichtbare – onderdelen van het burgemeestersambt blijven meestal onbesproken. Dit geeft burgemeesters vaak het ongemakkelijke gevoel dat zij niet goed en volledig worden beoordeeld en dat de gegeven feedback minder leerzaam is dan gewenst.

Persoonlijke begeleiding en coaching

Bij interne ondersteuning kan tot slot worden gedacht aan coaching van burgemeesters. Op basis van gesprekken met burgemeesters kan worden afgeleid dat maar een beperkt aantal hier gebruik van maakt. Als burgemeesters kiezen voor coaching wordt dit meestal door hen zelf bekostigd, vooral omdat zij vrezen voor ongemakkelijke politieke discussies bij een door de gemeente gefinancierd coachingstraject. Precies om die reden zien andere burgemeesters af van dit type ondersteuning. Dit terwijl veel van hen aangeven hier wel behoefte aan te hebben: om succesvol te kunnen opereren in een complex en dynamisch krachtenveld (zie ook hoofdstuk 2 en 4) is een onafhankelijke reflectie op de rolinvulling van burgemeesters onontbeerlijk. In de gevoerde gesprekken is daarom geregeld gepleit voor coaching voor burgemeesters, georganiseerd door de provincie of door BZK (zie ook: NGB, 2020).

Externe ondersteuning

Burgemeesters kunnen voor externe ondersteuning gebruik maken van hun beroepsvereniging, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Daarvan zijn nagenoeg alle burgemeesters lid. Het Genootschap verzorgt opleidingsprogramma's en intervisie, waarvoor het in het kader van het Professionaliseringsfonds burgemeesters ook rijkssubsidie ontvangt. In 2019 maakten 152 burgemeesters gebruik van NGB-ondersteuning (Ministerie van BZK, 2020). Ook buiten NGB-verband volgen burgemeesters trainingen en opleidingen, bijvoorbeeld bij de VNG-academy.

Ondersteuning door Commissaris van de Koning en kabinetschef

Een bijzondere vorm van ondersteuning is die door de Commissaris van de Koning en zijn of haar kabinetschef. Deze bestaat uit twee onderdelen. Allereerst zijn er de periodieke werkbezoeken die de commissaris aflegt aan gemeenten. De frequentie hiervan verschilt, net als het precieze programma van die werkbezoeken. Meestal wordt met het college van B&W gesproken, soms ook met de fractievoorzitters uit de gemeenteraad. Het gesprek richt zich op de politiek-bestuurlijke situatie van de gemeente en de vraagstukken die er spelen; de invulling hiervan verschilt van gemeente tot gemeente. Verder heeft de burgemeesters geregeld overleg met de commissaris en diens kabinetschef. De frequentie hiervan verschilt eveneens. Vaak is de frequentie van de contacten hoger rondom specifieke vragen en problemen. Kabinetschefs op het provinciehuis spreken in dat verband wel eens over 'de afdeling gedoe en gedonder', wat doet vermoeden dat de ondersteuning van de provincie vooral reactief is, en minder is gericht op preventie van problemen.

In gesprekken met burgemeesters valt het op dat het oordeel over de ondersteuning door commissaris en kabinetschef erg wisselend is. Dat heeft ongetwijfeld te maken met provinciale verschillen (die naar verluidt groot zijn), maar ook met de verschillende hulpvragen van burgemeesters. Als het echt spannend wordt, hebben burgemeesters niet altijd het gevoel dat de commissaris volledig achter hen staan. Daarbij geven ze aan dat eerder door hen aangekaarte problemen lang op hun beloop zijn gelaten. Om die reden adviseert de eerdergenoemde nieuwe handreiking om sneller in te grijpen (met gesprekken, mediation, bestuurskrachtonderzoeken, onafhankelijke cultuuronderzoeken, enzovoorts) om te voorkomen dat politiek-bestuurlijke spanningen zich ontwikkelen tot onbeheersbare crises (BMC, 2019).

Ondersteuningsbehoefte

In de BPA 2019 is burgemeesters gevraagd welke ondersteuningsbehoefte zij hebben. In tabel 3 zien we dat burgemeesters vooral behoefte hebben aan persoonlijke ondersteuning, met 'raad en daad' via uitwisseling van ervaringen met anderen, door ondersteuning vanuit het eigen ambtelijk apparaat of via coaching. Vormen van cursorisch onderwijs (en met name schriftelijk en online aanbod) zijn minder gevraagd.

Tabel 3. Ondersteuningsbehoeften burgemeesters naar type ondersteuning (Bron: G. Jansen, Wat is er nodig voor goede ambtsvervulling, BPA-1 rapportage 2020; N= 109)

	% (zeer) veel behoefte ondersteuning*
Uitwisselen persoonlijke ervaringen met anderen	76,9
Ambtelijke ondersteuning	52,2
Coaching	39,9
Volgen van opleidingen, cursussen	38,6
Schriftelijk informatiemateriaal	29,2
Digitale leeromgeving en online cursussen	17,6

*Omdat meerdere antwoorden mogelijk waren, tellen de totalen niet op tot 100%

5.5.3 'Vitamine R'

In toenemende mate moet de burgemeester verbindend werken in maatschappelijke en interbestuurlijke netwerken (Denters et al., 2018). Om die reden is het van groot belang dat de burgemeester en diens gemeente goed zijn ingebed in relevante netwerken. De socioloog Burie heeft dit weleens is aangeduid met de term 'vitamine R' (Burie, 1982): de kwaliteit van de relaties tussen actoren. De BPA 2019 laat zien hoe het is gesteld met het lokale politiek-bestuurlijke kapitaal. Dit betreft het vertrouwen van de burgemeester in de andere bestuurders en de gemeentambtenaren en hun oordeel over de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties met lokale bestuurlijke partners. Tabel 4 laat in de eerste plaats zien dat de burgemeesters (tamelijk) veel vertrouwen hebben in de raad, het college en de lokale ambtenaren. Het vertrouwen in de ambtenaren en het college is wel duidelijk groter dan het vertrouwen in de gemeenteraad.¹¹

Tabel 4. Vertrouwen en kwaliteit samenwerkingsrelaties met lokale bestuurlijke partners (N=110)

	Score (0-100)
Vertrouwen in wethouders	88
Vertrouwen in gemeentambtenaren	85
Vertrouwen in gemeenteraad	79
Samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties	80
Samenwerking met dorps-/ en wijkraden en bewonersgroepen	78
Samenwerking met bedrijfsleven	76

* Scores van de vertrouwensvragen en de samenwerkingsvragen zijn vergelijkbaar gemaakt gemiddelde score te delen door schaalmaximum

In een land dat zich kenmerkt door een hoge mate van bestuurlijke vervlechting is ook het interbestuurlijk kapitaal van belang. Dit kapitaal betreft de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties met medeoverheden. Over het algemeen zijn burgemeesters redelijk content over deze relaties (zie tabel 5). Daarbij is de samenwerking met andere gemeenten net wat beter dan die met de provincie en de waterschappen. De samenwerking met het Rijk scoort in vergelijking met de andere interbestuurlijke verhoudingen – hoewel nog steeds net voldoende – duidelijk lager. Op dat vlak is de vitamine-R dus zwakker.

¹¹ Omdat de vertrouwens- en samenwerkingsrelaties zijn gemeten met verschillende schalen (vierpunts- en 11-puntsschaal) hebben we de schaalscores vergelijkbaar gemaakt door ze te normeren op basis van de maximumscore van de betreffende schaal (% van het theoretische maximum).

Tabel 5. Kwaliteit samenwerkingsrelaties met medeoverheden (N=110)

	Score (0-100)
Samenwerking met andere gemeenten	74
Samenwerking met provincie	70
Samenwerking met waterschap(pen)	69
Samenwerking met rijksoverheid	60

* Scores van de vertrouwensvragen en de samenwerkingsvragen vergelijkbaar gemaakt door de gemiddelde score te delen door schaalmaximum

6 Burgemeesters doorgelicht

Voor het burgemeesterschap gelden geen formele toelatingseisen. Er zijn geen opleidingsvereisten en er wordt zelfs geen minimumleeftijd gesteld. Toch is het maar een selecte groep burgers die het burgemeestersambt bekleedt. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de burgemeesterspopulatie naar leeftijd, ervaring, opleiding, geslacht, politieke kleur, politieke voorkeuren en opvattingen over hun ambt.

6.1 Vrouwelijke en mannelijke burgemeesters

Van alle burgemeesters is 72% man en 28% vrouw. Het percentage vrouwelijke burgemeesters neemt overigens wel toe: van alle burgemeesters die korter dan 4 jaar geleden zijn aangetreden, is momenteel 54% vrouw. Gemeenten tot 50.000 inwoners hebben iets vaker een vrouwelijke burgemeester, in grotere gemeenten is de burgemeester eerder een man (OverheidinNederland, 2019).

Selectie en selectiviteit

Er zijn meerdere oorzaken voor de ondervertegenwoordiging van vrouwen in het burgemeesterscorps. Op de meeste hoge maatschappelijke functies vinden we van oudsher minder vrouwen dan mannen. Meer specifiek geldt voor het burgemeestersambt dat vaak ervaring in het (lokaal) bestuur wordt gevraagd. In de vijver waaruit wordt gevist zijn de verhoudingen net zo scheef: na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 was het aandeel vrouwelijke raadsleden bijna 32%, en onder wethouder zelfs maar 27% (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2018). Daarnaast weten we uit recent onderzoek dat verhoudingsgewijs minder vrouwen worden geselecteerd dan mannen. Een analyse van benoemingsprocedures tussen laat zien dat het aantal vrouwelijke sollicitanten op burgemeestersvacatures tussen 2018 en 2020 is toegenomen, maar dat het percentage dat burgemeester wist te worden juist is gedaald (Necker van Naem, 2020)¹². Daarbij speelt waarschijnlijk een rol dat de selectie van burgemeesters door veelal mannelijke raadsleden wordt gedaan. Uit onderzoek weten we dat mensen in sollicitatiecommissies geneigd zijn te kiezen voor kandidaten die op hen lijken. De besloten setting waarin de vertrouwenscommissie uit de raad werkt, draagt daar nog aan bij. Er is zo meer ruimte om via eerste indruk op grond van onbewuste stereotypering te selecteren (vgl. Razenberg et al., 2018).

6.2 Leeftijd, ervaring, opleiding en achtergrond

Robbert-Jan van Duijn was 32 jaar toen hij in januari 2020 werd beëdigd tot burgemeester van Nieuwkoop. Hij is daarmee momenteel de jongste burgemeester van Nederland. Dat jonge burgemeesters bij hun installatie meestal veel aandacht krijgen van de media, laat zien dat zij een bijzonder fenomeen zijn. De meeste burgemeesters zijn namelijk betrekkelijk oud. Verreweg de meesten van hen (78%) zijn ouder dan 51 jaar.¹³ De relatief hoge leeftijd van burgemeesters hangt samen met de ruime politiek-bestuurlijke ervaring van deze ambtsdragers. Uit het BPA 2019 blijkt dat burgemeesters gemiddeld genomen beschikken over 19 jaar ervaring in het openbaar bestuur, meestal als burgemeester in een andere gemeente, als wethouder en/of als raadslid (Jansen, Denters & Van Zuydam, 2020). Ook zijn er burgemeesters met een ervaring als statenlid, gedeputeerde of als Tweede Kamerlid. Daarnaast zijn er ook steeds vaker burgemeesters met een achtergrond in het bestuur van zorg- of onderwijsinstellingen, de rechtelijke macht of andere organisaties. De overgrote meerderheid van burgemeesters (85%) heeft een wetenschappelijke of HBO-opleiding afgerond (OverheidinNederland, 2019). Over het aandeel burgemeesters met een

¹² Het percentage vrouwelijke sollicitanten steeg tussen 2018 en 2020 van 24% naar 31%, terwijl het percentage nieuwbenoemde vrouwelijke burgemeesters daalde van 35% naar 25%.

¹³ Burgemeesters zijn gemiddeld wat ouder dan raadsleden (gemiddeld 51,3 jaar) en wethouders (gemiddeld 49,15 jaar), en ook hoger opgeleid dan wethouders (73% HBO/WO) en raadsleden (71% HBO/WO).

migrantenachtergrond worden geen gegevens bijgehouden, maar het is onwaarschijnlijk dat dat even hoog is als onder de bevolking (24,6% in november 2020).

6.3 Partijachtergrond en politieke opvattingen

De representativiteit van burgemeesters is ook beperkt als het gaat om hun partijachtergrond. Zo is maar 13% van hen partijloos (zie tabel 6), tegen net iets minder dan 98% van de volwassen bevolking. Daarnaast is van de burgemeesters 1% lid van een lokale partij (OverheidinNederland, 2019), terwijl lokale partijen 36% van de raadszetels bezetten. VVD en CDA hebben bovendien ruim twee keer zoveel burgemeesters dan het aantal raadszetels dat ze bezetten (respectievelijk 14% en 16%). Al met al wijken naast de demografische ook de partijpolitieke kenmerken van burgemeesters dus behoorlijk af van die van burgers en raadsleden.

Tabel 6. Aantal burgemeesters per partij op 4 november 2020

Partij	Posten	Percentage
CDA	97	29,9
VVD	93	28,7
PvdA	58	17,9
D66	24	7,4
GEEN	14	4,3
OVG	11	3,4
SGP	10	3,1
ChristenUnie	9	2,8
GroenLinks	8	2,5
TOTAAL	324	100

Bron: Ministerie van BZK

Tabel 7. Aantal mannelijke en vrouwelijke burgemeesters per partij op 4 november 2020

Partij	Vrouwen	Mannen	Totaal
CDA	27	70	97
VVD	23	70	93
PvdA	17	41	58
D66	8	16	24
GEEN	5	9	14
OVG	3	8	11
SGP	0	10	10
ChristenUnie	2	7	9
GroenLinks	4	4	8
TOTAAL	235	89	324

Bron: Ministerie van BZK

Anders dan soms wordt verondersteld, is de politieke kleur van de burgemeester geen belangrijk selectiecriterium voor de vertrouwenscommissie en de gemeenteraad. In 2017 was 80% van de benoemde burgemeesters geen lid van de grootste partij en 45% geen lid van een collegepartij in de betreffende gemeente (Van Bennekom & Haverhoek, 2017). Voorgaande jaren laten een soortgelijk beeld zien.

Op basis van (beperkte) onderzoeksgegevens blijken burgemeesters voor wat betreft hun politieke opvattingen wat representatiever te zijn. In de BPA2019 plaatsen bijvoorbeeld 47,2% van de burgemeesters zichzelf overwegend net iets rechts van het politieke midden, met 19,0% in het schaal midden en 33,8 % ter linkerzijde. Dat beeld verschilt niet significant van de zelfplaatsing van inwoners, raadsleden en wethouders.

6.4 Opvattingen over het ambt

Voor wat betreft bestuurlijke waarden van burgemeesters werd in 2014 geconstateerd dat 'integriteit voor burgemeesters bij uitstek de belangrijkste waarde is' en dat voor hen doelmatigheid duidelijk de minst belangrijke waarde vormde (Karsten et al., 2014). In de BPA2019 blijkt uit een min of meer vergelijkbare vraag hetzelfde. We zien in tabel 3 dat ook in 2019 burgemeesters integriteit met afstand het meest noemden als de belangrijkste of de op één na belangrijkste waarde (87%). Op enige afstand volgt onpartijdigheid (52%). De andere waarden zijn voor de burgemeesters duidelijk minder belangrijk, al worden ook transparantie (20%) en rechtmatigheid (16%) soms als (op één na) belangrijkste waarde gekozen. Elk van deze vier centrale waarden heeft te maken met de kwaliteit van het bestuurlijk proces. Opvallend is dat de drie overige waarden effectiviteit, responsiviteit en efficiëntie (die meer te maken hebben met de inhoudelijke kwaliteit van het beleid) duidelijk lager scoren.

Tabel 8. Bestuurlijke waarden van burgemeesters (N=109) en wethouders (N=245)

Waarde	Burgemeesters (% belangrijkste en op één na) belangrijkste*	Gemiddelde** (en rangorde)	Wethouders (% belangrijkste en op één na) belangrijkste*	Gemiddelde ** (en rangorde)
Integriteit	87%	1,61 (1)	79%	1,81 (1)
Onafhankelijkheid	52%	3,05 (2)	23%	4,19 (5)
Transparantie	20%	3,98 (3)	26%	3,44 (2)
Rechtmatigheid	16%	3,98 (4)	33%	3,86 (4)
Effectiviteit	11%	4,24 (5)	24%	3,83 (3)
Responsiviteit	9%	5,03(6)	8%	5,41 (6)
Efficiëntie	5%	6,10 (7)	7%	5,43 (7)

* % dat aangeeft dat deze waarde het belangrijkste is (score 1), of het op één na belangrijkste (score 2)

** Gemiddelde score van een waarde: 1=meest belangrijk ... 7=minst belangrijk. Ter vergelijking is bij burgemeesters en wethouders ook de rangorde van de gemiddelden aangegeven.

De verschillen met wethouders zijn relatief klein. Ook bij de wethouders staat integriteit in de waardenhiërarchie duidelijk bovenaan. Aan de overige proceswaarden hechten wethouders ook veel belang, zij het dat het accent - gezien de partijbinding van de meeste wethouders niet onverwacht - minder dan bij de burgemeesters ligt op onafhankelijkheid. Meer dan de burgemeesters hechten de wethouders aan rechtmatigheid. De doeltreffendheid van het bestuurlijk opereren heeft, tot slot, voor wethouders duidelijk meer prioriteit dan voor burgemeesters.

Belang van de diverse taakonderdelen

Voor wat betreft de taakonderdelen kunnen we op basis van de BPA2019 zien dat burgemeesters vooral hun rol op het vlak van openbare orde en veiligheid belangrijk vinden. Gezien het belang van de waarde 'integriteit' verbaast het verder niet dat burgemeesters ook 'de bevordering van de bestuurlijke integriteit' als een van hun drie belangrijkste taken zien. Daarbij hoort wat hen betreft ook de borging van de kwaliteit van het politiek-bestuurlijke proces in raad en college. Nederlandse burgemeesters blijken minder belang te hechten aan het zelf inhoudelijk leidinggeven, behalve bij rampen, crises en openbare orde. Opvallend is vooral dat het nemen van initiatieven voor nieuw beleid maar door 6% van de burgemeester als één van de drie belangrijkste taken wordt aangemerkt. We concluderen daarom dat Nederlandse burgemeesters minder de nadruk leggen op het sturen op inhoudelijke resultaten en relatief meer procesgericht zijn. In het buitenland zijn burgemeesters in overwegende mate meer dan hun Nederlandse collega's gericht op inhoudelijke sturing en het ontwikkelen van nieuwe beleidsinitiatieven (vergelijk Hlepas et al., 2018).

Tabel 9. Belang dat burgemeesters hechten aan verschillende onderdelen van hun taak (N=111)

	Gemiddelde	Consensus (in %)
Leiding bij rampen en crises	9,31	91
Handhaven openbare orde	9,11	91
Bevorderen bestuurlijke integriteit	9,11	90
Informeren raad	8,96	88
Tegengaan agressie tegen ambtsdragers c.a.	8,91	88
Verantwoording aan de gemeenteraad	8,86	87
Uitvoeren raadsbesluiten	8,77	86
Zorgen voor goede collegebesluiten	8,77	90
Voorzitten raad	8,75	88
Voorzitten college	8,75	89
Zorgen voor goede raadsbesluiten	8,63	88
Vertegenwoordigen inwoners	8,00	78
Initiatieven nieuw beleid	7,18	82
Leiding ambtelijke organisatie	5,49	60

De consensusscore is berekend met behulp van de variatiecoëfficiënt VC (VC = het gemiddelde/standaarddeviatie); De consensusscore = $(1 - VC) * 100\%$. De VC kan variëren tussen 0 en 100 waarbij een hoge score duidt op een grote mate van overeenstemming in de scores van individuele burgemeesters.

6.5 Tot slot

Hoewel iedereen burgemeester kan worden, wordt niet iedereen burgemeester. Op een aantal punten kent het burgemeesterscorps een grote selectiviteit. Mannelijke burgemeesters zijn nog in de meerderheid. Omdat pasbenoemde burgemeesters vaker vrouw zijn, lijkt hier inmiddels verandering in te komen. De relatief hoge leeftijd van de burgemeesters weerspiegelt een lange ervaring in het openbaar bestuur, in de meeste gevallen als wethouder of burgemeester in een andere gemeente. Vanwege het belang van bestuurlijke ervaring domineren de klassieke bestuurderspartijen CDA, VVD en PvdA. Voor vertrouwenscommissies en gemeenteraden blijkt ervaring een belangrijker criterium dan partijkleur: veel burgemeesters hebben een andere partijachtergrond dan de grootste partij in de gemeenteraad of de collegepartijen. Als we kijken naar hun politieke opvattingen blijken burgemeesters wat representatiever: als ze zichzelf plaatsen op een links-rechts-schaal verschillen ze niet erg van raadsleden, wethouders en inwoners. Burgemeesters hechten veel belang aan proceswaarden als integriteit en onafhankelijkheid, wat we ook terugzien in het belang dat ze toekennen aan de verschillende taakonderdelen. Nederlandse burgemeesters leggen minder nadruk op sturing en het bereiken van inhoudelijke resultaten en zijn relatief meer procesgericht.

7 Burgemeesters in de ogen van anderen

7.1 Wensen, verwachtingen en oordelen

Hoe denken anderen over burgemeesters? Wat zijn de oordelen van inwoners, raadsleden, wethouders en anderen over het functioneren van burgemeesters? Op welke wensen en verwachtingen zijn die oordelen gebaseerd? Voor een antwoord op deze vragen is gebruik gemaakt van de Basismonitor Politieke Ambtsdragers (BPA) en een groepsgesprek met de beroeps- en belangenverenigingen van raadsleden, wethouders, gemeentesecretarissen en griffiers. Tot slot is een burgerpeiling uitgevoerd door bureau Motivaction.

In wetenschappelijke literatuur over leiderschap is er steeds meer aandacht voor het belang van omgevingsfactoren en de invloed daarvan op het opereren van leiders (Orr, 2004; Osborn et al., 2002). Leiderschap manifesteert zich namelijk niet in een vacuüm, zeker als wordt bedacht dat het eigenlijk een sociale constructie is die wordt gevormd door verwachtingen die andere leiders én volgers van de leider hebben (House & Aditya, 1997). Culturen en structuren – afspraken, normen, regels en wetten – beïnvloeden deze verwachtingen en bepalen daarmee de maatstaven waarmee het optreden van leiders wordt beoordeeld. Daarnaast leggen situaties en omstandigheden bepaalde eisen op. Van leiders die een reorganisatie moeten doorvoeren worden bijvoorbeeld andere kwaliteiten verwacht dan van leiders met een beheertaak.

Voor burgemeesters is dat niet anders. Ook zij moeten kunnen omgaan met de eisen die een gegeven situatie aan hen stelt: politieke verdeeldheid in de gemeenteraad, bezuinigingsopgaven, maatschappelijke weerstanden, enzovoorts. Ook dienen zij te beantwoorden aan de verwachtingen die hun directe omgeving (wethouders, raadsleden, inwoners) van hen heeft. De situaties waarin burgemeesters moeten opereren verschillen daarom van geval tot geval; en dat geldt ook voor de verwachtingspatronen waarmee zij te maken hebben (Aardema, Boogers & Korsten, 2012). Toch kunnen er wel algemene uitspraken worden gedaan over de wijze waarop de directe omgeving van burgemeesters over hen oordeelt.

7.2 Andere politieke ambtsdragers over de ambtsvervulling van burgemeesters

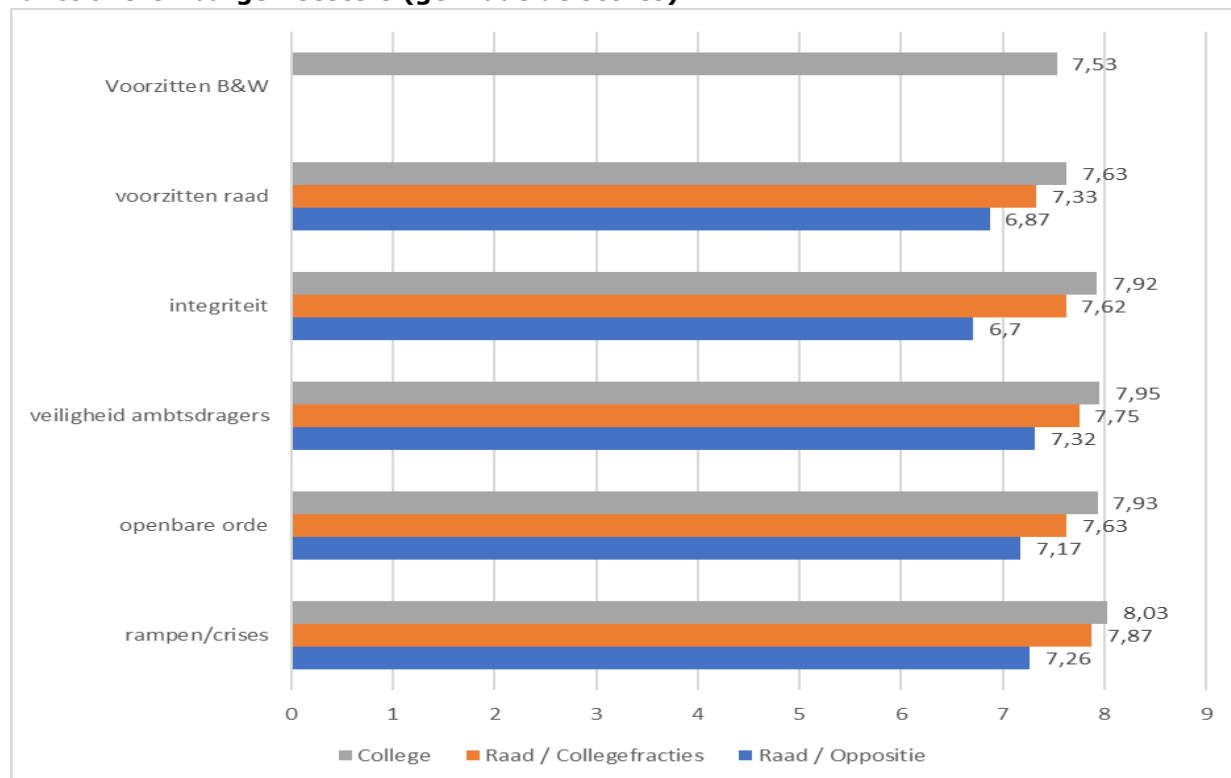
Voor een aantal specifieke taken van de burgemeester is in de BPA 2019 aan wethouders en raadsleden gevraagd naar hun tevredenheid over het functioneren van de burgemeester. Over de hele linie van deze taken zien we in figuur 9 dat zij ruimschoots tevreden zijn over het functioneren van 'hun' burgemeester, wethouders nog meer dan raadsleden. Het meest tevreden zijn raadsleden en wethouders over de taken op het terrein van openbare orde en veiligheid en op het gebied van rampen en crises. Over de rol van de burgemeester als voorzitter van raad en college is men wat minder positief.

7.2.1 *Staan burgemeesters boven de partijen?*

Opvallend genoeg oordelen raadsleden die behoren tot de collegefracties aanzienlijk positiever over hun burgemeester dan raadsleden van de oppositie. Dat geldt vooral voor het optreden van burgemeesters bij integriteitskwesties, maar is ook duidelijk zichtbaar bij andere aspecten van het functioneren van de burgemeester, inclusief diens rol van voorzitter van de gemeenteraad. Dat raadsleden van oppositiefracties kritischer zijn, relativeert het beeld van burgemeesters die als bruggenbouwers boven de partijen staan. Hoewel burgemeesters hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid hoog in het vaandel hebben staan (zie hoofdstuk 4), blijken raadsleden dat wat te nuanceren. Raadsleden lijken burgemeesters eerder te vereenzelvigen met de coalitie die het college ondersteunt.

In gesprekken met vertegenwoordigers van beroeps- en belangenvereniging wordt dat onderstreept. Burgemeesters zijn door verschillende ontwikkelingen (zie hoofdstuk 2) steeds meer een spil in het college van B&W geworden, niet alleen als boegbeeld van het gemeentelijke beleid, maar ook als teamleider en coach van wethouders. Zo bezien is het niet vreemd dat de burgemeester vooral als collegelid wordt gezien en daarmee ook als onderdeel van de coalitie. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 zien burgemeesters zelf ook dat de collegevoorzittersrol het hen soms moeilijk maakt om 'van en voor de hele gemeenteraad' te zijn. Zeker in gemeenten met gespannen politieke verhoudingen wordt een burgemeester nogal eens partijdigheid verweten.

Tabel 10. Tevredenheid van college- en raadsleden van college- en oppositiefracties over functioneren burgemeesters (gemiddelde scores)



7.2.2 Zijn gemeentekennmerken van belang?

In de BPA2019 is ook geanalyseerd of de tevredenheid van raadsleden en wethouders met het functioneren van burgemeesters samenhangt met kenmerken van de gemeente. Uit deze analyses blijkt dat de omvang van de gemeente, de mate van fragmentatie van raad en college én de vertegenwoordiging van lokale politieke groeperingen in de raad over het algemeen *niet* samenhangen met het oordeel van raads- en collegeleden over het functioneren van hun burgemeester. Daar is slechts één uitzondering op: collegeleden in grotere gemeenten blijken iets minder positief over de rol van de burgemeester als voorzitter van B&W dan collega-wethouders in kleinere gemeenten.

7.3 Burgerpeiling

Om een beeld te kunnen krijgen van de opvattingen van inwoners over het functioneren van burgemeesters, is in de periode juli-augustus een burgerpeiling gehouden onder het StemPunt-panel van Motivaction. Hiermee is een gelijksoortig onderzoek herhaald dat bureau Motivaction in 2016 heeft uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK (Van der Lelij et al., 2016). In totaal namen 1027 mensen aan het onderzoek deel. Door een weging toe te passen is deze groep

representatief voor de Nederlandse bevolking voor wat betreft leeftijd, opleiding, sexe en regio, alsmede voor combinaties tussen deze kenmerken.

7.3.1 *Burgemeesters zijn best gekende bestuurders*

Burgemeester zijn voor inwoners de best gekende gemeentebestuurders. Bijna twee derde (65%) van de bevolking zegt bekend te zijn met de naam van de burgemeester van hun eigen gemeente. Dit is aanzienlijk meer dan het percentage dat de naam zegt te kennen van één of meer wethouders (41%) of gemeenteraadsleden (37%). De bekendheid van de burgemeester is sinds de laatste meting in 2016 ongeveer gelijk gebleven, toen kende 69% de naam van de burgemeester. De naamsbekendheid van de burgemeester is groter in grote gemeenten (ruim 150.000 inwoners of meer). In deze gemeenten zegt 82% de naam van de burgemeester te kennen. De bekendheid is relatief laag in gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners (60%).

7.3.2 *Tevredenheid over burgemeesters*

Burgers zijn relatief positief over burgemeesters. Meer dan de helft (53%) is tevreden tot zeer tevreden met de manier waarop burgemeesters functioneren. Dat is iets meer dan in 2016, toen 45% hier tevreden tot zeer tevreden over was. De tevredenheid met het functioneren van burgemeesters in Nederland verschilt niet tussen inwoners van grote en kleine gemeenten. Wel blijken mensen met een theoretische opleiding (hbo, wo) gemiddeld genomen meer tevreden met het functioneren van burgemeesters. De bevolking ziet de burgemeester als iemand die eerlijk en betrouwbaar is, toegankelijk is voor inwoners, de tijd neemt om te luisteren en weet wat er speelt in de samenleving. Verder worden burgemeesters gezien als daadkrachtige bestuurders die opkomen voor alle bevolkingsgroepen, rekening houden met alle belangen en erop letten dat besluitvorming volgens de regels plaatsvindt. Nadere analyses laten zien dat het oordeel over burgemeesters vooral gebaseerd is op deze kenmerken. Meer algemeen blijkt de tevredenheid over burgemeesters samen te hangen met de mate waarin zij in de ogen van inwoners dienstbaar, betrouwbaar en deskundig zijn en opkomen voor het algemeen belang.¹⁴

7.3.3 *Burgemeesters spelen minder dan gewenst een verbindende rol*

In de burgerpeiling is niet alleen gevraagd naar de mate waarin bepaalde eigenschappen *van toepassing* zijn op burgemeesters, maar kon men ook aangegeven in welke mate men die eigenschappen voor burgemeesters *van belang* vindt. De vergelijking van de mate waarin een eigenschap van toepassing is en die eigenschap van belang wordt gevonden, maakt duidelijk of burgemeesters volgens de bevolking op dit punt over- of onderpresteren.¹⁵ Zij laten dan meer zien van een bepaalde eigenschap dan de bevolking belangrijk vindt, of juist minder. Uit deze vergelijking kan een duidelijk patroon worden afgeleid: volgens de bevolking zouden burgemeesters een té sterk inhoudelijk profiel hebben en spelen ze minder dan gewenst de verbindende rol van bestuurder die luistert naar inwoners en rekening houdt met alle belangen.

- Het verschil tussen het percentage dat vindt dat de burgemeester duidelijke standpunten heeft over wat er moet gebeuren in de gemeente en het percentage dat dit van belang vindt, bedraagt meer dan 15 procentpunt. Burgemeesters nemen dus veel meer duidelijke standpunten in dan dat burgers van belang vinden.
- Hiertegenover staan eigenschappen die burgemeesters volgens inwoners juist te weinig bezitten. Dat zijn vooral eigenschappen die omschreven zijn als 'ze zijn toegankelijk voor inwoners en nemen de tijd om te luisteren' en 'ze houden rekening met alle belangen en trekken geen partijen voor'. Op het gebied van de burgervader- burgermoederrol en de rol

¹⁴ Om na te gaan in welke mate oordelen over burgemeesters van invloed zijn over de tevredenheid met hun functioneren, is een regressieanalyse uitgevoerd.

¹⁵ De mate waarin verschillende eigenschappen van toepassing zijn, is gemeten op een vierpuntsschaal; de mate waarin diezelfde eigenschappen van belang zijn is gemeten op een vijfpuntsschaal. Voor de vergelijking van beiden is uitgegaan van de twee hoogste scores: bij de mate waarin eigenschappen van toepassing zijn 3 'meer wel dan niet van toepassing' en 4 'wel van toepassing'; bij de mate waarin een eigenschap van belang wordt gevonden 4 'belangrijk' en 5 'zeer belangrijk'.

van verbinder voldoen burgemeesters dus niet helemaal aan de verwachtingen van inwoners.

- Ook op het gebied van betrouwbaarheid en daadkracht beantwoorden burgemeesters niet aan de verwachtingen van de bevolking. Een deel van de mensen die deze eigenschappen van belang vindt, ziet ze niet terug in hun burgemeester. Het verschil daartussen bedraagt meer dan 10%.

Tabel 11. Eigenschappen burgemeester: % volgens welke deze van toepassing is, % dat deze belangrijk vindt, verschil in procentpunten.

Eigenschap burgemeesters	% van toepassing (A) ¹⁶	% belangrijk (B) ¹⁷	Vershil (A-B)
Focussen zich op het bestuur van de gemeente	82,5	76,7	+ 5,8
Weten wat er speelt in de gemeente	81,3	92,7	- 11,4
Letten erop dat besluiten voldoen aan de regels	81,3	87,8	- 6,5
Komen op voor de standpunten van de gemeenteraad	80,8	73,9	+ 6,9
Hebben duidelijke eigen standpunten over wat er moet gebeuren in de gemeente	79,3	61,6	+ 17,7
Ze zijn eerlijk en betrouwbaar	78,8	95,2	- 16,4
Komen op voor alle bevolkingsgroepen	77,4	87,9	- 10,5
Zijn goed zichtbaar in de media	76,5	71,6	+ 4,9
Zijn van onbesproken gedrag	74,5	86,8	- 12,3
Durven stelling te nemen over gevoelige onderwerpen	73,1	84,5	- 11,4
Ze zijn daadkrachtig	72,9	89,7	- 16,8
Ze houden rekening met alle belangen en trekken geen partijen voor	67,8	90,2	- 22,4
Ze zijn toegankelijk voor inwoners en nemen de tijd om te luisteren	59,4	89,1	- 29,7
Ze horen niet bij een politieke partij	41,1	52,9	- 11,8
Ze horen bij een partij die ik goed vind	36,0	21,1	+ 14,9

7.3.4 Verantwoordelijkheden van burgemeesters zijn redelijk bekend

Inwoners weten spontaan meestal niet goed te benoemen welke rollen burgemeesters vervullen, maar zij *herkennen* de meeste rollen wel als deze hen worden voorgelegd, met name de rol van ambassadeur, voorzitter van college en raad en burgervader/-moeder. Met de bevoegdheden van burgemeesters is de bevolking iets minder bekend.

- De helft (51%) van de bevolking kan spontaan geen enkele rol noemen die burgemeesters in Nederland vervullen, 49% kan dit wel. Als verschillende rollen met een korte toelichting worden voorgelegd, blijkt een meerderheid van de bevolking die wel te herkennen.
- Men ziet de burgemeester vooral als ambassadeur van de gemeente (76%), voorzitter van het college van B&W (74%) en van de gemeenteraad (68%), maar ook vaak als

¹⁶ Gemeten op vierpuntsschaal. Totaal percentage antwoorden 'meer wel dan niet van toepassing' en 'wel van toepassing'.

¹⁷ Gemeten op vijfpuntsschaal. Totaal percentage antwoorden 'belangrijk' en 'zeer belangrijk'.

burgervader/-moeder (70%), verbinder (70%), bewaker van de openbare orde (70%) en bewaker van de bestuurlijke kwaliteit (66%). Vergeleken met 2016 wordt de rol van voorzitter van de gemeenteraad wat minder vaak herkend en de rol van bewaker van de openbare orde juist wat meer.

- De verwachtingen over de invloed van de burgemeester lopen uiteen. Bijna een derde (30%) denkt dat de burgemeester het beleid van de gemeente bepaalt. Een kwart (25%) meent dat als de burgemeester wil dat er iets gebeurt, het ook gebeurt. Vier op de tien (39%) denkt dat hun invloed op de besluitvorming *beperkt* is en 9% denkt dat zij niets te zeggen hebben in de gemeente. Op basis van de antwoorden op deze vragen is een algemene invloedsscore (1-10) berekend die aangeeft hoeveel invloed mensen aan burgemeesters toekennen. De gemiddelde invloedsscore is 5,8 op een schaal van 1 tot 10. Op basis van deze invloedsscores blijkt ongeveer 68% van de bevolking aan burgemeester enige invloed tot zeer veel invloed toe te kennen.

Wat betreft de verschillende onderwerpen waarover de burgemeester beslist, blijkt een meerderheid van de Nederlanders wel enig idee te hebben, maar het niet altijd bij het juiste eind te hebben:

- Twee derde (66%) van de bevolking weet desgevraagd dat de burgemeester gaat over de openbare orde en veiligheid. Dat is meer dan bij eenzelfde peiling in 2016 (toen 59%). Ongeveer eenzelfde percentage (64%) weet dat de burgemeester het opperbevel voert in geval van een ramp of ernstige vrees daarvoor, 62% is ervan op de hoogte dat de burgemeester beslist over de inzet van politie en brandweer.
- In ongeveer dezelfde mate weet men desgevraagd dat de burgemeester bepaalt of er openbare evenementen mogen plaatsvinden (62%), wat fors meer is dan vier jaar geleden (toen 48%). Waarschijnlijk is de bevolking zich hier door het optreden van burgemeesters in de coronacrisis meer bewust van. Verder weet 58% dat de burgemeester bepaalt of er drugspanden gesloten worden. Ook dat is fors meer dan vier jaar geleden (43%), deze toen nog vrij nieuwe bevoegdheid van burgemeesters blijkt nu beter bekend.
- *Onterecht* denkt 32% dat de burgemeester bepaalt of er AZC's in de gemeente komen en 30% dat de burgemeester bepaalt hoe het geld over de verschillende beleidsterreinen verdeeld wordt. Van alle inwoners meent 13% dat de burgemeester besluit wie er wordt aangenomen en ontslagen binnen de gemeente.
- Van alle inwoners geeft 14% aan geen enkel idee te hebben waarover de burgemeester beslist. Dat percentage is het hoogst bij praktisch opgeleiden, vrouwen, en mensen onder de 30 jaar.

7.3.5 Burgemeesters hebben volgens burgers te veel verantwoordelijkheden

Als gevraagd wordt naar de *gewenste* verantwoordelijkheden van de burgemeester, valt het op dat men burgemeesters minder verantwoordelijkheden zou willen toedelen dan de verantwoordelijkheden die men verwacht dat burgemeesters hebben. Dat geldt vooral voor het goedkeuren van openbare evenementen en bijeenkomsten. Het is waarschijnlijk dat dit te maken heeft met opvattingen over de rol van burgemeesters bij het nemen en handhaven van maatregelen ter bestrijding van de coronacrisis, die ten tijde van het onderzoek speelde. Ook bij verantwoordelijkheden op het gebied van rampen en politie en brandweer blijken meer mensen te verwachten dat de burgemeester deze heeft dan het aantal mensen dat deze verantwoordelijkheden ook graag in handen van de burgemeester legt. Ook dat gegeven zou beïnvloed kunnen zijn door de corona-omstandigheden waaronder de peiling plaatsvond.

Tabel 12. Verwachte en gewenste verantwoordelijkheden van burgemeesters, in procenten (N=1027)

Verantwoordelijkheden	Verwacht (A)	Gewenst (B)	Verschiil (A-B)
Handhaven openbare orde en veiligheid	66	59	+7
Opperbevel voeren bij rampen	64	53	+11
Inzetten politie en brandweer	62	48	+14
Bepalen of openbare evenementen mogen plaatsvinden	62	42	+20
Bepalen of drugspanden gesloten mogen worden	58	47	+11
Bepalen of AZC's in de gemeente komen	32	24	+8
Bepalen hoe de gemeente geld uitgeeft	30	29	+1
Bepalen wie wordt aangenomen en ontslagen	13	10	+3

Bijna twee derde (63%) van de inwoners vindt dat de burgemeester geen duidelijk politiek profiel dient te hebben en boven de partijen moet staan. Ongeveer een kwart (24%) heeft hierover geen uitgesproken oordeel, 13% wenst juist wel een burgemeester met een duidelijk politiek profiel.

7.3.6 Lichte voorkeur voor gekozen burgemeester

Inwoners blijken een lichte voorkeur te hebben voor een direct gekozen burgemeester. Ruim 57% oordeelt positief tot zeer positief hierover, ongeveer eenzelfde percentage als in 2016 (toen 54%). Deze aanstellingswijze wordt het meest democratisch en eerlijk gevonden. Mensen met een praktische opleiding, jongeren en mensen die ontevreden zijn over het functioneren van burgemeesters zijn het meest positief over een direct gekozen burgemeester. Als de huidige aanstellingswijze wordt toegelicht, blijkt deze wat minder te worden gesteund, 49% is hier positief over. Dit percentage is wat hoger dan vier jaar geleden, toen 41% hier positief over oordeelde. De huidige aanstellingswijze wordt vergeleken met andere aanstellingswijzen het meest zorgvuldig gevonden, al is het verschil met de direct gekozen burgemeester op dit punt niet erg groot. Mensen die tevreden zijn over het functioneren van burgemeesters zijn positiever over het behoud van de huidige aanstellingswijze.

Een door de gemeenteraad gekozen burgemeester is net iets minder populair dan de huidige aanstellingswijze, 48% oordeelt hier positief over. De steun hiervoor is hoger dan in 2016, toen 36% hier positief over oordeelde. Deze aanstellingswijze wordt vooral eerlijk en democratisch gevonden, maar in mindere mate dan de direct gekozen burgemeester. Ook hier ondersteunen mensen die tevreden zijn over burgemeesters iets vaker de door de raad gekozen burgemeester dan ontevredenen. Opvallend is dat de mate waarin men het belangrijk vindt dat de burgemeester onafhankelijk is en boven de partijen staat, helemaal niet van belang is voor iemands voorkeur voor een aanstellingswijze. Wat verder opvalt is dat de toegekende invloed van burgemeesters geen invloed heeft op de voorkeur voor een gekozen burgemeester maar wél op de steun voor de huidige aanstellingswijze. Mensen die vinden dat de burgemeester veel invloed heeft op de gemeentelijke besluitvorming zijn dus juist eerder geneigd de huidige aanstellingswijze te ondersteunen.

Tabel 13. Oordeel over huidige aanstellingswijze, door de raad benoemde burgemeester of een door inwoners gekozen burgemeester: percentages (zeer) positief, zorgvuldig, betrouwbaar, eerlijk, democratisch

<i>Oordeel</i>	<i>Huidige Aanstellingswijze</i>	<i>Raad benoemt burgemeester</i>	<i>Inwoners kiezen burgemeester</i>
% (zeer) positief	49,1	48,4	57,1
% dit is zorgvuldig	52,1	46,7	51,6
% dit is betrouwbaar	49,6	49,2	54,3
% dit is eerlijk	47,8	56,5	64,3
% dit is democratisch	43,5	53,9	76,2

Als de mate van instemming met de verschillende aanstellingswijzen voor iedereen wordt vergeleken, blijkt ruim 38% van de inwoners geen duidelijke voorkeur te hebben. Deze groep oordeelt even positief of negatief over de verschillende aanstellingswijzen of heeft hier geen mening over. De rest heeft wel een min of meer uitgesproken voorkeur. Bijna een vijfde (19,3%) kiest overwegend voor een door de bevolking gekozen burgemeester, terwijl 12% de huidige aanstellingswijze prefereert. De door de gemeenteraad gekozen burgemeester wordt door de minste mensen ondersteund: bijna 7% heeft een overwegende voorkeur hiervoor.

Tabel 14. Voorkeur voor aanstellingswijzen, in procenten (N=1027)

Aanstellingswijze	Voorkeur in %
Direct gekozen	19,3
Door de gemeenteraad gekozen	6,6
Huidige aanstellingswijze	12,2
Direct gekozen óf door de gemeenteraad gekozen	8,9
Direct gekozen óf huidige aanstellingswijze	6,5
Door de raad gekozen óf huidige aanstellingswijze	8,1
Geen voorkeur	38,4
TOTAAL (N=856)	100,0

De overige groep kan in even sterke mate instemmen met twee aanstellingswijzen. Ongeveer 9% kan zich vinden in een direct gekozen burgemeester of een burgemeester die door de gemeenteraad wordt benoemd, 8% heeft een voorkeur voor de huidige aanstellingswijze of een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Tot slot heeft 7% een voorkeur voor de huidige aanstellingswijze óf een direct gekozen burgemeester.

7.4 Tot slot

Als we de oordelen over het functioneren van burgemeesters beschouwen, zien we dat de tevredenheid hierover betrekkelijk groot is. Raadsleden, wethouders én inwoners zijn overwegend tevreden met de manier waarop burgemeesters hun taken vervullen. Wethouders oordelen wat positiever over burgemeesters dan raadsleden, maar wat nog meer opvalt is dat raadsleden van de oppositie meestal kritischer zijn over de taakvervulling van burgemeesters dan leden van de coalitiefracties. Dit nuanceert dus het beeld van de burgemeester die boven de partijen staat.

Inwoners nuanceren dat beeld ook: ze vinden dat burgemeesters minder dan gewenst een verbindende rol spelen in de samenleving. Inwoners zijn van oordeel dat burgemeesters meer dan nodig een inhoudelijke rol spelen met duidelijke eigen standpunten over het bestuur van de gemeente. Het oordeel over het bevoegdhedenpakket van burgemeesters speelt hierbij een rol: inwoners vinden dat burgemeesters te veel bevoegdheden hebben, vooral op het gebied van openbare orde en veiligheid. Als het gaat over de gewenste aanstellingswijze van de burgemeesters, valt het op dat veel inwoners geen uitgesproken voorkeur hebben. Mensen die wel een voorkeur uitspreken, zijn in meerderheid voor een rechtstreeks gekozen burgemeester.

Mensen met een praktische opleiding en mensen die ontevreden zijn over het functioneren van burgemeesters, zijn eerder voorstander van een gekozen burgemeester. De gekozen burgemeester wordt door inwoners het meest democratisch gevonden. De door de gemeenteraad gekozen burgemeester is het minst populair, de bestaande aanstellingswijze kan op meer steun rekenen, vooral omdat deze het meest zorgvuldig wordt gevonden.

Literatuur

A&O fonds Gemeenten (2020). *Personeelsmonitor 2019*. Den Haag: A&O Fonds.

Aardema, H., M. Boogers & A. Korsten (2012). 'Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau', in: *Bestuurswetenschappen* 66(2) pg. 13-33

Albeda, H. (2010). De burgemeester als hoeder van de democratie.
<http://www.participatiewijzer.nl/Onderzoek-literatuur/Lokaal/De-burgemeester-als-hoeder-van-de-democratie>

Allers, M. (2019). Red de gemeente nu het nog kan, *Friesch Dagblad*, 3 januari.

Ambrosius, R. (2017). *Het gedwongen vertrek van burgemeesters* (Masterscriptie). Tilburg: Tilburg University.

Ambrosius, R. & N. Karsten (2018). Burgemeester aan de schandpaal. Een media-analyse naar de factoren die leiden tot het gedwongen vertrek van burgemeesters, *Bestuurskunde*, (27) 1.

Bakker, P. & Q. Kik (2018). *Op het tweede gezicht... Regionale en lokale media en journalistiek 2000-2017* (in opdracht van het Ministerie van OCW).

Barber, B. (2013). *If mayors ruled the world. Why cities can and should govern globally and how they already do*. New Haven: Yale University Press.

Bastiaans, I. W. J. & N. Karsten (2019). Eerder verbindend dan visionair: Een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 19-34.

Beal, V. & G. Pinson (2014). When mayors go global: International strategies, urban governance and leadership, *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 302-317.

Bekkers, V., E. Devroe, A. van der Sluis, R.S. Prins, L. Cachet, M. Akerboom, W. Nuij & J. Waltheer (2017). *Politiebestel in balans?* Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/ Leiden: Universiteit Leiden.

Bennekom, R. van & A. Haverhoek (2015). Beroepsgroep onder de loep: De lichting van 2015. *Burgemeestersblad*, 79, 18-19.

Bennekom, R. van & A. Haverhoek (2017). Beroepsgroep onder de loep: De lichting van 2017. *Burgemeestersblad*, 87, 22-23.

Berenschot (2004). *Evaluatie van de wet Dualisering gemeentebestuur*, eindrapport. Utrecht: Berenschot.

Berg, J. van den (2018). Collegevorming: 'verplichte figuren' en 'vrije Kür. J. Smithuis, H. van Wersch en J. van den Berg, *Van campagne tot compromis: Collegevorming in Nederlandse gemeenten 2010-2018*. Amsterdam: Boom. 167-196.

Berg, J. van den (2018). Terug in de lokale democratie,
https://www.parlement.com/id/vkl2inhbzmod/terug_in_de_lokale_democratie, 19 januari.

Bever, E. van, H. Reynaert & K. Steyvers (red) (2011). *The road to Europe: Main street or backward alley for local governments in Europe?* Brugge: Vandenbroele.

Bijl, J. (2017). Gefeliciteerd, uw gemeenteraad heeft ruzie. *Trouw*, 2 december.

Binnenlands Bestuur (2020). Pastorale rol burgemeesters bij rouw in coronatijd, 28 augustus.

Blanksma, E. et al. (2018). Een burgemeester is er ook voor keiharde misdaadbestrijding. *NRC Handelsblad*, 10 april.

Blok, L. de & W. van der Brug (2016). Beleidsevaluaties en politiek vertrouwen: Wie houden burgers verantwoordelijk? H. van der Kolk & T. van der Meer (red.) *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. 70-76.

BMC (2019). *Handreiking bevordering bestuurlijke kwaliteit voor burgemeesters*. In opdracht van BZK. Amersfoort: BMC.

Boer, M.M. de (2011). *Burgemeester zijn. Moreel leiderschap in het openbaar bestuur*. Den Haag: Sdu.

Bondarouk, E. (2019). *The practice of making EU policies work: implementation performance, local governments, and air quality* [diss.] Nijmegen: Radboud University Nijmegen.

Bongaardt, T. van den (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018*. Den Haag: Prodemos.

Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof & N. Karsten (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Den Haag: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Boogers, M. (2014). Pulling the strings: An analysis of informal local power structures in three Dutch cities. *Local Government Studies*, 40(3), 339-355.

Boogers, M. (2017). Democratische sturing, controle en verantwoording van de regio. *Bestuurswetenschappen*, 71 (3), 3-4.

Boogers, M. & R. Reussing (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie: Samenvattend onderzoek naar gevolgen voor rollen en posities van lokale bestuurders en naar gevolgen voor bestuurskracht en democratie* (in opdracht van de vaste Kamercommissie voor BiZa). Enschede: UT.

Boogers, M. (2020). 'Energie en democratie: democratische invloed op regionale energiestrategieën en andere complexe besluitvormingsprocessen'. In: *Beleid en Maatschappij* 47 (2), 210-215.

Boogers, M. & G. Voerman (2020). *De lokale partij: profiel, organisatie en vertegenwoordiging*. Enschede: Universiteit Twente.

Boogers, M.J.G.J.A., P.J. Klok, S.A.H. Denters & M.P.T. Sanders (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Enschede: UT.

Boogers, M., B. Brink, S.A.H. Denters, J.W.M. Engels, P.J. Klok, S.A.J. Munneke & F. de Vries (2014). *Een onderzoek naar de taak, plaats en bevoegdheden van burgemeesters in Duitsland, Engeland, België en Denemarken* (in opdracht van BZK). Groningen/Enschede: RuG/UT.

Boonstra, W. (2019). Liever wethouder openbare orde en veiligheid? Maatregelen zijn steeds vaker politiek. *Binnenlands Bestuur*, nr 19, 11 oktober.

Boonstra, B. & L. Boelens (2011). Self-organisation in urban development: Towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), 99-122.

Boutellier, H., R. van Steden, Y. Eski & M. Boelens (2020). Een einde aan ondermijning: Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3-16.

Bovens, M. (2005). Public accountability. E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollit (red.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. 182-208.

Broek, H. van den (2019). *Toekomst burgemeester*. Advies opgesteld op verzoek van de afdeling Inrichting Openbaar Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Broeksteeg, J.L.W., P.P.T. Bovend'Eert & W. Doeleman (2019). *Onderzoek integriteitsprocedures wethouders*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Bröring, H.E. & B.F. Keulen (2017). *Bestraffende sancties in het strafrecht en in het bestuursrecht*. Zutphen: Paris.

Brouwer, J.G., & A.J. Wieringa (2014). Toepassing van openbare-ordebevoegdheden in het systeem van het openbare-orderecht. In: Muller, E.R., J de Vries (red) (2014), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Wolters Kluwer.

Bureau Regioburgemeesters (2019). *Reactie advies Raad van State ondermijning: Brief aan Tweede Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid*, 4 juli.

Burgemeester (2019). Rechtspositie burgemeesters gemoderniseerd. *Burgemeester*, 24(93), 10-11.

Burgemeesters.nl (2018a). Brief aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. <https://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/20181102%20gezamenlijke%20brief%20Eerste%20Kamer%20deconstitutionalisering.pdf>, 2 november.

Burgemeesters.nl (2018b). Brief aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. <https://www.burgemeesters.nl/sites/www.burgemeesters.nl/files/File/brief%2031%20burgemeesters.pdf>, 2 november.

Burie, J. (1982). *Het machtsspel van mensen: over organisaties en hoe die met elkaar omgaan*. Deventer: Van Loghum-Slaterus.

Camps, Th. & M. van 't Veld (2011). *En dan ben je burgemeester. Bestuurlijke ervaringen en bestuurlijke lessen*. Berenschot.

Castenmiller, P., M. van Dam & K. Peters (2013). *Geven de raad alle inlichtingen* Den Haag: Stichting Decentraalbesteding.nl.

CBS (2020). *Monitor brede welvaart & Sustainable Development Goals*. Den Haag: CBS.

- Çelik, S, & N. Hopman (2018). Leiderschapsdilemma's van burgemeesters in tijden van verandering. *Bestuurswetenschappen* (72) 3.
- Cloe, D. de, C. Fijnaut & P. Tops (2015). *Een onveilige werkomgeving en intimiderende werkomgeving? Rapport van de onderzoekscommissie Laarbeek*. Den Bosch.
- Cohen, J. & M. Holla (2018). 'Gemeenteraden en de burgemeester', in: H. Vollaard, G. van den Boogaard, J. van den Berg, J. Cohen (red.), *De gemeenteraad: ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*. Den Haag: Boom, pg. 225-240.
- Commissie-Van de Donk (2016). *Op weg naar meervoudige democratie. Oproep van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*. Den Haag: VNG/NGB.
- Denters, B. (2010). *Collegevorming in Overijssel*. Enschede: KISS.
- Denters, B., P.J. Klok & A. Kranenburg (2017). *Greep op het ongrijpbare! Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur*. Enschede: Universiteit Twente.
- Denters, S.A.H., K. Steyvers, P-J. Klok & D. Cermak (2018). Political Leadership in Issue Networks: How Mayors Rule Their World? In H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, & H. Reynaert (Eds.). *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor* Springer. pp. 273-296. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_9
- Derksen, W. (2014). De historie van de burgemeester. E.R. Muller en J. de Vries (red.) *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer. Pg. 21-42.
- Derksen, W. & L. Schaap (2010). *Lokaal bestuur* (zesde druk). Dordrecht: Convoy Uitgevers.
- Echteld, P. van, e.a. (2019). *Eindevaluatie van de participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Eerste Kamer (2018). *motie van het lid Rombouts c.s. , EK 2018/2019, 34716, I* https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20181113/motie_rombouts_cda_c_s_over_de/document3/f=/vktneduu1txi.pdf
- Eijssen, A., N. Jansen, I. Lemmens, M. Peeters, S. Wildschut (2020). *Patronen profielkenmerken burgemeesters: studenten Tilburg University in opdracht van Necker van Naem*. Tilburg: Tilburg University.
- Elzinga, D.J. (2014). 'De burgemeester als 'pouvoir neutre''. In: (D.J. Elzinga, red.) *Burgemeester: Positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Wolters Kluwer, p. 361-371.
- Elzinga, D.J. (2015). Gedragcodes kunnen wet en Grondwet uithollen. In een politieke omgeving zijn aanvullende gedragcodes riskant, *de Gemeentestem*, 130, 688-691
- Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Delft.
- Est, R. van, E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederren, I. van Keulen, I. Korthagen & H. Voncken (2018). *Waardevol digitaliseren: Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het 'technologiespel'*. Den Haag: Rathenau Instituut.

Friele, R.D., M.R. Bruning, I.L.W. Bastiaanssen, R. de Boer, A.J.E.H. Bucx, J.F. de Groot, T. Pehlivan, L. Rutjes, F. Sondejker, T.A. van Yperen & R. Hageraats (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet*. Den Haag: ZonMw.

Graaf, Th. C. de (2019). *Boegbeeld en aambeeld, over de rol van de burgemeester in de lokale democratie*. <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice/boegbeeld-en-aambeeld/>

Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.

Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts, Z. van der Wal & K. Steenberg (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur. Raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit (Integrity of local government)*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Hlepas, N., Th. Chantzaras & P. Getimis (2017). Leadership styles of European mayors: How much have they changed over the past 12 years? Heinelt, H. et al. (eds.) (2017). *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Palgrave MacMillan (o.b.v. POLLEADER II Survey 2015/2016), 209-242.

Holla, M. (2017). *De impact van gemeentelijke internationalisering op de positie van de burgemeester* (BSc thesis, Universiteit Leiden).

House, R.J. & R.N. Aditya (1997). 'The social scientific study of leadership: Quo vadis?', in: *Journal of Management*, 1997, Vol. 23, No. 3, p. 409-473.

Huberts, L. (2019). *Moraal en macht. Integriteit en kwaliteit van besturen in theorie en praktijk* (afscheidsrede VU Amsterdam).

I&O research (2018a). Hoe beoordelen ambtenaren de digitalisering bij de overheid? (in opdracht van Binnenlands Bestuur). Enschede: I&O Research.

I&O Research (2018b). *Factsheet Agressie en Geweld Politieke Ambtsdragers – Burgemeesters*. Enschede: I&O Research.

I&O Research (2020a). *Monitor Integriteit en Veiligheid*. Enschede: I&O Research.

I&O Research (2020b). *Bedreigingen en intimidaties van burgemeesters in relatie tot de bestuurlijke aanpak*. Enschede: I&O Research.

Instituut voor Fysieke Veiligheid (2020a). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Tweede tussenrapportage: Tweeënhalf maand na de uitbraak*. Arnhem: IFV.

Instituut voor Fysieke Veiligheid (2020b). *Experts aan het woord: Effecten van de coronacrisis*. Arnhem: IFV.

Instituut voor Fysieke Veiligheid (2020c). *De impact van de coronacrisis op gemeenten. Derde tussenrapportage: Zeven maanden na de uitbraak*. Arnhem: IFV.

Jakobs, K. (2016). Kennis van en interesse in lokaal bestuur. H. van der Kolk en T. van der Meer (red.) *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: MinBZK. 24-29.

Jansen, G., B. Denters & S. van Zuydam (2020). *Basismonitor Politieke Ambtsdragers 2019: Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*. Enschede: Universiteit Twente.

- Jong, W. (2019). *Crisis leadership by mayors: an empirical multimethod study*. Den Haag: NGB.
- Jong, W. (2016). Crisisbeheersing. In: Muller, E.R., J de Vries (red) (2016), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Jong, W., M.L.A. Dückers & P. van der Velden (2016). Crisis Leadership by Mayors: A Qualitative Content Analysis of Newspapers and Social Media on the MH17 Disaster. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 24(4), 286-295.
- Jong, M.A.D.W. de, W. van der Woude, W.S. Zorg, J.L.W. Broeksteeg, R. Nehmelman, I.U. Tappeiner & H.R.B.M. Kummeling (2016). *Orde in de openbare orde*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Karsten, N. (2019). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat. *Nederlands Juristenblad*, 94(14), 926-932.
- Karsten, N. & Th. Jansen (2013). Veranderend lokaal gezag: De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Bestuurswetenschappen*, 40(4), 378-400.
- Karsten, N. & S. van Zuydam (2019). Hoeder van de raad of functie zonder inhoud? Een beschouwing op het vicevoorzitterschap van de gemeenteraad. *Bestuurswetenschappen*, 73 (3), 9-30.
- Karsten, N., L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G-J. Leenknecht (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: DEMOS.
- Karsten, N. & M. Boogers (2014). 'Parlementair burgemeesterschap', in: Muller, E.R., J de Vries (red), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Wolters Kluwer, 133-144.
- Keulen, M. van (2018). Over Europese grenzen in het Nederlands bestuur. *Bestuurswetenschappen*, 72(2), 72-78.
- Kolthoff, E. (2018). *Ondermijning, burgers en burgemeesters* (symposium en lectorale rede). Breda: Avans Hogeschool.
- Korsten, A. & M. Schoenmaker (2008). *Sterke colleges. De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*. Den Haag: Overheidsmanagement.
- Korsten, A. & H. Aardema (2006). *De vallende burgemeester*. OpenUniversiteit Nederland/BMC.
- Korsten, A. (2010). Gedwongen vertrek van burgemeesters. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 10-30.
- Korsten, A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans & A. Resoort (2012). *Onder burgemeesters: fitnesses van het burgemeesterschap*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Kos, S., M. Maussen & J. Doomernik (2015). Policies of Exclusion and Practices of Inclusion: How Municipal Governments Negotiate Asylum Policies in the Netherlands. *Territory, Politics, Governance*, 4:3, 354-374.
- Koster, J. de (2018). *Burgerparticipatie is hot*, [https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-\(4\)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/coalitieakkoorden-(4)-burgerparticipatie-is-hot.9593536.lynkx)

- Kromhout, M., N. Kornalijslijper & M. de Klerk (2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*. Den Haag: SCP.
- Kübler, D. & J. Piliutyte (2007). Intergovernmental relations and international urban strategies: Constraints and opportunities in multilevel politics. *Environment and Planning C: government and policy*. 25(3), 357-373
- Kuijken, W., P.J. Gortzak, P. 't Hart, F.L. Leeuw, W. Sorgdrager, S. van Thiel & P.J.M. van Uhm (2017). *Evaluatie Politiewet 2012: Doorontwikkelen en verbeteren*. Commissie Evaluatie Politiewet 2012.
- Lelij, B. van der, C. Keuchenius & M. de Graaf (2016). *Het ambt van burgemeester: onderzoek naar de publieke opinie over de rol en positie van burgemeesters*. Amsterdam: Motivaction.
- Martins, L. & J.M. Rodríguez Álvarez (2007). Towards glocal leadership: taking up the challenge of new local governance in Europe? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, 391-409.
- Meer, T. van der (2016). Legitimiteit en politieke steun. H. van der Kolk en T. van der Meer (red) *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2016). *Handreiking burgemeesters: Benoeming, herbenoeming, klankbordgesprekken en afscheid*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2017). *Circulaire benoeming, klankbordgesprekken en herbenoeming burgemeester*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Minister van Binnenlandse Zaken (2018). *Brief aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal*. Kamerstukken I 2018/2019, 34 716, K, 16 november.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2019) *Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Kamerstukken II 2018/19, 28 479, nr. 79, 4 april.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2019). Kamerbrief juni 2019.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2019). Kamerbrief oktober 2019.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2019). Kamerbrief weerbaarheid openbaar bestuur. No. 2019-0000443568, 18 oktober.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2020). Antwoorden op vragen schriftelijk overleg over democratie, kiesrecht en desinformatie. No. 2020-0000339363, 15 juni.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2020). Evaluatie professionaliseringsfonds burgemeesters 2015-2020, 28 april.
- Mooij, A., A. Meinen, I. van Diepen & D. de Wit (2013). *De magie van het ambt. Beelden van burgemeesters*. De Beuk.
- Motivaction (2016). *Het ambt van burgemeester. Onderzoek naar de publieke opinie over de rol en positie van burgemeesters*. In opdracht van het ministerie van BZK.

Muller, E.R. (2014). Burgemeester en veiligheid. In: Muller, E.R., J de Vries (red) (2014), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Wolters Kluwer.

Nationale Ombudsman (2009). *'We gooien het de inspraak in': Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie*. Den Haag: Nationale Ombudsman.

Nationale Ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman (2020). *Regel regie! Jaarverslag 2019*. Den Haag: Nationale Ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman.

Necker van Naem (2020). *Gezocht: burgemeester anno 2020: analyse van profielschetsen en sollicitatieprocedures 2018-2020*. Utrecht: Necker van Naem.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2017). *Raad & regionale samenwerking 2017. Landelijk Raadsledenonderzoek over grip en controle op regionale samenwerking, gemeenschappelijke taken en herindeling*. Den Haag.

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2018). *Vrouwen in het lokaal bestuur*. Den Haag.

NGB (2020). *Inventarisatie afscheid burgemeesters. Korte analyse en aanbevelingen in het kader van een onderwerp dat voor iedere bestuurder een keer aanbreekt*. Den Haag: NGB.

Orr, K. (2004). 'If mayors are the answer, then what was the question?', in: *Local Government Studies*, 2004, Vol. 30, No. 3, p. 331-344.

Osborn, R.N., J.G. Hunt & L.R. Jauch (2002). 'Toward a contextual theory of leadership', in: *The Leadership Quarterly*, Vol. 13, No. 4, p. 797-837.

Ostaijen, J. van (2021). *Inventarisatie veiligheidsportefeuilles wethouders: onderzoek voor de wethoudersvereniging*. Tilburg: Tilburg University.

Ostaijen, J. van, N. Karsten & P. Tops (2017). De aanstellingswijze gewogen: een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende aanstellingswijzen van de burgemeester, in: *Bestuurswetenschappen* 71 (4), 5-24.

OverheidinNederland (2019). *Overzicht decentrale politieke ambtsdragers in Nederland*. Horst: OverheidinNederland.

Peters, K. (2014). 'Het college van B&W, de burgemeester en zijn team', in: Muller, E.R., J de Vries (red), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Wolters Kluwer, 119-131.

Peters, K., G. Boogaard, B. van den Berg & L. van Kalken (2020). *Tweede rapportage van de Evaluatiecommissie tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming*. Den Haag.

Peters, K. & P. Castenmiller (2019). *Om de controle door de raad: een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Peters, K., P. Castenmiller, M. Boogers & M. van Dam (2020). *Beginnelsen versus praktijken: toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Den Haag: Stichting Decentraal Bestuur.

Prins, R. (2014). *Safety First: How Local Processes of Securitization have Affected the Position and Role of Dutch Mayors*. Den Haag: Boom.

Prins, R. (2019). Bedreigde burgemeesters: Over de doorwerking van dreiging. *Platform O*, <https://platformoverheid.nl/artikel/bedreigde-burgemeesters/>

Prins, R. & L. Cachet (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester, *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 43-58.

Raad van State (2019). *Voorlichting: De rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning*. Den Haag: Raad van State.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2015). *Wisselwerking. Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de bovengemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2016a). *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2016b). *Niet alleen een ambt, ook een ambacht. De kwaliteiten van raadsleden, burgemeesters en wethouders*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2016c). *Begin bij het begin: advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2016d). *Signalement politieke versnippering*. Den Haag: Rob.

Raad voor het openbaar bestuur (2020). *Goede ondersteuning, sterke democratie: over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers*. Den Haag: Rob.

Razenberg, I., S. de Winter-Koçak, I. Taouanza, L. van Hal & J. Chrifi (2018). *Divers werken en selecteren in de praktijk: Handvatten ter versterking van culturele en etnische diversiteit aan de hand van voorbeelden in gemeenten*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Ridder, J. den & P. Dekker (2016). Politieke participatie, T. van der Meer & H. van der Kolk (red.) *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK. 30-39.

Roest, S., M. Boogers & W.J. Velderman (2020). Effecten van de coronacrisis op de rol en positie van wethouders, in: *Coronapapers* september 2020 (www.coronapapers.nl).

Regioburgemeesters.nl (2014). 'Manifest van burgemeesters voor eigen wietteelt', <https://www.regioburgemeesters.nl/actueel/?id=236>

Regioburgemeesters.nl (2017). 'Aanpak ondermijning is ook zaak burgemeester', <https://www.regioburgemeesters.nl/oldnews/?id=55>

Resodihardjo, S., M. Meijer & B.J. Carroll (2018). Het monstertruckdrama in Haaksbergen en het vertrek van burgemeester Gerritsen. *Tijdschrift voor Veiligheid*. 17(3) 3-18.

Resoort, A. (2015). *De positie van burgemeesters bij calamiteiten* (proefschrift). Oisterwijk: Wolf Legal publishers.

- Ridder, J. den & P. Dekker (2016). Politieke participatie. H. van der Kolk & T. van der Meer (red.) *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*. Den Haag: Ministerie van BZK, 30-39.
- Ridder, J. den, E. Josten, J. Boelhouwer & C. van Campen (2020). *Sociale Staat van Nederland 2020*. Den Haag: SCP.
- Rogier, L.J.J. (2010). Nieuwe bevoegdheden van de burgemeester: Sancties, bevelen en andere maatregelen. *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*. 45(10), 309-314.
- Roorda, B. (2016). *Het recht om te demonstreren: Een vergelijkende studie naar de betogingsvrijheid in Nederland, Duitsland en Engeland vanuit internationaalrechtelijk perspectief* (diss.). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Sackers, H.J.B. (2010). De burgemeester als veiligheidsbaas. *Justitiële Verkenningen*, vol. 38 (3), pp. 86-98.
- Salet, R. & H. Sackers (2019). *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*. Den Haag: Politie & Wetenschap/ Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Schaap, L., W. Blijleven, F. Hendriks, D. Jacobs, N. Karsten, J. van Ostaaijen & C. Wagenaar (red.) (2018). *Ambitie & Ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*. Tilburg: Tilburg Center for Regional Law and Governance.
- Schneiders, B. (20 maart 2018). Haal de burgemeester uit de vuurlinie. *NRC Handelsblad*.
- Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker (2014). *Burgermacht op eigen kracht?* Den Haag: SCP.
- Wennekers, A., J. Boelhouwer, C. van Campen & J. Kullberg (2019). *De sociale staat van Nederland 2019*. Den Haag: SCP.
- Slot, H. (2018). *Damocles moet steeds beter opletten!* www.vindhandhaving.nl.
- Smithuis, J. (2018). De opmars van GroenLinks en de lokale partij: Formeren in 335 gemeenten. J. Smithuis, H. van Wersch en J. van den Berg, *Van campagne tot compromis: Collegevorming in Nederlandse gemeenten 2010-2018*. Amsterdam: Boom, 11-30.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel (2019). *Lage drempels, hoge dijken: democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.
- Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020). *Nederland heeft één overheid nodig*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Taylor, C.C.W. (2005). *Socrates*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Terpstra, J.B., P. Foekens & B.A.M. van Stokkom (2015). *Burgemeesters over hun nationale politie*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Terpstra, J.B., I. van Duijneveldt, T. Eikenaar, T. Havinga & B. van Stokkom (2016). *Basisteam in de Nationale Politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap/ Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Thomassen, J. (1991). Politieke representatie. J. Thomassen (red.) *Hedendaagse democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom HD Tjeenk Willink, 165-186.

Tops, P. & J. Tromp (2017). *De achterkant van Nederland*. Amsterdam: Balans.

Tops, P., P. van Os & E. van der Torre (2017). *Sleuren en sturen in de ontwikkeling van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*.

<https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2016/20161208-essay-pieter-tops.pdf>

Verhelst, T. (2019). Vlaamse steden en gemeenten in de EU: van onverschillig naar proactief? Een stand van zaken anno 2019. In *Verreijkers voor lokale besturen. Een lange (re) termijnvisie?!* Brugge: Vanden Broele. 75-103.

VNG-International (2009). *Mondiaal op eigen schaal: Gemeentelijk internationaal beleid anno 2009*. Den Haag: VNG.

VNG-Denktank (2016). *Maatwerkdemocratie: Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Den Haag: VNG.

VNG (2019a). *Raadsleden in de informatiesamenleving. Resultaat onderzoek informatiepositie raadsleden*. Den Haag: VNG Realisatie.

VNG (2019b). *Verdeling van beleidsportefeuilles 2019 (na herindeling)*. Den Haag: VNG

Vollaard, H. (2017). Schaalvergroting en de kracht van het kiesrecht De zeggenschap van kiezers in heringedeelde gemeenten en een uitbreidende EU. In: R.B. Andeweg & M. Leyenaar (red.). *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht* Amsterdam: Amsterdam University Press, 259-280.

Vries, F. de (2015). Burgemeesters en integriteit, *de Gemeentestem* 2015/132, p. 698-702

Wavereen, B., van M. van de Grift & G. Homburg (2019). *Tussentijdse evaluatie Wet aanpak woonoverlast*. Amsterdam: Regioplan.

Wethoudersvereniging (2018). Wethoudersfeiten.

<https://www.wethoudersvereniging.nl/actueel/nieuws/wethoudersfeiten>

Wethoudersvereniging (2020). Wethouders stoppen steeds vaker vanwege gemeentefinanciën. <https://www.wethoudersvereniging.nl/actueel/nieuws/persbericht-wethouders-stoppen-steeds-vaker-vanwege-gemeentefinancien>

Wierenga, A.J. & J.G. Brouwer (2020). Coronacrisis en het recht.

<https://www.openbareorde.nl/category/tijdschrift/>

Winter, H.B., S.A.J. Munneke, J.B. Geertsema, E. Krol, J. de Ridder, N. Struiksmā & C. Veen (2017a). *Evaluatie van de Wet revitalisering generiek toezicht*. Groningen: Pro Facto.

Winter, H.B., N. Woestenburg, N. Struiksmā, C. Akerboom, C. Boxum & J.M. Smits (2017b). *Criminele beïnvloeding van het lokale bestuur*. Groningen: Pro Facto.

WRR (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: WRR.

WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: WRR.

Zuydam, S. van (2021). *Databestand burgemeestersprocedures 2018-2020*. Utrecht: Necker van Naem.

Bijlage 1. Gesprekspartners

Interviews

1. Ruud van Bennekom (burgemeester Bunnik en voorheen directeur NGB)
2. Marianne Besselink (burgemeester Bronckhorst)
3. Harald Bouwman (oud-burgemeester Noordoostpolder)
4. Hubert Bruls (burgemeester Nijmegen)
5. Wobine Buijs-Glaudemans (burgemeester Oss)
6. Paul Depla (burgemeester Breda)
7. Laurens de Graaf (burgemeester Lopik)
8. Jan Hamming (burgemeester Zaanstad)
9. Annemiek Jetten (oud-burgemeester Vlaardingen)
10. Peter de Koning (oud-burgemeester Gennep)
11. Gerd Leers (waarnemend burgemeester Brunssum tot 11 maart 2020)
12. Henri Lenferink (burgemeester Leiden)
13. Marieke Moorman (burgemeester Bernheze)
14. Albert Rodenboog (oud-burgemeester Loppersum)
15. Johan Remkes (waarnemend burgemeester Den Haag tot 1 juli 2020)
16. Jaap Smit (Commissaris van de Koning Zuid-Holland)
17. Marleen Sijbers (burgemeester Tholen)
18. Mark van Stappershoef (burgemeester Goirle en voormalig kabinetschef Commissaris van de Koning Noord-Brabant)
19. Onno van Veldhuizen (burgemeester Enschede)
20. Luc Winants (burgemeester Venray)
21. Jeanette Zwijnenburg (oud-burgemeester Haaren)

Van de respondenten is enkel de burgemeesterspost ten tijde van het onderzoek, of de laatste burgemeesterspost genoemd.

Gesprekspartners in het kader van klankbordbijeenkomsten Agenda burgemeester op 26 juni, 6 november en 11 november 2020

1. Hanne van Aart (burgemeester Loon op Zand)
2. Anny Attema (burgemeester Ridderkerk)
3. Christine van Basten-Boddin (burgemeester Beek)
4. Ruud van den Belt (burgemeester Steenbergen)
5. Harald Bergmann (burgemeester Middelburg)
6. Elly Blanksma (burgemeester Helmond)
7. Remco Bosma (burgemeester Bladel)
8. Oebele Brouwer (burgemeester Achtkarspelen)
9. Mieke Damsma (burgemeester Midden-Drenthe)
10. José van Egmond (burgemeester Reimerswaal)
11. Hans Engels (burgemeester Loppersum)
12. Willemijn van Hees (burgemeester Heusden)
13. Anno Wietze Hiemstra (burgemeester Aa en Hunze)
14. Cor Lamers (burgemeester Schiedam)
15. Jan Lonink (burgemeester Terneuzen)
16. Reinie Melissant-Briene (burgemeester Gorinchem)
17. Joerie Minsens (burgemeester Alphen-Chaam)
18. Foort van Oosten (burgemeester Nissewaard)
19. Eric van Oosterhout (burgemeester Emmen)

20. Marco Out (burgemeester Assen)
21. Annemarie Penn-te Strake (burgemeester Maastricht)
22. Jan Rijpstra (burgemeester Smallingerland)
23. Kees van Rooij (burgemeester Meijerijstad)
24. Désirée Schmalschläger (burgemeester Leudal)
25. Cora-Yfke Sikkema (burgemeester Oldambt)
26. Mark van Stappershoef (burgemeester Goirle)
27. Stef Strous (burgemeester Maasgouw)
28. Hans Ubachs (burgemeester Best)
29. Joyce Vermue (burgemeester Zundert)
30. Raymond Vlecken (burgemeester Landgraaf)
31. Marga Waanders (burgemeester Waadhoeke)

Gesprekspartners expertbijeenkomst overige actoren lokaal bestuur

1. Henk Bouwmans (directeur Nederlandse Vereniging voor Raadsleden)
2. Jeroen van Gool (directeur Wethoudersvereniging)
3. Menno Huisman (vice-voorzitter Vereniging van Griffiers)
4. David Gutteling (ministerie van BZK)
5. Wilma Atsma (Bestuurslid Vereniging van Gemeentesecretarissen)

Gesprekspartners NGB-bestuur

1. Liesbeth Spies (burgemeester Alphen aan den Rijn, voorzitter NGB)
2. Sebastiaan van 't Erve (burgemeester Lochem, portefeuillehouder OO&V)
3. Roger de Groot (burgemeester De Wolden, portefeuillehouder Lokale democratie)
4. Hilde Westera (directeur NGB)

Bijlage 2. Leden begeleidingscommissie

- Leendert de Lange, burgemeester Wassenaar, voorzitter
- Ralph Hermans, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Jeroen Lalleman, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Victor Molkenboer, burgemeester Woerden
- Linda van de Watering, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage 3. Rechtspositie burgemeesters

Verhuisplicht

Een burgemeester is in ieder geval verplicht om in zijn gemeente te gaan wonen (dat geldt overigens niet voor waarnemend burgemeesters). Zeker omdat zoveel burgemeesters van buiten de gemeente komen, is dat van belang. Ze kunnen wel van de gemeenteraad voor een jaar ontheffing verleend krijgen. In 2014 is aan de Gemeentewet toegevoegd dat de commissaris van de koning in bijzondere gevallen nog tweemaal verlenging van een jaar kan verlenen, nadat die de raad gehoord heeft (zie artikel 71 Gemeentewet). De verplichting leidt in de praktijk regelmatig tot problemen. Er zijn steeds minder gemeenten met een ambtswoning. Daarnaast hebben burgemeesters nogal eens problemen om op de overspannen huizenmarkt hun oude woning te verkopen en een nieuwe te kopen. Dat levert nog weleens gedoe op, ook al kunnen burgemeesters onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op een tegemoetkoming bij dubbele woonlasten. Daarnaast is het nadrukkelijke vermoeden dat zittende burgemeesters minder snel solliciteren naar andere plekken door de huisvestings-problematiek (Van Bennekom en Haverhoek, 2015).

Nevenfuncties

Een volgende plicht betreft het verbod op het bekleden van andere functies in combinatie met het burgemeestersambt, zoals minister, commissaris van de koning, gedeputeerde, gemeenteraadslid, wethouder en ambtenaar (van politie). Ook mag de burgemeester geen nevenfuncties vervullen “waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op de goede vervulling van zijn burgemeestersambt of op de handhaving van zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin” (Gemeentewet artikel 67 lid 1). Van het voornemen om andere nevenfuncties te bekleden, moet de burgemeester melding maken aan de gemeenteraad. Daarnaast moet hij al zijn nevenfuncties en inkomsten daarvan, openbaar maken. Neveninkomsten worden verrekend met zijn inkomsten als burgemeester, als die meer dan 14% van zijn jaarlijkse bezoldiging.

Bezoldiging

De bezoldiging van burgemeesters is afhankelijk van de gemeentegrootte, in 2020 variërend van € 6565 per maand in een gemeente tot 8.000 inwoners tot €12.246 per maand in een gemeente van meer dan 375.000 inwoners. Daarnaast komen ze in aanmerking voor een eindejaarsuitkering met extra jaarlijkse toelage, een vakantieuitkering evenals vergoeding van onder meer verhuiskosten, reiskosten, scholing, het lidmaatschap van de beroepsvereniging, loopbaanoriëntatie en andere onkosten die uit het ambt voortvloeien. Verder krijgen burgemeesters die na twee ambtstermijnen in de ene gemeente een positie verwerven in een volgende gemeente van gelijke inwonersklasse een eenmalige mobiliteitstoelage van € 10.404. Daarnaast kan de burgemeester ten laste van de gemeente een auto beschikbaar gesteld krijgen. Ook is er schadeloosstelling van kosten die noodzakelijk zijn plotselinge terugkeer wegens dringende reden van dienstbelang. De veiligheid van de woon- en werkplek van burgemeester is verder sinds 2014 expliciet voor rekening van de overheid. Er bestaan verder regelingen voor zwangerschaps- en ouderverlof, ziekte en arbeidsongeschikt.

Pensioen en wachtgeld

Sinds 2019 vallen de burgemeesters onder het nieuwe *Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers*. Het rechtspositiebesluit is het eindpunt van een traject waarin de arbeidsvoorwaarden voor alle decentrale politieke ambtsdragers zijn geharmoniseerd en gemoderniseerd (Burgemeester, 2019). Voorheen was er een apart rechtspositiebesluit voor burgemeesters. Burgemeesters vallen voor wat betreft wachtgeld sinds 2010 ook onder de Appa-regeling (Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers). Daarvoor moesten ze een beroep doen op de Werkloosheidswet. Vanaf zijn aftreden tot de pensioensgerechtigde leeftijd heeft de burgemeester een sollicitatieplicht. Voor hun pensioen vallen ze overigens niet onder de Appa-regeling, maar onder het ABP-regime. Met het rechtspositiebesluit van 2019 is ook een aantal

regelingen dwingender geformuleerd en van een verplichtend karakter voorzien om zoveel mogelijk politiek gedoe over geld te vermijden. Het NGB betwistte evenwel vermindering van inkomsten na ontslag door deze regeling (een eenmalig bedrag van €595) en wenste daarvoor compensatie. Daar was de regering echter geen voorstander van.

Gedragscode

Gemeenteraden moeten een gedragscode opstellen voor burgemeesters. Over de inhoud ervan en de mate waarin burgemeesters er bekend mee zijn, is geen onderzoek gedaan.

Friese taal

Met de Wet Gebruik Friese Taal hebben sinds 2014 inwoners ook het recht om in het Fries te gebruiken in contact met gemeentebestursorganen in gemeenten binnen de provincie Friesland. Zeker in Achtkarspelen, Dantumadiel, de Fryske Marren en Sudwest-Fryslân wordt veel Fries gebruikt in raadsvergaderingen.¹⁸ Ook al is het niet formeel vastgelegd, vereist dat in de praktijk dat een burgemeester hier de Friese taal beheerst.

¹⁸ zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-916750.pdf>