



HB Consultancy

Toekomst burgemeester

Advies opgesteld op verzoek van de afdeling Inrichting Openbaar Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

Hans van den Broek, September 2019

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
2. Achtergrond, werkwijze en gesprekspartners	3
3. De politiek inhoudelijke context	7
4. De algemeen bestuurlijk bevindingen	12
5. De bevindingen op het terrein van maatschappelijke veiligheid & leefbaarheid	15
6. De contouren van de Burgemeesters Agenda	21

BIJLAGEN

De zeven rollen van de burgemeester	26
Overzicht gesprekspartners	27

1. Inleiding

Het burgemeestersambt is constant in ontwikkeling en lijkt de laatste jaren nog sterker in beweging te zijn gekomen. Een trend die de burgemeesters die wij in het kader van deze verkenning hebben gesproken bevestigen. Er worden hiervoor veel, maar vaak dezelfde redenen genoemd. Die variëren van een op lokaal versplinterend politiek klimaat tot een verbreding van de inhoudelijke betrokkenheid van een burgemeester. Een betrokkenheid die zich uitstrekt van bestuurlijke integriteit tot de aanpak van verwarde personen. Het heeft er, volgens deze burgemeesters, in ieder geval toe geleid dat zij nog meer dan vroeger de meest herkenbare politieke figuur zijn op lokaal niveau.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties acht het wenselijk om vanuit haar verantwoordelijkheid voor het burgemeestersambt en door deze snelle maatschappelijke ontwikkelingen een proactieve rol te blijven vervullen. Juist daarom heeft zij het initiatief genomen tot deze scenarioverkenning, om zo ook inhoudelijk leidend te kunnen blijven in dit debat.

Daar is gezien de uitkomst van deze verkenning ook alle aanleiding voor; burgemeesters geven aan onverminderd enthousiast te zijn over hun ambt, maar geven tegelijkertijd aan dat extra hulp en ondersteuning van het ministerie wenselijk is.

Deze scenarioverkenning kan gebruikt worden bij het uiteindelijke eindproduct; een Agenda Toekomst Burgemeester die ook aan de Tweede Kamer toegestuurd zal worden. Het nu voorliggende rapport is een eerste advies dat als basis en bouwsteen gebruikt kan worden voor verschillende BZK producten.

In deze verkenning staan wij achtereenvolgens stil bij:

- De gevolgde werkwijze en de gesprekspartners;
- De politiek inhoudelijke context;
- De belangrijkste bestuurlijke bevindingen;
- De bevindingen op het terrein van de maatschappelijke veiligheid;
- De contouren van burgemeestersagenda.

2. Achtergrond, werkwijze en de gesprekspartners

Achtergrond en actualiteit

Over de veranderende rol van de burgemeester is in de loop van de tijd veel geschreven. Zie bijvoorbeeld de Beschouwing rol en positie burgemeester van minister Plasterk uit november 2016, waarin ook uitgebreid gerefereerd wordt aan het onderzoek *Majesteitelijk & Magistratelijk*¹. De hierin beschreven rollen geven een basaal functieprofiel van de Nederlandse burgemeester. Deze zeven rollen zijn: voorzitter, verbinder, burgervader/-moeder, ambassadeur, bestuurlijke kwaliteitsbewaker, openbare ordebewaker en bestuurder in algemene dienst. Dit zijn de verschillende inhoudelijke rollen, die steeds ook verschillende vaardigheden vragen van een burgemeester. De daadwerkelijke rol die een burgemeester kan spelen in zijn gemeente hangt ook sterk samen met de omvang van een gemeente en de daar heersende bestuurscultuur.

Deze verschillende rollen zijn overigens in te delen bij de positie die een burgemeester moet vervullen; soms is die positie juist onafhankelijk en niet politiek te noemen, soms is die positie juist te kenschetsen als afhankelijk, meer politiek en als actieve bestuurder.

Bij de ontwikkeling van mogelijke scenario's is het dus van belang om deze verschillende rollen van een burgemeester goed te onderscheiden. En om bij iedere rol steeds de vraag te stellen hoeveel waarde men hecht aan deze rol (in tijd, belang en noodzaak voor het vak) en welke ontwikkelingen men daarin voor de komende periode ziet. Deze rollen vormden steeds het startpunt van de gevoerde gesprekken (zie ook het schema in Bijlage 1).

Dat de openbare orde bevoegdheden omvangrijk zijn blijkt ook wel uit het WODC-onderzoek uit 2016². De ontwikkelingen op dit terrein lijken het snelst te gaan; waarbij sommigen voorzien dat de typering van 'voorwaardelijke burgemeester' op korte termijn vervangen zal worden door 'de burgemeester als primaire crime-fighter'. Voorbeelden hiervan zijn de toename van bevoegdheden op het terrein van huiselijk geweld, het drugsbeleid of binnen het sociale domein, zoals bij de aanpak van verwarde personen. Soms gaat het niet eens over specifieke bevoegdheden, maar om een belangrijke en stevigere rol die van gemeenten verwacht wordt, zoals bijvoorbeeld bij radicalisering en de aanpak van ondermijning. Met name de rol van de burgemeester bij ondermijning kan op uiteenlopende manieren worden ingevuld. Een en ander brengt met zich mee dat in de gesprekken het thema maatschappelijke veiligheid, dat inmiddels een beter begrip is dan openbare orde en veiligheid, ook een belangrijk gespreksthema is geworden. Overigens steeds in de bredere bestuurlijke samenhang van het ambt van de burgemeester.

¹ N. Karsten e.a. (red), *Majesteitelijk & Magistratelijk*, De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, Tilburg University, 2014

² H.R.B.M. Kummeling ea., *Orde in de openbare orde*, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit, 2016

Het belang en de actualiteit van de rol van de burgemeester in het veiligheidsbeleid in het algemeen en bij ondermijning in het bijzonder, werd tijdens dit traject nog eens onderstreept door de publiciteit rond dit onderwerp. Allereerst kwamen twee van onze gesprekspartners in het nieuws. De voorzitter van het NGB, mevrouw Spies publiceerde begin 2019 een essay in het tijdschrift voor de Politie over de rol van de burgemeester als crime fighter³. Los van bredere ontwikkelingen die zij schetst, zoals de (in)effectiviteit van het strafrecht en de willekeur van nieuwe burgemeestersbevoegdheden, roept zij vooral op om onder leiding van de minister van BZK te komen tot een gedragen visie van de rol van de burgemeester in het veiligheidsbeleid. Daarnaast zocht de burgemeester van Tiel, de heer Beenhakker, de publiciteit naar aanleiding van een aanslag op het huis van een gemeenteambtenaar. Kern van zijn betoog was dat de burgemeester te veel in de frontlinie komt te staan in de aanpak van ondermijning nu het strafrecht vaak te laat of helemaal niet meer mee doet bij lokale aangelegenheden. Ook hij roept op tot een visie over balans in rollen en bevoegdheden.

Tenslotte kwam de voorlichting van de Raad van State over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning. Dat de Raad geen noodzaak zag tot uitbreiding van de rol van gemeenten bij de aanpak van ondermijning werd verwacht en door veel gemeenten ook begrijpelijk geacht. Maar met name de (zeer) terughoudende opvatting over de uitwisseling van persoonsgegevens binnen en tussen gemeenten viel slecht bij veel van onze gesprekspartners.

De werkwijze

Op de eerste plaats zijn de randvoorwaarden waarbinnen het traject moest verlopen besproken en vastgesteld. Het ging hierbij om de volgende randvoorwaarden:

- Het advies moet breed gedragen worden bij de belangrijkste betrokkenen;
- Uitgangspunt vormen de verschillende rollen van de burgemeester en de ontwikkelingen hierbinnen;
- Er moet extra aandacht zijn voor de ontwikkelingen op het terrein van openbare orde en veiligheid;
- Het advies moet op een interactieve wijze tot stand komen met het projectteam van de afdeling Inrichting Openbaar bestuur; bestaande uit Alain Krijnen, David Gutteling en Emma Cnossen;
- Het ministerie van J&V is in een vroege fase van dit project betrokken, dit mede gezien de primaire verantwoordelijkheid van de minister van J&V bij onderwerpen als rampen- en crisisbestrijding, ondermijning of de preventief bestuurlijke wijkaanpak.
- Het advies moet een bruikbaar startpunt zijn voor het vervolgetraject.

³ Het Tijdschrift voor de Politie, nummer 1, 2019.

Vervolgens zijn de meest recente publicaties over de rol en het ambt van de burgemeester bestudeerd en zijn de meest recente Kamerstukken bekeken in samenhang met het bezoeken van de verschillende debatten, zowel over de versterking en vernieuwing van de lokale democratie, als meer specifiek over bijvoorbeeld ondermijning in de Tweede Kamer. Kern van de totstandkoming van het advies bestond uit het houden van interviews met een groot aantal betrokken personen en organisaties. Startpunt van het gesprek was steeds, na een korte introductie van de gesprekspartners en een toelichting op het traject, de te onderscheiden rollen van de burgemeester. Bijna alle gesprekken zijn overigens gevoerd door twee leden van het projectteam. In alle gesprekken kwamen in ieder geval de volgende vragen aan de orde:

- Hoe kijkt men aan tegen de afgelopen veranderingen in de positie van de burgemeester? Wat zijn de maatschappelijke ontwikkelingen en wat voor gevolgen hebben die voor de rol en positie?
- Welke toekomstige ontwikkelingen voorziet men hierin?
- Hoe ervaren de burgemeesters hun pakket van bevoegdheden? En op welke punten zouden zij differentiatie of meer ruimte voor lokaal maatwerk zien?
- Ondersteunt men het idee van scenario vorming en welke scenario's ziet men nu zelf al ontstaan? Heeft men voorkeur voor de wijze waarop de ontwikkelde scenario's later in het traject gedeeld en getoetst kunnen worden?
- Welk tijdsbeslag vraagt de openbare orde portefeuille op dit moment van de burgemeester?
- In hoeverre ervaren zij het als een probleem, dat hun oorspronkelijk uitsluitende bestuursrechtelijke bevoegdheden ook steeds meer 'strafrechtelijk' worden?

De gesprekspartners

Een belangrijk onderdeel bij de totstandkoming van het advies is de input en betrokkenheid van de belangrijkste betrokken partijen. Partijen die in ieder geval onmisbaar zijn bij het mogelijke vervolgtraject van de scenario-verkenning en waarmee is gesproken zijn:

- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters
- Het Bureau Regioburgemeesters
- Kring van Commissarissen van de Koning
- Het ministerie van Justitie en Veiligheid
- Het openbaar ministerie
- De Nationale Politie

- De wetenschap
- De meest betrokken medewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

In een volgende fase zou eventueel nog gesproken kunnen worden met Tweede Kamerleden, mede gezien de meer dan gemiddelde belangstelling vanuit de politiek voor het ambt van de burgemeester (en de aanpak van Ondernijning).

Daarnaast is gesproken met een aantal personen op persoonlijke titel, die niet namens hun organisatie spraken maar op basis van hun persoonlijke ervaringen op het terrein van het openbaar bestuur. Het gaat hierbij om burgemeesters, hoofdofficieren van Justitie, eenheidschefs van politie, maar bijvoorbeeld ook directeuren openbare orde en veiligheid van grote gemeenten.

Voor alle gesprekken was het 'benen op tafel' principe steeds leidend; het ging om inhoudelijke gesprekken zonder een formeel karakter en steeds primair bedoeld om het ministerie van Binnenlandse Zaken te helpen met een goede start rond dit traject. Om deze reden zijn ook geen formele gespreksverslagen van de gesprekken gemaakt.

Het enthousiasme en de oprechte betrokkenheid bij dit traject zorgde ervoor dat we veel meer mensen hebben kunnen spreken dan vooraf was ingeschat. Het traject leidt, tot op de dag van vandaag, tot spontane aanmeldingen van gesprekspartners. Gesprekspartners die vaak ook ver buiten de vooraf aangegeven vragen, graag vertellen over relevante ervaringen; daarmee waren alle gesprekken zonder uitzondering zeer informatief. Een overzicht van alle gesprekspartners is terug te vinden in Bijlage 2 van dit rapport.

3. De politiek-inhoudelijke context

Voordat we stilstaan bij de belangrijkste bevindingen van deze verkenning is het van belang om kort stil te staan bij de politiek-inhoudelijke context waarbinnen de gesprekken hebben plaatsgevonden. Niet in de laatste plaats omdat veel van onze gesprekspartners (actief) deel uitmaken van deze context.

Beschouwing rol en positie burgemeester: brief minister 25 november 2016

De inhoudelijke basis van deze verkenning wordt, zoals al eerder aangehaald, voor een groot deel bepaald door de brief van de minister van BZK van 25 november 2016⁴. In deze brief wordt een gedegen beschouwing gegeven van de rol en positie van de burgemeester en komen de kennis en inzichten van het departement, de landelijke en lokale partners en de wetenschap mooi samen. Veel van onze gesprekspartners refereerden aan deze brief en de regierol van de minister inzake de positie van de burgemeester. Het in deze brief geschetste vertrekpunt is nog steeds actueel en toepasbaar.

Het vertrekpunt in deze brief start met de drie hoofdtaken van de burgemeester op basis van de Gemeentewet:

- Voorzitter van de raad;
- Voorzitter en tevens lid van het college;
- Eenhoofdig bestuursorgaan, met de daaraan gekoppeld bevoegdheden (variërend van procedurele bevoegdheden tot belangrijke inhoudelijke bevoegdheden op verschillende terreinen zoals integriteit en maatschappelijke veiligheid);

Om vervolgens stil te staan bij de zeven rollen die de burgemeester vervult:

- Voorzitter;
- Verbinder;
- Burgervader/-moeder;
- Ambassadeur;
- Bestuurlijke kwaliteitsbewaker;
- Bestuurder in algemene dienst;
- Openbare orde 'bewaker';

En aan te geven welke zes waarden van goed bestuur voor de burgemeester te onderscheiden zijn:

- Onafhankelijkheid;
- Onpartijdigheid
- Integriteit;

⁴ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 31570 nr. 33, Den Haag, 25 november 2016.

- Responsiviteit;
- Rechtmatigheid;
- Doelmatigheid;

De hierboven genoemde taken bepalen samen met de 7 rollen en 6 waarden de positie van de burgemeester; de wijze waarop hij zich verhoudt tot de raad en het college. Het college is collegiaal van bestuur.

De burgemeester is voor al zijn activiteiten verantwoording schuldig aan de raad, die het hoogste orgaan is van de gemeente en een doorslaggevende stem heeft bij de selectie van kandidaten bij de benoeming, bij de herbenoeming en bij het (onvrijwillig) ontslag van de burgemeester.

Het spreekt voor zich dat de positie van de burgemeester verder sterk kan variëren door de omvang van de gemeente, de daarin heersende (bestuurs-) cultuur en niet in de laatste plaats door de persoonlijkheid en de keuzes van de burgemeester zelf.

Het vertrekpunt van de gevoerde gesprekken in het kader van deze verkenning, bestond uit de zeven rollen van de burgemeester, neergelegd in het schema in bijlage 1.

De brief eindigt met de constatering dat de burgemeester ook een belangrijke inhoudelijke rol speelt bij het versterken van het lokaal bestuur en de lokale democratie. En onderstreept, zo lijkt het, de belangrijkste waarden van het burgemeesterschap; die van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De minister sluit af met zijn opvatting dat deze positionering van de burgemeester ook het uitgangspunt moet zijn in het denken over de toekomst van het openbaar bestuur.

Deconstitutionalisering benoeming burgemeester: november 2018

Voor deze verkenning is het eveneens van belang om kort stil te staan bij het, in november 2018, door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel, “streckende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de burgemeester en de commissaris van de Koning”. Bij dit debat is de motie-Rombouts ingediend⁵ en aangenomen, waarin onder andere geconstateerd wordt dat het nog niet duidelijk is of en zo ja welke nieuwe aanstellingswijze van de burgemeester gekozen zal gaan worden. De motie spreekt uit dat het bij een eventuele keuze voor een nieuwe aanstellingswijze wenselijk is om te kiezen voor een vorm die recht doet aan:

- Het principe dat de raad aan het hoofd van de gemeente staat;
- En die waarborgen bevat voor:
 - een relatief onafhankelijke positie van de burgemeester,
 - met eigenstandige taken- en bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid,
 - een taak om de integriteit van het gemeentebestuur te bevorderen,

⁵ Kamerstukken I 2018/2019, 34716, I)

- en die een positie als boven de partijen staand, verbindend bestuurder van alle partijen kan vervullen.

Tijdens het debat in de Eerste Kamer heeft de minister aangegeven de motie te omarmen. Bij brief van 16 november 2018⁶ bevestigt de minister dit nogmaals en geeft aan dat de regering, bij een eventuele toekomstige verandering van de aanstellingswijze van de burgemeester, de rol en positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestel centraal zal stellen. En dat de in de motie Rombouts neergelegde uitgangspunten voor de regering leidend zullen zijn voor de verdere discussie.

Aanpak Weerbaar Bestuur 2^e helft 2018

De minister van BZK heeft, ter versterking van het weerbaar openbaar bestuur, in de tweede helft van 2018 aan 23 gemeenten een financiële impuls gegeven van in totaal €120.000,- ten behoeve van één of meerdere sporen van het programma Weerbaar Bestuur;

- het versterken van integriteit en veiligheid van politieke ambtsdragers;
- het versterken van de preventief bestuurlijke aanpak en maatschappelijke weerbaarheid;
- het tegengaan van ondemocratische beïnvloeding.

De onderlinge kennis- en ervaringsuitwisseling vindt plaats via vijf leerkringen van de impulsgemeenten.

Vanuit het bredere Programma Weerbaar Bestuur is ook een Netwerk Weerbaar Bestuur opgericht en is er inmiddels een Ondersteuningsteam Weerbaar Bestuur operationeel. Beiden om politieke ambtsdragers te ondersteunen bij het wegnemen van risico's en het afhandelen van incidenten op het gebied van agressie en geweld.

Het ministerie van BZK is verder nauw betrokken bij de bredere aanpak van de regering inzake ondermijning, onder leiding van de minister van Justitie & Veiligheid. Onder meer via inhoudelijke participatie in het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) onder voorzitterschap van de oud-burgemeester van Tilburg, de heer Noordanus. Deze vervult ook de rol van vlaggendrager van het Aanjaagteam aanpak ondermijning, dat hieronder ressorteert. Tenslotte vervult de minister van BZK, in gezamenlijkheid met de minister van J&V, een belangrijke rol in het bredere veiligheidsbeleid, via haar rol in het Strategisch Beraad Veiligheid. Hierin bespreekt zij de actualiteit van het Nederlandse veiligheidsbeleid, met onder andere de voorzitter van de VNG (de heer van Zaanen, burgemeester Utrecht), de voorzitter van de commissie Bestuur & Veiligheid van de VNG (de heer Weterings, burgemeester Tilburg) en de voorzitter van het Veiligheidsberaad (de heer Bruls, burgemeester Nijmegen). Zij zijn overigens ook alle drie regioburgemeester (op basis van de Politiewet).

De rol van het ministerie van BZK in de veiligheidsketen is in bijgaand schema gevisualiseerd.

⁶ Brief minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Eerste Kamer, 34 716 K, 16 november 2018.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES
 Rol en positie maatschappelijke veiligheid en leefbaarheid

VEILIGHEIDSKETEN

The diagram illustrates the 'Veiligheidsketen' (Safety Chain) as a circular flow of information and action. At the center is the **AIVD** (Aankomende Inwoners in Veiligheidszaken Dienst). To its left, the **Gemeente** (Municipality) is divided into **Inwoners** (Residents) and **Wijken** (Neighborhoods). An arrow points from the Gemeente to the **Politie** (Police). From the Politie, an arrow points to the **Openbaar Ministerie** (Public Prosecution Service). From the Openbaar Ministerie, an arrow points to the **NCTV** (Nationaal Centrum voor Terreur Veiligheid). From the NCTV, an arrow points back to the Gemeente, completing the cycle. The NCTV is further divided into **Rechtelijke Macht** (Legal Power) and **Executie CJIB Reclassering** (Execution CJIB Reclassification). Below the NCTV, the **Openbaar Ministerie** is also shown. At the bottom, a list of activities is provided.

BZK
 Producten & Activiteiten

Agenda Burgemeester	Strategisch Beraad Veiligheid	Toetsing Burgemeester Bevoegdheden	Bewaker Nationale Veiligheid
Weerbaar Bestuur	Bestuurlijke Integriteit	Introductie Nieuwe Wetgeving	Analyses & Ambtsberichten
Citydeal Ondermijning	Versterking Lokale Democratie	Interbestuurlijk Programma	Informatiebeveiliging

HIB Consultancy

Begrotingsbehandeling ministerie van BZK 2019

De minister van BZK heeft tijdens de behandeling van de BZK-begroting 2019 toegezegd om, samen met de minister van J&V, te reflecteren op de rol van de burgemeester bij de (bestuurlijke) aanpak van de georganiseerde criminaliteit⁷. Gemeenten en burgemeesters in het bijzonder spelen hierbij inmiddels een niet meer weg te denken rol. Maar deze, zeer zichtbare rol, heeft ook een duidelijke keerzijde. Het maakt burgemeesters (en hun ambtenaren) kwetsbaar.

Een en ander is nogmaals bevestigd in de brief van beide ministers van 3 juni jl. als reactie op de Voorlichting van de Raad van State. Beide ministers geven aan een model-protocol op te willen stellen dat voorziet in de (dringende) wens van gemeenten om een effectieve informatie huishouding in te richten. Gemeenten zelf hebben overigens een sterke voorkeur voor solide wetgeving in plaats van een protocol⁸.

Versterking en vernieuwing openbaar bestuur: brief van 26 juni 2019

In onze gesprekken is ook uitvoerig stilgestaan bij de drie rollen van de burgemeester die betrekking hebben op het verder ontwikkelen van de lokale democratie; de rol als verbinder, de rol als bestuurlijke kwaliteitsbewaker en de rol als 'bestuurder in algemene dienst'. In dat kader is het van belang ook kennis te nemen van de brief 26 juni jl. van de minister van BZK⁹. In deze brief (en bijbehorende voortgangsrapportage Democratie in Actie) over de Versterking en Vernieuwing van de lokale democratie, geeft zij een overzicht van de actualiteit rond dit onderwerp. Een actualiteit die wordt herkend door onze gesprekspartners; variërend van de actieve bemoeienis van burgemeesters bij de doorontwikkeling van een lokale Rekenkamer, samen met de griffier en raad, tot de extra en noodzakelijke inspanningen die zij vervullen rond de integriteit van bestuurders.

In deze brief kondigt de minister ook aan om, na het zomerreces, te komen met haar Bestuurlijke Agenda en dieper in te gaan op bestuurlijke inrichtingsvragen.

⁷ Handelingen II, 2018/19/ 18 oktober 2018, nr. 15, p. 2-3.

⁸ Brief VNG/NGB/Regioburgemeesters 4 juli 2019, Reactie advies Raad van State Ondernijning.

⁹ Brief minister BZK aan d Tweede Kamer, 26 juni 2019, DGBRW 2019-0000313502.

4. De algemeen bestuurlijke bevindingen

In paragraaf twee zijn de indicatieve vragen aangegeven die in de gesprekken aan de orde kwamen. In deze paragraaf geven we een schets van de belangrijkste 'bestuurlijke' rode draden die dwars door alle gesprekken liepen.

Perfekte timing traject: BZK pak je rol

Een eerste opvallende rode draad in bijna alle gesprekken is de positieve opvatting over de timing van het traject. Volgens vele gesprekspartners had dat niet beter gekund en is dat ook dringend gewenst. Men ziet een duidelijker actiever departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, maar dat mag nog steviger. Er is een heldere oproep om een sterke en nadrukkelijker rol te pakken. Die oproep tot een sterke rol en positie is luid en strekt zich uit over een aantal onderwerpen die wie hieronder verder toelichten, maar is samen te vatten als een oproep tot een intensiever gesprek en gezamenlijke activiteiten. Kortom; de meeste gesprekspartners willen heel graag dat het ministerie van Binnenlandse Zaken met nieuw elan de rol oppakt van het moeder departement voor het openbaar bestuur en voor burgemeesters in het bijzonder.

En om misverstanden te voorkomen: heel veel gesprekspartners geven expliciet aan dat dit ook geldt voor het veiligheidsdomein. Ook daar is, zo vinden zij, een actieve(re) rol van BZK onmisbaar. Dit mede gezien de grote maatschappelijke opgave van dit moment. Overigens vanzelfsprekend in nauw overleg en samen met het ministerie van J&V (dat primair verantwoordelijk is voor veel onderwerpen binnen het veiligheidsdomein) en vele andere bestuurlijke partners.

Enthousiasme en bereidheid tot samenwerking

In nauwe aansluiting op het voorafgaande punt moet het enthousiasme van alle gesprekspartners worden genoemd. Ze roepen niet alleen op tot een actievere rol van het ministerie; men is gaarne bereid daaraan mee te werken. Zo geven de VNG en het NGB aan samen te willen werken aan de visie over het openbaar bestuur en zijn er verschillende partijen die aan een burgemeesters agenda willen meewerken. Ook individuele burgemeesters zijn zonder uitzondering bereid een actieve bijdrage te leveren aan het vervolg van dit traject. Er lijkt kortom een brede basis te zijn om het vervolgtraject op een interactieve wijze vorm te geven.

Nieuwe visie openbaar bestuur

Veel van onze gesprekspartners geven aan behoefte te hebben aan een compacte visie van het ministerie op de toekomst van het openbaar bestuur. Daarbij zijn een aantal rode draden op te tekenen:

- De Thorbecke lezing van de minister is zeer goed gevallen; veel gesprekspartners geven aan dit een prima uitgangspunt te vinden voor de visie;
- Een tweede uitgangspunt is de filosofie van het afgesloten IBP die hier prima op aansluit; rijksoverheid en gemeenten werken op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid aan een groot aantal complexe opgaven die steeds een andere rol, positie en methodiek vragen.
- Maak een compacte visie en kijk wat er al ligt: de gesprekspartners hebben geen enkele behoefte aan uitgebreide vergezichten. Men wil een compacte visie en men wijst op de vele goede publicaties (Van de Donk, Remkes, Van Zwol) die daarbij als basis kunnen dienen.

Veranderingen in het burgemeestersambt

De belangrijkste veranderingen in het ambt hebben geleid tot een nog grotere zichtbaarheid en herkenbaarheid van de burgemeester, gecombineerd met een steeds grotere behoefte om dit te combineren met een onafhankelijke rol boven alle partijen. Hier worden veelal dezelfde redenen voor genoemd:

- Verdere versplintering van het politieke landschap die zich inmiddels ook structureel voordoet op lokaal niveau.
- Verharding van het maatschappelijk debat, in het bijzonder op de sociale media. Maar ook in de gemeente zelf; denk daarbij aan demonstraties van Pegida of rond het Zwarte Piet debat.
- Maatschappelijke ontwikkelingen waarbij de burgemeester op lokaal niveau een rol speelt, terwijl dit niet altijd in zijn primaire portefeuille valt. Denk bijvoorbeeld aan het vluchtelingen- en asielbeleid of incidenten in het jeugd domein na de decentralisaties. Ook gespannen relaties met het buitenland (vb. Turkije) vragen steeds vaker inzet van de burgemeester.
- Het is ook primair de maatschappelijke druk op de burgemeester, die het noodzakelijk maakt om daadkrachtig op te treden, vooral binnen het veiligheidsdomein (zie volgende paragraaf). Deze druk is groter dan de politieke druk vanuit de raad.

Deze ontwikkelingen brengen met zich mee dat de burgemeester met afstand de bekendste bestuurder op lokaal niveau is geworden met een buitengewoon stevige en brede positie. Het is juist om die reden dat niet alleen de burgemeesters zelf, maar alle gesprekspartners wijzen op het niet te onderschatten belang van een onafhankelijke positie en het boven de partijen staan.

Agenda burgemeester 2030 uitstekend initiatief

Het op een interactieve wijze ontwikkelen van een Agenda Burgemeester 2030 wordt zonder uitzondering toegejuicht. Alle gesprekspartners wijzen op de noodzaak van de Agenda als belangrijk ijkpunt voor de toekomst. De verschillende rollen kunnen hierbij prima als uitgangspunt worden genomen, aangevuld met de verschillende posities van een burgemeester op lokaal niveau en het onderstrepen van de onafhankelijke positie. Het ontwikkelen van scenario's acht men niet wenselijk (evenals een differentiatie in bevoegdheden, zie verder). Bijna alle gesprekspartners verwachten een voortzetting van de lijn van de afgelopen periode:

- Verdere versterking van de meest zichtbare en herkenbare lokale bestuurder die de noodzaak van onafhankelijkheid alleen maar groter maakt;
- Een steeds bredere inhoudelijke rol die zich over de eigen portefeuille uitstrekt;
- Een blijvend grote rol op het veiligheidsbeleid die beter en duidelijke gepositioneerd is.

Geen differentiatie in bevoegdheden

Onze gesprekspartners en in het bijzonder de burgemeesters zijn opvallend eensgezind in hun opvattingen over de huidige bevoegdheden. Er bestaat begrip voor het huidige pakket van bevoegdheden die over het algemeen goed passen bij het burgemeestersambt. Maar, zoals gezegd, er is een brede oproep voor een helder kader, neergelegd in een gedeelde visie, voordat er weer sprake kan zijn van nieuwe bevoegdheden.

Differentiatie (tussen gemeenten) binnen de huidige bevoegdheden wordt als zeer onwenselijk gezien; men is van mening dat alle gemeenten deze bevoegdheden moeten kunnen uitoefenen. Als voorbeeld wordt vaak de aanpak van ondermijning genoemd; die komt juist ook in toenemend mate voor in kleine gemeenten en moet ook daar snel en effectief kunnen worden toegepast. Er wordt eerder gewezen op de kwetsbaarheid van kleine tot middelgrote gemeenten en de inmiddels brede roep om structurele ondersteuning van deze gemeenten door grotere gemeenten.

Ook al is er in de huidige actualiteit geen dringende behoefte aan nieuwe bevoegdheden; wel is er dringend behoefte aan het mogen delen van beschikbare informatie binnen de gemeente, alsmede het mogen delen van relevante informatie met gemeenten in de regio. Een snelle doorbraak op dit terrein wordt dringend gewenst in de gemeentelijke praktijk; in veel gesprekken is aangegeven dat het advies van de Raad van State als teleurstellend wordt ervaren.

5. De bevindingen op het terrein van maatschappelijke veiligheid & leefbaarheid

Verandering veiligheid dominant: druk inwoners groter dan politieke druk

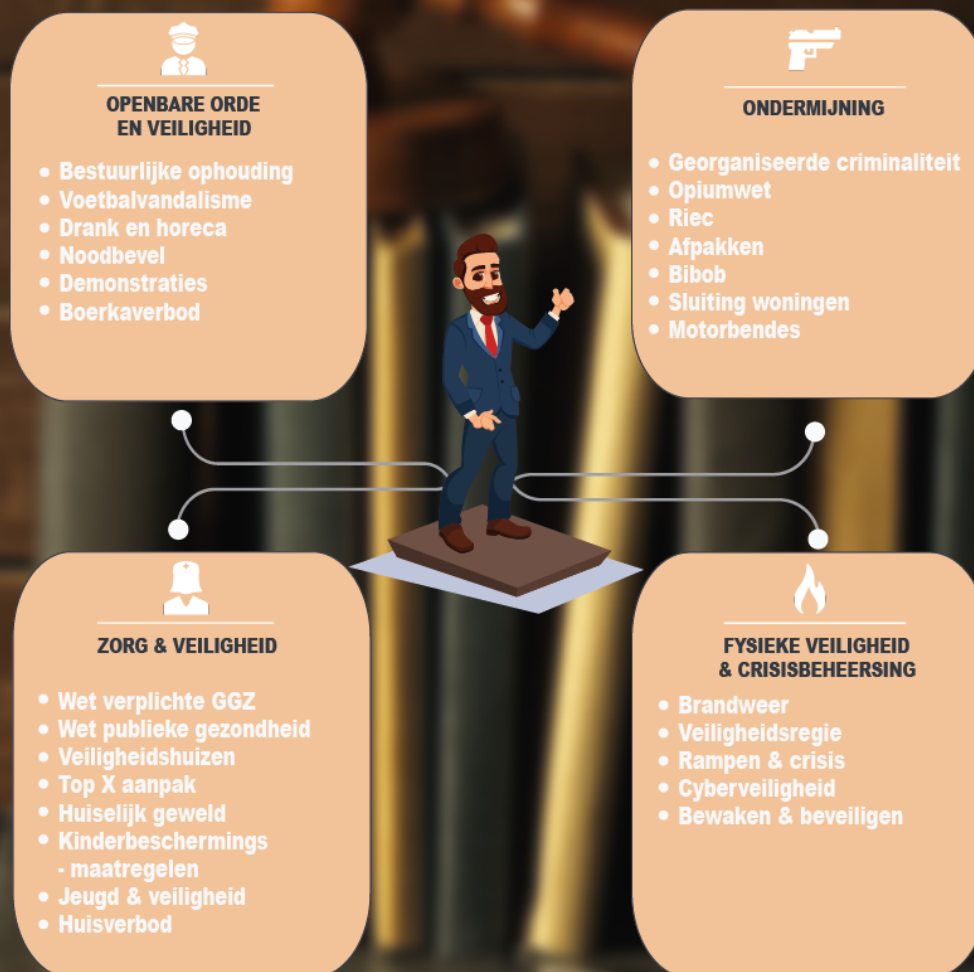
De belangrijkste veranderingen in het ambt van burgemeester hebben te maken met de sterk veranderende rol op het terrein van maatschappelijke veiligheid. De redenen hiervoor zijn eensluidend:

- Allereerst zijn dat de maatschappelijke veranderingen die hierbij een rol spelen. Was de burgemeester vroeger vooral actief op het klassieke terrein van openbare orde en veiligheid, de laatste jaren zijn er nieuwe beleidsterreinen bij gekomen. Denk bijvoorbeeld aan de radicaliserings portefeuille of de rol die burgemeesters spelen in het lokale asiel- en vluchtelingenbeleid. Een andere grote verandering betreft de betrokkenheid van de burgemeester bij de aanpak van ondermijning. De vaak preventieve en repressieve aanpak van de georganiseerde criminaliteit vraagt inmiddels een groot tijdsbeslag van veel burgemeesters.
- Daarnaast speelt de toename in het aantal bevoegdheden van de burgemeester een belangrijke rol. Die zijn de laatste jaren sterk toegenomen en lijken af en toe lukraak aan de burgemeester te zijn toebedeeld. Van het sluiten van woningen tot het laten opnemen van burgers op basis van de wet Verplichte GGZ. Er zijn eigenlijk geen burgemeesters die vinden dat ze te veel bevoegdheden hebben, in tegendeel. Voor veel burgemeesters is het echter wel noodzakelijk dat dit leidt tot een nieuwe herijking van het ambt en is er een sterke roep tot een betere en breed gedragen positiebepaling (zie derde aanbeveling).
- De hernieuwde rol op het terrein van veiligheid vraagt ook veel van de tijd van de burgemeester. Bijna alle burgemeesters besteden minimaal 25% van hun tijd aan veiligheid, waarbij tussen de 40 en 50% het meest gangbaar lijkt te zijn. Een enkele burgemeester gaf aan zelfs structureel 70% van de tijd met veiligheid bezig te zijn. Het spreekt voor zich dat burgemeesters daar zelf (enige) sturing op kunnen uitoefenen. Op basis van de gesprekken is in ieder geval het beeld ontstaan dat het percentage stijgt en de eigen beïnvloedbaarheid daalt, naarmate de gemeente groter is.
- In dat verband kan er ook beter worden gesproken over de (maatschappelijke) veiligheidsportefeuille van de burgemeester; een portefeuille die zich uitstrekt van de klassieke handhaving van de openbare orde, via de nieuwe rol in het sociaal domein (van jeugd tot verplichte GGZ) tot een onmisbare schakel in de aanpak van ondermijning. Zie hiervoor ook het schema hiernaast met daarin enkele voorbeelden.
- Burgemeesters geven aan dat de ervaren (maatschappelijke) druk van hun inwoners ertoe heeft geleid dat geen enkele burgemeester zich kan permitteren om niet (zeer) actief te zijn in deze veiligheidsportefeuille. Deze druk wordt als groter ervaren dan de politieke druk vanuit de gemeenteraad

Burgemeester Maatschappelijke veiligheid & leefbaarheid



HB Consultancy



Integraal werken in (veiligheids)ketens nog belangrijker dan bevoegdheden

In de vorige paragraaf is gesignaleerd dat burgemeesters geen differentiatie of vermindering willen in hun bevoegdheden. Tegelijkertijd geven zij aan dat het vandaag de dag van groot belang is dat burgemeesters de vaardigheid en het inzicht hebben om te kunnen werken in verschillende veiligheidsketens tegelijkertijd. Verschillend per onderwerp (verwarde personen, voetbalgeweld enz.), maar ook verschillend per schaal waarop het probleem het best aangepakt kan worden (gemeentelijk, regionaal enz.). Hieraan ligt overigens het besef ten grondslag dat, in tegenstelling tot 'vroeger', geen enkel maatschappelijk probleem meer aan te pakken is met een 'mono-benadering': ieder probleem vraagt om een integrale (gezamenlijke) aanpak.

Onze gesprekspartners onderstrepen met nadruk hun opvatting dat het vermogen om integraal te kunnen werken aan veiligheidsvraagstukken voor een burgemeester nog belangrijker is dan het pakket aan bevoegdheden. Het vervullen van deze rol kan namelijk heel goed zonder deze bevoegdheden.

Breed gedragen visie positie burgemeester in veiligheidsdomein noodzakelijk

De grootste behoefte bij de gesprekspartners is gelegen in een nieuw en actueel kader van de rol en positie van de burgemeester in het veiligheidsbeleid. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- De steeds bredere rol op het veiligheidsterrein. Ging het nog niet zo lang geleden alleen over het handhaven van de openbare orde, tegenwoordig zijn daaraan drie grote en belangrijke onderdelen toegevoegd. Allereerst de steeds belangrijkere rol op het terrein van crises- en rampenbestrijding. Daarnaast is er een nog steeds prominentere rol waar te nemen voor de burgemeester in het sociale domein; variërend van een rol bij crises in het jeugd domein, waarbij het gaat om kindermishandeling of de aanpak van huiselijk geweld. Met name van huiselijk geweld is inmiddels vastgesteld dat het gaat om een, lang onderschat, en groot veiligheidsprobleem. De burgemeester speelt al langer een belangrijke rol bij de aanpak van verwarde personen en krijgt een nog prominentere rol door de introductie van de wet verplichte GGZ. Daarnaast is in bredere zin inmiddels duidelijk dat rond het thema Straf en Zorg nog steeds sprake is van geen goed op elkaar sluitende ketens. Dit speelt bijvoorbeeld bij het Veiligheidshuis en zeker bij de re-integratie of terugkeer van ex gedetineerden.
- De belangrijkste verbreding in de burgemeesters-portefeuille is gelegen in zijn rol op het terrein van ondermijning. Burgemeesters hebben hier nadrukkelijk hun rol gepakt en die rol staat bij geen van de betrokkenen ter discussie; dat geldt ook voor de achterliggende bevoegdheden. Gemeenten spelen inmiddels een onmisbare rol in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, die zich uitstrekt van motorbendes tot drugscriminaliteit. Maar inmiddels is de balans in de veiligheidsketen verstoord (zie verderop). Het is juist om die reden dat een nieuw kader met een scherpe beschrijving van de rol van de burgemeester ook zeer kan helpen in de wederkerigheid naar andere partijen (politie, OM en Rijk).
- Een nieuw en helder kader, neergelegd in een heldere visie kan tenslotte ook zeer bruikbaar zijn bij de introductie van nieuwe bevoegdheden. Burgemeesters

verwachten hier allereerst ook een goede toets van het ministerie van BZK, als een van de voorbeelden van opnieuw positie pakken. Daarmee kan het ministerie als eerste vaststellen of: de bevoegdheid logisch aansluit bij de rol en positie van de burgemeester, maar ook de afweging maken of er andere partijen zijn die deze nieuwe bevoegdheid evengoed of beter kunnen uitoefenen. Tenslotte kan ook bezien worden welke extra werklust dit voor gemeenten met zich meebrengt.

Burgemeester sterke schakel in veiligheidsketen; strafrecht blijft (ver) achter

Een punt dat apart genoemd moet worden is de disbalans die volgens de geïnterviewden ontstaan is in de strafrechtsketen. Zoals gezegd zijn alle burgemeesters ervan overtuigd dat de aanpak van ondermijning niet zonder hen kan. Tegelijkertijd geven al onze gesprekspartners aan dat de aard en omvang van de ondermijningsproblematiek in de praktijk steeds groter is dan zij al vermoeden. Hierover bestaan grote zorgen, door een van onze gesprekspartners onderstreept met de uitspraak dat 'het al later dan vijf voor 12 is'

Tegelijkertijd geven bijna al onze gesprekspartners aan dat er op lokaal niveau sprake is van een groter wordende disbalans in de veiligheidsketen. Het strafrecht blijft steeds vaker achter bij de gemeentelijke aanpak; zowel in snelheid als in effectiviteit. Na gemeentelijk optreden is er vaak geen of een te laat vervolg van de strafrechtsketen. Dit leidt er in veel gevallen toe dat de burgemeesters zich steeds vaker alleen en in de frontlinie voelen staan van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Als belangrijkste reden worden vooral de te geringe capaciteit, interne problematiek en te lange procedures genoemd bij de rest van de strafrechtsketen. Juist ook op dit punt wordt van de minister van BZK een sterkere positie gevraagd ter ondersteuning van de burgemeesters, maar zeker ook om de rest van de strafrechtsketen van politieke steun te voorzien en samen op te trekken met de eerstverantwoordelijke minister van Justitie & Veiligheid.

Kwetsbaarheid kleine gemeenten bij aanpak OOV

Veel kleinere gemeenten geven aan dat ze zich kwetsbaar voelen bij de aanpak van veiligheidsproblemen door de relatief beperkte capaciteit op het inmiddels brede terrein van veiligheid. Veel gemeenten kunnen zich vinden in een ondersteunende rol van de 10 regiogemeenten waar veel expertise en kennis aanwezig is. Er is overigens grote bereidheid ondersteuning aan kleine gemeenten in de regio te geven, mits gemeenten daartoe in staat worden gesteld en dit landelijk zou worden ondersteund. Bijvoorbeeld door de directies Veiligheid van die gemeenten (beperkt) uit te breiden met gerichte ondersteuningscapaciteit.

Toetsing OOV ervaring bij aanstelling nieuwe burgemeester kan beter

Inmiddels kost de veiligheidsportefeuille vaak 40% van de tijd van een burgemeester. In de praktijk, zo geven onze gesprekspartners aan, wordt bij de selectie van nieuwe burgemeesters amper getoetst wat hun ervaring en opvattingen zijn op dit terrein. In dit

traject wordt een breed gedragen pleidooi gedaan om dit op korte termijn te veranderen. Twee opties worden genoemd: geeft de CdK's hierbij een belangrijker toetsende rol of verken de mogelijkheid om een hoofdofficier en eenheidschef een adviserende rol te laten vervullen bij de vertrouwenscommissies voor een nieuwe burgemeester.

Wel differentiatie (en congruentie) in schaalniveau gewenst

Er is in de praktijk wel behoefte aan differentiatie in de aanpak van veiligheid op verschillende niveaus. Veel gesprekspartners wijzen erop dat het wenselijk zou zijn om de aanpak van de verschillende soorten veiligheidsproblemen die zich in de praktijk bewezen hebben breed te verspreiden. Zo lenen sommige veiligheidsproblemen zich uitstekend voor een aanpak op (politie) regionaal niveau. Denk aan de aanpak van ondermijning of cybercrime. Op het niveau van de veiligheidsregio's kunnen naast het gewone crisis- en fysieke veiligheidsbeleid ook onderwerpen uit het sociale veiligheidsbeleid worden ingevuld. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de aanpak van inbraken en high impact crimes, maar ook de vormgeving van het bovenregionaal veiligheidsbeleid. Veel gesprekspartners zien de mogelijkheid om op dit niveau ook de jeugdregio's (en dus zorg en veiligheid) verder in te vullen. Tenslotte zijn er goede voorbeelden van een gezamenlijke veiligheidsaanpak op districtsniveau.

Wel is er rond het onderwerp van schaalniveaus (veel) onduidelijkheid over de mogelijkheid van opschaling via de Wet Veiligheidsregio's bij grote OOV incidenten. Het gaat dan om de vraag of opschaling sowieso kan, maar ook om de afbakening van die gevallen waar de regioburgemeester kan optreden en de leiding kan overnemen om tot een grootschalige aanpak te komen.

Actieve rol VWS gewenst

Bij het vervolg van dit traject wordt ook expliciet om een grotere betrokkenheid van het ministerie van VWS gevraagd. De inhoudelijke redenen hiervoor zijn al uitgebreid aan de orde gekomen. Door de decentralisaties zijn bevoegdheden naar gemeenten gegaan die indirect ook gevolgen voor de burgemeester hebben gehad; daarnaast zijn er inmiddels veel beleidsterreinen die een directe bemoeienis van de burgemeester vragen. De verwachting is dan ook dat de burgemeester een blijvende rol zal spelen op het sociaal domein. In de huidige situatie is de rol van de burgemeester inmiddels onmisbaar geworden; temeer daar veel van onze gesprekspartners aangeven dat de aansluiting van de zorg op het openbare orde domein (en andersom) nog steeds niet sluitend is. In dit kader volgt de enige oproep tot een nieuwe burgemeesters bevoegdheid; een beslissingsbevoegdheid in het geval dat de zorg- en veiligheidsprofessionals er bij een individuele casus samen niet uitkomen.

Sterke steun voor Nationaal Veiligheidsoverleg met minister van BZK

Tenslotte wordt een duidelijke en sterke positie van de minister van BZK gevraagd in het veiligheidsdebat op nationaal niveau. Veel burgemeesters missen een goed ingeregeld en structureel overleg met de minister in brede zin.

Maar ook binnen het veiligheidsdomein wordt dit gemist. Een veel gehoorde roep is de doorontwikkeling van het Strategisch Beraad Veiligheid tot een Nationaal (Bestuurlijk) Veiligheidsoverleg met beide ministers. De programmering van dit Veiligheidsoverleg zou breed kunnen worden vormgegeven, met onderwerpen die variëren van ondermijning, jeugd en veiligheid, verwarde personen en weerbaar bestuur. Een samenhang in programmering met het LoVP ligt daarbij voor de hand.

Het Nationaal Veiligheidsoverleg kan hiermee ook meer besluitvormend worden dan het huidige SBV en leent zich, door de brede opzet, ook uitstekend voor het aanschuiven van andere ministers en staatssecretarissen.

6. De Contouren van de Burgemeestersagenda

In deze afsluitende paragraaf geven we een eerste aanzet voor de Burgemeestersagenda, zoals die door het ministerie van BZK, samen met de beroepsgroep en andere partners ontwikkeld zou kunnen worden. We doen dat aan de hand van 5 bouwstenen, die samen als goede basis voor de Agenda kunnen fungeren. We schetsten steeds kort wat de bouwsteen inhoud om deze vervolgens inhoudelijk in te kleuren en van enige suggesties te voorzien. Suggesties die overigens breed worden gedragen door de gesprekspartners.

A. Ontwikkeling nieuwe ijkpunten ambt burgemeester: rollen en vaardigheden

De eerste bouwsteen van de Burgemeestersagenda wordt gevormd door de 7 rollen van de burgemeester, die ook centraal stonden in onze gesprekken. Het is daarbij van belang om allereerst de zeven rollen in benaming en beschrijving te actualiseren. Zo is het bijvoorbeeld beter om niet meer te spreken over ‘openbare orde bewaker’, maar eerder te spreken over de portefeuille Maatschappelijke Veiligheid en Leefbaarheid. Het is ook wenselijk dat meteen duidelijk wordt onder welke rol het onderwerp Bestuurlijke Integriteit valt, een onderwerp dat de laatste jaren aan belang heeft gewonnen. Vervolgens kan dan per rol de belangrijkste huidige en toekomstige ontwikkelingen geschetst worden.

Veel burgemeesters, maar ook hun partners, geven aan dat het goed is om tot een nieuwe herijking te komen van de huidige rollen en posities (en de nieuwe balans hierin). De belangrijkste veranderingen hebben zich voorgedaan in de rol van bestuurder in algemene dienst/verbinder, vooral door de versnippering van het politieke landschap. Hierbij wordt steeds vaker een beroep gedaan op een ervaren en een boven de partijen opererende burgemeester. Ook in de rol van de bestuurlijke kwaliteitsbewaker is veel veranderd met name door de toegenomen aandacht voor een gedegen integriteitsbeleid. De grootste verandering heeft zich overigens voorgedaan op het terrein van openbare orde en veiligheid (zie hierna).

Deze zeven rollen kunnen vervolgens worden aangevuld met de vaardigheden die juist voor deze nieuwe balans in rollen (en in deze tijd) onmisbaar zijn: het gaat dan bijvoorbeeld om het uitstekend kunnen werken in ketens, communicatieve vaardigheden (ook met behulp van de nieuwe media) of het standvastig kunnen inzetten van vergaande bevoegdheden.

B. Kaders en instrumentarium voor invulling rollen

Een tweede bouwsteen gaat over de kaders en het instrumentarium dat al beschikbaar is om de invulling van deze burgemeesters rollen vorm te kunnen geven. Als voorbeelden kunnen hier genoemd worden het Plan van Aanpak Versterking lokale democratie en het programma Democratie in Actie en de hiervoor beschikbare instrumenten (van Quick Scan lokale Democratie tot allerlei digitale leeromgevingen). Maar ook de activiteiten in het kader van Weerbaar Bestuur of de versterking van de bestuurlijke integriteit.

Ook kunnen bij deze tweede bouwsteen een aantal andere activiteiten worden aangekondigd. Zo wordt in een behoefte voorzien indien de minister van BZK op korte termijn, als overkoepelend product, komt met een compacte visie op het openbaar bestuur voor de komende jaren. Dit zou een mooi en logisch vervolg zijn op de Thorbecke lezing die erg goed ontvangen is.

In het verlengde daarvan zouden burgemeesters, na de herijking van rollen en posities, erg geholpen zijn als het ministerie van BZK vanaf dat moment ook de gewenste regie en toetsingsrol gaat vervullen bij de introductie van nieuwe bevoegdheden. Vragen die bij nieuwe bevoegdheden gesteld dienen te worden zijn:

- Sluit deze nieuwe bevoegdheid aan bij het nieuwe kader zoals neergelegd in de Agenda Burgemeester 2030?
- Zijn er alternatieven voor deze bevoegdheid, bijvoorbeeld door de bevoegdheid aan het college of een individuele wethouder te geven?
- Kan de bevoegdheid, op het veiligheidsdomein, ook uitgeoefend worden door andere veiligheidspartners of in gezamenlijkheid?

C. Bevoegdheden en governance

De derde bouwsteen gaat over de bevoegdheden en governance die noodzakelijk zijn om als burgemeester in samenspel met allereerst het college en de raad de maatschappelijke opgaven aan te pakken. Daarnaast kan bij deze bouwsteen ook de samenwerking tussen het ministerie van BZK en de burgemeesters aan de orde komen.

Bij dit onderdeel kan in gezamenlijkheid worden beschreven dat er in de huidige actualiteit geen behoefte aan nieuwe burgemeesters bevoegdheden bestaat. Maar wel dat er een gezamenlijk besef en gevoelde urgentie is, om snel en efficiënt de beschikbare gemeentelijke informatie te mogen koppelen en delen. Zowel binnen de gemeente, als met gemeenten in de regio. Een snelle doorbraak, juist op het terrein van Ondermijning, zou de lokale praktijk zeer helpen.

Het zou behulpzaam zijn als het ministerie van BZK bij dit onderdeel van de Burgmeesters Agenda (en in het kader van een heldere governance) een heldere omschrijving geeft van de eigen huidige activiteiten in het kader van de Maatschappelijke Veiligheid & Leefbaarheid. Veel burgemeesters missen dit inzicht op dit moment. Wanneer dit inzicht gegeven wordt blijkt duidelijk dat het ministerie nu al een onmisbare rol speelt in de 'Veiligheidsketen', met

activiteiten die variëren van nieuwe wetgeving tot de veelbelovende Citydeal Zicht op Ondernijning. Het wordt dan ook meteen duidelijk dat de minister van BZK haar rol bij de aanpak van Ondernijning, met het accent op de preventief bestuurlijke wijkaanpak met kracht zal voortzetten.

In het verlengde hiervan ligt ook de oprichting van het Nationaal (Bestuurlijk) Veiligheidsoverleg, zoals toegelicht in de vorige paragraaf.

D. Samenwerking en ketenaanpak

In de vierde bouwsteen gaat het vooral om de burgemeester als uitvoerder en samenwerker. Hierbij worden vragen beantwoord waarom samenwerking bij alle onderwerpen noodzakelijk is. Hetzelfde geldt voor het werken in ketens; de gemeente en dus ook de burgemeester kan een maatschappelijke opgave eigenlijk nooit meer alleen vormgeven. Andere partijen zijn altijd nodig. In de Agenda Burgemeester kunnen bij dit onderdeel de belangrijkste ketens (of samenwerkingsverbanden) beschreven worden waarin de burgemeester opereert en worden omschreven welke samenwerking dat vraagt. Het spreekt voor zich dat deze per onderwerp sterk kunnen verschillen.

Het ministerie van BZK zou in dat kader veel goodwill opbouwen als zij de regie zou nemen om een breed gedragen visie op de rol en positie van de burgemeester in de veiligheidsketen te komen. Aan dit product is op dit moment de meeste behoefte bij alle betrokkenen gezien de snelle ontwikkelingen op dit deel van de burgemeesters portefeuille. In dit kader kan dan ook beter gesproken worden van 'maatschappelijke veiligheid' in plaats van de klassieke term van openbare orde en veiligheid. Deze visie zou kunnen worden opgebouwd uit de volgende elementen:

- De inhoudelijke bouwstenen van de burgemeesters bevoegdheden per onderdeel van het veiligheidsbeleid. Het gaat daarbij om de klassieke rol op het terrein van openbare orde en veiligheid, de rol bij brandweer- en rampenbestrijding, de rol binnen het sociale domein en de rol bij ondernijning. In het verlengde hiervan gaat het ook om de (sporadische) rol als ontvanger van de ambtsberichten van de AIVD waarop geacteerd dient te worden.
- Het ook om de positie die de burgemeester in de keten vervult en de wederkerigheid hierbinnen. Belangrijkste en meest actuele voorbeeld hiervan is de rol bij ondernijning; het openbaar ministerie (en politie) vervullen hierbij een leidende en regisserende rol; burgemeesters spelen een meer afgeleide rol. Afspraken over zichtbaarheid, communicatie en prioriteitsstelling zijn hierbij essentieel.
- Ook de samenhang met een mogelijk gekozen burgemeester kan worden gezien. De consequenties voor dit deel van de portefeuille zijn naar verwachting het grootst.

Gemeenten ervaren een sterke behoefte en vaak ook noodzaak om op verschillende niveaus samen werken. Ook de burgemeester werkt steeds vaker aan regionale vraagstukken en is onderdeel van bestuurlijke samenwerking. Dit heeft consequenties

voor de structuur van ons bestuurlijk stelsel en de positie van bijvoorbeeld de raad en inwoners.

Desalniettemin is het wenselijk om in dit onderdeel van de Burgemeestersagenda stil te staan bij de succesvolle voorbeelden van samenwerking in het land. Die behoefte bestaat bijvoorbeeld bij samenwerking bij een gemeentelijke Rekenkamer, maar ook bij Maatschappelijke Veiligheid. In dit onderdeel van de Burgemeestersagenda kunnen succesvolle voorbeelden uit de praktijk worden beschreven en per schaal/regio worden uitgewerkt. Aangevuld met de noodzakelijke randvoorwaarden voor succes.

In der verdere uitwerking kan gedacht worden aan het uitgeven van klassieke publicaties tot en met het inzetten van een (landelijk) ondersteuningsteam dat gemeenten concreet kan ondersteunen voor een begrensde periode.

E. Kwaliteit en ondersteuning

De laatste bouwsteen van de Burgemeesters Agenda gaat over de (formele en informele) kwaliteitseisen die samenhangen met eerdergenoemde 7 rollen. Deze eisen winnen aan kracht als ze verbonden worden aan de inhoudelijke onderwerpen van de portefeuille van de burgemeester.

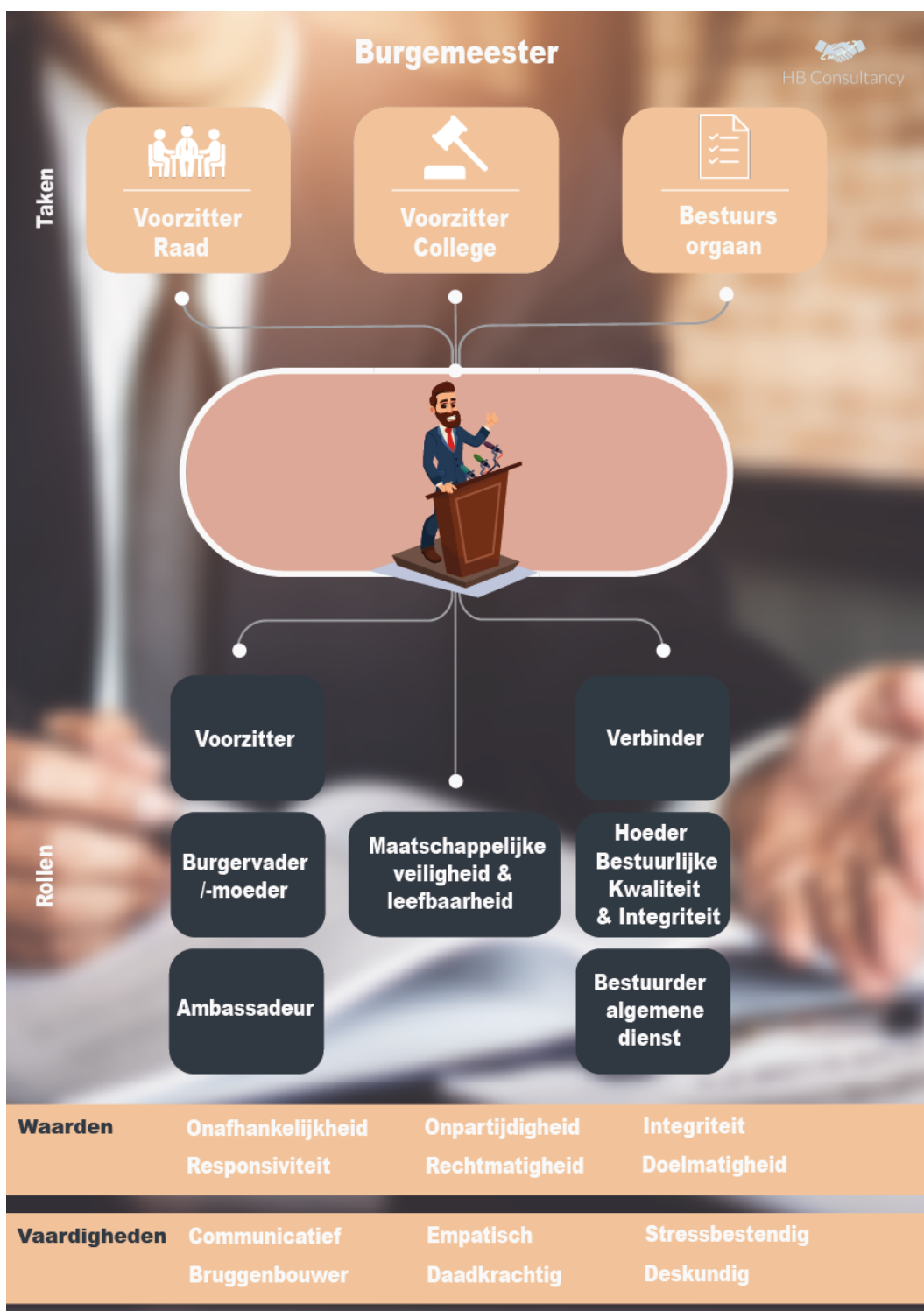
In deze bouwsteen kan ook worden aangegeven welke vormen van ondersteuning hierbij door verschillende partijen (ministeries, NGB, VNG enz.) al worden geleverd. Tegelijkertijd kan gezamenlijk worden vastgesteld waar in de burgemeesterspraktijk nog behoefte aan is.

Twee voorbeelden van gewenste ondersteuning op het terrein van maatschappelijke veiligheid betreffen:

- Veel burgemeesters geven aan dat de grotere tijdsbesteding (en benodigde vaardigheden) op het terrein van openbare orde en veiligheid nog onvoldoende terugkomt bij de selectiegesprekken met de vertrouwenscommissie (en de totale procedure). Het is zinvol om met een betere toetsing te gaan experimenteren. De CdK kan hierin een nieuwe en inhoudelijke rol gaan spelen bij de eerste toetsing van de kandidaten. Maar er kan ook gedacht worden aan het betrekken van de hoofdofficier of eenheid chef van politie die als adviseurs van de vertrouwenscommissie gaan optreden
- De al eerdergenoemde kwetsbaarheid van kleinere gemeenten, inzake capaciteit en kennis blijft een actuele wens. Gemeenten zouden zeer geholpen zijn met extra capaciteit op het terrein van veiligheid om deze kwetsbaarheid, die door iedereen wordt herkend, te verkleinen. Het ligt meer voor de hand om eventuele extra middelen per regio te verdelen en hen zelf te laten bepalen hoe deze binnen de regio verdeeld kunnen worden.

Dit rapport moet worden afgesloten met de constatering dat bij al onze gesprekspartners brede waardering bestaat, voor zowel de minister van BZK als de bij de burgemeester betrokken afdelingen en medewerkers van het ministerie. Juist daarom was er in het kader van dit onderzoek veel bereidheid om uitvoerig mee te denken en suggesties te geven. Gesprekspartners waarderen de timing van dit initiatief en zouden een nog pro actievere en zelfbewuste rol richting de burgemeesters en het openbaar bestuur in het algemeen erg waarderen. Een intensieve dialoog en samenwerking aan de Burgemeestersagenda vormen daarvoor een prima basis.

Bijlage 1 De zeven rollen van de burgemeester



Bijlage 2 Overzicht externe gesprekspartners

Drs. E. Van Aart	Plv. Directeur Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Amsterdam
Mr. I.R. Adema	Burgemeester Lelystad, lid bestuur NGB
Ir. J. Beenhakker	Burgemeester Tiel
R. van Bennekom	Burgemeester Bunnik
Mr. P. Van Beijum	Plv. Directeur Veiligheid gemeente Utrecht
L.M.P. de Bie	Directeur Beschermen, Aanpakken en Voorkomen, ministerie van J&V
Drs. W. Bronzwaar	Bestuursadviseur gemeente Eindhoven
Drs. H.M.F Bruls	Burgemeester Nijmegen, voorzitter Veiligheidsberaad
Dr. P.F.G. Depla	Burgemeester Breda
N. Ducastel	Directeur VNG
Drs. A.B.A.M. Ederveen	Burgemeester Valkenswaard
Ir. P.T. Gelton	Directeur Veiligheidsregio's, ministerie V&J
F.J. Heeres	Portefeuillehouder gebieds gebonden politiezorg, Nationale Politie
Mr. G.T. Hofstee	Procureur Generaal
Drs. J. Van Hoorn	Directeur stafdirectie, Operatie, Nationale Politie
O. Jansen	Hoofd bureau Regioburgmeesters
Mr. Drs. W. Jong	Wvd. directeur NGB
J.A. Jorritsma	Burgemeester Eindhoven
Drs. I. Kalksma	Hoofd RieC, gemeente Den Haag
Dr. N. Karsten	Programma directeur Public Governance, Universiteit Tilburg
Drs. M. Kleiboer	Directeur Maatschappelijke Ontwikkeling, ministerie van VWS

J. Kriens	Algemeen Directeur VNG
Drs. M.M.S. Mekel	Coördinerend adviseur Raad voor het Openbaar Bestuur
Mr. M. Groot Nibbelink	Coördinerend adviseur veiligheid VNG
Mr. A.J.A.M. Nieuwenhuizen	Hoofdofficier van Justitie, Den Haag
Mr. P.G.A. Noordanus	Voorzitter Strategisch Overleg Ondermijning, voormalig burgemeester Tilburg
M.L.J. Out	Burgemeester Assen
Drs. J.M.M. Polman	CdK Zeeland, voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur
Mr. J. Roon	Bestuursadviseur gemeente Rotterdam
P. van Rossum	Directeur OOV, gemeente Amsterdam
Dr. R.S. Prins	Universitair Docent Universiteit Leiden
R. Schenk	Plv. Hoofd bureau Regioburgemeesters
Mr. J.W. Schaper	Directeur Politie, ministerie J&V
A.M.C.G. Schouten	Eenheidschef Noord Holland, Nationale Politie
Mr. Drs. J.W.E. Spies	Burgemeester Alphen aan den Rijn, Voorzitter NGB
Drs. J. Smit	Commissaris van de Koning, provincie Zuid Holland
B. Steenbergen	Directeur Bestuur en Veiligheid, ministerie van J&V
Drs. A.C. Vervooren	Directeur Veiligheid gemeente Rotterdam
H. van der Vet	Directeur Veiligheid gemeente Den Haag
Mr. D.E.S.M. Vliege	Plv. Directeur Bestuur en Veiligheid, ministerie van J&V
Drs. Th. L.N. Weterings	Burgemeester Tilburg, voorzitter cie. Bestuur & Veiligheid VNG, voorzitter Strategisch Beraad Veiligheid
Prof. Dr. Mr. Stavros Zouridus	Lid Onderzoeksraad voor Veiligheid

Ministerie van Binnenlandse Zaken

Dir. Democratie & Bestuur	René Bagchus, Anja Lelieveld, Margreeth Hordijk, Olger van Dijk, Andy Clijnk, Boudewijn Steur
Dir. Bestuur, Financiën & Regio's	Reinier ter Kuile
Dir. Constitutionele Zaken en Wetgeving	Hanneke Schipper, Marleen Jongeneel
Cluster Openbare Orde, Informatie & Veiligheid	Roelien Kamminga