

# ONAFHANKELIJKE ROL BURGEMEESTER RELEVANTER DAN OOIT



MR. HILDE WESTERA (DIRECTEUR NEDERLANDS GENOOTSCHAP VAN BURGEMEESTERS) EN  
DR. NIELS KARSTEN MA (UNIVERSITAIR HOOFDDOCENT, TILBURG UNIVERSITY) – DECEMBER 2024

## 1. Inleiding

Burgemeesters vervullen als onafhankelijk bestuursorgaan een cruciale rol in het beschermen van onze democratische rechtsstaat. Zeker in een samenleving die steeds verder polariseert - politiek en maatschappelijk - is dat een belangrijke maar soms lastige rol. Bij de ambities van het kabinet-Schoof op het terrein van 'goed bestuur en een sterke rechtstaat' moeten we daarom ook oog hebben en houden voor burgemeesters. Het kabinet stelt in het hoofdlijnenakkoord als doelstelling "het versterken van het belang van de Grondwet en van grondrechten, van de 'checks and balances' in ons democratisch bestel, van rechtsstatelijke instituties en rechtsbeginselen". De onafhankelijke positie van de burgemeester is mede in dat licht relevanter en noodzakelijker dan ooit, maar staat onder druk. De recente gebeurtenissen in Amsterdam rondom wedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv illustreren dit ten voeten uit. Hoewel sommige Tweede Kamerleden de burgemeester van Amsterdam het liefst gelijk zagen vertrekken wegens vermeend disfunctioneren, deed Femke Halsema precies wat van een onafhankelijke, boven de partijen staande burgemeester mag worden verwacht: het herstellen van de openbare orde, het verbinden

van mensen en groeperingen zonder te verbloemen wat er is gebeurd en het besturen van een gemeente zonder te politiseren. Weinig burgemeesters benijdden Halsema in deze turbulente periode, velen hebben met bewondering en respect naar haar optreden gekeken.

Dat de onafhankelijke positie van de burgemeester uitdagend kan zijn, blijkt ook op andere momenten. Burgemeesters die zich hardmaken voor de integriteit van het gemeentebestuur en misstanden aan de kaak stellen, lopen het risico vroeg of laat politiek te worden afgerekend door de gemeenteraad. Burgemeesters die de nog steeds geldende Spreidingswet proberen na te leven, staan in verhitte bewonersavonden de opvang van asielzoekers en vluchtelingen toe te lichten. En bij het demonstratierecht staan burgemeesters voor de uitdaging om dit grondrecht in goede banen te leiden, ook wanneer de inhoud van een demonstratie niet overeenstemt met hun eigen waarden en normen of de 'politiek' hen probeert te dwingen anders te handelen. Hun rol als neutrale bestuurder draait hierin om het beschermen van een samenleving waarin iedereen zich gezien en gehoord voelt en waarin fundamentele mensenrechten worden gewaarborgd.

Wij betogen dat juist in deze gepolitiseerde en gepolariseerde tijd een onafhankelijke, politiek-neutrale burgemeester noodzakelijk is om bruggen tussen mensen te (blijven) slaan, om de beginselen van behoorlijk bestuur en de uitgangspunten van onze democratie te blijven uitdragen. De nieuwe burgemeester van Urk, Bart Jaspers Faijer, vatte bij zijn benoeming de kern van zijn rol goed samen: 'Als burgemeester ben je van de democratie, niet van de politiek'.

In dit essay willen we dieper inzoomen op de onafhankelijke, politiek neutrale positie van de burgemeester. Wat is de waarde van die onafhankelijkheid/neutraliteit nu precies, waar komt ze vandaan en hoe geven burgemeesters er in de praktijk invulling aan?

## 2. Historische achtergrond

'Boven de partijen staan' wordt al decennialang met het Nederlandse burgemeestersambt geassocieerd (Prinsen, 1969 [1946]). De historische oorsprong ervan ligt in de twee belangrijkste functies die de burgemeester vervulde rond en vanaf 1900. Als magistraat was hij vooral gezagshandhaver en burgervader (Derksen, 2014). En bij beide rollen past een meer neutraal, apolitiek profiel,



### Jos Wiene, burgemeester van Haarlem

Neutraliteit betekent voor mij in eerste instantie wegblijven van partijpolitiek. Je moet voorkomen dat je in een politieke discussie komt waarbij je voor de één en tegen de ander bent. Of dat er een beeld ontstaat dat je politiek bezig bent. In de praktijk kan dat spanningen opleveren, spanningen die prima te neutraliseren zijn. De eerste spanning is die van voorzitter van het college versus het coalitieprogramma. Ik ben weliswaar voorzitter van het college, maar val er niet mee samen. Het komt echter voor - met name in de beeldvorming van de oppositie - dat je als burgemeester wordt gezien als deel van de coalitie. De beste manier om deze spanning te doorbreken is door haar te benoemen, door uit te leggen dat een burgemeester meerdere rollen heeft en in welke rol je op dat moment opereert. Een tweede spanningspunt kan optreden bij ingewikkelde, gevoelige vraagstukken die de politiek tot op het bot verdelen, zoals de

komst van een AZC. Bij dergelijke vraagstukken realiseer ik me dat ik langs de grens van m'n neutraliteit ga. Ook hierbij probeer ik de spanning te doorbreken door haar te benoemen en door uit te leggen dat ik een bestuurlijke verantwoordelijkheid heb in plaats van een politieke.

Het faciliteren van het demonstratierecht is een mooi voorbeeld van een taak die bij de burgemeester past. Ik wil blind zijn voor de inhoud van demonstraties, niet de methode. Gezag is cruciaal in dit soort situaties: zorgvuldig uitleggen, beargumenteren en toepassen van de wet werkt in de praktijk. Maar mijn neutraliteit betekent niet dat ik niets vind. Mensen proberen je soms uit je neutrale rol te trekken.

Als deze neutrale rol/positie niet bestond, zou die nu uitgevonden moeten worden! Een fantastische rol, met toegevoegde waarde in ons bestel. In het gure politieke klimaat past een functionaris die van iedereen probeert te zijn, die luistert en zorgt voor een zorgvuldig proces van besluitvorming.

waarbij de burgemeester fungeert als *pouvoir neutre* (Elzinga, 2014). In die rol bewaakt de burgemeester primair de spelregels van de politiek-bestuurlijke besluitvorming, zonder zelf al te actief aan het spel deel te nemen (Boogaard, 2022).

Als gezagshandhaver beschermt de burgemeester de openbare orde, wat zich niet leent voor politieke profilering. De bevoegdheden van de burgemeester op dit terrein dienen immers primair het snel herstellen van de feitelijke openbare orde op het moment dat zich ordeverstoringen voordoen of wanneer deze dreigen. En de besluitvorming daarover dient niet te worden bepaald door politieke belangen (Schilder & Van der Grinten, 2023). Centraal staat hier namelijk het 'ordelijk en rustig verloop van het gemeenschapsleven in de openbare ruimte' en het optreden tegen verstoringen daarvan, zoals openlijke geweldpleging (Dolle, 2010). Wat dat is, hangt niet af van de mening van personen of van politieke interpretatie. Natuurlijk houdt de burgemeester enige ruimte in zijn of haar oordeelsvorming over wat te beschouwen is als een

verstoring van de openbare orde en wat niet, maar dat is een juridische discretionaire bevoegdheid: het besluit moet inhoudelijk goed onderbouwd zijn en de persoonlijke mening van een burgemeester of zijn of haar politieke overtuiging zijn irrelevant.

Ook bij de rol van burgervader of -moeder past geen uitgesproken (partij)politiek profiel. De burgemeester vertegenwoordigt de hele lokale gemeenschap en is idealiter een burgemeester 'van en voor iedereen'. Een al te sterke politieke profilering kan ertoe leiden dat inwoners zich niet meer herkennen in hun burgemeester en kan het bijzondere vertrouwen dat burgers in burgemeesters hebben schaden. De burgemeester wordt dan al snel een 'gewoon' politicus, waarvoor de waardering onder burgers een stuk lager ligt. Waar in Nederland zo'n 30% van de bevolking vertrouwen heeft in politici, heeft historisch gemiddeld zo'n 75% vertrouwen in burgemeesters, wat illustreert dat de Nederlandse burgemeester ook in de ogen van burgers geen 'gewone' politicus (GfK, 2018). De precieze

vertrouwen score hangt wel wat af van de vraagstelling en de steekproef. En bovendien heeft de coronaperiode, waarin burgemeesters een stevige handhavende rol hadden, geleid tot een lichte daling van het vertrouwen dat ze genieten - misschien juist omdat burgemeesters meer handhavend moesten optreden (I&O Research, 2021). Maar het vertrouwen van burgers in burgemeesters is evident veel hoger dan dat in politici zoals Tweede Kamerleden of ministers en ook hoger dan in gemeenteraadsliden. Bovendien is het vertrouwen in burgemeesters internationaal gezien het hoogst in Nederland (GfK, 2018). En dat bijzonder hoge vertrouwen in Nederlandse burgemeesters stoelt (groten)deels op hun onpartijdigheid. Dat is hun belangrijkste 'gezagsbron' (Karsten & Jansen, 2013): juist omdat burgemeesters boven de partijen staan, wordt hun handelen maatschappelijk en politiek als legitiem ervaren. Daarbij fungeert de burgemeester als last resort voor inwoners of partijen die er onderling niet uitkomen of die in conflict zijn gekomen met de gemeente. Dat vraagt om een laagdrempelige toegankelijkheid

Burgemeester Van Lente:

## Neutraliteit betekent niet dat je je nooit kunt uitspreken

en aanspreekbaarheid, waarbij het helpt dat een burgemeester niet met 'de politiek' of een bepaalde politieke kleur wordt geassocieerd.

Historisch hangt de positie van de burgemeester boven de partijen ook nauw samen met diens voormalige functie als Rijksheer. Als vertegenwoordiger van de regering in het lokaal bestuur, bewaakte hij namens het Rijk de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming. Dat weerspiegelde ook de aanstellingswijze: de burgemeester werd benoemd door 'Den Haag' en werd vanuit daar als het ware als extern procesbewaker gearacheteerd in de gemeente. Dat maakte ook dat burgemeesters in de regel 'van buiten' kwamen, geen binding hadden met de lokale politieke partijen en daartoe ook afstand konden bewaren. Inmiddels zijn burgemeester al decennia geen Rijksheer meer en worden burgemeesters ook allang niet meer door Den Haag aangewezen. Feitelijk worden ze door de gemeenteraad gekozen. Maar, de praktijk dat burgemeesters in de regel van buiten komen, is gebleven. Niets staat de benoeming van een lokaal politicus of inwoner tot burgemeester in de weg, maar gemeenteraden kiezen daar in de praktijk niet voor. Daaruit spreekt blijvende behoefte aan en waardering voor de neutraal-gepositioneerde burgemeester, die op afstand staat van de lokale partijpolitiek.

### 3. Institutionele kenmerken

De positie van de burgemeester als *pouvoir neutre* is er deels een van politieke cultuur. Tegelijk wordt die positie ondersteund door een aantal hardere, meer institutionele kenmerken. Eén daarvan is de zittingstermijn van zes jaar. Die maakt dat de benoeming en herbenoeming van de burgemeester in de regel niet samenvalt met de verkiezingscyclus van de gemeenteraad, die elke vier jaar opnieuw gekozen wordt. De benoeming van een burgemeester is daarmee minder afhankelijk van het politieke getijde en de raadsmeerderheid van het moment.

Scheidend burgemeesters houden daar vaak ook rekening mee door niet vlak vóór of vlak na de gemeenteraadsverkiezingen terug te treden. Veel burgemeesters zien ook hun benoeming door de Kroon (art. 61 lid 1 Gemeentewet) als bevestiging van hun onpartijdigheid, omdat die uitdrukking geeft aan hun afstand tot de lokale partijpolitiek, bijvoorbeeld in vergelijking met de rechtstreekse benoeming (en ontslag) van wethouders door de gemeenteraad.

Daarnaast zijn burgemeesters zowel voorzitter van de gemeenteraad als van het college van Burgemeester en Wethouders. Ze vervullen een belangrijke schakelfunctie tussen de twee gremia, waarbij ze het perspectief en de belangen van de gemeenteraad inbrengen en behartigen in het college en andersom. Deze dubbel-functie maakt ook dat burgemeesters niet zonder meer 'van de raad' of 'van het college' zijn, wat er makkelijker toe zou kunnen leiden dat hun rol politiseert en meer in dienst komt te staan van politieke meer- of minderheden.

Ook in de formele taken en rollen die de burgemeester als eigenstandig bestuursorgaan heeft, zien we de rol van *pouvoir neutre* terug. Zo bewaakt en/of bevordert de burgemeester van rechtswege de kwaliteit en zorgvuldigheid van de gemeentelijke besluitvorming (art. 170 lid 1 Gemeentewet), de rechtmatigheid van gemeentebesluiten (art. 273 Gemeentewet), de bestuurlijke integriteit (art. 170 lid 2 Gemeentewet) en de eenheid van het collegebeleid (art. 53a Gemeentewet). Ook speelt de burgemeester - zoals hiervoor gemeld - een cruciale rol in het beschermen van het demonstratierecht en andere grondrechten. Vanuit deze verantwoordelijkheden fungeert de burgemeester als hoeder van de lokale democratie in plaats van als politiek speler. De burgemeester faciliteert het democratisch proces en begeeft zich om die reden juist niet zelf in het strijdgewoel (Boogaard, 2022:39). Het proces staat

daarbij voorop, in plaats van de inhoud of de persoon. Dat is een bijzondere en internationaal gezien unieke leiderschapsrol (Karsten & Hendriks, 2017). Die sluit overigens niet uit dat burgemeesters voorop kunnen lopen. Ook dat is soms zelfs hun wettelijke rol: bij 'traag spel' is het de verantwoordelijkheid van de burgemeester anderen te motiveren om in actie te komen en beleid te gaan ontwikkelen en uitvoeren (art. 170 Gemeentewet). Maar, dat is opnieuw een procesrol: het is veelal niet de burgemeester zelf die de politieke visie op de toekomst ontwikkelt, maar hij of zij kan wel als aanjager fungeren.

Buitenlandse burgemeesters daarentegen zijn in de regel in de eerste plaats politici met een eigen politieke agenda, die inhoudelijke doelen nastreven, vaak als politiek leider (Schaap et al., 2014). De Nederlandse burgemeester is eerder een verbinder. En als spelbewaker handelt de Nederlandse burgemeester in het belang van de procedurele zorgvuldigheid, inhoudelijk onbevooroordeeld en niet vooringenomen ten opzichte van de bij de besluitvorming betrokken partijen. Onafhankelijkheid is daarbij cruciaal: het democratisch proces dient niet een specifiek belang, maar juist de zorgvuldige afweging van alle relevante belangen (Rothstein & Teorell, 2008).

'Neutraal blijven' als burgemeester is dus heel iets anders dan 'niets vinden' of 'niets doen', zoals landen in WOII neutraal bleven. Neutraliteit heeft met evenwicht te maken, met macht en tegenmacht, waarbij de burgemeester als een soort scheidsrechter partijen herinnert aan de afspraken die we in onze rechtsstaat hebben gemaakt en de omgangsvormen die daarbij horen.

### 4. Politiek-culturele kenmerken

Naast de institutionele kenmerken die de positie van de burgemeester boven de partijen dragen en versterken, is het vooral ook een kenmerk van de lokale Nederlandse politiek-bestuurlijke cultuur. Wettelijk en institutioneel staat weinig tot niets de benoeming van sterk inhoudelijk politiek geprofileerde burgemeesters in de weg, maar gemeenteraden kiezen in de praktijk vrijwel altijd voor minder politieke

burgemeesters. En burgemeesters stellen zich in de praktijk vaak ook zo apolitiek mogelijk op. Dat zijn geen keuzes die worden afgedwongen door het bestel, maar vrije keuzes die gemaakt worden vanuit de behoefte aan en waardering voor de bijzondere rol van de Nederlandse burgemeester (Karsten, De Ceuninck & Reynaert, 2017).

Dat zien we terug in verschillende kenmerken van Nederlandse burgemeesters en de manier waarop ze hun ambt invullen. We noemden hierboven al dat burgemeester, ondanks dat ze geen Rijksheer meer zijn, nog bijna altijd van buiten de gemeente komen en geen (recente) binding hebben met lokale politieke partijen. Dat vertaalt zich ook in het fenomeen van de 'doorstroomburgemeester', die na een burgemeesterschap in de ene gemeente burgemeester wordt in een andere gemeente. Vaak van een kleinere gemeente naar een wat grotere gemeente, bouwend op ervaring. Dat zou in bijvoorbeeld Vlaanderen ondenkbaar zijn. Daar komt de burgemeester altijd uit de eigen gemeente en is het onvoorstelbaar dat een burgemeester overstapt naar een andere gemeente. In een recent Vlaams rapport

wordt met enige jaloezie naar dit fenomeen verwezen als de 'inwisselbaarheid' van Nederlandse burgemeester (De Rop & Derudder, 2023:150-152). Dat klinkt misschien enigszins denigrerend, maar er spreekt juist een grote waardering uit voor de positie van de burgemeester boven de partijen: in tegenstelling tot de partijpolitieke spelers in het politieke spel, zou de spelbewaker eigenlijk inwisselbaar moeten zijn, omdat hij neutraal opereert. Vlaamse burgemeesters worden daarentegen bij het dienen van het 'algemeen belang' soms in de weg gezeten door hun sterke lokale binding en hun sterke politieke profilering (De Rop & Derudder, 2023:150-152). De Nederlandse burgemeester heeft daar minder last van en kan vrijer en zonder last opereren. Vanuit Vlaams perspectief maakt dat de Nederlandse burgemeester bijna tot ambtenaar in plaats van politicus (De Rop & Derudder, 2023:150-152), of 'bestuurder', zoals we in Nederland zouden zeggen.

De waardering voor die kenmerkende invulling van het Nederlandse burgemeestersambt zien we ook terug in de beperkte rol van het partijlidmaatschap van burgemeesters. Burgemeesters zijn weliswaar

in ruime meerderheid verbonden aan een politieke partij, dat is vooral het gevolg van de pool waarin naar burgemeesterskandidaten wordt gevist. Dat zijn over het algemeen (oud-)wethouders, raadsleden, of andere mensen met politiek-bestuurlijke ervaring. En die zijn nu eenmaal vaak verbonden aan een politieke partij. Bij de benoeming van een burgemeester geeft dat partijlidmaatschap niet de doorslag. Dat zien we bijvoorbeeld terug in het feit dat de burgemeester in 90,4% van de gemeenten geen lid is van de partij met de grootste fractie in de gemeenteraad (data VNG, 2024). Ter vergelijking: in Vlaanderen is dat sinds 2024 automatisch het geval, maar Nederlandse gemeenteraden maken dus in overgrote meerderheid een andere keuze.

We zien het ook terug in het beperkte aantal burgemeesters dat een achtergrond heeft in een lokale politieke partij. Terwijl lokale partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen inmiddels zo'n 30 procent van de stemmen halen, is het aantal burgemeesters dat afkomstig is van een lokale politieke partij veel lager. Was het burgemeesterskorps een getrouwe afspiegeling geweest van de politieke



### Erica van Lente, burgemeester Midden-Groningen

Neutraliteit betekent niet dat ikzelf niets vind. Je moet als burgemeester eerst weten waar je zelf staat als persoon, om daarna vanuit het ambt te kunnen handelen. Als ik ergens een sterke persoonlijke mening over heb die niet effectief is om zo te uiten als burgemeester, is het voor

mij belangrijk om eerst te 'ontladen', door me in een vertrouwde omgeving te uiten en daardoor in mijn neutrale positie te komen om te kunnen handelen.

Dit speelde bijvoorbeeld rond de protesten van boeren in mijn vorige gemeente, Dalfsen. Ik merkte dat ik vrij sterk reageerde op het gegeven dat de openbare ruimte was overgenomen door omgekeerde vlaggen. Je mening uiten mag, maar dit was voor mij een onacceptabele manier om dat te doen. Het hielp mij dat

ik dat richting mijn adviseur openbare orde ronduit kon zeggen. Daarna was ik in staat om vanuit een meer neutrale houding het gesprek aan te gaan met vertegenwoordigers van de boeren en afspraken met hen te maken, waarna ze de vlaggen na verloop van tijd zelf weg hebben gehaald.

Neutraliteit betekent niet dat je je nooit kunt uitspreken. Ik kies in situaties heel bewust voor een bepaalde burgemeestersrol: het zelfstandige bestuursorgaan is een rol vanuit de objectiviteit, de ratio, en het is de kunst daar jezelf in te blijven herkennen en ook het gevoel te laten spreken, dat meer past bij de rol van de burgermoeder. Toen bleek dat er in het aardbevingsgebied in Midden-Groningen onderzoek werd gedaan om een munitiedepot van Defensie te vestigen, heb ik bewust vanuit de rol van burgermoeder positie gepakt en me, in afstemming met het college, uitgesproken om stem te geven aan de gevoelens van de inwoners.

Burgemeester Van Oosterhout:

## Deze tijd vraagt om **stevigere uitspraken** van de burgemeester.

kleur van de gemeenteraad, dan hadden we inmiddels veel meer 'lokale' burgemeesters gehad. En als die al benoemd worden, dan gebeurt dat meestal in een andere gemeente in plaats van in hun 'eigen' gemeente. Dit gegeven is mogelijk te verklaren doordat politici die verbonden zijn aan een lokale politieke partij een bijzondere band hebben met hun eigen gemeente en daardoor minder snel burgemeester willen worden in een andere gemeente.

Burgemeesters worden veelal ook niet graag geassocieerd met hun politieke partij, niet in de gemeenteraad of het college en niet in de media. Ze zijn er zeer bedacht op, letterlijk, geen partij te kiezen, bijvoorbeeld in de toedeling van spreektijd of bewaken van de orde in raadsvergadering. Wijlen burgemeester van Amsterdam Van der Laan zei daar eens treffend over: "Zolang ik burgemeester ben, heb ik geen partij" (in Cohen, 2013). Weinig burgemeesters gaan zo ver dat zij het lidmaatschap van hun partij opzeggen, bijvoorbeeld omdat ze nog altijd staan voor hun waarden en normen en die niet willen 'verloochenen', maar in houding en instelling profileren burgemeesters zich evident apolitek (Karsten et al., 2014; Boogaard, 2022). De burgemeesters 'ontkleuren' als het ware na hun benoeming. Na integriteit, is onafhankelijkheid bijvoorbeeld bij uitstek de belangrijkste bestuurlijke waarde voor burgemeesters en scoort die bij wethouders veel lager (Boogers et al., 2021).

We zien daarnaast de laatste jaren een herwaardering van de partijloze burgemeester. Vóór de Tweede Wereldoorlog waren partijloze burgemeesters niet ongebruikelijk. In 1930 had Nederland er bijvoorbeeld 104, of wel een kleine 10 procent van het burgemeesterskorps van destijds. Na de oorlog verdwijnt de partijloze burgemeester geleidelijk, omdat burgemeesters steeds politiek actiever worden en hun politieke kleur, op het hoogtepunt van de verzuiling, steeds

belangrijker wordt bij de benoeming (Derksen, 2014). In 2001 constateert Castenmiller nog dat burgemeesters geacht worden een onafhankelijke positie te bekleden en dat partijlidmaatschap eerder een handicap zou moeten zijn dat een voordeel, maar dat er op dat moment desondanks geen partijloze burgemeesters bestaan. "Een vreemde zaak", noemt hij dat (Castenmiller, 2001:15). De verklaring vindt hij in het feit dat burgemeesters er in de praktijk "zeer goed in slagen" hun onafhankelijke positie invulling te geven, zoals destijds ook blijkt uit de ervaringen van gemeenteraadsleden. Die ervaringen zijn anno 2024 niet wezenlijk veranderd. Het aantal partijloze burgemeesters is wel toegenomen. In 2016 was nog zo'n 2 procent van de burgemeesters geen lid van een politieke partij, inmiddels is dat weer zo'n 10 procent, of wel rond de 30 burgemeesters.

Die toename is het gevolg van een aantal ontwikkelingen. Een klein aantal partijloze burgemeesters is bijvoorbeeld eerder verbonden geweest aan een lokale politieke partij in een andere gemeente en heeft zijn of haar lidmaatschap opgezegd. Daarnaast zien we een voorzichtig toenemende zijinstroom van burgemeesters zonder politiek-bestuurlijke ervaring, bijvoorbeeld uit de politiewereld of het OM, de advocatuur of bestuurders vanuit het maatschappelijk middenveld, zoals de zorg. Kandidaten met zo'n achtergrond zijn minder snel lid van een politieke partij. Deze ontwikkeling illustreert dat gemeenteraden, zeker nu het burgemeestersambt professionaliseert, vooral op zoek zijn naar goede bestuurders. Partijlidmaatschap is daarvoor geen vereiste.

Maar ook voor burgemeesters die wel partijlid zijn, is en blijft 'boven de partijen staan' een "centraal gebod" en een "heilige regel" in hun functioneren (Korsten, 2012; 2020). 'Onafhankelijkheid' wordt beschouwd als een 'metawaarde', of wel als iets dat onlosmakelijk met het ambt verbonden is, ongeacht de persoonlijke waarden en normen van een burgemeester (Bartelink, Van Iterson & Van den Berg, 2024). Dat vertaalt zich ook in de motieven die burgemeesters hebben om burgemeester te willen zijn. Net als raadsleden en wethouders willen zij in de eerste plaats 'een bijdrage leveren aan de samenleving'. 'Het uitvoeren van hun politieke ideeën' en 'het opkomen voor bepaalde groepen mensen' scoren bij burgemeesters echter aanmerkelijk laag (Vollaard c.s. 2024). Dat uit zich bijvoorbeeld in het feit dat burgemeesters het in het college veelal liever niet laten aankomen op een stemming en bij voorkeur de meerderheid volgen. Een burgemeester faciliteert vooral, en dient zo primair de eenheid en niet zozeer een specifiek inhoudelijk doel of een bepaald deel van de samenleving (Korsten, 2012; Karsten et al., 2014).

De positie van de burgemeester boven de partijen is er dus niet alleen één van instituties, regels en verantwoordelijkheden, maar zeker ook, en misschien wel in de eerste plaats, één die burgemeesters dag in, dag uit uitdragen en waarmaken in hun opstelling en handelen.

### 5. Politieke burgemeesters?

Tegengeluiden ten aanzien van de positie van de burgemeester boven de partijen zijn er ook. Al in 2013 stelde Elzinga onomwonden dat de burgemeester een "politiek functionaris is geworden". Dat heeft met twee dingen te maken. In de eerste plaats is de relatie tussen de gemeenteraad en de burgemeester veranderd. De

Burgemeester Wienen:

Als deze neutrale rol niet bestond, zou die nu **uitgevonden** moeten worden!



### Eric van Oosterhout, burgemeester Emmen

Ik zie mijn onafhankelijke rol vooral in relatie tot anderen (raadsleden, collegeleden en ambtelijke organisatie) met als doel 'goed teamwork'. Mensen binnen de gemeentelijke

organisatie benaderen mij ook regelmatig in mijn onafhankelijke vertrouwensrol onder het mom van: 'Mag ik even iets tegen je aanhouden?'. Omgekeerd haal ik ook mensen naar me toe om me te laten informeren, om contact te houden met wat er leeft en speelt.

In mijn top drie van taken staat de rol als hoeder van de lokale integriteit. Deze rol past bij de neutrale

positie van de burgemeester en gaat hand in hand met je gezagsrol. Deze rol is ingewikkeld en vraagt veel van de competenties van de burgemeester: je kunt er niet met gestrekt been in als je een raadslid of wethouder moet aanspreken, want je moet en wilt veelal ook met elkaar verder. Je wilt de relatie goedhouden, maar ook niet verbloemen wat er speelt. Dit vraagt om gespreksvaardigheden, mediationvaardigheden en tact.

Deze tijd vraagt wel om stevigere uitspraken van de burgemeester. Je voelt je soms een beetje een burgemeester in oorlogstijd. Zo heb ik me in september bewust stevig uitgesproken over het gebrek aan landelijke regie in het asiëldossier en het wegblijven van minister Faber in het bijzonder. Ook als bewaker van de goede politiek-bestuurlijke verhoudingen stel ik duidelijke grenzen.

raad is politieker naar de burgemeester gaan kijken en roept de burgemeester ook gemakkelijker ter verantwoording (Karsten & Boogers, 2014). De gemeenteraad "heeft zijn grip op de burgemeester verstevigd" (Boogaard, 2022:27). 'Vallen de burgemeesters' zijn daardoor meer gemeengoed geworden en de gemiddelde zittingsduur van burgemeesters neemt al geruime tijd af. De burgemeesters is een meer 'voorwaardelijke burgemeester' geworden (Denters, 2014). Nadere analyse van dat fenomeen laat echter zien, dat burgemeesters zeker niet aan de leiband lopen van de raad. Het aftreden van burgemeesters wordt vaak veroorzaakt door meerdere factoren, waarbij onder andere de persoonlijke kwaliteiten van de burgemeester van belang zijn en de (mis) match tussen zijn of haar leiderschapstijl en de lokale politiek-bestuurlijke cultuur (Ambrosius & Karsten, 2018).

In de tweede plaats zijn de bevoegdheden van de burgemeester politieker geworden, onder ander door de gestage uitbreiding van de openbare-ordebevoegdheden van de burgemeester. Die schuren soms tegen de randen van wat nog wel een apolitieke veiligheidstaak van de burgemeester is, die zich niet leent voor politieke profilering, en wat politieke beleidstaken zijn (Karsten & Geuskens, 2024). En er is ook

alle reden om die grens beter te bewaken, zoals dat sinds 2023 ook gebeurt middels het 'Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden' (Min BZK, 2023). Tegelijk zien we niet dat burgemeesters politiek veelvuldig in de problemen komen op het terrein van openbare orde - de gevreesde politisering doet zich vooralsnog niet voor (Ambrosius & Karsten, 2018).

Waar de Raad van Europa (2021) eerder waarschuwde voor een al te sterke politisering van het burgemeestersambt, die afbreuk zou kunnen doen aan de apolitieke en neutrale positie van de burgemeester, zien wij juist politiek en maatschappelijk veel waardering voor die positie en stellen we ook vast dat burgemeesters er over het algemeen heel goed toe in staat zijn om die dag in, dag uit waar te maken. De waarschuwing van de Raad van Europa had dan ook onder andere specifiek te maken met de bijzondere rol die burgemeesters hadden tijdens de coronacrisis en de handhaving van de noodmaatregelen in die periode. En met de rol van burgemeesters rond (anti-corona)demonstraties, waar inderdaad politisering dreigt. Dat is echter niet zozeer het gevolg van politiek handelen van burgemeesters, maar eerder van de druk die burgers en politici op burgemeesters uitoefenen om controversiële demonstraties te beper-

ken of te verbieden. Het is een vorm van politisering die burgemeesters tegen wil en dank overkomt en waarbij ze veelal juist proberen hun rol als hoeder van de democratie zo goed mogelijk in te vullen, juist vanuit een onpartijdige positie. Dat vraagt wel bestuurlijke moed van burgemeesters zoals we recent zagen bij Femke Halsema en verdient ook steun vanuit hun politiek-bestuurlijke omgeving.

Waar Cachet in 2003 stelde dat "quasi-neutraliteit - de a-politieke, neutrale, boven de partijen staande burgemeester - niet meer echt past binnen moderne politiek-bestuurlijke verhoudingen", zien wij dat fundamenteel anders. De maatschappelijke en politieke waardering voor de burgemeester 'boven de partijen' is onverminderd groot. Een aantal ontwikkelingen wijst er juist op dat die waardering toeneemt. Bijvoorbeeld het toenemend aantal partijloze burgemeesters en de afnemende steun van burgers voor de gekozen burgemeester. Juist in een gepolariseerde en gepolitiseerde politieke en maatschappelijke omgeving waarderen inwoners en lokale politici het bijzonder dat de burgemeester boven de partijen staat (Boogers, 2022:47-48). De positie van burgemeesters boven de partijen is belangrijker dan ooit en verdient borging. ■

## Referenties

- Ambrosius, R., & Karsten, N. (2018). Burgemeester aan de schandpaal: een media-analyse naar de factoren die leiden tot het gedwongen vertrek van burgemeesters. *Bestuurskunde*, 27(1), 72-84.
- Bartelink, D., van Iterson, S., & van den Berg, D. (2024). Toekomstbestendig decentraal bestuur: waarden van bestuurlijk en ambtelijk vakmanschap. *De Argumentenfabriek*.
- Boogaard, G. (2022). Nederland burgemeestersland? In A.W. Heringa, J. Schinkelshoek, & G. Voerman (red.), *Om de lokale democratie: gemeentebesturen onder druk* (pp. 21-40). Montesquieu Instituut.
- Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B., & Boogaard, G. (2021). Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020. Universiteit Twente.
- Boogers, M. (2022). Loopt het wethoudersbestuur ten einde? In A.W. Heringa, J. Schinkelshoek, & G. Voerman (red.), *Om de lokale democratie: gemeentebesturen onder druk* (pp. 41-48). Montesquieu Instituut.
- Cachet, L. (2003). De veranderende positie van de burgemeester: over de kloof tussen formeel en feitelijk. In D. Houtman, B. Steijn, & J. van Male (red.), *Cultuur telt: sociologische opstellen voor Leo d'Anjou* (pp. 135-155). Shaker Publishing.
- Castenmiller, P. (2001). Tien vooroordelen over lokale bestuurders. *SGBO*.
- Cohen, M. (2013). 'Ik heb alles moeten leren'. *Vrij Nederland* (15-07-2013), 20-23.
- Derksen, W. (2014). De historie van de burgemeester. In E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 21-42). Kluwer.
- De Rop, J., & Derudder, B. (2023). *De burgemeester als alleskunner? De veranderende rol van Vlaamse burgemeesters*. KU Leuven.
- Dolle, A.H.M. (2010). Burgemeester in de branding. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 1(2), 119-145.
- Elzinga, D.J. (2013). Burgemeester is politieke functionaris geworden. *Binnenlands Bestuur* (24-05-2013), 13.
- Elzinga, D.J. (2014). Burgemeester als pouvoir neutre. In E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 361-371). Kluwer.
- GfK Verein. (2018). *Trust in professions 2018 – a GfK Verein study: from firefighters to politicians*. GfK.
- Jansen, G., Denters, B., & Zuydam, S. van (2019). *Basismonitor politieke ambtsdragers 2019: raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*. Universiteit Twente.
- I&O Research. (2023). *Opinieonderzoek referenda: opinieonderzoek naar referenda en andere democratische vernieuwingen*.
- Karsten, N., & Boogers, M. (2014). Parlementair burgemeesterschap: de veranderende relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. In E. R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 133-144). Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., & Hendriks, F. (2017). Don't call me a leader, but I am one: the Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154-172.
- Karsten, N., De Ceuninck, K., & Reynaert, H. (2017). Burgemeester (m/v) in de Lage Landen: Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen? *Res Publica*, 59(3), 307-330.
- Karsten, N. & Geuskens, M.C.M. (2024). De burgemeester als compliance officer? Een kritische reflectie op het wetsvoorstel Wtmo en het 'Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden'. *Nederlands Juristenblad*, 99(28), 2204-2210.
- Karsten, N., & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag: de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.
- Korsten, A.F.A. (2012). 'Tien geboden' voor burgemeesters: over ongeschreven regels van het burgemeesterschap. *Boom Lemma*.
- Korsten, A.F.A. (2020). De lege koets: wachten op de gedroomde burgemeesterskandidaat. <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Burgemeesters/De%20lege%20koets.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. (2023). *Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Prinsen, C.A. (1969 [1946]). *De burgemeester*. Samsom.
- Raad van Europa. (2021). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands*.
- Rothstein, B.O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.
- Schaap, L., Cachet, A., & Karsten, N. (2014). Internationaal perspectief: buitenlandse burgemeesters bekeken. In E. R. Muller & J. de Vries (Eds.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 389-403). Deventer: Kluwer.
- Schilder, A.E., & Grinten, J.H.A. van der (2023). *Advies afwegingskader bevoegdheden burgemeester*. Universiteit Leiden/VU Amsterdam.
- Vollaard, H. c.s. (2024). *Aansprekend en uitdagend. Raadsleden, wethouders en burgemeesters over hun ambt*