

Nationale wetten versus lokale besluiten:
Een spanningsveld voor burgemeesters

Onderzoeksrapport

December 2012

Ruth Prins M.Sc.

Dr. Lex Cachet

Connie van der Linde M.Sc.

Drs. Tom Tuijman

Prof. Dr. Victor Bekkers

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

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	4
1. INLEIDING	8
2. PROBLEEMSTELLING	10
2.1 Probleemstelling	10
2.2 Werkwijze	11
3. OPZET VAN HET ONDERZOEK	12
3.1 Deel 1: Bronnenonderzoek	12
3.2 Deel 2: Media-analyse en Focusgroepen	12
4. DE LOKALE SPEELRUIMTE VAN DE BURGEMEESTER	14
4.1 Maatschappelijke ontwikkelingen	14
4.2 Ontwikkelingen binnen het lokaal bestuur	15
4.3 Ontwikkelingen rond de burgemeestersfunctie	17
4.4 Samenvatting	18
5. WETGEVING EN LANDELIJK BELEID ROND DE BURGEMEESTER	20
5.1 Uitbreiding formele bevoegdheden	20
5.2 Taakoverdracht naar het lokaal bestuur	22
5.3 Samenvatting	24
6. BURGEMEESTERS IN DE PRAKTIJK	26
6.1 Overzicht media-analyse	26
6.2 Focusgroepen 'De praktijk anno 2012'	28
6.3 Samenvatting	35
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	36
7.1 Nationale wetten versus lokale besluiten	36
7.2 Lokale speelruimte als bron van spanningen	37
7.3 Eindconclusie	40
7.4 Aanbevelingen	41
LITERATUUR	43
BIJLAGE 1: OVERZICHT UITBREIDING TAKEN EN BEVOEGDHEDEN BURGEMEESTER	47
IN PROCEDURE	48
BIJLAGE 2: OVERZICHT MEDIA-ANALYSE	49
BIJLAGE 3: DEELNEMERSLIJST FOCUSGROEPEN	52

Samenvatting

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is in de maanden oktober en november 2012 een beknopt onderzoek uitgevoerd naar: “Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters”. Als eerste stap in het onderzoek is een nadere uitwerking van de onderzoeksvraag uitgevoerd. Deze nadere uitwerking is voorgelegd aan de begeleidingscommissie en vormt de basis van het onderzoek. In dit kader is het besluit genomen om in zeer beperkte mate ook het regionale speelveld te betrekken bij de inventarisatie. De conclusies uit dit onderzoek dienen tegen deze achtergrond te worden beschouwd. Hoewel wij een grote mate van zorgvuldigheid hebben betracht bij het opstellen van het rapport, zijn keuzes gemaakt ten aanzien van de te bereiken diepgang en reikwijdte. De grote bereidheid van ambtsdragers om op zeer korte termijn de analyses van een reactie te voorzien, geven ons het vertrouwen dat een aanzienlijke reflectie vanuit de praktijk is ingebracht. Gelet op de rol en betekenis van het onderzoek richten de aanbevelingen zich op suggesties voor vervolgonderzoek naar spanningsvelden rond de Nederlandse burgemeester anno 2012.

Probleemstelling en opzet van het onderzoek

De constatering dat de burgemeester onderdeel is van een complex speelveld dat ook anno 2012 in beweging is, roept de vraag op wat dit betekent voor de uitoefening van de burgemeestersfunctie. Hierbij hebben wij de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Met welke spanningsvelden heeft de Nederlandse burgemeester anno 2012 te maken, als gevolg van zowel ontwikkelingen op lokaal bestuursniveau als in nationaal beleid en hoe beïnvloeden deze spanningsvelden de uitoefening van de burgemeestersfunctie?

De onderzoeksvraag hebben wij getracht zo goed mogelijk te beantwoorden in twee opeenvolgende onderzoeksfasen:

- 1) Allereerst zijn het lokale speelveld van de burgemeester en het nationale beleidskader in kaart gebracht op basis van bronnenonderzoek. Hieruit zijn potentiële spanningsvelden geformuleerd die voorgelegd zijn aan burgemeesters en (ervarings)deskundigen in de tweede fase van het onderzoek.
- 2) In landelijke dagbladen is gezocht naar voorbeelden die uiting geven aan spanningsvelden rond de burgemeestersfunctie. Daarna is tijdens een tweetal focusgroepen besproken in welke mate burgemeesters spanningsvelden ervaren en hoe zij hiermee (menen te moeten) omgaan in de alledaagse praktijk van het lokale bestuur.

Wetgeving en landelijk beleid

Verschillende ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving vertonen duidelijke raakvlakken met de uitoefening van de burgemeestersfunctie. De wettelijke bevoegdheden voor de burgemeester zijn gedurende de afgelopen vijftien jaar flink uitgebreid. Deze bevoegdheden

concentreren zich voornamelijk op de eigenstandige burgemeestersportefeuille op het terrein van openbare orde en veiligheid. Daarnaast beoogt het Rijk de burgemeestersrol als kwaliteitsbewaker van het lokale bestuur te versterken met toekomstige wetgeving inzake integriteit. Afgezien van de handelingsmogelijkheden die de verschillende nieuwe bevoegdheden voor burgemeesters creëren, vormen ze ook een potentiële bron van spanning. Vaak werd door burgemeesters gewezen op de inperking van ruimte voor lokaal maatwerk als gevolg van landelijke wetgeving. Ook kwamen het toegenomen risico op juridische procedures (bij wel en niet inzetten van bevoegdheden) en conflicterende burgemeestersrollen naar voren tijdens het onderzoek.

Daarnaast is de toenemende decentralisatie van taken van de Rijksoverheid naar gemeenten van invloed op de uitoefening van de burgemeestersfunctie. Op het terrein van jeugd en gezin, georganiseerde misdaad en nazorg voor ex-gedetineerden wordt in toenemende mate een actieve rol van het lokale bestuur en de burgemeester verwacht. Dit zou gepaard kunnen gaan met uitdagingen in termen van doorslaggevende beslissingsmacht (jeugdketen) en informatievoorziening (georganiseerde criminaliteit, terugkeer ex-gedetineerden). Ten slotte signaleerden we een mogelijk spanningsveld tussen nationaal beleid en lokale besluiten van burgemeesters bij de uitzetting van vreemdelingen en bij de komst van het nationale politiestelsel.

Lokale speelruimte van de burgemeester

De lokale speelruimte van de burgemeester is op drie fronten in beweging:

- 1) De burgemeester moet kunnen omgaan met uiteenlopende *maatschappelijke ontwikkelingen* en problemen, zoals de facebookrellen (Haren) en problemen bij de opslag van chemicaliën (Moerdijk). De manier waarop burgemeesters met deze problematiek omgaan, wordt bovendien nauwlettend in de gaten gehouden door mondige burgers met hoge verwachtingen (Min. BZK, 2009). Tegelijkertijd wordt handelen door burgemeesters beïnvloed door de werking van zowel oude als nieuwe media.
- 2) Veranderde *verhoudingen binnen en buiten het lokale bestuur* vragen om herpositionering van de burgemeester. Zo beweegt een burgemeester zich vandaag de dag binnen horizontale en integrale samenwerkingsverbanden met zowel publieke als private partijen. Bovendien is hij op dat vlak in toenemende mate actief op regionaal niveau. In dergelijke inter-organisatorische samenwerking blijken de formele mogelijkheden of bereidheid tot het delen van informatie tussen publieke organisaties een struikelblok. Al met al zijn burgemeesters afhankelijker van anderen geworden en wordt er tegelijkertijd een beroep op hen gedaan als regisseur van lokale en regionale samenwerking. Ten slotte vraagt de opkomst van populisme om aandacht van de burgemeester voor de politieke en maatschappelijke verhoudingen op lokaal niveau.
- 3) Ten derde doen zich belangrijke *ontwikkelingen rond de burgemeestersfunctie* voor. Zo is de invloed van de gemeenteraad op de aanstelling en daarmee het functioneren van de burgemeester toegenomen. Bovendien stelt de politisering en personalisering van het ambt de burgemeester anno 2012 voor nieuwe uitdagingen.

Burgemeesters in de praktijk

Uit de media-analyse blijkt dat praktijkgevallen die tot problemen voor de burgemeesters leiden zich meestal concentreren op de *relatie met de gemeenteraad of wethouders* en de *uitoefening van een bevoegdheid* op een wijze die of de raad of de burgers niet bevalt. Deze problemen lijken echter niet meer dan *incidenteel* voor te komen. Dat neemt niet weg dat burgemeesters spanningen rondom hun functie kunnen ervaren die soms zelfs vergaande gevolgen kunnen hebben voor de persoon in kwestie. Zo komen bedreiging en (verbaal) geweld steeds vaker voor (Van den Tillaart, Berndsen, Homburg en Kriek, 2012).

Uit de focusgroepen blijkt dat samenwerking met andere publieke partijen op lokaal en regionaal niveau tot uiteenlopende problemen voor de burgemeester kan leiden: afhankelijkheid van professionals, beperkte bereidheid tot delen van informatie of wisselende verhoudingen na incidenten. De verantwoording aan de raad over de in toenemende mate regionaal ondernomen acties kan ook voor spanningen zorgen. De verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad is in ieder geval een potentiële bron van uiteenlopende spanningen gebleken (o.a. in geval van beslissen over herbenoeming en mogelijk ook bij de aanstaande zorgplicht van burgemeester voor integriteit van het lokaal bestuur). Ten slotte lijken burgemeesters in toenemende mate persoonlijk aangesproken te worden op zowel politiek-bestuurlijk als privé-optreden. Deze personalisering van het ambt kan in meest negatieve vorm gepaard gaan met agressie, geweld en fysieke bedreigingen aan het adres van de burgemeester als reactie op zowel individuele of gemeentelijke besluiten.

Op landelijk niveau zijn door de wetgever nieuwe bevoegdheden gecreëerd waar burgemeesters over het algemeen weinig problemen mee hebben. Tegelijkertijd is tijdens de focusgroepen het idee dat de wetgever voldoende ruimte voor lokaal maatwerk moet laten, breed onderschreven. Door sommige burgemeesters is een vorm van doorzettingsmacht ook als voorwaarde genoemd om tot lokaal maatwerk te kunnen komen, vooral wanneer het beleidsformulering en –implementatie met uiteenlopende partijen in horizontale samenwerkingsverbanden betreft.

Ten slotte concluderen wij op basis van de focusgroepen dat burgemeesters anno 2012 niet ontevreden zijn over de uitvoerbaarheid van hun functie. Verschillende ontwikkelingen op zowel lokaal als landelijk niveau - mondige burgers, nieuwe problemen en uitbreiding van bevoegdheden – worden door burgemeesters beschouwd als inherent aan hun functie anno 2012.

Eindconclusie

Op basis van voorliggend onderzoek concluderen wij dat zowel het lokale speelveld rond de burgemeester als het landelijke kader op basis van beleid en wetgeving in beweging zijn. Dat burgemeesters anno 2012 spanningsvelden als een normaal onderdeel van hun functie zien, neemt niet weg dat er potentiële problemen bestaan die zich bij de uitvoering van de burgemeestersfunctie kunnen manifesteren. Voor zover we verder kunnen spreken van spanningsvelden in de alledaagse praktijk, lijken deze zich voornamelijk voor te doen binnen de

lokale speelruimte van de burgemeester. Het gaat dan om de negatieve gevolgen van afhankelijkheden tussen burgemeester en samenwerkingspartners in lokale en regionale samenwerkingsverbanden, personalisering van de burgemeestersfunctie en de verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad. Daarnaast blijkt uit onze inventarisatie dat de recente toename aan landelijk beleid en wetgeving, burgemeesters vooral doet vrezen voor een verdere inperking van de lokale speelruimte. Voornamelijk op het terrein van lokale politiezorg en vreemdelingenbeleid *kunnen* nationale wetten op gespannen voet staan met lokale besluiten door burgemeesters. Ten slotte is het ontbreken van een vorm van effectieve doorzettingsmacht voor de burgemeester binnen min of meer horizontale samenwerkingsverbanden een van de weinige punten waar wij een *mogelijk tekort* aan burgemeestersbevoegdheden constateren.

1. Inleiding

De burgemeestersfunctie is onlosmakelijk verbonden met uiteenlopende rollen, zoals die van burgervader, eerste bestuurder, handhaver, procesbewaarder, symbool van de gemeente, lokale leider, netwerker en ombudsman (NGB, 2009; Karsten, Schaap en Verheul, 2010). De vereniging van al deze rollen in de persoon van de burgemeester, maakt dat hij¹ schakelt tussen uiteenlopende groepen binnen de samenleving en diverse bestuurlijke fora op lokaal niveau en daarboven. Dit betekent dat Nederlandse burgemeesters deel uitmaken van een complex speelveld en dat stelt hoge en uiteenlopende eisen aan de uitoefening van de burgemeestersfunctie (Min. BZK, 2009). Ook anno 2012 is het speelveld van de burgemeester volop in beweging.

Op lokaal niveau zien we dat de burgemeester in toenemende mate afhankelijk is van de gemeenteraad die aan invloed heeft gewonnen op zijn aanstellingswijze en daarmee zijn functioneren (Cachet, Schaap en Karsten, 2009). Tevens is de zorg voor openbare orde en veiligheid, waarvoor de burgemeester eigenstandig verantwoordelijk is, in toenemende mate gepolitiseerd. Er wordt zelfs gesproken van lokale sheriffs (Sackers, 2010B). Daarbij komt dat de burgemeester opereert onder de steeds kritischere blik van mondige en veeleisende burgers. In de meest negatieve zin kan de zichtbaarheid van de burgemeester zelfs gepaard gaan met fysieke bedreiging (Van den Tillaart et al, 2012). Recente voorbeelden daarvan zijn burgemeester Jacobs (Helmond) die onderdook en de persoonsbeveiliging van burgemeester Wolfsen (Utrecht) naar aanleiding van serieuze dreigementen.

Ook het Rijk geeft het speelveld van de burgemeester steeds meer vorm. Zo laat het Rijk in toenemende mate taken over aan gemeenten. Ook taken die raakvlakken hebben met de burgemeestersfunctie; bijvoorbeeld op het terrein van jeugdzorg (Rijk/VNG/IPO, 2012) en in de strijd tegen zware criminaliteit (Min. Jus, 2008). In meer directe zin heeft de nationale overheid de burgemeester de afgelopen jaren toegerust met velerlei nieuwe bevoegdheden, vooral op het terrein van openbare orde en veiligheid (Mein, 2010). Deze nieuwe bevoegdheden roepen volgens sommigen een spanningsveld voor burgemeesters op, omdat ze zouden leiden tot vermenging van bestuurlijk- en strafrechtelijk optreden (Sackers, 2010A). Bovendien zal naar alle verwachting de aanstaande nationale politie van betekenis zijn voor de manier waarop de burgemeester politie-inzet (nog) kan vormgeven (Terpstra en Gunther Moor, 2012).

De constatering dat de burgemeester onderdeel is van een complex speelveld dat ook anno 2012 in beweging is, roept de vraag op wat dit betekent voor de uitoefening van de burgemeestersfunctie. Interessant daarbij is de verhouding tussen recente ontwikkelingen omtrent de burgemeestersfunctie op lokaal en nationaal bestuursniveau. Nationale instrumenten en de lokale bestuurspraktijk kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Zo kunnen burgemeesters bijvoorbeeld in de problemen raken wanneer ze nieuw gecreëerde bevoegdheden niet inzetten

¹ Lees voor hij/zijn ook zij/haar. Bijna 20% van de burgemeesters in Nederland is vrouw (Van Bennekom 2010).

maar evengoed als ze ze wel inzetten. Enerzijds lopen burgemeesters bij gebruik van een nieuwe bevoegdheid, bijvoorbeeld het tijdelijk huisverbod of het intrekken van een vergunning op basis van de Wet BiBoB, het risico op juridische claims of maatschappelijke verontwaardiging. Anderzijds kan het niet gebruiken van bevoegdheden politieke consequenties hebben indien het toch mis gaat. Daarbij komt dat alleen al de dreiging van juridische procedures en claims wel eens kan leiden tot verder voortschrijdende juridisering van allerlei burgemeestersbeslissingen.

Op basis van voorgaande beschrijving mag het duidelijk zijn dat het speelveld van de burgemeester ook anno 2012 volop in beweging is. Bovendien blijkt uit recente praktijkgevallen dat burgemeesters daadwerkelijk in lastige situaties terecht kunnen komen. Zoals de burgemeester van Bronckhorst (kort geding tegen gemeente inzake dodenherdenking) en de burgemeester van Giessenlanden (burgemeester draagt politie op niet mee te werken aan uitzetting vreemdeling). Het is niet zonder meer duidelijk of dergelijke incidenten maatgevend zijn voor problemen van burgemeesters anno 2012. Daarom beoogt dit onderzoek een inventarisatie te maken van het actuele speelveld met bijbehorende spanningsvelden rond de burgemeestersfunctie anno 2012.

2. Probleemstelling

2.1 PROBLEEMSTELLING

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe recente ontwikkelingen op het lokale en nationale bestuursniveau, op zichzelf of in samenhang, de uitoefening van de burgemeestersfunctie beïnvloeden. De centrale onderzoeksvraag luidt: *Met welke spanningsvelden heeft de Nederlandse burgemeester anno 2012 te maken, als gevolg van zowel ontwikkelingen op lokaal bestuursniveau als in nationaal beleid en hoe beïnvloeden deze spanningsvelden de uitoefening van de burgemeestersfunctie?*

Deze vraag beantwoorden we aan de hand van een viertal deelvragen.

1) Hoe ziet de lokale speelruimte van de burgemeester er anno 2012 uit en welke recente veranderingen deden zich voor op dit bestuursniveau?

Allereerst brengen we het lokale speelveld van de burgemeester in kaart. Wij concentreren ons op maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen op lokaal niveau gedurende de afgelopen tien jaar die de uitoefening van de burgemeestersfunctie raken. Hiertoe behoren bijvoorbeeld de veranderde verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad en de politisering van de veiligheidsportefeuille.

2) Welke veranderingen deden zich recent voor op het gebied van landelijke wet- en regelgeving en beleidsinstrumenten rond de burgemeestersfunctie?

Daarna brengen we relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving en andersoortig kaderstellend beleid in kaart die zich gedurende de afgelopen tien jaar op rijksniveau voordeden en duidelijke raakvlakken vertonen met de burgemeestersfunctie. Hier besteden we bijvoorbeeld aandacht aan de uitbreiding van de burgemeestersbevoegdheden op het vlak van openbare orde en veiligheid.

3) Welke spanningsvelden brengen recente ontwikkelingen op lokaal en nationaal bestuursniveau met zich mee voor de burgemeester en wat is de aanleiding en omvang van deze spanningsvelden?

Vervolgens gaan we na welke spanningsvelden deze lokale en nationale ontwikkelingen, zowel op zichzelf als in samenhang, met zich meebrengen voor de burgemeester. Tevens gaan we dieper in op de aanleiding van de spanningsvelden.

4) Hoe beïnvloeden de spanningsvelden de uitoefening van de burgemeestersfunctie?

Ten slotte onderzoeken we (in) welke (mate) spanningsvelden burgemeesters ervaren en hoe zij hier mee omgaan in de alledaagse praktijk van het lokale bestuur. In combinatie met de kennis die deelvraag drie oplevert, stellen we vast of het incidentele of structurele spanningsvelden betreffen.

2.2 WERKWIJZE

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober en november 2012 met een beperkte capaciteit. Dit betekent dat zowel de doorlooptijd als de omvang van het onderzoek beperkt geweest is. In het eerste deel van het onderzoek is een beknopt bronnenonderzoek uitgevoerd als basis voor een referentiekader voor verder onderzoek. Bij het selecteren en raadplegen van de bronnen zijn daarom noodgedwongen keuzes gemaakt. Hoewel wij de grootste mate van zorgvuldigheid betracht hebben, kan de selectie van invloed zijn geweest op de analyseresultaten. Ook bij de selectie van mediaoverzichten zijn om deze reden keuzes gemaakt. Allereerst betreft dit het tijdvak (afgelopen twee jaar) en in de tweede plaats de gekozen media. We hebben hier de keuze gemaakt om landelijke dagbladen mee te nemen in het onderzoek.

Bij de samenstelling van de focusgroepen hebben we ons in eerste instantie moeten laten leiden door de aanmeldingen van de deelnemers. Hoewel we hierbij geen eigen keuze konden maken, is de opkomst bij de focusgroepen ruim voldoende gebleken om een brede inventarisatie van praktijkervaringen van burgemeesters te maken.

Tegen deze achtergrond hebben we getracht een betrouwbare en zorgvuldige analyse op te stellen binnen de beperkte tijd en middelen. De resultaten dienen in eerste instantie gebruikt te worden als basis voor verder onderzoek en zijn niet geschikt voor het formuleren van nieuw beleid, trekken van verdergaande conclusies, nemen van maatregelen of doen van meer specifieke uitspraken. Gezien de korte doorlooptijd moet dit onderzoek (acht weken) als een eerste verkenning beschouwd worden. Op basis van deze inventarisatie doen we aanbevelingen om meer zicht te krijgen op de vraagstelling.

3. Opzet van het onderzoek

In twee opeenvolgende onderzoeksfasen is geïnventariseerd hoe recente ontwikkelingen op het lokale en nationale bestuursniveau - op zichzelf of in samenhang - de uitoefening van de burgemeestersfunctie beïnvloeden. Daarbij ligt de focus op spanningsvelden waar burgemeesters mee te maken krijgen. Beleidsterreinen of bevoegdheden waar zich op basis van deze inventarisatie geen problemen voor lijken te doen, vallen daarmee buiten het bereik van dit onderzoek. De onderzoekresultaten bieden dus geen totaalbeeld van de burgemeesterfunctie anno 2012 maar eerder een schets van mogelijke spanningsvelden.

3.1 DEEL 1: BRONNENONDERZOEK

Allereerst zijn het lokale speelveld en nationale beleidskader van de burgemeester in kaart gebracht aan de hand van kwalitatief onderzoek. Hierbij zijn recente ontwikkelingen op beide bestuursniveaus geïdentificeerd op basis van een uitgebreide inhoudsanalyse van bestaand materiaal. De belangrijkste bronnen zijn relevante onderzoeksrapporten (o.a. De Jong en Michels, 2005; Korsten en Aardema, 2006; Muller e.a. 2007; NGB, 2009; Min. BZK, 2009), recente (vak)literatuur (o.a. Mein, 2010; Terpstra en Mein, 2010; Prins en Cachet, 2011; Sackers, 2010A/B; Burgemeestersblad), beleidsplannen en wet- en regelgeving omtrent de burgemeestersfunctie. Op basis van het bronnenonderzoek zijn potentiële spanningsvelden en bijbehorende oorzaken geformuleerd als gevolg van recente ontwikkelingen op lokaal en nationaal bestuursniveau (voor deelvraag 1 en 2). Deze potentiële spanningsvelden zijn in de volgende onderzoeksfase voorgelegd aan burgemeesters en (ervarings)deskundigen tijdens twee focusgroepen.

3.2 DEEL 2: MEDIA-ANALYSE EN FOCUSGROEPEN

Na het in kaart brengen van potentiële spanningsvelden, is aan de hand van een kwalitatieve media-analyse gezocht naar voorbeelden (of: casus) van burgemeesters die in de problemen zijn gekomen. Hierbij is gebruik gemaakt van nieuwsberichten van de afgelopen twee jaar (oktober 2010 tot oktober 2012) in landelijke dagbladen (Algemeen Dagblad, De Volkskrant, Financieel Dagblad, Het Parool, NRC Handelsblad, de Telegraaf en Trouw). Dit heeft geleid tot een inventarisatie van de aard en frequentie van problemen voor burgemeesters in de praktijk.

Vervolgens is bestudeerd hoe de spanningsvelden die we tijdens deel één van het onderzoek in kaart hebben gebracht, de burgemeesters beïnvloeden. We hebben hiervoor gebruik gemaakt van focusgroepen. Tijdens een tweetal focusgroepen is besproken in welke mate burgemeesters spanningsvelden ervaren en hoe zij hiermee (menen te moeten) omgaan in de alledaagse praktijk van het lokale bestuur (voor deelvraag drie en vier). Tevens hebben we tijdens de focusgroepen ruimte geboden om in gezamenlijkheid andere, niet eerder gesignaleerde spanningsvelden in beeld te krijgen.

Elke focusgroep bestond uit ongeveer vijftien deelnemers. Dat waren voornamelijk burgemeesters, maar ook een hoofdofficier van Justitie, een Commissaris van de Koningin, Kabinetschefs, deskundigen vanuit de politie, vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en verschillende beleidsmedewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (zie bijlage 3 voor deelnemerslijst).

Bij het selecteren van de respondenten hebben wij ons gerealiseerd dat iedere gemeente - en daarmee ook de uitoefening van de burgemeestersfunctie – verschillend zijn in onder meer omvang, geografische ligging, samenstelling gemeenteraad en lokale problematiek. Om zoveel mogelijk diversiteit onder de deelnemers van de focusgroep te bewerkstelligen, hebben we gezocht naar vertegenwoordigers van gemeenten met verschillend inwonersaantal en ligging. In totaal hebben negentien burgemeesters deelgenomen aan de focusgroepen. Hiervan kwamen vier burgemeesters uit een gemeente met minder dan 20.000 inwoners, zoals de gemeenten Zederik en Zandvoort. Vijf burgemeesters vertegenwoordigen een gemeente met meer dan 50.000 inwoners, met als grootste de gemeente Leiden met ruim 118.000 inwoners. Wat betreft de geografische ligging hebben burgemeesters vanuit verschillende provincies deelgenomen, van Friesland tot Zeeland met een oververtegenwoordiging vanuit de provincie Zuid-Holland.

4. De lokale speelruimte van de burgemeester

Op basis van het bronnenonderzoek brengen we in vogelvlucht een aantal belangrijke recente (+/- laatste tien jaar) ontwikkelingen binnen het lokale speelveld van de burgemeester in kaart. Deze ontwikkelingen zijn onderverdeeld in maatschappelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen binnen het lokale bestuur en ontwikkelingen die direct verbonden zijn met de burgemeestersfunctie. Samen vormen deze ontwikkelingen een actuele schets van het complexe speelveld op lokaal niveau dat anno 2012 eisen en voorwaarden aan de uitoefening van de burgemeestersfunctie stelt.

4.1 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN

Nieuwe problemen, mondige burger en de rol van de media

Anno 2012 worden overheid en burger geconfronteerd met uiteenlopende vormen van moderne problemen, zoals vervoer van chemische stoffen, nieuwe ziekten zoals BSE, terreurdreiging en radicalisering, cybercrime of de gevolgen van klimaatverandering. Dergelijke problemen zijn onlosmakelijk verbonden met processen van modernisering, technologische ontwikkelingen en digitalisering. Deze ontwikkelingen brachten een nieuw perspectief op maatschappelijke problemen en risico's voort (Beck, 1992: risicosamenleving). Daarmee gaat de aandacht in politiek en beleid in toenemende mate uit naar maatschappelijke problemen waarvan oorzaak, omvang en kans op manifestatie minder goed in te schatten zijn, de zogenoemde onzekere risico's (Van Asselt, 2007; WRR, 2008). Voor burgemeesters betekent dit dat ze in toenemende mate geconfronteerd worden met nieuwe vormen van maatschappelijke problemen, zoals recent de problemen rondom het facebookfeest in Haren. De Raad voor het Openbaar bestuur wijst er in dit verband op dat "bestuurders het verschijnsel beleven van hoge publieke druk rond risico's en incidenten, druk die roept om het snel nemen van bestuurlijke maatregelen die het vertrouwen dat gesteld wordt in het openbaarbestuur waarmaken" (ROB, 2012:11).

Anno 2012 moet de burgemeester, als hoeder van de lokale gemeenschap, om kunnen gaan met (maatschappelijke onrust over) allerhande problemen en risico's (De Vries en Verhoeven in Burgemeestersblad, 2009). Burgers houden hem, als gezicht van de lokale overheid, verantwoordelijk voor het voorkomen en bestrijden (in die volgorde) van allerhande problemen en risico's. De Nederlandse burger "heeft minder begrip voor onveiligheid en wil dat de overheid de touwtjes strak aantrekt" (Min. BZK, 2009). Dat schept hoge en soms ook onrealistische verwachtingen (c.f. Cachet en Schaap, 2006). Pieterman (2008) karakteriseert deze ontwikkeling als een 'voorzorgcultuur' waarbinnen burgers een lage tolerantie hebben voor elke vorm van risico en verwachten dat de overheid hen daarvan zal vrijwaren. De moderne burger is dan ook meer dan eens omschreven als veeleisend richting de overheid (Boutellier, 2002; Van den Brink, 2002). Burgemeesters worden – als vertegenwoordiger van de lokale overheid - als eerste aangesproken. Dat geldt niet alleen voor hun individuele handelingen. Ook voor gemeentelijke beslissingen en -beleid in den brede – besluiten van de gemeenteraad, van

individuele wethouders of van het college van B&W als geheel - worden burgemeesters verantwoordelijk gehouden. In meest negatieve zin kunnen hoge verwachtingen van mondige burgers zelfs gepaard gaan met fysieke bedreigingen aan het adres van burgemeesters. Iets waar recent meerdere gevallen in de publiciteit kwamen, zoals burgemeester Wolfsen (Utrecht) en burgemeester Jacobs (Helmond) die beiden te maken kregen met persoonlijke bedreigingen. Overigens krijgen niet alleen burgemeesters te maken met burgers met korte lontjes. Ook andere overheidsfunctionarissen - van ambulancepersoneel tot aan officieren justitie - krijgen te maken met agressie (Bovenkerk, 2005; Van den Tillaart et al, 2012). Een probleem waarvoor begin dit jaar specifieke richtlijnen voor burgemeester en wethouders zijn opgesteld.

Ten slotte is er de toegenomen invloed van de media op de manier waarop burgemeesters omgaan met de zojuist geschetste nieuwe problemen en mondige burgers. Beeldvorming en media zijn fundamenteel verweven geraakt met de samenleving. Daardoor wordt ook het reilen en zeilen binnen het openbaar bestuur in toenemende mate beïnvloed door de werking van media (Cook, 2005). Ook het lokaal bestuur en de burgemeester opereren onder het vergrootglas van zowel de oude als de nieuwe media. Dat de invloed van de media groot is en consequenties voor burgemeesters kan hebben, blijkt bijvoorbeeld uit de case Gouda (Cornelis in Burgemeestersblad, 2009). Media kunnen een katalyserende uitwerking op lokale problemen (zoals in Haren) hebben en/of de politiek-bestuurlijke verhoudingen op scherp stellen. Van burgemeesters vraagt dit om sensitiviteit voor de invloed en werking van media. Zo lijkt het een hele kunst om in tijden van crisis 'Hart van Nederland' goed te woord te kunnen staan (Johannink, 2009). De nieuwe media bieden bestuurders echter ook kansen, bijvoorbeeld om direct te communiceren met burgers tijdens rampen en crises (ROB, 2012), informatie in te winnen (mogelijk wangedrag hooligans bij voetbalwedstrijd via twitter op het spoor) of om transparantie en toegankelijkheid tot het lokaal bestuur te creëren (bloggende/twitterende burgemeesters).

4.2 ONTWIKKELINGEN BINNEN HET LOKAAL BESTUUR

Netwerken, regionale samenwerking en populisme

De burgemeester werkt vandaag de dag samen met uiteenlopende partijen, waaronder bedrijven, onderwijsinstellingen, politie, justitie en vele anderen. Anno 2012 heeft hiërarchische overheidssturing in veel gevallen plaats gemaakt voor samenwerking tussen overheden en non-overheden in integrale samenwerkingsvormen binnen netwerken en ketens (jeugdzorg, veiligheidsbeleid). Deze ontwikkeling 'van government naar governance' zien we in alle bestuurslagen terug (Rhodes, 1997). Op lokaal niveau leidt dat ertoe dat gemeenten steeds meer samenwerken met publieke en private partijen. De uitoefening van de burgemeestersfunctie wordt binnen deze samenwerkingsnetwerken op minstens drie manieren beïnvloed. Allereerst is de burgemeester in toenemende mate afhankelijk van anderen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie om lokale problemen aan te pakken (Prins en Cachet, 2011).

Ten tweede ontstaat binnen samenwerkingsnetwerken vroeg of laat een roep om coördinatie en regie om samen tot slagvaardig optreden te komen (Terpstra en Krommendijk,

2010). Vaak wordt van de gemeente, in het bijzonder de burgemeester, verwacht dat deze samenwerking door hen wordt geregisseerd. Op het terrein van sociale veiligheid zien we deze wens terug in een wetsvoorstel om de burgemeester formeel aan te wijzen als regisseur van lokaal veiligheidsbeleid (Tweede Kamer, 2011; Terpstra, 2011).

Ten derde neemt binnen netwerksamenwerking het belang van stroomlijnen en delen van informatie toe. Dat lijkt het lokale bestuur zich ook in toenemende mate te realiseren. Informatiegestuurd werken wordt, in grotere gemeenten en vaak in regionaal verband, in toenemende mate toegepast (Regionale Informatie en Expertise Centra, Veiligheidshuis). Dat biedt het lokale bestuur een bredere informatiepositie met betrekking tot maatschappelijke problemen. Tegelijkertijd spelen er privacyvraagstukken en blijken de wettelijke mogelijkheid (Privacywet) of de bereidheid tot delen van informatie een van de grootste struikelblokken in inter-organisationale samenwerking (o.a. benadrukt tijdens focusgroepen, zie 6.2).

Dergelijke publiek-private samenwerkingsnetwerken beperken zich anno 2012 niet langer tot de gemeentegrenzen. Voor de burgemeester betekent dit dat hij in toenemende mate actief is 'over de gemeentegrenzen heen' op het regionale bestuursniveau (Cachet 2009; Van den Donk in Burgemeestersblad, 2009). Ingegeven door efficiëntievoordelen, dan wel een gebrek aan individuele slagkracht en middelen, opereert het lokale bestuur steeds vaker in regionale verbanden. Denk aan Regionale Informatie- en Expertise Centra om ook lokaal een vuist te maken tegen georganiseerde criminaliteit, aan de veiligheidsregio's of aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden buiten het veiligheidsdomein (WGRplusregelingen, Drechtsteden en Holland Rijnland). De burgemeester onderneemt dus steeds meer regionale activiteiten terwijl hij tegelijkertijd (slechts) op lokaal bestuursniveau verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad. Er kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de transparantie en legitimiteit van zijn regionale activiteiten en de mate waarin hij er in slaagt de gemeentelijke belangen te waarborgen. Overigens betreft regionale samenwerking ook thema's die onder wethoudersportefuilles vallen (huiselijk geweld, jeugdzorg, ruimtelijke ordening), maar kijken samenwerkingspartners vaak toch in eerste instantie naar de burgemeester als "de" vertegenwoordiger van de gemeente.

Burgemeesters worden niet alleen regionaal met nieuwe uitdagingen geconfronteerd, ook op lokaal niveau vragen recente ontwikkelingen hun aandacht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toenemende manifestatie van populisme binnen het lokaal bestuur (Van Ostaijen & Scholten, 2012; Uitermark, Oudenampsen, Van Heerikhuizen en Van Reekum, 2012). Populisme kent verschillende uitingsvormen. Burgemeesters kunnen te maken krijgen met populistische politieke partijen of maatschappelijke bewegingen die zich bijvoorbeeld afzetten tegen de (lokale) elite en appelleren aan de lokale of Hollandse identiteit van het volk. Ook individuele raadsleden en wethouders kunnen populistische retoriek het gemeentehuis binnen brengen en de politieke en maatschappelijke verhoudingen op scherp stellen. Daarmee kan populisme een beroep doen op de burgemeester als man van het volk, hoeder van de lokale gemeenschap en kwaliteitsbewaker van het openbaar bestuur. Zo waarschuwt Yves Leterme (2009) in zijn burgemeesterslezing voor

het wantrouwen en de vervreemding tussen burger en bestuur, maar ook voor de spanningen tussen burgers onderling die het populisme met zich mee zou brengen.

4.3 ONTWIKKELINGEN ROND DE BURGEMEESTERSFUNCTIE

Invloed van de raad, politisering en personalisering

Sinds 2001 stelt de gemeenteraad in een aanbeveling aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor om een burgemeester te benoemen, dit geldt ook voor herbenoeming en eventueel ontslag (Gemeentewet, artikel 61). Deze aanbeveling heeft een bijzonder zwaarwegend karakter. Daarmee is de invloed van de gemeenteraad op de aanstelling en meteen ook op het functioneren van de burgemeester toegenomen. De vertrouwensregel zoals we die kennen bij ministers, speelt nu ook voor burgemeesters een belangrijke rol. Zo bezien lijkt de burgemeester steeds meer op een wethouder, die op basis van vertrouwen van de raad functioneert, waardoor het afbreukrisico voor burgemeesters groter wordt (Korsten en Aardema, 2006). De positie van de burgemeester is kwetsbaarder geworden door de toegenomen invloed van de gemeenteraad (Cachet, Schaap en Karsten, 2009). Steeds vaker wordt het doen en laten van een burgemeester ter discussie gesteld, zowel door de raad als door anderen. Deze ontwikkeling kent zowel een politiek als een persoonlijk component.

De burgemeestersfunctie is gepolitiseerd, voornamelijk op het vlak van openbare orde en veiligheid (Karsten et al, 2010). Niet in de laatste plaats omdat de burgemeester anno 2012 een behoorlijk arsenaal aan nieuwe bevoegdheden bezit, vooral op het terrein van openbare orde en veiligheid (NGB, 2010; Mein, 2010; Sackers, 2010A). Daaronder bevinden zich bevoegdheden die omstreden kunnen zijn omdat ze ver in de privésfeer ingrijpen of maatschappelijke gevoelige thema's raken (tijdelijk huisverbod, informatievoorziening terugkeer ex-gedetineerden). Wel en niet ingrijpen op dergelijke thema's leidt tot politisering van het burgemeestersoptreden.

Daar komt nog eens bij dat nieuwe bevoegdheden, zoals het huisverbod, gepaard gaan met juridische aansprakelijkheid van de burgemeester. Bij verkeerde besluiten heeft de burgemeester zo een 'juridische procedure aan zijn broek' (Engels in Burgemeestersblad, 2008). Naast juridische consequenties kunnen forse bevoegdheden op gevoelige thema's ook directe consequenties hebben voor de burgemeester als persoon. We wijzen ook hier op de fysieke bedreigingen naar aanleiding van burgemeestersoptreden.

Dat brengt ons bij de personalisering van de burgemeesterspositie. De eerder genoemde wens van sterk overheidsoptreden tegen maatschappelijke risico's gaat gepaard met een roep om krachtige individuen die zich profileren als leider van de lokale gemeenschap (Cachet et al, 2009). Daarmee komt de burgemeester als vertegenwoordiger van de lokale overheid meer dan ooit in de schijnwerpers te staan. Ook bij beleidsonderwerpen waar meerdere partijen bij betrokken zijn en verantwoordelijkheid voor dragen, kijkt men in eerste instantie naar de burgemeester als het 'gezicht van het lokaal bestuur'. Dit leidt ertoe dat burgemeesters in toenemende mate direct worden aangesproken of afgerekend op hun (non)interventies en op gemeentelijk beleid in het

algemeen. Deze personalisering beïnvloedt het functioneren van de burgemeester op verschillende manieren.

Burgemeesters krijgen te maken met wat Korsten, Schoenmaker, Bouwmans en Resoort (2012) de psychologisering van het ambt noemen. Dit houdt in “dat een bestuurder steeds meer rekening moet houden dat niet alleen zijn woord, besluit of non-besluit beoordeeld wordt, maar ook wat de mens achter de bestuurder doet of gedaan heeft, of hij over voldoende inlevingsvermogen beschikt en ‘gevoel toont’ en hoe een bestuurder het brengt, hoe hij het uitlegt” (2012:64). Dit geldt zowel voor handelen in de politiek-bestuurlijke sfeer als voor privé-optreden. Met de personalisering van de burgemeestersfunctie komt ook de burgemeester als privépersoon in beeld. Ook de media-analyse wijst uit dat verschillende burgemeesters recent zijn aangesproken op hun privégedrag (zie paragraaf 6.1).

Hoewel de toegenomen invloed van de raad gecombineerd met de politisering en personaliseren van burgemeestersoptreden doet vermoeden dat burgemeesters kwetsbaarder zijn, blijkt dat het aantal ‘vallende burgemeesters’ verhoudingsgewijs toch relatief laag is (Korsten en Aardema, 2006; Korsten, 2010). Desalniettemin stellen deze ontwikkelingen rond de burgemeestersfunctie nieuwe eisen aan de persoon die anno 2012 het ambt vervult. Het voortdurend zorgvuldig afwegen van zowel politiek-bestuurlijk als privéoptreden is daarvan een wezenlijk onderdeel geworden.

Wellicht dat deze kwetsbaarheid samenhangt met veranderingen in het carrièrepad van de Nederlandse burgemeester. Waar voorheen de burgemeestersfunctie een baan voor het leven was, lijkt het anno 2012 meer een stap binnen een gevarieerder carrièrepad te worden. Zo zien we een nieuwe groep burgemeesters met ervaring in de landelijke politiek of het bedrijfsleven ten tonele verschijnen (zie parlement.com).

4.4 SAMENVATTING

In deze paragraaf brachten we de lokale speelruimte van de burgemeester en recente veranderingen daarbinnen in kaart. Daarmee is de eerste deelvraag van het onderzoek beantwoord.

We concluderen dat de lokale speelruimte van de burgemeester op drie fronten in beweging is. Allereerst worden burgemeesters geconfronteerd met nieuwe problemen en risico's, zoals de facebookrellen (Haren) en de opslag van chemicaliën (Moerdijk). De manier waarop burgemeesters met deze problematiek omgaan, wordt beïnvloedt door de werking van oude en nieuwe media. Bovendien houden mondige burgers met hoge verwachtingen het optreden van de burgemeester nauwlettend in de gaten.

Ten tweede vragen veranderde verhoudingen binnen het lokale bestuur om herpositionering van de burgemeester. Zo beweegt een burgemeester zich vandaag de dag meer en meer binnen horizontale samenwerkingsverbanden met publieke en private partijen en is hij in toenemende mate actief op regionaal niveau. Tegelijkertijd vraagt de opkomst van populisme juist om extra aandacht voor de politieke en maatschappelijke verhoudingen op lokaal niveau.

Ten derde doen zich belangrijke ontwikkelingen rondom het burgemeestersambt voor. Zo is de invloed van de raad op de aanstelling en daarmee het functioneren van de burgemeester toegenomen. Bovendien vormen de politisering en personalisering van het ambt nieuwe uitdagingen voor de burgemeester anno 2012 .

5. Wetgeving en landelijk beleid rond de burgemeester

Op basis van het bronnenonderzoek brengen we relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving en beleid op rijksniveau in kaart. We zien dat Nederlandse burgemeesters de afgelopen jaren door het Rijk zijn toegerust met een flink aantal nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Een overzicht van de uitbreiding van burgemeesterstaken en –bevoegdheden is opgenomen als bijlage 1. In dit hoofdstuk benoemen we de belangrijkste uitbreidingen in wetgeving en kaderstellend beleid die van invloed zijn op de manier waarop de burgemeester zijn functie vervult. We signaleren daarbij mogelijke spanningsvelden voor de burgemeester.

5.1 UITBREIDING FORMELE BEVOEGDHEDEN

De grootste verandering in de formele burgemeesterspositie gedurende de afgelopen vijftien jaar is de uitbreiding van wettelijke bevoegdheden. Het bronnenonderzoek wijst uit dat burgemeesters anno 2012 over een flink aantal nieuwe bevoegdheden beschikken. Daarvan zijn huisverboden (Wet tijdelijk huisverbod), gebiedsverboden (Voetbalwet), het intrekken van alcoholvergunning bij verkoop aan minderjarigen (aanpassing Drank- en Horecawet per 2013) en het bevorderen van de integriteit van het gemeentebestuur (aanpassing Gemeentewet verwacht in 2013) recente voorbeelden. In de zoektocht naar potentiële spanningsvelden rondom de burgemeestersfunctie, kunnen bij deze uitbreiding van bevoegdheden verschillende kanttekeningen worden geplaatst.

Allereerst kan de uitbreiding van bevoegdheden leiden tot minder vrijheid voor burgemeesters in de uitoefening van hun functie. Dit zou een mogelijk gevolg kunnen zijn van het feit dat in toenemende mate wettelijk wordt vastgelegd welke specifieke problematiek burgemeesters moeten aanpakken, onder welke voorwaarden ze dat moeten doen en in samenwerking met welke partijen (c.f. Cachet, 2003). Bovendien zijn de acties van de burgemeester daarmee van formele, rechtsgeldige aard. Dit gaat samen met formele mogelijkheden voor bezwaar, beroep en rechtelijke toetsing van de manier waarop de burgemeester bevoegdheden inzet (c.f. Engels in Burgemeestersblad, 2008). Ten slotte is door wetenschappers en door burgemeesters zelf meer dan eens gewezen op de afbreuk die machtsuitoefening via formele bevoegdheden aan het gezag van de burgemeester kan doen (Karsten et al, 2010, - Jaarrede Bandell in Burgemeesterblad, 2009).

Burgemeestersverantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid

Het overgrote deel van de uitbreiding in bevoegdheden en decentralisatie van taken is min of meer direct te relateren aan de eigenstandige burgemeestersportefeuille op het terrein van openbare orde en veiligheid. Deze trend komt duidelijk naar voren uit het bronnenonderzoek (zie bijlage 1) en is ook door velen uitgebreid beschreven (Mein, 2010; Sackers, 2010A/B; NGB, 2010; Muller et al, 2007; Min. BZK, 2009; De Jong en Michels, 2005). Wij zullen ons concentreren op de mogelijke

spanningsvelden die het met zich mee kan brengen voor de uitoefening van de burgemeestersfunctie.

Het uitbreiden van de wettelijke burgemeestersbevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid is niet zonder kritiek gebleven. Verschillende wetenschappers waarschuwen voor een vermenging van bestuurlijk en stafrechtelijk optreden (Sackers, 2010A, Muller et al, 2007). Door het vermeende punitieve karakter van verschillende bevoegdheden (tijdelijk huisverbod, vergunning intrekken via BiBoB) krijgt het burgemeestersoptreden anno 2012 de 'bijsmaak van bestraffend optreden'. Daardoor kan optreden door de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid niet langer als puur preventief ervaren worden en zou de burgemeester in rap tempo 'ontvrienden' (Sackers in Burgemeestersblad, 2010). Het inzetten van de nieuwe bevoegdheden zou de burgemeester doen veranderen in een lokale sheriff of boeman wat op gespannen voet staat met zijn meer zachte en symbolische taken als burgervader en vertegenwoordiger en symbool van de lokale gemeenschap (Sackers, 2010A/B). In breder verband is gewezen op de nadelige consequenties voor basisbeginselen als legaliteit en rechtszekerheid wanneer lokale overheden hun bestuurlijke instrumentarium (waaronder samenscholingsverboden, gebiedsontzeggingen en uithuisplaatsingen) inzetten in de strijd tegen overlast, verloedering en ordeverstoring in probleemwijken (Schilder, 2009).

Maar juist ook het inperken van formele invloed van de burgemeester leidt tot kritiek. De invoering van de nieuwe Politiewet per 1 januari 2013 betekent voor burgemeesters, als uitzondering op de regel, minder formele invloed als gevolg van nieuwe wetgeving. Hoewel burgemeesters hun gezag over de politie behouden, wordt het beheer in sterke mate gecentraliseerd. Dit zal ongetwijfeld van invloed zijn op de manier waarop burgemeesters de politie-inzet en lokale veiligheidsprioriteiten vorm kunnen geven (Terpstra en Gunther Moor, 2012). Professor Hennekens voorziet hier zelfs een omvangrijk (juridisch) spanningsveld (2013-*nog te verschijnen*). Volgens hem zal de vrijheid van de burgemeester om zijn taken op het terrein van openbare orde en veiligheid uit te voeren zozeer worden ingeperkt dat het zelfs in strijd met de Grondwet is. Dat de invloed en beslissingsmacht van de burgemeester op dit terrein niet altijd voldoende blijkt te zijn, komt ook naar voren uit eerdere pogingen om een aanwijzingsbevoegdheid (Min. BZK, 2010) en een zorgplicht voor lokaal veiligheidsbeleid voor de burgemeester in de wet op te nemen (Tweede Kamer, 2011).

Ten slotte is een mogelijk complicerende factor dat de burgemeester bij het vormgeven van lokaal (veiligheids)beleid tegenwoordig te maken krijgt met twee bewindslieden. Voorzover het zijn zeggenschap over de politie betreft (gezag), heeft hij te maken met de minister van Veiligheid en Justitie. Die minister is immers verantwoordelijk voor de nationale politie, voert daarover het beheer, formuleert landelijke prioriteiten en is politiek verantwoordelijk voor het handelen van de landelijke korpschef. Daarnaast blijft de minister van Binnenlandse Zaken systeemverantwoordelijk voor het binnenlands bestuur. Ook zijn beleid kan daarom invloed hebben op de lokale speelruimte van de burgemeester. Een voorbeeld daarvan is wetgeving

waarbij aan de burgemeester wel of niet regisserende bevoegdheden op terreinen als veiligheid en zorg worden toebedeeld.

Burgemeester als kwaliteitsbewaker lokaal bestuur

Naast openbare orde en veiligheid is ook de burgemeestersrol van proces- en kwaliteitsbewaker in de loop der jaren in formele zin versterkt als gevolg van nieuwe wetgeving. Met de dualisering van het lokaal bestuur is de Gemeentewet aangepast. Hierdoor heeft de burgemeester in formele zin een stevigere positie binnen het lokale bestuur toebedeeld gekregen (De Brouwer-Koeijers en Ravelli, 2003; Min. BZK, 2009). Meer recent, als uitvloeisel van de discussie over integriteit in het openbaar bestuur, is een aanpassing van de Gemeentewet in behandeling die de burgemeester verantwoordelijk stelt voor de bestuurlijke integriteit van het gemeentebestuur (Min. BZK, 2011; Buitendijk, 2012). Daarmee zou de burgemeester in de toekomst minder kwetsbaar zijn wanneer hij integriteitschendingen aan de kaak stelt. Dit onderstreept het belang van de traditionele burgemeestersverantwoordelijkheid als zelfstandig bestuursorgaan. De burgemeester is namelijk binnen de lokale overheid verantwoordelijk voor kwaliteitsbewaking van het lokale bestuur en beleid.

5.2 TAAKOVERDRACHT NAAR HET LOKAAL BESTUUR

Naast het creëren van nieuwe bevoegdheden in wet- en regelgeving, geeft het Rijk het speelveld van de burgemeester vorm door in toenemende mate taken over te dragen aan gemeenten. De overdracht van taken in combinatie met bezuinigingen op het lokaal bestuur (regeerakkoord 2012) kan gemeenten en burgemeesters in een lastig parket brengen. In toenemende mate moeten gemeenten nieuwe taken met minder middelen uitvoeren, wat op gespannen voet kan komen te staan met de kwaliteit van de taakuitvoering. In deze paragraaf kijken we in het bijzonder naar de overdracht van taken die duidelijke raakvlakken met de burgemeestersfunctie vertonen. Dat zijn de decentralisatie van jeugdzorg alsook de rol voor gemeenten bij de strijd tegen zware criminaliteit en nazorg voor ex-gedetineerden.

Jeugd en gezin

In het bestuursakkoord van 2007 is met de komst van de Centra voor jeugd en gezin aan gemeenten een cruciale rol in het jeugdbeleid toebedeeld. Een trend die ook in het huidige regeerakkoord wordt doorgezet met de decentralisatie van de jeugdzorg per 2015 (Regeerakkoord 2012). De rol van de burgemeester binnen dit beleidsterrein kreeg en krijgt de nodige aandacht. Er zijn onder meer plannen gemaakt om gemeenten de regie over de jeugdzorg te geven. Ooit was er sprake van formele doorzettingsmacht voor burgemeesters op casusniveau in de jeugdketen. Echter, deze voorstellen zijn geschrapt in het meest recente wetsvoorstel tot wijziging van de wet op jeugdzorg (Tweede Kamer, 2012). Over de mogelijkheid voor burgemeesters om via de kinderrechter verplichte opvoedondersteuning af te dwingen, moet de Eerste Kamer moet zich nog uitspreken (Wetsvoorstel Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen).

Alles overziend krijgen gemeente en burgemeester meer taken op het terrein van jeugd en gezin. Maar is het nog onzeker of de burgemeester op dit beleidsterrein (extra) mogelijkheden voor doorzettingsmacht tot zijn beschikking krijgt.

Lokale aanpak van georganiseerde criminaliteit

Voorheen werden zwaardere, meer georganiseerde vormen van criminaliteit exclusief op Rijksniveau aangepakt. Sinds enkele jaren worden gemeenten aangemoedigd door het Rijk om gebruik te maken van de financiële middelen en het instrumentarium die 'de bestuurlijke aanpak' hen biedt (Huisman, 2010). Op lokaal niveau kunnen gemeenten de Wet BiBoB inzetten om verwevenheid tussen onder- en bovenwereld in bijvoorbeeld coffeeshops, prostitutiesector of gokhallen tegen te gaan. In regionaal verband kunnen gemeenten met vele anderen - waaronder Openbaar Ministerie, Politie, Belastingdienst - een informatiepositie opbouwen om samen uiteenlopende vormen van georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. In dergelijke RIECS krijgen lokale overheid en burgemeester te maken met thema's als witwassen, vastgoedfraude, illegale hennepcultuur of vrouwenhandel.

De betrokkenheid van de lokale overheid bij de strijd tegen georganiseerde misdaad beïnvloedt ook de burgemeester. Er zijn directe raakvlakken met zijn portefeuille van openbare orde en veiligheid. Dat betekent dat burgemeesters hun (nieuwe) bevoegdheden gebruiken om georganiseerde misdaad tegen te gaan (vaak is dat BiBoB). Bovendien wordt er vaak een beroep gedaan op de burgemeester voor de coördinatie van regionale samenwerkingsverbanden (RIECs). Dan komt het voornamelijk aan op de regioburgemeester die zich bezighoudt met het creëren van draagvlak binnen en buiten de gemeentelijke organisaties om gezamenlijk op te trekken, informatie uit te wisselen en voldoende financieringsbronnen aan te boren.

Nazorg ex-gedetineerden

Terugkeer van ex-gedetineerden in de lokale gemeenschap kan gepaard gaan met maatschappelijke onrust (case Eindhoven). Naar aanleiding van deze problematiek startte in 2010 een pilotproject waarin burgemeesters werden geïnformeerd over de terugkeer van ex-gedetineerden in hun gemeente. Dit zou ruimte creëren om te anticiperen op zowel de belangen van de samenleving als die van ex-gedetineerden (Schreijenberg, Van den Tillaard en Homburg, 2012). Hoewel deze informatievoorziening aan burgemeesters een leemte in het handelingsrepertoire opvult, kan het ook een bron van spanningen zijn. Zo blijkt onder andere uit de pilot-evaluatie dat burgemeesters ook verantwoordelijk worden gehouden voor recidive onder ex-gedetineerden (Schreijenberg et al., 2012). De redenering is dat de burgemeester immers 'op de hoogte was en iets had kunnen doen'. Dat betekent dat de burgemeester wordt aangesproken op zaken die oorspronkelijk bij penitentiaire autoriteiten en reclassering lagen (Sackers in Burgemeestersblad, 2010).

Lokale uitvoering van landelijk migratiebeleid²

Op basis van verschillende praktijkgevallen kan worden gesteld dat de uitvoering van het aangescherpte Nederlandse vreemdelingenbeleid op gespannen voet kan staan met de lokale belangen en besluiten van burgemeesters. Verschillende burgemeesters maakten onlangs duidelijk weinig te voelen voor medewerking aan het uitzettingsbeleid van minister Leers (Binnenlands Bestuur, 2012). Burgemeesters deden daartoe een beroep op hun verantwoordelijkheid voor de openbare orde en hulpverleningstaak en het daarbij horende gezag over de politie (Brouwer en Schilder, 2012). Recent stuurden de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Immigratie, Integratie en Asiel een brief aan de Tweede Kamer waarin ze aangeven dat burgemeesters oneigenlijk gebruik maken van hun bevoegdheden wanneer ze zich beroepen op hun handhavingplicht inzake openbare orde en veiligheid om uitzetting vreemdelingen te voorkomen (Min. BZK, 2012, Brouwer en Schilder, 2012). Hier zien we een duidelijk spanningsveld tussen nationaal beleid en lokale besluiten van burgemeesters, dat ook door enkele burgemeesters in de focusgroepen duidelijk werd onderschreven (zie paragraaf 6.2).

5.3 SAMENVATTING

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van relevante ontwikkelingen in wet- en regelgeving en beleid die duidelijke raakvlakken met de burgemeestersfunctie vertonen. Daarmee is een antwoord gegeven op de tweede deelvraag.

We beschreven de omvangrijke uitbreiding van wettelijke bevoegdheden voor de burgemeester. Deze bevoegdheden concentreren zich voornamelijk op de eigenstandige burgemeestersportefeuille op het terrein van openbare orde en veiligheid. Daarnaast beoogt het Rijk de burgemeestersrol als kwaliteitsbewaker van het lokale bestuur te versterken met toekomstige wetgeving op het gebied van integriteit. Afgezien van de handelingsmogelijkheden die de verschillende nieuwe bevoegdheden voor burgemeesters creëren, vormen ze ook een potentiële bron van spanning. Vaak wordt in dit geval gewezen op de inkadering van de lokale beleidsvrijheid, de juridisering en de vermenging van het bestuurlijke en strafrechtelijke karakter bij burgemeestersoptreden.

Daarnaast is ook de toenemende decentralisatie van taken van de Rijksoverheid naar gemeenten bepalend voor het speelveld van de burgemeester. Op het terrein van jeugd en gezin, georganiseerde misdaad en nazorg voor ex-gedetineerden wordt in toenemende mate een actieve rol van het lokale bestuur en de burgemeester verwacht. Dit zou gepaard kunnen gaan met uitdagingen in termen van bijvoorbeeld voldoende doorzettingsmacht (jeugdketen) en informatievoorziening (georganiseerde criminaliteit, terugkeer detineerden). Ten slotte

² Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek is enkel aandacht besteed aan spanningsvelden rond de uitzetting van vreemdelingen. Daarmee is slechts een beperkt onderdeel van het beleidsterrein vreemdelingenzaken onderzocht.

signaleerden we een mogelijk spanningsveld tussen nationaal beleid en lokale besluiten van burgemeesters bij de uitzetting van vreemdelingen.

6. Burgemeesters in de praktijk

Dit hoofdstuk biedt een beschrijving van de resultaten van het praktijkonderzoek. Aan de hand van een beknopte media-analyse en twee focusgroepbijeenkomsten komen we tot een inventarisatie van recente praktijkvoorbeelden en –ervaringen van burgemeesters.

6.1 OVERZICHT MEDIA-ANALYSE

De media-analyse leidt tot een kwalitatieve omschrijving van uiteenlopende problemen waarmee burgemeesters recentelijk geconfronteerd zijn. Gezien de selectiviteit van mediaberichtgeving en de beperkingen in tijdsperiode en aantal bronnen, is het belangrijk om te beadrukken dat analyse slechts een beperkt beeld geeft van recente praktijkgevallen, zowel in aantal als verschijningsvorm. Om dit beeld te verbreden en te verdiepen zijn elders in dit onderzoek andere methoden toegepast (bronnenonderzoek en focusgroepen).

Tabel 6.1: Burgemeesters in landelijke dagbladen (2010 – 2012)

Nummer	Typering	Huidige situatie en/of afloop
1	Relatie met wethouders	Burgemeester legt functie neer
2	Kort geding tegen gemeente	Rechter stelt voorwaarden aan dodenherdenking (incl. optreden burgemeester)
3	Relatie met wethouder	Wethouder stapt op. Integriteit burgemeester staat niet ter discussie volgens feitenonderzoek
4	Relatie met wethouder	Burgemeester wordt door de raad niet meer voorgedragen voor een nieuwe ambtperiode
5	Relatie met minister	Burgemeester kan aanblijven
6	Vermoeden van belangenverstrengeling	Burgemeester kan aanblijven
7	Uitoefening functie	Onderzoek loopt nog
8	Uitoefening functie	Burgemeester stapt zelf op
9	Bedreiging	Burgemeester besluit met vervroegd pensioen te gaan
10	Uitoefening functie	Geen directe gevolgen
11	Bestuursconflict	Burgemeester door motie van wantrouwen weggestuurd
12	Uitoefening functie/ relatie met raad	Geen directe gevolgen
13	Uitoefening functie	Burgemeester stapt zelf op
14	Relatie met raad	Burgemeester stapt zelf op
15	Relatie met wethouder/raad	Burgemeester trekt zich terug uit sollicitatieprocedure en wethouder wordt gedwongen af te treden
16	Uitoefening functie	Burgemeester stapt zelf op
17	Beschuldiging van belangenverstrengeling	Burgemeester stapt zelf op
18	Uitoefening functie	Burgemeester stapt zelf op
19	Relatie met raad	Burgemeester stapt zelf op
20	Uitoefening functie	College blijft aan na motie van wantrouwen
21	Uitoefening functie	Burgemeester blijft aan na motie van wantrouwen
22	Relatie met wethouders / bestuurscrisis	Minister verleent burgemeester eervol ontslag

In totaal levert de media-analyse 22 praktijkgevallen van problemen rond burgemeesters op waarvan de landelijke dagbladen de afgelopen twee jaar verslag deden (zie tabel 6.1 en uitgebreider bijlage 2). Dat betekent dat relatief weinig burgemeesters volgens de krantenberichten tussen oktober 2010 en oktober 2012 in de problemen kwamen. De 22 praktijkgevallen kennen verschillende eindscenario's. In ongeveer de helft van de gevallen stapten burgemeesters tijdens hun termijn zelf op of gingen ze met vervroegd pensioen. In een aantal gevallen 'overleefde' de burgemeester een motie van wantrouwen in de raad en kon dus aanblijven. In enkele gevallen mocht de burgemeester na onderzoek aanblijven.

De dagbladen schetsten een gevarieerd beeld van verschillende typen problemen. Zo gaat het om problemen die ontstaan zijn bij de *uitoefening van de burgemeestersfunctie*. Dit varieert van stijl van handelen, overschrijden van financiële regels, onvoldoende kordaat optreden, te laat ingrijpen tot slechte communicatie. Concrete voorbeelden daarvan zijn de kritiek op de rol die de burgemeester van Haren speelde bij de facebookrellen. En het verwijt aan de toenmalige burgemeester van Moerdijk slecht te hebben gecommuniceerd en onzichtbaar te zijn geweest voor haar burgers bij de chemiebrand. Andere problemen hebben te maken met een verstoorde verstandhouding met de gemeenteraad of met wethouder(s). Hierbij draaien de onderlinge conflicten vaak om allerlei beschuldigingen en persoonlijke irritaties over en weer. In de gemeente Landsmeer ontstond bijvoorbeeld een cultuurbotsing tussen de burgemeester en wethouders. Daarnaast gaat een tweetal gevallen over serieuze beschuldigingen van belangenverstrengeling aan het adres van de burgemeester. In één geval kregen gemeente en burgemeester te maken met een gerechtelijke uitspraak over een lokale aangelegenheid (dodenherdenking, casus Bronckhorst). Ten slotte levert de media-analyse ook één geval van een aanvaring tussen burgemeester en minister waarbij de burgemeester de politie verbood mee te werken aan uitzetting van een Afghaanse vluchteling in opdracht van de minister.

Wanneer we alle praktijkgevallen samennemen, blijkt dat problemen op grofweg twee manieren ontstaan. Als het gaat om de uitoefening van de functie komen burgemeesters in de problemen als zich min of meer onverwacht incidenten voordoen waarop ze onmiddellijk moeten reageren. Voorbeelden daarvan zijn de chemiebrand in Moerdijk, facebookrellen in Haren of geweldsincidenten en pesterijen binnen de lokale gemeenschap (zie bijlage 2). In andere gevallen vallen spanningen samen met een verstoorde verhouding tussen burgemeester en de raad. Deze kunnen het gevolg zijn van verschillende incidenten, maar vaker gaat daar een langer proces van verschillende problemen en wantrouwen aan vooraf (c.f. Korsten et al, 20112). Overigens leiden de verschillende problemen zeker niet per definitie tot aftreden, zelfs niet na berichtgeving in de landelijke dagbladen. Daarnaast blijkt dat de praktijkvoorbeelden vooral betrekkingen hebben op de lokale speelruimte van de burgemeester, slechts een enkele keer betreft het een spanningsveld tussen burgemeester en een minister of de rechter.

6.2 FOCUSGROEPEN 'DE PRAKTIJK ANNO 2012'

Tijdens de focusgroepen zijn de verschillende deelnemers, voornamelijk burgemeesters, in discussie gegaan over hun persoonlijke visie en ervaringen met de uitvoering van hun functie (zie bijlage 3 voor deelnemerslijst). De focusgroepen bestonden uit drie rondes. In ronde één is een open discussie gevoerd betreffende spanningsvelden anno 2012, waarbij deelnemers hun eerste ideeën kwijt konden. In ronde twee is de discussie voortgezet aan de hand van verschillende thema's binnen het complexe speelveld van de burgemeester. Deze thema's hebben zowel betrekking op de lokale speelruimte als landelijk beleid waarmee burgemeesters te maken krijgen in de dagelijkse praktijk. Tot slot is in de laatste ronde ruimte geboden voor het formuleren van lessen voor de toekomst.

Over het algemeen werd gedurende de focusgroepen duidelijk dat Nederlandse burgemeesters geen ernstige of structurele spanningsvelden ervaren. Ze hebben het gevoel hun functie over het algemeen goed uit te kunnen oefenen. De problemen waar zij wel tegenaan lopen, zijn niet van dien aard dat het de uitvoering van hun functie zeer lastig of zelfs onmogelijk zouden maken. In deze paragraaf benoemen we in vogelvlucht de belangrijkste thema's die door burgemeesters en samenwerkingspartners zijn aangestipt. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen landelijk beleid en de lokale speelruimte van de burgemeester.

Gezien de beperkte omvang van het aantal deelnemers en het feit dat uitspraken in groepsverband altijd onderheving zijn aan groepsdynamiek, is het belangrijk om te benadrukken dat uitspraken gedaan tijdens de focusgroepen niet als representatief voor alle Nederlandse burgemeesters beschouwd mogen worden. De informatie uit de focusgroepen is slechts gebruikt ter *inventarisatie* van *potentiele* spanningsvelden onder burgemeesters. Gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek was het wel de meest geschikte methode om snel een aanzienlijke hoeveelheid relevante informatie te genereren. Verder onderzoek zal echter moeten uitwijzen in hoeverre deze of andere spanningsvelden bij de uitvoering van de burgemeestersfunctie daadwerkelijk op grote schaal een rol spelen (zie 7.4 voor aanbevelingen voor verder onderzoek).

6.2.1 Landelijk beleid

- **Landelijk beleidskader versus lokaal maatwerk**

'Regelgeving dient niet te centralistisch te zijn. Burgemeesters willen ruimte houden voor maatwerk, wat niet altijd kan binnen regelgeving.'

Meerdere burgemeesters geven aan veel waarde te hechten aan lokaal maatwerk. Dit kan op gespannen voet staan met de veelheid aan wet- en regelgeving waar zij de afgelopen jaren mee te maken hebben gekregen. Aan nieuwe wet- of regelgeving hebben zij geen behoefte. De gereedschapskist is gevuld, zo werd meermaals aangegeven. Het gaat

burgemeesters voornamelijk om zo goed mogelijk te kunnen handelen in specifieke, lokale gevallen. Deze gevallen zijn meestal niet van structurele aard en vragen om inzicht en maatwerk van burgemeesters. Wet- en regelgeving kunnen effectief handelen hierbij zelfs in de weg staan.

Een ander aspect is de mate waarin een minister zich bezighoudt met lokale incidenten. Burgemeesters ervaren soms dat politieke actoren op nationaal niveau, zoals de minister of leden van de Tweede Kamer, zich al hebben uitgesproken over lokale incidenten. Dit terwijl de burgemeester zich nog geen duidelijk beeld van de gehele situatie heeft kunnen vormen.

Burgemeesters zouden graag meer ruimte voor maatwerk zien binnen de landelijke beleidskaders.

- **Nationale politie**

‘De politie heeft soms onbegrip voor de lokale situatie. Zij hanteren een bredere blik, op regionaal niveau.’

Over de invoering van een nationaal politiebestel per 1 januari 2013 zijn de meningen van burgemeesters verdeeld. Meerdere burgemeesters verwachten dat er meer afstand zal ontstaan tussen het lokaal bestuur enerzijds en de politie en het Openbaar Ministerie anderzijds. De nationale politie hanteert naar verwachting een bredere, algemenere blik op veiligheid dan voorheen. Daardoor zou minder ruimte overblijven voor lokale omstandigheden. Burgemeesters vrezen dat contacten die opgebouwd zijn met de politie verwaarloosd worden en dat de politie voor hen steeds minder goed bereikbaar zal zijn. Daarnaast dreigt volgens burgemeester, door de centralisering van de politieorganisatie, het beeld te ontstaan dat de politie zich dient te verantwoorden aan de minister en niet langer aan de burgemeester. Zoals eerder aangegeven zijn dit zorgen die enkele burgemeesters uiten (veelal burgemeesters van kleinere gemeenten). Andere burgemeesters zijn van mening dat dit allemaal wel mee zal vallen (veelal burgemeesters van grotere gemeenten).

- **Bezuinigingen**

‘Het wordt een probleem op het moment dat er te weinig budget voor is.’

Door bezuinigingsmaatregelen genomen op rijksniveau kan volgens burgemeesters een goede uitvoering van verschillende gemeentelijke taken onder druk komen te staan. Het meest genoemde voorbeeld hierbij is de financiering van de veiligheidsregio's. Burgemeesters zien hier problemen ontstaan, waarbij de discussie steeds meer zal gaan over de financiering in plaats van de uitvoering van regionale veiligheidszorg.

- **Drank- en Horecawet**

‘Er is een spanning tussen de stevige regels betreffende het verlenen van een vergunning en het imago van je gemeente.’

De Drank- en Horecawet is tijdens de focusgroepen als specifiek probleem benoemd. De strenge regels en voorschriften die de wet met zich mee brengt, zoals het opnemen van evenementen in het bestemmingsplan, botsen soms met lokale belangen. Volgens burgemeesters kan dit het imago van de gemeente schaden.

- **Privacywet**

‘Het is door de Privacywet lastig om genoeg informatie op tafel te krijgen.’

Ook de privacywetgeving is als specifiek spanningsveld benoemd. Burgemeesters ervaren het soms als lastig om bepaalde informatie te verkrijgen, voornamelijk vanuit de medische beroepsgroep (in geval van IBS). Op basis van een advies van medici moeten burgemeesters soms een ingrijpende beslissing nemen. Dat is extra lastig wanneer door professionals geen volledige informatie aan de burgemeester kan worden verstrekt.

- **Sociale media**

‘Nieuwe communicatiemiddelen zorgen ervoor dat burgemeesters soms worden ingehaald door beeldvorming.’

Burgemeesters erkennen de toegenomen invloed van sociale media. Ze zien het zowel als bedreiging als kans. Zo zien burgemeesters aan de ene kant het snel verspreiden van informatie als negatief, omdat over hun optreden vaak snel (ongenuanceerde) beeldvorming ontstaat bij burgers en collega-bestuurders. Sociale media versterken naar hun mening het eerder genoemde verschijnsel, waarbij politici op nationaal niveau zich uitspreken over lokale situaties voordat de burgemeester dit heeft kunnen doen. Aan de andere kant zien burgemeester hier ook kansen. Zo geven zij aan dat Twitter een uitstekend middel is om burgers op de hoogte te stellen van welke acties de burgemeester onderneemt in geval van incidenten.

- **Niet herkende spanningsvelden**

*‘Als de rechter mijn besluit wil toetsen, dan vind ik dat geen probleem’,
‘Ook de strafrechtelijke lijn is prima.’*

Burgemeesters ervaren geen angst voor juridisering van burgemeestersoptreden als gevolg van de introductie van vele nieuwe, wettelijke bevoegdheden. De casus Bronckhors –het enige voorbeeld van de van rechtelijke uitspraken over lokale

aangelegenheden op basis media-analyse- is niet genoemd door de burgemeesters in de focusgroepen. Dat kan duiden op geringe zorg omtrent juridisering.

Ook het feit dat nieuwe bevoegdheden soms een direct raakvlak vertonen met de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie wordt door de burgemeesters niet als problematisch beschouwd. Zij geven aan dat de scheiding tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden voor hen nog steeds duidelijk en helder aanwezig is.

6.2.2 Lokale speelruimte

- **Burgemeester in samenwerking met anderen**

‘Bij verlening van bijvoorbeeld een huisverbod is het advies van hulpverleners noodzakelijk, maar van deze instanties gaat soms weinig medewerking uit.’

Burgemeesters ervaren een hoge mate van afhankelijkheid van andere, zeer geprofessionaliseerde partijen. Tijdens de focusgroepen zijn verschillende voorbeelden hiervan de revue gepasseerd. Zo baseert de burgemeester zijn beslissing over IBS (in bewaring stelling) voornamelijk op het advies en de medewerking van de betrokken psychiater.

Daarnaast ervaren burgemeesters soms stoeve medewerking van de hulpdiensten tijdens rampenbestrijding of crisismanagement. Burgemeesters krijgen soms het gevoel dat hulpdiensten hen zien als ‘leken’ en weinig informatie willen verschaffen. Enkele burgemeesters ervaren dat hulpdiensten voornamelijk zelf de regie nemen en hen voornamelijk naar voren schuiven als woordvoerder en ‘burgervader’. Terwijl zij hun eigen rol in eerste instantie vooral zien als een regierol waar zij processen in goede banen dienen te leiden. In dat geval ervaren burgemeesters een verschuiving in functies en verwachtingen van actoren tijdens rampen en crisis.

Burgemeesters zouden dus graag meer informatie vanuit de hulpdiensten ontvangen en benadrukken het belang van vooraf investeren in een goede relatie met de hulpdiensten. Burgemeesters gaven aan dat het belangrijk is om goed te investeren in het netwerk zodat er op cruciale momenten zo efficiënt en effectief mogelijk in gezamenlijkheid gehandeld kan worden.

- **Wisselende verhoudingen na incidenten**

‘Incidenten zetten de verhoudingen op scherp.’

De directe samenwerking met vele anderen, maakt dat de burgemeester in lastige situaties terecht kan komen wanneer andere partijen fouten (lijken te) maken. Een concreet voorbeeld hiervan werd tijdens de focusgroep genoemd. Naar aanleiding van een openbare orde incident kwamen burgers en politie tegenover elkaar te staan. Dit

stelde de burgemeester voor een dilemma omdat hij zich zowel achter zijn getroffen burgers als achter zijn politiemensen wil scharen. Dergelijke incidenten kunnen er bovendien toe leiden dat actoren binnen het driehoeksoverleg met elkaar op gespannen voet komen te staan.

Ook hierbij speelt volgens de deelnemers aan focusgroepen goede communicatie een cruciale rol. Daarnaast wordt ook gezond verstand van burgemeesters als waardevolle toevoeging binnen dergelijke situaties genoemd.

- **Regionale besluiten versus lokale verantwoording**

‘Enerzijds weerstand vanuit de Raad tegen regelgeving en anderzijds druk vanuit regionale overleggen.’

Beslissingen genomen in regionale overleggen kunnen soms botsen met de wensen van de gemeenteraad. De burgemeester kan hier soms tussen staan en voelt zich gedwongen een beslissing te nemen in belang van de regio dat lokaal niet per se aansluiting vindt. Een genoemd voorbeeld is de situatie waarin de burgemeester instemt met de begroting van een regionaal samenwerkingsverband, terwijl zijn eigen gemeenteraad daar bezwaren tegen heeft.

- **Informatievoorziening**

‘Delen van informatie kan lastig zijn’

‘Er is informatie en kennis beschikbaar waar burgemeesters zich niet fijn bij voelen’.

Informatievoorziening lijkt op twee manieren een lastig punt voor burgemeesters te zijn. Enerzijds gaven burgemeesters aan dat zij moeilijkheden ervaren met het achterhalen van alle relevante informatie bij verschillende samenwerkingspartners. Dit lijkt zowel veroorzaakt te worden door terughoudendheid bij partners als door juridische beperkingen (Privacywet) bij het delen van informatie. Zo kwam ter sprake dat het Openbaar Ministerie en de politie soms terughoudend zijn met informatieverschaffing bij de bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Ook gaf een enkele burgemeester aan te moeten beslissen over een In Bewaring Stelling (IBS) zonder over alle relevante informatie van de psychiater te (kunnen) beschikken.

Anderszijds kan uitgebreide informatievoorziening richting de burgemeester tot moeilijkheden leiden. Zo worden burgemeesters op de hoogte gesteld als een ex-gedetineerde terugkeert in de gemeente, maar zijn ze niet in alle gevallen in staat om maatschappelijke onrust te voorkomen. In een dergelijk geval wordt er vaak naar de burgemeester gewezen: *‘U wist het, maar u deed niets’*. Burgemeesters geven aan dat dergelijke problemen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden door de gemeenteraad

goed in te lichten over genomen beslissingen en deze beslissingen ook te borgen in dossiers.

- **De verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad**

‘Als je iemand ergens op aanspreekt, dreigt deze met niet herbenoemen.’

De positie van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad is kwetsbaarder geworden sinds de gemeenteraad aan invloed op de (her)benoeming van de burgemeester heeft gewonnen. Hierdoor ervaren sommige burgemeesters een spanningsveld. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld bij het aanspreken van gemeenteraadsleden op integriteit. De persoon in kwestie beslist immers ook mee over herbenoeming van de burgemeester. Hierdoor bestaat het gevaar dat de burgemeester een speelbal wordt van de gemeenteraad.

Daar komt bij dat burgemeesters opmerkten dat de gemeenteraad slechts een klein deel ziet van wat de burgemeester daadwerkelijk doet. Met het oog op herbenoeming kunnen raadsleden zich daardoor slecht een beeld vormen van het totale functioneren van hun burgemeester.

Daarnaast gaven verschillende burgemeesters de kwaliteit van de oppositie als sterker te ervaren dan die van de coalitie binnen de gemeenteraad. Dit komt naar hun mening omdat kwalitatief sterke raadsleden uit de coalitie vaak de functie van wethouder gaan vervullen waardoor de coalitiefracties vaak hun sterkere leden verliezen.

- **Burgemeesterfunctie personaliseert**

‘Je moet uitkijken dat je jezelf niet te kwetsbaar maakt.’

Burgemeesters voelen zich steeds meer het ‘boegbeeld’ van de gemeente en worden steeds meer persoonlijk aangesproken op beslissingen. Dat gebeurt niet langer alleen door de gemeenteraad, maar ook pers, burgers en landelijke politici spreken burgemeesters aan. Bovendien komt naast het politiek-bestuurlijke handelen, ook het privé-optreden van de burgemeester vaker in beeld. Burgemeesters ervaren deze verandering niet als problematisch, maar het vraagt volgens hen wel om een zekere mate van zorgvuldigheid. Zij geven aan dat zij bijvoorbeeld zorgvuldig hun nevenfuncties dienen te selecteren en deze altijd moeten communiceren aan de gemeenteraad.

Een ander belangrijk aspect dat genoemd werd, betreft de media. Burgemeesters zien dat de media een steeds grotere rol spelen en beseffen dat een mediaoptreden bepalend kan zijn voor het imago van burgemeester en gemeente. Mediatrainingen worden dan ook als zeer waardevol gezien.

- **Mondige burgers**

'De burger heeft soms te hoge verwachtingen.'

Dat de burgemeester steeds meer wordt gezien als 'boegbeeld' van de gemeente hangt ook samen met de steeds hogere verwachtingen van de burger. Zo ervaren verschillende burgemeesters dat burgers vaak verwachtingen van de lokale overheid hebben die zij niet waar kunnen maken. Hierdoor ontstaat er een discrepantie tussen wat burgers denken dat een burgemeester kan en wat zijn feitelijke handelingsmogelijkheden zijn.

- **Lokale problematiek**

'Binnen een kleine gemeente is er minder contact met de politie en het Openbaar Ministerie, daarom heb ik mijn twijfels over de nationale politie.'

Sommige problemen of zorgen genoemd tijdens de focusgroepen hebben specifiek betrekking op de lokale omstandigheden binnen een gemeente. Zo vrezen burgemeesters van kleinere gemeenten voor een grotere afstand tot de nationale politie omdat zij minder vaak betrokken zullen zijn bij regionale overleggen. Hierdoor hebben zij ook enige twijfel over het toegenomen aantal bevoegdheden, aangezien goed contact met de politie hiervoor volgens hen vaak wenselijk is. Ook werd opgemerkt dat wet- en regelgeving vaak wordt opgesteld naar aanleiding van incidenten in grotere steden, voornamelijk steden uit de Randstad. Deze wet- en regelgeving vinden burgemeesters van kleine gemeenten vaak lastig te vertalen naar lokale omstandigheden. Dat kan spanningen opleveren omdat burgers wel verwachten dat de problematiek (nu eindelijk) kan worden aangepakt.

Naast de genoemde verschillen in omvang van gemeenten, zijn er tijdens de focusgroepen ook twee voorbeelden genoemd van geografische verschillen. Ten eerste ervaren burgemeesters van voornamelijk stedelijke gemeenten spanningen tussen allochtone en autochtone burgers, waarbij zij aangeven het lastig te vinden om geen gevoel van partijdigheid te creëren. Het tweede voorbeeld dat is genoemd, betreft de lokale (overlast)problemen waarmee gemeenten worden geconfronteerd als gevolg van drugstoerisme en de wietpas.

- **Niet herkende spanningsvelden**

Tijdens de focusgroepen zijn geen spanningsvelden rond de burgemeestersrol als voorzitter van het College van Burgemeester en Wethouders geconstateerd. Ook de mogelijke spanningen die het gelijktijdig voorzitterschap van de gemeenteraad en het college van B&W kan veroorzaken, zijn door de deelnemers niet genoemd. Gezien de beperkte reikwijdte van de focusgroepen, kan niet gesteld worden dat deze spanningsvelden in de praktijk geheel afwezig zijn.

6.3 SAMENVATTING

We kunnen concluderen dat burgemeesters en samenwerkingspartners verschillende ontwikkelingen, die uit het bronnenonderzoek en de media-analyse naar voren kwamen, herkennen. Dat betekent niet dat we direct kunnen spreken over spanningsvelden. Vaak geven burgemeesters aan dat recente ontwikkelingen op landelijk en lokaal niveau -zoals sociale media, nieuwe bevoegdheden en mondige burgers- nu eenmaal bij de functie horen en zeker niet per definitie voor problemen zorgen. Dat neemt niet weg dat het praktijkonderzoek een aantal aangrijpingspunten voor het formuleren van spanningsvelden rond de burgemeester anno 2012 oplevert.

Uit de media-analyse blijkt dat problemen rond de burgemeester in de praktijk regelmatig betrekking hebben op op de relatie tussen burgemeester en gemeenteraad en/of wethouder. Ook de manier waarop de burgemeester een bevoegdheid uitoefent, kan hem forse kritiek van de raad of de burgers opleveren. Belangrijk om te vermelden is dat deze problemen niet meer dan incidenteel uit de mediascan naar voren komen.

Uit de focusgroepen blijkt dat burgemeesters over het algemeen weinig problemen hebben met de recente uitbreiding van hun bevoegdheden. Voorwaarde is wel dat de wetgever hen voldoende ruimte laat om op lokaal niveau maatwerk te kunnen leveren. Deze belangrijke voorwaarde kan in de toekomst spanningsvelden creëren, zoals bij de invoering van nationale politie en de uitvoering van de nieuwe Drank- en Horecawet.

Uit de focusgroepen bleek eveneens dat samenwerking met anderen op lokaal en regionaal niveau tot uiteenlopende problemen voor de burgemeester kan leiden. Genoemd zijn de groeiende afhankelijkheid van professionals, beperkte mogelijkheid of bereidheid tot delen van informatie (IBS, bestuurlijke aanpak) of wisselende verhoudingen na incidenten. De verantwoording aan de raad over de in toenemende mate regionaal ondernomen acties door burgemeesters kan ook voor spanningen zorgen. Zo lijkt de verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad in ieder geval een potentiële bron van uiteenlopende spanningen.

7. Conclusies en aanbevelingen

Burgemeesters worden met verschillende spanningsvelden geconfronteerd, zo blijkt uit voorgaand bronnen- en praktijkonderzoek. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste potentiële spanningsvelden die uit deze inventarisatie naar voren zijn gekomen. Daarmee beantwoorden we de derde en vierde deelvraag van dit onderzoek. Vervolgens geeft paragraaf 7.3 de eindconclusie weer waarin de hoofdvraag van dit onderzoek wordt beantwoord. Tot slot worden in paragraaf 7.4 enkele aanbevelingen gedaan om beter inzicht te verkrijgen in het vraagstuk.

7.1 NATIONALE WETTEN VERSUS LOKALE BESLUITEN

Het Rijk geeft de speelruimte van de burgemeester in toenemende mate vorm. Dat gebeurt enerzijds door het creëren van nieuwe bevoegdheden voor burgemeesters. Anderzijds door decentralisatie van verschillende taken in samenhang met kaderstellend beleid. Hoewel burgemeesters met enige regelmaat in de problemen komen, lijkt rijksregelgeving daar *vooralsnog* geen al te grote rol in te spelen. Bij deze conclusie passen echter wel een paar algemene kanttekeningen.

Allereerst geldt voor veel nieuwe regels en bevoegdheden dat ze nog maar kort toegepast worden (Wet Tijdelijk Huisverbod en Voetbalwet) of dat ze nog relatief weinig toegepast zijn (bestuurlijke ophouding). Voor weer andere bevoegdheden geldt dat ze na een lange aanloop- en voorbereidingstijd, pas vrij recent op grotere schaal worden gebruikt (Wet BiBoB).

Ten tweede benadrukken burgemeesters telkens weer met klem dat rijksregelgeving wel voldoende ruimte moet overlaten voor lokaal maatwerk. Landelijk beleid en wetgeving zijn volgens hen nuttig, maar het komt toch voornamelijk aan op de beleidsruimte (maatwerk) om allerhande lokale problemen op gepaste wijze af te handelen. Zo is het voor de burgemeester bijvoorbeeld belangrijk dat hij in de praktijk een abstract begrip als openbare orde in voldoende mate kan interpreteren en vertalen naar de specifieke lokale situatie.

Een derde kanttekening is dat nieuwe bevoegdheden kunnen leiden tot een inmiddels klassiek probleem, namelijk de strijdigheid van handhavende bevoegdheden met de zachtere burgemeestersrol, als hoeder van de lokale gemeenschap. Burgemeesters dienen steeds een goede balans te vinden tussen de harde en zachte aspecten van hun functie.

Ten vierde lijken beslissingen van burgemeesters – op basis van nieuwe bevoegdheden – steeds meer risico's met zich mee te brengen. Voor een deel zijn dat juridische risico's voor hun gemeente, zoals beroepsprocedures en schadeclaims. Voor een deel lijkt er, ook in de privésfeer, sprake van een toename van bedreiging en geweld. Nader onderzoek moet uitwijzen welke invloed dat op burgemeestersbeslissingen heeft.

Ten slotte springt bij een tweetal actuele beleidsthema's de verhouding tussen landelijke wet- en regelgeving en lokale besluitvorming in het oog. Potentiële spanningsvelden kwamen in

deze inventarisatie uitdrukkelijk naar voren bij de invoering van de nationale politie en de uitzetting van vreemdelingen. We zullen deze hieronder toelichten.

Nationale politie versus lokale prioriteiten

Per 1 januari 2013 wordt in Nederland een begin gemaakt met de invoering van een nationaal politiebestedel. Binnen het nieuwe bestel wordt het beheer over de politie verder gecentraliseerd. Voor burgemeesters kan dit een bron van spanningen zijn wanneer zij hun eigenstandige verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid waar proberen te maken. Verschillende burgemeesters gaven aan te vrezen voor de gevolgen van de komst van het nationale politiebestedel. Ze verwachten hun invloed op de politie-inzet te verliezen, met als gevolg te weinig blauw op straat en onvoldoende politie-inzet op gemeentelijke prioriteiten. In dat geval komen behoeften binnen de lokale veiligheidszorg op gespannen voet te staan met landelijk bepaalde prioriteiten en inzet van de politie.

Of deze vrees werkelijkheid wordt, zal de toekomst moeten uitwijzen. Veel zal afhangen van de wijze waarop de nationale politie uitgewerkt wordt. Dat ontwerp- en invoeringsproces is nog niet goed te overzien, omdat het nog volop gaande is. De komst van de nationale politie bestempelen we daarom als een potentieel spanningsveld van structurele aard 'op papier'. Afspraken over beheer en gezag zijn namelijk wettelijk vastgelegd en gelden voor iedere gemeente in Nederland.

Landelijk vreemdelingenbeleid versus lokale onrust

De laatste jaren lijkt in een aantal gevallen sprake van maatschappelijke onrust binnen een lokale gemeenschap wanneer een uitgeprocedeerde asielzoeker op last van de minister uitgezet diende te worden. Uit ons praktijkonderzoek bleek dat enkele burgemeesters een spagaat ervaren tussen enerzijds medewerking verlenen aan het besluit van de minister en anderzijds het bewaren van de lokale orde en veiligheid. Een relativerende opmerking is hier op zijn plaats. Lang niet iedere uitzetting leidt tot maatschappelijke onrust. Uit de mediascan blijkt dat slechts een beperkt aantal burgemeesters hier in de praktijk mee geconfronteerd zijn (zie bijlage 2). Dit spanningsveld bestempelen we daarom ook als incidenteel.

7.2 LOKALE SPEELRUIMTE ALS BRON VAN SPANNINGEN

Afgaande op de praktijkgevallen uit de mediascan en de discussies tijdens de focusgroepen, lijken de spanningsvelden die burgemeesters ervaren zich voornamelijk te concentreren binnen de lokale speelruimte. Daar worden burgemeesters onder meer geconfronteerd met afhankelijkheden binnen lokale en regionale samenwerkingsverbanden, de toegenomen invloed van de raad en de mogelijk nadelige gevolgen van personalisering van het ambt.

Gemeentelijke taken in samenwerkingsverbanden

Anno 2012 is de burgemeester voortdurend bezig om in overleg met uiteenlopende partijen tot beleidsvorming en –uitvoering te komen. Burgemeesters zijn niet alleen onderdeel van verticale relaties en netwerken, bijvoorbeeld met Rijk en regio. Meer en meer maakt de burgemeester ook deel uit van horizontale netwerken (bijvoorbeeld op terreinen als veiligheid of jeugdzorg). De complexiteit van veel problemen – veiligheid, overlast, jeugd – dwingt daar toe.

Het toegenomen belang van dergelijke horizontale samenwerkingsverbanden binnen het openbaar bestuur vormt echter ook een potentiële bron van spanningen. Zo is de burgemeester in toenemende mate afhankelijk van sterk geprofessionaliseerde partijen om de gemeentelijke taken en zijn eigenstandige portefeuille(s) uit te voeren. In dergelijke afhankelijkheidsrelaties zijn moeilijkheden rondom het delen van informatie, privacy en gespannen verhoudingen na incidenten vaak genoemde problemen.

Desalniettemin hebben burgemeester en gemeente wel een bijzondere plaats binnen dergelijke samenwerkingsverbanden. Het ontbreken van enige vorm van doorzettingsmacht voor de burgemeester om in horizontale samenwerkingsverbanden uiteindelijk het verschil te kunnen maken is een van de weinige punten waar een *mogelijk tekort* aan regelgeving of bevoegdheden naar voren komt op basis van deze inventarisatie. Het is daarbij nog maar zeer de vraag of de op handen zijnde wijziging van de Gemeentewet, waarin de burgemeester een zorgplicht voor lokaal veiligheidsbeleid krijgt, hierin zal voorzien (Prins en Cachet, 2011).

We constateerden al dat de burgemeester ook in regionaal verband in toenemende mate samenwerkingsrelaties aangaat. Ook dit kan een potentiële bron van problemen zijn. De positie van lokale bestuurders in gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden is een bijzondere en een kwetsbare. Dat geldt ook voor de burgemeester. Het besturen van gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden vergt vaak het nemen van ingrijpende beslissingen, bijvoorbeeld op financieel terrein. Over die, vaak ook voor gemeenten bindende beslissingen, kan de burgemeester door zijn eigen gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Omdat hij op regionaal niveau echter vaak maar één temidden van vele beslissers is, kan de burgemeester die besluiten waar zijn raad negatief over oordeelt vaak niet meer blokkeren of terugdraaien. In de focusgroep kwam het voorbeeld aan de orde van een burgemeester die instemt met regionaal beleid (bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling), terwijl zijn eigen gemeenteraad daar bezwaar tegen heeft. Potentieel ligt hier voor burgemeesters een groot risico.

De zojuist beschreven problemen binnen regionale samenwerkingsverbanden zijn onderschreven tijdens de focusgroepen. Bovendien zijn (bovengemeentelijke vormen van) samenwerking vandaag de dag onlosmakelijk verbonden met het openbaar bestuur. Dat wordt nog eens versterkt door de voornemens van het kabinet Rutte II tot opschaling van de gemeentegrootte naar 100.000+ inwoners al dan niet in combinatie met toepassing van centrumgemeenten (Regeerakkoord, 2012). De omvang van dit potentiële spanningsveld lijkt daarmee van structurele aard.

Zelfstandig versus afhankelijk

De burgemeester - als zelfstandig bestuursorgaan binnen het lokale bestuur - is in toenemende mate afhankelijk van de gemeenteraad. De toegenomen invloed van de raad op benoeming, beoordeling en herbenoeming van de burgemeester kan uiteenlopende spanningen opleveren. In algemene zin heeft de burgemeester in toenemende mate rekening te houden met de vertrouwensregel. In zijn dagelijks opereren (ook privé) moet hij continu rekening houden met het oordeel van de raad. Daarnaast kan een aanstaande herbenoemingsprocedure zijn weerslag hebben op de manier waarop burgemeester en raad met elkaar omgaan. Het is denkbaar dat burgemeesters zich in hun vrijheid van handelen geremd voelen. Ook leeft de vraag in hoeverre de raad wel zicht heeft op het reilen en zeilen van de burgemeester op alle beleidsniveaus en beleidsthema's. Wordt de burgemeester door de raad niet op een (te) beperkt deel van zijn handelen beoordeeld? Ook het aanspreken van individuele raadsleden op ongewenst gedrag wanneer een herbenoemingsprocedure op komst is, kan een lastig punt voor burgemeesters worden. Een bijkomende factor is dat burgemeesters niet altijd tevreden zijn over de kwaliteit van hun gemeenteraad. Daarmee worden burgemeesters dus steeds afhankelijker van een, in hun ogen, niet altijd optimaal functionerend orgaan.

Een casus die illustreert hoe precair de verhouding tussen de burgemeester en een invloedrijke raad kan zijn, is de (komende) zorgplicht van de burgemeester voor de integriteit van het lokale bestuur (Min. BZK, 2011). Dit kan tot grote spanningen tussen burgemeester en gemeenteraad leiden, als de burgemeester zich genoodzaakt ziet gemeenteraadsleden op hun doen en laten aan te spreken. Ook voor beoordeling en herbenoeming van de burgemeester kunnen daar ongewenste gevolgen uit voortvloeien.

De aard van dit potentiële spanningsveld bestempelen we als structureel. De invloed van de gemeenteraad op (her)benoeming is vastgelegd in de Gemeentewet en de moeilijkheden die hieruit voorkomen worden zowel door de mediascan als de focusgroep onderschreven.

De functie versus de persoon

Anno 2012 staat ook de burgemeester als persoon in de schijnwerpers. De zichtbaarheid van de burgemeester als persoon leidt ertoe, in combinatie met de toegenomen mediadruk, dat de burgemeester nog meer dan vroeger in een glazen huis leeft. Deze persoonlijke zichtbaarheid van de burgemeester als 'het lokale bestuur' (veel meer dan de meeste wethouders) maakt hem kwetsbaar. De burgemeester wordt dan ook bij uitstek verantwoordelijk gehouden voor gevoelige of bekritiseerde beslissingen evenals voor het uitblijven van beslissingen. Bovendien kunnen beslissingen die burgemeesters nemen tot repercussies leiden in de privésfeer, zoals in de vorm van bedreiging en geweld (Van den Tillaart et. al, 2012). Ten slotte maakt personalisering van de burgemeestersfunctie dat ook zijn privégedrag in toenemende mate kritisch wordt beoordeeld door burger, media en raad. Burgemeesters lijken daardoor eerder van belangenverstrengeling te worden beticht dan in het verleden.

De omvang van dit spanningsveld is lastig in te schatten op basis van deze inventarisatie. Afgaande op de recentelijk gehouden landelijke verkenningen over geweld tegen gezagsdragers (Van den Tillaart et. al, 2012), bestempelen we fysieke bedreigingen als een toenemend risico voor de burgemeester.

7.3 EINDCONCLUSIE

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *Met welke spanningsvelden heeft de Nederlandse burgemeester anno 2012 te maken als gevolg van zowel ontwikkelingen op lokaal bestuursniveau als in nationaal beleid en hoe beïnvloeden deze spanningsvelden de uitoefening van de burgemeestersfunctie?* Op basis van voorliggend onderzoek concluderen wij dat zowel het lokale speelveld rond de burgemeester als het landelijke kader op basis van beleid en wetgeving in beweging zijn. Tegelijkertijd kunnen we ook voorzichtig constateren dat burgemeesters anno 2012 niet ontevreden zijn over de uitvoerbaarheid van hun functie. Er doen zich voor burgemeesters wel problemen voor, maar niet op heel grote schaal. Onze conclusie spoort met de conclusies uit eerder onderzoek naar kwetsbaarheid van burgemeesters (Korsten en Aardema, 2006). Het dynamische speelveld ervaren burgemeesters niet direct als bron van structurele spanningen. Burgemeesters beschouwen verschillende ontwikkelingen op zowel lokaal als landelijk niveau - mondige burgers, nieuwe problemen en uitbreiding van bevoegdheden – tot op zekere hoogte als inherent aan de functie. Sterker nog, in sommige gevallen maakt het de burgemeestersfunctie voor hen juist een uitdagende baan.

Dat burgemeesters anno 2012 spanningsvelden als een min of meer normaal onderdeel van hun functie zien, neemt niet weg dat er problemen kunnen zijn bij de uitvoering van die functie. Uit onze inventarisatie blijkt dat de recente toename aan landelijk beleid en wetgeving burgemeesters vooral doet vrezen voor een verdere inperking van de lokale speelruimte. Voornamelijk op het terrein van lokale politiezorg en migratiebeleid *kunnen* nationale wetten op gespannen voet staan met lokale besluiten door burgemeesters. Voor zover we verder kunnen spreken van spanningsvelden in de alledaagse praktijk, manifesteren deze zich voornamelijk binnen de lokale speelruimte van de burgemeester. Kort samengevat gaat het dan om moeilijkheden die voortkomen uit de verhouding tussen burgemeester en samenwerkingspartners in lokale en regionale samenwerkingsverbanden, de negatieve gevolgen van de personalisering van de burgemeestersfunctie en de verhouding met de raad die op uiteenlopende manieren een uitdaging kan vormen. Daaruit blijkt wederom dat voornamelijk de lokale speelruimte bepalend is voor de uitvoering van de burgemeestersfunctie (Cachet et al, 2009).

De onderzoekers onderschrijven de constatering van burgemeesters dat spanningen vandaag de dag inherent zijn aan de brede en complexe burgemeestersfunctie. In die zin is er niet onmiddellijk reden voor zorg ondanks dat we een aantal potentiële spanningsvelden constateren. Belangrijker is dat spanningen hanteerbaar blijven. Dat betekent concreet dat het Rijk zich in de toekomst terughoudend(er) op zou kunnen stellen met het toedelen van nieuwe taken en bevoegdheden aan burgemeesters. Het is ook belangrijk dat het Rijk bij de overdracht van taken

en bevoegdheden voldoende recht doet aan de gemeentelijke autonomie en aan de autonomie van de burgemeester daarbinnen. Alleen op die manier blijft er voldoende ruimte voor burgemeesters om lokaal maatwerk te leveren.

7.4 AANBEVELINGEN

Op basis van voorgaande conclusies formuleren we enkele aanbevelingen om beter inzicht te krijgen in het vraagstuk.

- Om meer inzicht te krijgen in spanningsvelden en de gevolgen daarvan voor burgemeesters, raden wij aan casusonderzoek in een aantal gemeenten te doen naar beslissingen door burgemeesters op drie sterk uiteenlopende terreinen. Allereerst kan in bewaringstelling van burgers met een psychisch probleem (IBS) of het opleggen van een tijdelijk huisverbod als voorbeeld dienen van ingrijpende beslissingen op individueel niveau. Daarnaast kan de vorming en uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid gelden als een terrein waar de burgemeester in hoge mate afhankelijk is van vele partners; zowel lokaal, regionaal als nationaal. Tenslotte zouden BiBoB besluiten onderzocht kunnen worden, als een casus waar (a) vaak grote zakelijke belangen op het spel staan (b) de dreiging van juridische procedures relatief groot is en (c) het risico van andersoortige dreiging – bedreiging, geweld – relatief groot is.
- Om vast te stellen hoe het er met de uitoefening van de burgemeestersfunctie anno 2012 precies voor staat, zou bij nader onderzoek de aandacht verbreed moeten worden naar onderwerpen waar vooralsnog geen spanningsvelden zijn gesignaleerd. Omdat in de voorliggende inventarisatie van potentiële spanningsvelden de focus op de ‘problematische’ aspecten van het burgemeesterschap ligt, is onduidelijk of deze maatgevend zijn voor de burgemeestersfunctie in het algemeen. Daarom zou in nader onderzoek ook structurele aandacht uit moeten gaan naar beleidsthema’s en burgemeesterstaken die in deze inventarisatie niet als potentieel spanningsveld zijn aangemerkt. Wij denken daarbij onder meer aan terreinen als (dier)gezondheid (denk bijvoorbeeld aan grootschalige ruiming), aan het optreden in crisissituaties en aan de (lastige) positie van burgemeesters in geval van grootschalige gemeentelijke herindeling.
- Om inzicht te krijgen in de dieperliggende oorzaken en gevolgen van spanningsvelden voor de uitvoering van de burgemeestersfunctie, raden we een serie diepte-interviews met oud-burgemeesters aan. Door oud-burgemeesters te interviewen die op uiteenlopende beleidsterreinen daadwerkelijk in de problemen zijn geraakt, kunnen de oorzaken en gevolgen van concrete spanningsvelden inzichtelijk worden gemaakt. Het feit dat de burgemeesters niet langer in functie zijn, maakt gevoelige onderwerpen beter bespreekbaar. Deze interviewreeks kan antwoord geven op de vraag waarom

burgemeesters in de problemen kwamen en welke factoren cruciaal waren voor het verloop van die problemen. Bovendien kan het inzicht bieden in de redenen waarom burgemeesters zijn opgestapt, niet werden herbenoemd of toch konden aanblijven.

- Om meer inzicht te krijgen in de persoonlijke afwegingen van burgemeesters in problematische situaties en welke factoren daar een rol in spelen, raden we een vignettenstudie aan. Een aantal burgemeesters kan gevraagd worden te reageren op een aantal fictieve cases (vignetten). Vignetten vormen een onderzoeksmethode waarmee burgemeesters hun persoonlijke afwegingen hardop formuleren door te reageren op een fictief praktijkvoorbeeld. Deze onderzoeksmethode biedt inzicht in de afwegingen en dilemma's waarmee individuele burgemeesters worden geconfronteerd als gevolg van nader te bepalen spanningsvelden. Ook biedt het de mogelijkheid om geschikte oplossingsrichtingen voor uiteenlopende cases zoals gesuggereerd door burgemeesters te inventariseren.
- Een specifiek onderzoeksthema voor nader onderzoek zouden de gevolgen van decentralisatie van taken naar gemeenten in combinatie met minder beschikbare middelen kunnen zijn. Daarmee kan worden geanticipeerd op afspraken in het regeerakkoord over decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten en de voorgenomen bezuinigingen op het openbaar bestuur (Regeerakkoord, 2012). Een ex ante evaluatie kan de problemen alsook de kansen van deze ontwikkeling voor gemeenten en burgemeesters in kaart brengen.
- Tevens zou, vooruitlopend op de ambities uit het regeerakkoord, vervolgonderzoek zich kunnen richten op de rol en positie van de burgemeester in regionale samenwerkingsverbanden. Uit voorgaande inventarisatie blijkt immers hoezeer de burgemeester zich anno 2012 beweegt binnen horizontale samenwerkingsverbanden. Dit zal in de nabije toekomst niet minder worden, gezien de ambities van de regering om de gemeentegrootte op te schalen dan wel vergaande regionale samenwerking tussen gemeenten aan te moedigen. Verder onderzoek naar de positie van de burgemeester in regionale samenwerkingsverbanden kan duidelijk maken welke (f)actoren de speelruimte van de burgemeester bepalen. Bijvoorbeeld: welke vragen met betrekking tot effectief, legitiem en transparant bestuur deze schaalvergroting met zich meebrengt voor burgemeesters en regionale samenwerkingspartners? We denken aan toenemende afhankelijkheden tussen publieke en private partijen, sturingsvraagstukken (voldoende doorzettingsmacht voor burgemeester) alsook verantwoording aan ander openbaar bestuur (gemeenteraad, Commissaris van de Koningin, minister) en maatschappij (burger, media).

Literatuur

Asselt, M.B.A. van (2007) Omgaan met onzekerheid en onzekere toekomsten. Oratie. Universiteit Maastricht.

Beck, U. (1992) Risk Society. Londen: Sage.

Bekkers, V.J.J.M. (2007) Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Bennekom, R. van (2009) De gezagsvol op het netvlies - Verslag jaarrede Ronald Bandell. Burgemeestersblad 12 (49), 49.

Bennekom, R. van (2010) Profiel van de Nederlandse burgemeester. Justitiële Verkenningen 3(10), 45-49.

Bennekom, R. van & W. de Jong (2010) Zakboek Openbare Orde en Veiligheid. Nederlands Genootschap van Burgemeesters.

Bestuursakkoord (4 juni 2007) Samen aan de slag.

Binnenlands Bestuur (1 april 2012) 40 burgemeesters tegen uitzetten. Webartikel.

Boutellier, J.C.J. (2002) De veiligheidsutopie; onbehagen en verlangen rond misdaad en straf. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Bovenkerk, (2005) Bedreigingen in Nederland. Verkenning in opdracht van Politie en Wetenschap. Willem Pompe Instituut Universiteit Utrecht.

Brink, G. van der (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers. Den Haag: SDU uitgevers.

Brouwer, J.G. & A.E. Schilder (2012) Het gezag over de politie bij uitzetting van vreemdelingen. Advies ten behoeve van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Rijksuniversiteit Groningen / Vrije Universiteit Amsterdam.

Brouwer-Koeijers, J.P. de & D. Ravelli (2003) Gemeentewet. Deventer: Kluwer. Schuurman en Jordans reeks.

Buitendijk, G. J. (2012) Een wetswijziging. Burgemeestersblad 17 (64), 6.

Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (2011) Gemeente Schiedam. Integriteitsonderzoek. Amersfoort: BING.

Cachet, A. (2003) De veranderende positie van de burgemeester. Over de kloof tussen formeel en feitelijk. Liber Amicorum mr. dr. Leo d'Anjou.

Cachet, A. (2009) Van ambt naar functie: recente veranderingen in het Nederlands Burgemeesterschap. Recht, bestuur, en organisatie van hulpdiensten. 4.

Cachet, A. & L. Schaap (2006) Burgemeesters. Over veranderingen en stilstand. In: Becking, K. & G. Rensen (eds.) Meesterlijk besturen (p19-28). Den Haag: SDU Uitgevers.

Cachet, A., L. Schaap & N. Karsten (2009), Zorg dat het een prachtbaan blijft. De toekomst van het burgemeesterschap verkend. In: Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie. (16 – 97). Den Haag: NGB.

CBS (2010) 431 gemeenten in 2010. Webmagazine.

Cook, T. (2005) Governing with the news. University of Chicago Press.

Hennekens, H. (2013-*nog te verschijnen*) Tast het nationale politiebestede de positie van de burgemeester aan?. Cahiers Politiestudies.

Huisman, W. (2010) Gemeenten in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Tijdschrift voor Veiligheid. (9) 3, 45-59.

Johannink, R. (2009) Onzekere veiligheid - Interview met Gerard de Vries en Imrat Verhoeven. Burgemeestersblad 14 (51), 20-21.

Jong De, M.A.D.W. & F.C.M.A. Michiels (2005) Bevoegdheden van de burgemeester. Over bevoegdheden van de burgemeester buiten de Gemeentewet Gemeentewet en het bestuurlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheden. Instituut voor Staats- en Bestuursrecht. Universiteit Utrecht.

Jong, de W. (2009) Gouda na het busincident. -Interview Wim Cornelis. Burgemeestersblad 14 (51), 12-13.

Karsten, N., L. Schaap & W.J. Verheul (2010) Stijlen van leiderschap; over burgemeesters, rolopvattingen en –verwachtingen. Justitiële Verkenningen. 36 (3) 31-44.

Korsten, A.F.A. (2010) Gedwongen vertrek van Burgemeesters. Justitiële Verkenningen. 36 (3), 10-30.

Korsten, A.F.A. & H. Aardema (2006) De vallende burgemeester. Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden. NGB/BZK.

Korsten, A.F.A., M., Schoenmaker, H. Boumans & A. Resoort (2012) Onder burgemeesters. Finesses van het burgemeesterschap. Den Haag: Boom-Lemma,

Leterme, Y. (2009) De legitimiteit van het openbaar bestuur in het geding. Burgemeesterslezing 2009.

Mein, A. (2010) Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Tijdschrift voor Veiligheid. 9(3), 34-44.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007) Handreiking benoemingsproces burgemeester.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). Burgemeester en veiligheid. Notitie april 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (7 juli 2010) Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Naar een veiliger samenleving. 2010, 28 684, nr. 280.

Ministerie van binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (9 april 2011) Brief van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan voorzitter Tweede Kamer der Staten Generaal inzake integriteit politieke ambtsdragers. 2011-0000025220.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (29 oktober 2012) Brief aan de voorzitters van de Tweede Kamer van de ministers van Immigratie en Asiel, Veiligheid en Justitie en Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelatie inzake het gezag over de politie bij uitzetting vreemdelingen. 2012-0000614015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Vereniging Nederlandse Gemeenten en Wethoudersvereniging (2012) Handreiking voor het treffen van adequate maatregelen in geval van bedreigingen met agressie en geweld tegen burgemeesters en wethouders.

Ministerie van Justitie (2008) Plan van aanpak programma Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad.

Muller, E.R.; L.J.J. Rogier, H.R.B.M. Kummeling, R. Dammen, R.P. Bron, A.J. Th. Woltjer & V.C. Kalkhoven (2007) Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Utrecht.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2009) Tussen trends en toekomst. Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie. NGB.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2010) *Zakboek Openbare Orde en Veiligheid*. NGB.

Noppen, P. van (2008) Toekomst van het ambt - Interview Hans Engels: Burgemeestersblad. 12(49), 4-7.

Noppen, P. van (2009) Regionaal bestuur heeft een grote toekomst - Interview Wim van de Donk. Burgemeestersblad. 14 (55), 10-13.

Noppen, P. van (2010) De burgemeester ontvriendt in rap tempo-Interview Henny Sackers. Burgemeestersblad 15 (56), 8-11.

Ostaijen, M.M.A.C. van & P. Scholten (2012) Policy populism? Political populism and migrant integration policies in Amsterdam and Rotterdam. Paper presented at University of Gothenburg (Sweden) at Workshop 'Political parties and migration policy puzzles: The European Scene' 14-15 June 2012.

Oulhaj, S. (2008) Europa decentraal start Signaleringsloket. Burgemeestersblad. 12(49), 25.

Pieterman, R. (2008) De voorzorgcultuur: streven naar veiligheid in een wereld vol risico en onzekerheid. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

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

Raad voor het Openbaar Bestuur (november 2012) Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding.

Regeerakkoord VVD-CDA (29 oktober 2012) Bruggen slaan.

Rhodes, R.A.W. (1997) Understanding Governance. Policy Networks, Governance and Reflexity. Buckingham / Philadelphia: Open University Press.

Rijk/VNG/IPO (2012) Transitieagenda Jeugdzorg. Gezamenlijke agenda.

Sackers, H.J.B. (2010A) Herder, hoeder, en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht. Oratie. Radboud Universiteit Nijmegen.

Sackers, HJN (2010B) De burgemeester als veiligheidsbaas. Justitiële Verkenningen. 3 (10), 86-98.

Schilder, A.E. (2009) De drang tot dwang. Over bemoeizorg en bemoeizucht van de lokale overheid. Spreektekst Oratie 29 mei 2009.

Schreijenberg, A. , J.C. M., van den Tillaard & G. H.J. Homburg (2012) Doelbereik van de pilot BIJ. Regioplan in opdracht van WODC, Ministerie van Veiligheid en justitie.

Terpstra, J en M. Krommendijk (2010) Gemeentelijke regie in de veiligheidszorg. Tijdschrift voor Veiligheid. 9 (3), 9-20.

Terpstra, J. (2011) Wetsvoorstellen regie in de veiligheidszorg. Het Tijdschrift voor de Politie. 73 (2).

Terpstra, J.& A. Mein (2010) De positie van de gemeente in de veiligheidszorg. Een inleiding. Tijdschrift voor Veiligheid, 9(3), 3-8.

Terpstra, J. & L. Gunther Moor (2012) De vorming van een nationale politie in Nederland, in: Orde van de Dag. Thema: Over schalen en bestellen. 56, 94 – 102.

Tillaart, J. van den, F. Berndsen, G. Homburg & F. Kriek (2012) Monitor agressie en geweld openbaar bestuur. Regioplan in opdracht van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

Tweede Kamer der Staten Generaal (5 november 2011) Wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid. Nota van Wijziging. 32 459

Tweede Kamer der Staten Generaal (26 maart 2012) Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen. Vierde nota van wijziging. KST131996.

Uitermark, J., M.Oudenampsen, B. van Heerikhuizen, & R. van Reekum (eds) (2012) Power to the people. Een anatomie van het populisme. Den Haag: Boom-Lemma.

Verheij, A.J.M & F. Maas (2012). Feitenonderzoek naar de rol van burgemeester Verkerk in de gondelaffaire. Utrecht: Bureau Berenschot.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2008) Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke Veiligheid. Amsterdam University Press.

Websites

<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/40-burgemeesters-tegen-uitzetten.4855414.lynkx>

<http://www.burgemeesters.nl/bevoegdheden>

<http://www.cbs.nl/nl->

[L/menu/themas/dossiers/nederlandregionaal/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3008-wm.htm](http://www.cbs.nl/nl-/menu/themas/dossiers/nederlandregionaal/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3008-wm.htm)

<http://www.parlement.com/9353000/1f/i9vvhy5i95k8zxl/vh8lnhrre0zp>

Bijlage 1: Overzicht uitbreiding taken en bevoegdheden burgemeester

In werking

Wetgeving & Beleid	Taak / bevoegdheid burgemeester	Beleidssterrein
2002 Gemeentewet Artikel 170	Versterking positie burgemeester binnen lokaal bestuur. (dualisering gemeentebestuur)	Algemeen bestuur
2002 Gemeentewet Artikel 151B	Aanwijzen veiligheidsrisicogebied ivm preventief fouilleren	OOV
2002 Wet BiBoB	Weigeren of intrekken vergunning of subsidie n.a.v. BiBoBonderzoek	Integriteit Openbaar Bestuur / OOV
2006 Gemeentewet Artikel 151 C	Plaatsen van vaste camera's op openbare plaats in belang van handhaving openbare orde (gemeenteraad verleent burgemeester deze bevoegdheid bij verordening)	OOV
2007 Bestuursakkoord	Versterken informatiepositie burgemeester terugkeer ex-gedetineerden (project bestuurlijke informatievoorzieningen justitiabelen)	OOV
2007 Bestuursakkoord	Gemeenten cruciale rol in jeugdbeleid, introductie centra jeugd en gezin onder bestuurlijke verantwoordelijkheid gemeente	Jeugd en gezin
2008 Wet politiegegevens Artikel 16	Beschikken over politiegegevens ivm zeggenschap over politie of handhaving openbare orde	OOV
2009 Wet Tijdelijk Huisverbod	Opleggen tijdelijk huisverbod aan persoon die ernstig gevaar vormt voor medebewoners	OOV
2010 Wet MBVEO / Voetbalwet	Gebiedsverbod, groepsverbod, meldplicht, avondklok en toezicht minderjarigen in geval van (vrees) ernstige overlast	OOV
2010 Wet Veiligheidsregio	Gezag bij brand, opperbevel in geval van een ramp (of vrees daarvoor), aanwijzing leiding ambulancevervoer crisiscommunicatie naar bevolking en hulpverleners (sinds 2010)	OOV
2007 Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad	Gemeenten betrokken bij bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit.	OOV

In procedure

Wetgeving & Beleid	Taak / bevoegdheid burgemeester	Beleidssterrein
2009 Wetvoorstel herziening kinderbeschermings maatregelen	De burgemeester kan de Raad voor de Kinderbescherming vragen om een maatregel mbt gezag te overwegen. Indien de Raad dat afwijst kan de burgemeester om het oordeel van de kinderrechter vragen over de noodzakelijkheid van onder toezichtstelling minderjarigen.	Jeugd en gezin
2010 Wijziging Gemeentewet	Zorgplicht: De burgemeester ziet toe op het lokaal veiligheidsbeleid.	OOV
Per 1/1/2013 Politiewet: Nationaal politiebestel	Per 1 januari 2013 wordt in Nederland een begin gemaakt met de invoering van één nationaal politiekorps. De nationale politie wordt geleid door een korpschef, die onder de politieke verantwoordelijkheid opereert van de minister van Veiligheid en Justitie. Die minister heeft ook het volledige beheer over de nationale politie en hij formuleert nationale prioriteiten, waar andere gezagsdragers - zoals burgemeesters - rekening mee moeten houden. De nationale politie is onderverdeeld in 10 (mogelijk 11) eenheden. Daarbinnen is een onderverdeling in districten en 'robuuste' basisteams. Robuust wil in dit geval zeggen dat de basisteams een groot deel van de politietaken op lokaal niveau zelfstandig moeten kunnen afhandelen, onder verantwoordelijkheid van de lokale officier van justitie en de burgemeester. Alle burgemeesters verliezen hun beheersbevoegdheden. Korpsbeheerder en regionaal college verdwijnen. Een regioburgemeester per politie-eenheid moet zorgen voor enige afstemming tussen de (vele) burgemeesters binnen de eenheid.	OOV
Per 1/1/2013 Drank- en Horecawet	Burgemeester belast met uitvoering en handhaving horecawet o.a.: vaststellen sluitingstijden en leeftijdsgrenzen, intrekken alcoholvergunning bij herhaald verkoop aan minderjarigen	OOV
Gemeentewet Art. 170 Wetsvoorstel begin 2013 in TK	De burgemeester bevordert de bestuurlijke integriteit van de gemeente	Algemeen bestuur

Bijlage 2: Overzicht media-analyse

Gemeente	Periode	Beschrijving problemen	Huidige situatie en/of afloop
Alphen aan den Rijn	Dec 2010 Jan 2011	Wethouders worden beschuldigd van belangenverstrengeling bij de verdeling van antikraakpanden in het centrum. Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) doet onderzoek.	Vijf wethouders zeggen vertrouwen in burgemeester op. Burgemeester heeft zijn functie neergelegd.
Bronckhorst	Mei 2012	Het 4 mei comité in Vorden (gemeente Bronckhorst) organiseert een herdenkingstocht langs begraafplaats waar zowel Nederlandse oorlogsslachtoffers als Duitse soldaten herdacht worden. De burgemeester besluit deel te nemen aan deze herdenking. De Federatie Joods Nederland spant een kort geding aan tegen de gemeente.	De rechtbank in Zutphen oordeelt dat de dodenherdenking onder bepaalde voorwaarden mag doorgaan. Conform de voorwaarden mijden burgemeester en andere vertegenwoordigers van de gemeente de graven van Duitse soldaten tijdens herdenkingstocht. Overige belangstellenden kiezen hun eigen route. Burgemeester vaardigt noodbevel uit ter voorkoming van ongeregelde hedenking. Herdenking verloopt zonder problemen.
Delft	Jun 2012	De zogenoemde 'Gondelaffaire' begon in 2005. Een plaatselijke pizzeriahouder geeft aan dat een wethouder hem subsidie had toegezegd voor de exploitatie van twee gondels in de Delftse grachten. Er zijn videobeelden waarop een wethouder van Delft in de pizzeria telefoneert over de verkoop van een stuk grond met een wethouder van Den Haag en een ondernemer. De wethouder werd beschuldigd van corruptie en komt een aantal malen voor de rechter. Het college van B&W stelt een intern onderzoek in.	De Rijksrecherche doet onderzoek, op basis waarvan het OM besluit de wethouder niet te vervolgen. De zaak blijft jaren slepen en brengt in 2012 de burgemeester mogelijk in de problemen. Onderzoek in opdracht van de Commissaris van de Koningin wijst uit dat hem geen verwijten te maken zijn inzake integriteit.
Gennep	Sep 2012	Burgemeester vergeet de microfoon uit te zetten tijdens een vergadering en doet niet voor de openbaarheid geschikte uitspraak over wethouder.	Uitspraken schieten bij betrokkenen in het verkeerde keelgat. Burgemeester is niet voorgedragen voor een volgend termijn.
Giessenlanden	Mrt 2012 Aug 2012	Burgemeester verbiedt politie mee te werken aan uitzetting van Afghaanse vluchteling. Daarmee werkt burgemeester niet mee aan besluit tot uitzetting van minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.	De burgemeester wordt door minister ter verantwoording geroepen. Uit recent onderzoek blijkt een beroep op de OOVbevoegdheid om niet mee te werken aan uitzettingsbesluit van minister ongegrond.
Gouda	Feb 2011 Sep 2011	Verdenking van belangenverstrengeling inzake vakantiehuis in zuster gemeente Elmina in Ghana. Op verzoek van de burgemeester doet KPMG onderzoek.	Rapport toont geen financieel voordeel aan. De meerderheid van de gemeenteraad spreekt steun uit voor aanblijven burgemeester.
Haren	Sep 2011 Okt 2011	Burgemeester en andere betrokkenen krijgen veel kritiek op handelen bij uit de hand gelopen facebook feest (Project X). Gemeenteraad stelt onderzoek in.	Momenteel wordt door een onafhankelijke commissie, onder voorzitterschap van oud-burgemeester Cohen, onderzoek gedaan naar het handelen van alle betrokkenen.
Hardinxveld-Giessendam	Feb 2012 Mrt 2012	Gemeente laat raadszaal/trouwzaal verbouwen. De begroting wordt ernstig overschreden. Gemeenteraad verwijt burgemeester tekortschieten.	In de raad is onvoldoende steun voor een motie van wantrouwen. Wel neemt de raad een motie van afkeuring aan. Burgemeester stapt zelf op.
Helmond	Nov 2010 Mei 2011	Burgemeester en zijn vrouw zaten wegens ernstige bedreigingen 17 dagen ondergedoken, daarna persoonsbeveiliging. Mogelijk houdt bedreiging verband met besluit door gemeenteraad om tweede coffeeshop toe te staan teneinde illegale drugsverkoop te verminderen.	Burgemeester hervat zijn werk in dec 2011. Burgemeester besluit met vervroegd pensioen te gaan.
Hilversum	Mei 2012 Okt 2012	Hilversum heeft geruime tijd te maken met geweldincidenten op straat (s' nachts). De PVV-fractie van de gemeenteraad verwijt	Burgemeester legt kritiek naast zich neer.

		de burgemeester te 'soft' op te treden.	
Landsmeer	Mei 2012 Sep 2012	Bestuurscrisis. Burgemeester klopt aan bij de Commissaris van de Koningin en die stelt onderzoek in. Rapport spreekt van ernstige verstoring van bestuurlijke en persoonlijke verhoudingen, zowel in het college als in de raad.	De gemeenteraad zegt het vertrouwen in de burgemeester op. Burgemeester legt functie neer.
Maastricht	Mei 2012 Sep 2012	Gemeenteraad wil proefproces tegen wietpas. Burgemeester legt motie naast zich neer. Maastrichtse coffeeshops spannen kort geding aan.	Burgemeester wint kort geding. Coffeeshophouders protesteren door hun zaak twee weken te sluiten. Burgemeester wil lidmaatschap coffeeshops afschaffen.
Moerdijk	Jan 2011 Aug 2011	Grote ramp bij Chemie-pack. Burgemeester en gemeente hebben veel kritiek gekregen op hun optreden, zoals slechte communicatie en 'onzichtbaarheid'. Dit werd bevestigd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid.	Burgemeester stapt vervroegd op wegens de zware last die ramp op zijn geestelijke en mentale gesteldheid legt.
Rijswijk	Dec 2011 Mei 2012	Burgemeester krijgt onvoldoende draagvlak voor een herbenoeming.	Meerderheid van de raad besluit burgemeester niet voor herbenoeming voor te dragen. Burgemeester stapt zelf op.
Roermond	Okt 2012	Een wethouder wordt ervan beschuldigd vertrouwelijke informatie uit de sollicitatieprocedure te hebben doorspeeld aan een kandidaat voor het burgemeesterschap die eind september voor deze functie is voorgedragen.	De betrokken wethouder moet aftreden. De voorgedragen kandidaat voor het burgemeesterschap trekt zich terug en legt zijn burgemeestersfunctie elders neer.
Ronde Venen	Sep 2011 Okt 2011	Grote bouwprojecten leveren de gemeente een miljoenenstrop op.	Burgemeester stapt zelf op .
Schiedam	Mei 2011 Sep 2012	Burgemeester beschuldigd van belangenverstrengeling en machtsmisbruik. Onderzoek bevestigt een aantal beschuldigingen.	Burgemeester neemt zelf ontslag (juni 2011) Vier wethouders stappen op.
Sliedrecht	Mei 2011 Okt 2011	Burgemeester was voorzitter van Stichting Baggerfestival Sliedrecht. Hij werd ervan beschuldigd een deel van de opbrengst van het festival achter te houden. Onderzoek door KPMG pleitte de burgemeester vrij.	In april legde de burgemeester zijn werkzaamheden neer. In oktober besluit hij met vervroegd pensioen te gaan.
Soest	Apr 2012 jun 2012	Gemeenteraad weigert herbenoeming burgemeester	Burgers starten een onlinepetitie Burgemeester stapt zelf op.
Tilburg	Nov 2011 Apr 2012	In zwembad De Reeshof vallen op 1-11-2011 twee geluidsboxen op een moeder en haar dochtertje in het peuterbad. Het meisje overlijdt en de moeder raakt zwaar gewond. De burgemeester stelt een onderzoek in. De gemeente blijkt volgens het rapport nalatig te zijn geweest bij het vervangen van de twee boxen. Burgemeester en wethouders erkennen hun nalatigheid.	Een motie van wantrouwen krijgt geen meerderheid in de gemeenteraad. Het college van B&W blijft aan.
Utrecht	Aug 2011 Juli 2012	Roma-zigeuner familie veroorzaakte overlast, maar kreeg tot verbazing van velen een villa aangeboden door de gemeente. Homostel ontvlucht noodgedwongen hun woning wegens pesterijen. Burgemeester door raad beschuldigd van nalatigheid in deze zaak. Asbestaffaire waarbij 300 Utrechters hun huis uit moesten. Burgemeester verbleef in eerste instantie op vakantieadres. Burgemeester wordt bedreigd.	Burgemeester krijgt motie(s) van wantrouwen, maar kan aanblijven.
Waterland	Nov 2010 Aug 2012	Drie wethouders zeggen het vertrouwen in de burgemeester op.	De burgemeester legt tijdelijk zijn taken neer, waarna er een waarnemend burgemeester aantreedt die een onderzoek instelt naar de bestuurscrisis. De meerderheid van de gemeenteraad

			draagt de burgemeester voor voor ontslag. De minister van BZK verleent de burgemeester eervol ontslag.
--	--	--	--

Bijlage 3: Deelnemerslijst focusgroepen

Woensdag 7 november 2012, Rijnstraat 8 (zaal D04.31), Den Haag

Ochtendfocusgroep (10.00-12.00 uur)

1	Dhr. B. Decoster	Beleidsmedewerker directie Migratiebeleid BZK
2	Mvr. B. Perels	Programmaleider Versterking vreemdelingtoezicht en -handhaving
3	Dhr. M. Geuzinge	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
4	Dhr. A.J. Vos	Kabinetschef Ministerie Binnenlandse Zaken
5	Dhr. H.C.D. Korvinus	Hoofdofficier van Justitie s'Gravenhage
6	Mvr. S. Smit	Lid korpsdirectie Haaglanden
7	Mvr. J. Overeem	Politie Midden Nederland: Programmamanager portefeuille Geweld
8	Dhr. J.F. Koen	Burgemeester Capelle aan den IJssel
9	Dhr. J.T.H. Hoekema	Burgemeester Wassenaar
10	Dhr. N. Meijer	Burgemeester Zandvoort
11	Dhr. F. Veenstra	Burgemeester Franekeradeel
12	Dhr. K.S. Heldoorn	Burgemeester Assen
13	Dhr. E.J. Gelok	Burgemeester Borsele
14	Dhr. H. van Leeuwen	Burgemeester Beverwijk

Middagfocusgroep (14.00-16.00 uur)

1	Dhr. M. van Stappershoef	Kabinetschef van de Provincie Noord-Brabant
2	Dhr. J.W. Remkes	Commissaris van de Koningin Noord-Holland
3	Dhr. R. van Bennekom	Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)
4	Dhr. H.H. Apotheker	Burgemeester Sudwest Fryslan
5	Dhr. J.A. Karssen	Burgemeester Maassluis
6	Dhr. C.H.C. van Rooij	Burgemeester Horst aan de Maas
7	Dhr. J.F.M. Gaillard	Burgemeester Son en Breugel
8	Dhr. G. Goedhart	Burgemeester Noordwijkerhout
9	Dhr. J.P.J. Lokker	Burgemeester Noordwijk
10	Dhr. C.J.J. van Ee	Burgemeester Zederik
11	Mvr. M.J.P. van Kampen	Burgemeester Teylingen
12	Dhr. F. Buijserd	Burgemeester Nieuwkoop
13	Dhr. H.J.J. Lenferink	Burgemeester Leiden
14	Dhr. A.M.P. Kleijngeld	Burgemeester Waalwijk
15	Dhr. F.H. Buddenberg	Burgemeester Pijnacker-Nootdorp