

8. De veranderende positie van de burgemeester: over de kloof tussen formeel en feitelijk

*Lex Cachet*¹

Vooraf: waarom ik nog steeds geen burgemeester ben

Leo d'Anjou is in directe zin verantwoordelijk voor het feit dat ik ooit de overstap maakte van sociologie naar bestuurskunde. En dat in een tijd toen de kloof tussen de sociologische wetenschap en de bestuurskunde groot was; veel groter dan vandaag de dag. Het was Leo, die mij stimuleerde en coachte om die stap te zetten. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik nooit een moment spijt heb gehad dat ik zijn raad volgde en overstapte naar de bestuurskunde, toen die kans zich voordeed; hoe dierbaar de sociologie mij tot op de dag van vandaag ook gebleven is.

Goede raad is dus de moeite van het volgen waard. Maar dat geldt toch niet voor elke goede raad. Het gold zelfs niet voor Leo's volgende goede raad. Kennelijk was mijn overstap naar de bestuurskunde hem nog niet genoeg. Ik moest en zou, vond Leo, echt de praktijk van het openbaar bestuur in. Mijn uit de hand gelopen hobby, in de vorm van een decennia lang gemeenteraadslidmaatschap, was kennelijk ook niet voldoende.² Leo's voortdurende aansporingen om toch vooral naar het burgemeesterschap van gemeente X, IJ of Z te solliciteren, hebben mij nooit doen besluiten een gooi naar een burgemeesterschap te doen. Zelfs het feit dat ik ooit in een plaatselijk sufferdje, met foto en al,³ als serieuze kandidaat voor het burgemeesterschap in een naburige gemeente werd getipt, doet niet af aan het feit dat ik nooit ook maar een poging heb gedaan. Jammer voor Leo.

Dat ik Leo's wijze (?) raad op dit punt niet gevolgd heb, wekt wellicht de indruk dat ik iets tegen het burgemeesterschap zou hebben. Dat is niet zo. Integendeel. Wat ik van het burgemeesterschap gezien heb - en dat is redelijk veel - leidt mij tot de overtuiging dat het een fascinerende hondenbaan is. Maar met het accent op fascinerend.

In deze bijdrage zet ik voor Leo en voor mezelf nog eens op een rij waarom het burgemeesterschap een fascinerende baan is; maar ook waarom het een baan is die veel van mensen vergt, die steeds kwetsbaarder wordt en die er de laatste jaren voor velen niet aantrekkelijker op is geworden.

1. Inleiding

Bestuurskunde houdt zich niet alleen bezig met de ordening (organisatie), maar ook met de werking van het openbaar bestuur. Terwijl de formele ordening vooral het terrein van het staats- en bestuursrecht is, is de aandacht voor werking en voor de eventuele discrepanties tussen formele ordening en feitelijke werking bij uitstek het terrein van de bestuurskunde. Het is de meerwaarde van de bestuurskunde.

In het Nederlandse binnenlandse bestuur is de kloof tussen formele orde en hoe het echt werkt een dankbaar terrein. Thorbecke's ordening van het binnenlands bestuur, als vastgelegd in de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851, is immers zo robuust dat het stelsel tot nu toe de tand des tijds glorieus heeft doorstaan (Toonen, 1987). Pogingen tot verandering zijn er veelvuldig geweest. Een veelheid aan staatscommissies, modellen voor een andere inrichting van het binnenlands bestuur en zelfs wetsontwerpen getuigt er van. Het resultaat van al die veranderingspogingen is -formeel (staatsrechtelijk) gezien- uiteindelijk vrijwel nihil. Wat in het algemeen geldt voor het formele aspect van het binnenlands bestuur, geldt ook voor de gemeente. 'Bij al deze wijzigingen in het publieke domein is het formele bestuursmodel van de gemeente niet wezenlijk mee veranderd' (Elzinga, 2000a: 40).

Feitelijk, empirisch, gezien is er wel degelijk veel veranderd in het binnenlands bestuur. Taak en omvang van het openbaar bestuur zijn enorm uitgedijd. Het bestuur is democratischer en politieker geworden en het is vooral veel dynamischer geworden. Daardoor is een kloof ontstaan tussen formele en materiële werkelijkheid. De materiële werkelijkheid - het functioneren - laat zich steeds moeilijker vangen binnen de formele grenzen. "De bestaande institutionele kaders bieden ruimte voor wijzigingen in verhoudingen. Zij moeten echter ook op hun functioneren worden bezien als zij niet langer aansluiten bij de werkelijkheid van de gemeente nu en straks....." (idem: 43).

Voor één centrale gemeentelijke actor - de burgemeester - gaan we in dit hoofdstuk na in welke mate formele positie en feitelijk functioneren (nog) een relatie met elkaar hebben en - voorzover dat nog maar in beperkte mate het geval is - in hoeverre dat problemen veroorzaakt.⁴

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de formele positie van de burgemeester en het weinige dat daarin veranderde,
- zijn feitelijke positie en in hoeverre die afwijkt van de formele positie,
- de vraag hoe de discrepantie 'formeel - feitelijk' begrepen kan worden en
- de consequenties ervan voor de positie van de burgemeester.

2. Formele positie van de burgemeester

De burgemeester is niet, zoals velen denken, het hoofd van de gemeente (Elzinga, 2000b: 234 ev.). De raad is en blijft - ook in het dualistische stelsel - hoofd van de gemeente. Toch is de formele positie van de burgemeester in het lokale bestel een bijzondere. Al is het maar door de aanstellingswijze. De burgemeester wordt door de Kroon benoemd, voor een periode van zes jaar.⁵ Overigens is het, ook in formele zin, al te gemakkelijk daaruit af te leiden dat de burgemeester dus een zetbaas van het rijk is, die ondergeschikt zou zijn aan Minister en commissaris van de Koningin. Zo liggen de verhoudingen binnen de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat immers niet (Toonen, 1987). Of in de woorden van Abraham Kuyper uit 1879: “geef aan de gemeentenaren het recht, om den koning te zeggen, wien ze het liefst benoemd zagen, en ge zult eens zien hoe de burgemeester weer in vollen zin een burgervader wordt, die, in steê van als afgezant des konings de gemeente naar zijn hand te zetten, juist omgekeerd een volksman zijn zal, die voor de belangen van de gemeente weet te pleiten bij den Troon” (geciteerd in Schutte, 2003).

De formele positie van de burgemeester wordt in belangrijke mate geregeld in de Gemeentewet, in het bijzonder in de hoofdstukken IV (positie) en XI (bevoegdheden). We beschrijven kort wat sinds 1851 vrijwel onveranderd is gebleven.

De burgemeester is, naast raad en college, één van de drie gemeentelijke bestuursorganen (art. 6 Gemeentewet); hij is ook voorzitter van de raad (art. 9) en kan aan de beraadslagingen deelnemen (art.21). De burgemeester is tegelijk ook lid en voorzitter van het college van burgemeester en wethouders (art. 34). Anders dan in de raad heeft de burgemeester binnen het college stemrecht. De gemeentewet beschrijft verder uitgebreid voorwaarden en onverenigbaarheden voor het burgemeesterschap.

De eigen bevoegdheden van de burgemeester - los dus van de bevoegdheden van burgemeester en wethouders, samen als college - betreffen van oudsher vooral orde en veiligheid. De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde (art. 172) en het opperbevel bij brand en ongevallen (art. 173). Vervolgens is de burgemeester belast met het toezicht op 'de openbare samenkomsten en gemakkelikheden' en de openbare gebouwen en ruimte (art.174, 174a).

De burgemeester beschikt ook over zogenaamde noodbevoegdheden, in geval sprake is van “oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan” (art. 175). De burgemeester kan dan alle bevelen die hij nodig acht geven, ook als ze in strijd zijn met wetten (anders dan de Grondwet) en verordeningen en hij kan zelfs geweld gebruiken (art. 175: noodbevel). De burgemeester kan ook een noodverordening uitvaardigen, indien dat nodig is 'ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar' (art. 176). De noodverordening dient wel door de raad in zijn eerstvolgende vergadering te worden bekrachtigd (cf. De Jong et al., 1994).

Veel bevoegdheden van de burgemeester zijn in de loop van de tijd nader uitgewerkt in wetten als de Politiewet (1993), de Wet rampen en zware ongevallen, de Brandweerwet, de Wet openbare manifestaties, de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen en de Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen. Het zou te ver voeren hier in detail op al die wetten in te gaan. Het doet bovendien niet af aan wat in de gemeentewet als de bevoegdheden van de burgemeester aangegeven wordt.⁶

3. Veranderingen in de formele positie van de burgemeester

In aanstellingswijze, positie binnen raad en college en eigen bevoegdheden van de burgemeester is opvallend veel onveranderd gebleven. Kleijn constateerde nog in 1964 dat er in ruim 100 jaar, sinds de invoering van de gemeentewet in 1851, weinig in de formeel-wettelijke positie van de burgemeester veranderd was (o.c. 209). Hoewel er in de eerste helft van de 20e eeuw wel regelmatig debat was over de structuur van het lokale bestuur (Elzinga, 2000a: 49 ev.) leidde dat niet tot wezenlijke wijzigingen. Dat geldt ook voor een algehele herziening van de gemeentewet in 1931. Belangrijk daarin is wel dat de wethouders een gelijkwaardiger positie ten opzichte van de burgemeester kregen; in plaats van hem 'bij te staan' vormen ze voortaan samen met hem het college (idem, 54).

Sinds de jaren zestig is er wel degelijk, ook in de formele positie van de burgemeester, het een en ander veranderd. Op de belangrijkste veranderingen gaan we kort in.

- De ernstige ordeproblemen die zich in de tweede helft van de jaren zestig vooral in Amsterdam voordoen - en de moeizame wijze waarop het bestuur daar het hoofd aan biedt - leiden tot de introductie van art. 129 (oude gemeentewet; nu art. 180).
- In dat artikel wordt vastgelegd dat ook de burgemeester voor het door hem zelfstandig gevoerde beleid, verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad. Anders gezegd: de burgemeester kan voortaan achteraf door de raad ter verantwoording worden geroepen voor zijn beleid inzake politie, orde en veiligheid (Damen, 1982; Cachet, 1996; Hennekens, 1990).
- Een ander uitvloeisel van de zwakke overheidsreactie op de onrust in de jaren zestig, is de opname in de Politiewet (art. 14) van het driehoeksoverleg. Voortaan is er regulier afstemmingsoverleg van burgemeester en hoofdofficier van Justitie met de plaatselijke politiechef, om conflicterende opdrachten aan en overvraging van de politie te voorkomen (Van de Poel, 1982; Albert, 1994).
- Snel toenemende complexiteit en dienovereenkomstige schaalvergroting op het terrein van veiligheid en handhaving leidden er in de afgelopen jaren toe dat een steeds groter deel van de bevoegdheden van burgemeesters wordt uitgeoefend binnen het raam van wetten als Politiewet, Brandweerwet, Wet rampen en zware ongevallen. Her en der stelt dat grenzen aan de vrije

uitoefening van die bevoegdheden. Zo verloren veel burgemeesters op basis van de Politiewet 1993 het beheer over 'hun' (gemeentelijke) politiekorps.

- Recent zijn de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester uitgebreid, onder meer ten behoeve van het sluiten van drugspanden, bestuurlijke ophouding en preventief fouilleren.
- De vorige herziening van de gemeentewet (zie Elzinga, 2000a: 162) leidde tot een beperkte versterking van de beleidscoördinerende rol van de burgemeester. Met name op basis van de zeer open en beknopte formulering in art. 170: “De burgemeester bevordert een goede behartiging van de zaken van de gemeente” (cf. Hennekens, 1994).
- Tenslotte zijn er veranderingen in de formele positie van de burgemeester op basis van de op 7 maart 2002 van kracht geworden wet dualisering gemeentebestuur. De belangrijkste veranderingen betreffen de drastische uitbouw van art. 170 tot een algemene proces- en kwaliteitsborgende rol van de burgemeester, de (beperkte) rol van de burgemeester in de college onderhandelingen en de 'extra' bevoegdheden die de burgemeester binnen het college krijgt (cf. Vernieuwingsimpuls, 2002).

Al met al luidt de conclusie dat - alle min of meer recente aanpassingen ten spijt - de formele positie en rol van de burgemeester nog steeds wonderlijk goed passen binnen het Thorbeckiaanse stelsel. Van een fundamenteel andere rol en positie van de burgemeester is formeel geen sprake. De burgemeester is nog steeds één van de drie gemeentelijke bestuursorganen, nog steeds niet het hoofd van de gemeente (de Grondwet verhindert dat) en nog steeds - ook onder het dualisme - zowel raads- als collegevoorzitter. Zijn eigen bevoegdheden hebben nog steeds vooral betrekking op openbare orde en veiligheid.

Naast de positie en bevoegdheden van de burgemeester is er het bijzondere punt van de aanstellingswijze. Nederland is immers een van de weinige landen waar de burgemeester niet gekozen, maar benoemd wordt (cf. CLD, 2002). Ook hier geldt dat er formeel niet zo heel veel veranderd is. Er is en blijft sprake van benoeming door de Kroon (Grondwet art. 131). Wel heeft de wetgever inmiddels ook in de Gemeentewet vastgelegd dat de raad in die procedure een vrij wezenlijke rol te spelen heeft. De vertrouwenscommissie uit de raad heeft sinds 1984 een plaats in de wet. Art. 61 van de huidige Gemeentewet geeft de procedure, zoals die midden 2003 van kracht is. Kern daarvan is dat de burgemeester voor zes jaar door de Kroon benoemd wordt (lid 1), maar dat de raad van de commissaris van de Koning de gelegenheid krijgt om mee te praten over het gewenste profiel en de geschiktheid van de kandidaten (lid 2 t/m 4). Bovendien bestaat momenteel de mogelijkheid een raaplegend referendum te houden, waarbij de bevolking zich kan uitspreken over de volgorde waarin twee benoembaar geachte kandidaten op de aanbeveling geplaatst moeten worden (lid 5, nader geregeld in art. 61e). Tenslotte spreekt de wetgever (in lid 6) uit dat de Minister slechts bij hoge uitzondering van de aanbeveling afwijkt. De nu vigerende procedure bevestigt de geleidelijk toegenomen invloed van de raad op de burgemeesters benoeming (Derksen, 1998; Schaap, 2003; Schutte, 2003).

Het kabinet Balkenende I was van plan om het raadplegend referendum over de burgemeestersbenoeming weer ongedaan te maken en had daartoe wetgeving aanhangig gemaakt. Inmiddels is dat achterhaald, omdat in het Hoofdlijnen Akkoord van het kabinet Balkenende II (2003: 10) de tweede lezing van de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester (alsnog) wordt gesteund. Tevens wordt aangekondigd dat er binnen een jaar een wetsvoorstel bij de Raad van State zal liggen om de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester mogelijk te maken.

4. De feitelijke positie van de burgemeester

De feitelijke positie van de burgemeester wijkt in veel opzichten af van zijn formele positie. We beschrijven eerst de aard van die verschillen. Daarna gaan we in op de vraag waarom formele en feitelijke positie zo sterk verschillen en tenslotte op de gevolgen die dat heeft voor de positie van de burgemeester.

Wat opvalt is dat, zeker de laatste jaren, weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de feitelijke positie en het werkelijke functioneren van burgemeesters. Aan beschouwingen over het burgemeesterschap geen gebrek. Maar wie beter kijkt komt al snel tot de conclusie dat die beschouwingen meer formeel juridisch en politiek-normatief van aard zijn dan empirisch bestuurskundig. Een positieve uitzondering daarop vormt het rapport van de Staatscommissie Dualisering (Elzinga, 2000 a en b). Het beeld dat hier geschetst wordt van de feitelijke positie van de burgemeester is dan ook in belangrijke mate op 'Elzinga' gebaseerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van het schaarse andere empirische onderzoek, van internationaal vergelijkend onderzoek dat binnen het CLD in Rotterdam is verricht naar de positie van burgemeesters, van eigen indrukken⁷ en van een aantal recent verschenen 'burgemeestersdagboeken'.⁸

4.1. Meer een lokaal bestuurder dan benoeming suggereert

Hoewel de aanstellingswijze van de burgemeester anders doet vermoeden, is de burgemeester bij uitstek een lokale bestuurder. Burgemeesters ervaren dat ook zelf zo en zien zich - met uitzondering van de burgemeesters in de allerkleinste gemeenten - "toch voornamelijk als vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap" (Elzinga, 2000b: 65). Hun zelfbeeld wordt bevestigd door het relatief beperkte deel van hun tijd dat ze, naar eigen zeggen, besteden aan contacten met andere overheden; nauwelijks meer dan 10% (idem, 46).

Het zelfbeeld van burgemeesters spoort ook met het beeld dat burgers van het burgemeesterschap hebben. Voor hen is de burgemeester verreweg de meest zichtbare lokale bestuurder en in de beleving van velen meer dan dat: ook de meest machtige. Een ruime meerderheid (60%) meent dat de burgemeester aan het hoofd van de gemeente staat: 10 % denkt

(terecht) de gemeenteraad en een kwart het college van B en W (Elzinga, 2000b: 234). Ook de burger ziet zijn burgemeester in de allereerste plaats als een lokale bestuurder; slechts weinigen zien de burgemeester primair als vertegenwoordiger bij andere overheden en bedrijven (idem: 237). Burgers kennen vaker de naam van hun benoemde burgemeester dan de namen van de (indirect) gekozen wethouders (idem: 243).

4.2. Politieke benoeming; toch boven de partijen

De burgemeestersbenoeming is en blijft een politieke beslissing, zij het dat in sommige perioden meer de lokale politieke verhoudingen de doorslag geven en in andere perioden de landelijke politieke verhoudingen (Derksen, 1998: 202). Politiek kleurloos zijn burgemeesters al lang niet meer. Toch slagen burgemeesters er goed in 'boven de partijen' te staan. Zij ervaren dat zelf zo en het wordt breed bevestigd door wethouders en raadsleden in alle gemeenten, ongeacht grootte (Elzinga, 2000b: 65). Ook burgers zien hun burgemeester nauwelijks als exponent van een politieke partij en in vrij sterke mate als iemand die boven de politieke partijen staat (idem: 238).

Dat de burgemeester (nog steeds) door de Kroon benoemd wordt, lijkt een geringe lokale invloed op die benoeming te suggereren. Hoewel landelijk politieke overwegingen nog steeds een rol spelen is de invloed van gemeenteraden op de burgemeestersbenoeming door de jaren heen gestaag toegenomen. Derksen constateert, enkele jaren geleden al: "Met de toegenomen invloed van gemeenteraden wordt het echter steeds moeilijker om burgemeesters landelijk evenredig (naar rato van het aantal Kamerzetels) over de politieke partijen te verdelen" (Derksen, 1998: 202).

Zonder dat het (grond)wettelijk kader gewijzigd is, is de vrijheid van de Kroon om burgemeesters te benoemen toch veel minder groot geworden. Eerst door overleg over het gewenste profiel van de burgemeester tussen raad en commissaris van de Koningin, daarna door de instelling van vertrouwens-commissies uit de raad, die ook door de commissaris van de Koningin en de Minister serieus genomen bleken te worden (Derksen, 1996: 54-55). Recent is, door het tweede Paarse kabinet, de mogelijkheid gecreëerd voor een openbare aanbeveling van twee kandidaten en een daarop gebaseerd raadplegend referendum. Na de invloed van de raad breidt nu dus ook de invloed van de bevolking zich geleidelijk uit.

4.3. Macht en invloed: vooral lokaal bepaald

Wat de burgemeester feitelijk doet, wordt slechts in beperkte mate beïnvloed door de aanstellingswijze. Lokale politieke en bestuurlijke factoren zijn veel belangrijker (CLD, 2002a). De feitelijke portefeuille van de burgemeester is in de regel te omschrijven als 'wettelijk plus'. Het is een soort standaardportefeuille, waarin naast taken op het terrein van algemeen bestuur, orde en veiligheid ook taken als burgerzaken, voorlichting, samenwerking e.d. zitten (Elzinga, 2000b: 64). In kleinere gemeenten behoren soms ook economische zaken, financiën, belastingen en I&A beleid

tot de portefeuille van de burgemeester. In de grotere gemeenten is dat zelden of nooit het geval (idem). De discrepantie tussen formeel-wettelijk en feitelijk, lijkt hier minder groot.

Klinkers constateerde al in 1982 dat de openbare orde taken van de burgemeester vooral in de grotere gemeenten een aanzienlijk deel van zijn tijd vergen en dat dat tijdsbeslag in de nabije toekomst aanzienlijk zou gaan toenemen (Klinkers, 1982: 33). Sindsdien is het belang van veiligheid op de lokale politieke agenda alleen maar toegenomen. Er is dan ook alle reden aan te nemen dat het tijdsbeslag van openbare orde- en veiligheidstaken verder is toegenomen. Dat temeer, omdat ook de verantwoordelijkheid voor het gemeentelijke veiligheidsbeleid (i.e. voor meer dan alleen maar de wettelijke taken van de burgemeester) veelal bij de burgemeester berust (Elzinga, 2000b: 67; Rosenthal, 2002; Rosenthal, 2003a: 3).

Recent onderzoek naar tijdsbesteding van burgemeesters ontbreekt. Wel weten we dat burgemeesters zelf zeggen dat ze openbare orde en veiligheid regelmatig in college en raad of raadscommissie aan de orde stellen. We weten ook dat zich, in ieder geval tot kort geleden en in de beleving van burgemeesters, in raad en college weinig conflicten over openbare orde- en veiligheidsbeleid voordeden (Elzinga, 2000b: 68-73).

Politiek gezien zijn macht en invloed van de burgemeester in hoge mate afhankelijk van de ruimte die collegepartijen hem laten. Dat geldt voor de omvang van zijn portefeuille, maar ook voor de rol die de burgemeester speelt bij de vorming van het college en het daaronder liggende programmatische akkoord. De rol van de burgemeester bij de collegevorming is over het algemeen bescheiden, vooral adviserend en informerend. Alleen waar het overleg de eigen portefeuille raakt wat meer sturend (Elzinga, 2000b: 62-63). Naarmate de gemeente groter is, lijken rol en invloed van de burgemeester op de portefeuilledistributie kleiner. Ook het nieuwe art. 35 lid 2 Gemeentewet, dat stelt dat de burgemeester geïnformeerd wordt over de uitkomsten (sic!) van de college onderhandelingen en dan “zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar (kan) maken”, zal niet tot wezenlijk grotere invloed van de burgemeester op de college onderhandelingen leiden.

4.4. Aanzienlijke vrijheid om eigen rol in te vullen

Niet het wettelijke regime, maar de lokale context en de eigen creativiteit is bepalend voor de rol die de burgemeester uiteindelijk speelt. Juist omdat de spanning tussen formele en feitelijke positie groot is, zal de burgemeester creatief en met een zekere mate van vrijheid inhoud moeten geven aan zijn rol of beter gezegd aan de vele rollen die hij speelt (cf. Faber, 1974; Derksen, 1980; Klinkers, 1982; Derksen en Van der Sande, 1984; Pop, 2001; NGB, 2003).

De burgemeester kan uit vele rolmodellen kiezen: burgervader of professioneel bestuurder, primus inter pares (teamleider) of dé gemeentelijke bestuurder, ombudsman of superambtenaar en vele, vele andere. De keuze is niet helemaal vrij - zo past de traditionele burgervader beter in een kleinere gemeente - maar de keuze is ook zeker niet volledig gebonden. Iedereen die een gemeente

wat langer volgt kent de verschillen in bestuursstijl van opeenvolgende burgemeesters, Polak en Van Thijn, Peper en Opstelten, Apotheker en Van Maaren.

Dat de vrijheid om de eigen rol in te vullen ver gaat, blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop benoemde burgemeesters zich vaak opstellen als waren ze gekozen (cf. Van Thijn, 2003; Polak, 2003). Maar natuurlijk kan de benoemde burgemeester zich soms ook 'op eigen erf' terugtrekken en zich verschuilen achter 'eigen' verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Misschien minder vaak en minder sterk dan vroeger, maar het kan nog steeds.

De burgemeester kan zeker ook kiezen tussen een rol als 'local', als 'cosmopolitan' of een combinatie van beide. Terwijl de ene burgemeester druk bezig is het bestuur thuis te (re)organiseren, probeert de ander in verre buitenlandse bedrijven te werven voor zijn braakliggend bedrijventerrein. Weer een andere burgemeester brengt een deel van zijn tijd in Den Haag door, in een poging om landelijk beleid -grote steden, ruimtelijke ordening, bijstand- te beïnvloeden in een voor zijn gemeente gunstige richting.

De internationalist en de netwerker zijn niet per definitie beter of slechter bezig dan de thuiswerker. Soms is het ook een kwestie van tijd: in een bepaalde periode is het ene type rol geschikter dan het andere. Wel klinkt her en der kritiek door op aard en omvang van nevenbetrekkingen en externe activiteiten van burgemeesters (Bouwman, 2003).

Veel burgemeesters benadrukken dat hun beroep niet alleen lastig is, maar vooral ook uitdagend (cf. NGB, 2003). In termen van de formele en veelal onveranderlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burgemeesters is dat maar in beperkte mate meevoelbaar. En dan nog het meest in wat de hoogtijdagen van de burgemeester kunnen zijn, zijn rol bij rampen, maatschappelijke crises en (soms ook) bestuurlijke crises (Rosenthal, 2002). In tijden van rampspoed en ellende kan de burgemeester soms uitgroeien tot hét symbool van de weerbaarheid en veerkracht van de lokale gemeenschap: Van Thijn in oktober 1992 (Bijlmerramp), Mans in mei 2000 (Vuurwerkcramp) en Giuliani op 11 september 2001.

Uitdagend aan het burgemeesterschap onder normale omstandigheden is dat de burgemeester zich kan gedragen als een soort vrije verdediger: iemand die gaten stopt waar dat nodig is, onheil afwendt maar ook kansen benut die anderen laten liggen. Bovendien kan de burgemeester in deze rol de aanval of verdediging door zijn college organiseren. Burgemeesters, bijvoorbeeld, die hun gemeente het grote stedenbeleid binnenloodsen of aangewezen krijgen als stedelijk netwerk binnen de 5e nota ruimtelijke ordening (Van Maaren, 2003: 172 e.v.). Of burgemeesters die collegeleden die het moeilijk hebben coachen, colleges bij elkaar houden of die 'als wethouder P en O' het vuile werk opknappen bij reorganisaties. Soms ook burgemeesters die zich actief bezig houden met het in goede banen leiden van persoonlijke problemen van wethouders of raadsleden. Tenslotte kan de burgemeester zich natuurlijk naar de lokale gemeenschap toe profileren als probleemoplosser bij uitstek. Spreekuur, kabinet, internet-site en wijkbezoek zijn even zovele methoden om signalen te krijgen over wat goed en vooral over wat niet goed gaat en daar, zo mogelijk, iets aan te doen.

Helemaal zonder risico is dat echter niet, gegeven de bescheiden macht en invloed van de modale burgemeester.

Ook binnen zijn wettelijke taken heeft de burgemeester een vrij aanzienlijke beleidsvrijheid. Al is het maar door de vaagheid van een begrip als handhaving van de openbare orde (cf. Hennekens, 1990; De Jong et al., 1994). Toch is de feitelijke vrijheid van de burgemeester om eigen beleid te voeren er de afgelopen jaren niet groter op geworden. Allereerst is de wettelijke regelgeving op het terrein van politie, orde en veiligheid enorm in omvang en complexiteit toegenomen. Voorts zijn de organisaties waarmee de burgemeester zijn taken moet uitvoeren (politie, brandweer, ambulancediensten, milieudiensten) in belangrijke mate geregionaliseerd. Ervaring leert dat de sturingsmogelijkheden voor een individuele burgemeester daarmee drastisch kleiner worden (cf. Terpstra, 2002; Rob, 1999). Regionalisering is vaak echter onvermijdelijk, gegeven de aard en omvang van de veiligheidsrisico's, de daardoor noodzakelijke hoeveelheden menskracht en materieel, maar vooral ook de benodigde hoogwaardige expertise, opleiding en training.

Dan is er de laatste jaren veel meer politieke aandacht gekomen voor 'veiligheid'. Daarmee is ook de politieke inkadering van het veiligheidsbeleid stringenter geworden; door zowel landelijke kaderstelling als lokale (cf. Cachet, 2002). Overigens kan de toegenomen politieke aandacht voor veiligheid soms ook door burgemeesters benut worden om 'hun' portefeuille meer gewicht te geven (vergelijk Rotterdam).

Tenslotte is er recent ook een grotere taakstellende invloed merkbaar van (rijks)inspecties die het momentum, geschapen door de rampen in Enschede en Volendam, benutten om stringenter eisen te stellen aan het lokale veiligheidsbeleid. Burgemeester Haaksman van Delfzijl zag zich begin 2003 gedwongen af te treden omdat een rapport van de VROM inspectie ex ante een vernietigend beeld schetste van de veiligheid van (chemie)bedrijven in zijn gemeente (cf. VNG Magazine, 16 mei 2003: 19).

5. Aanzetten voor een verklaring

Een aanzienlijke kloof tussen formele verhoudingen en feitelijk functioneren is binnen het openbaar bestuur niet ongebruikelijk. Soms - zoals bij het gedoogbeleid (cf. Van Oenen, 2003) - functioneert het openbaar bestuur bij de gratie van die kloof. Omgekeerd blijkt het volledig en compromisloos naleven van alle formele regels - zoals bij 'stiptheidsacties' - vaak tot verlamming en stilstand te leiden.

De bestuurskunde ontleent haar bestaansrecht, mede, aan het feit dat die kloof tussen formeel en feitelijk bestaat. Feitelijk gedrag, dat formele kaders oprekt of overschrijdt, is vaak een functioneel aanpassingsmechanisme. Het maakt op korte termijn aanpassing aan veranderende

omstandigheden mogelijk. Ook, of juist, in situaties waarin aanpassing van formele kaders veel tijd vergt. Daarmee is niet gezegd dat elke afstand tussen formeel en feitelijk normaal, werkbaar of functioneel is. Waar die grenzen liggen zal van geval tot geval verschillen. Maar dat er, nu of later, een probleem kan ontstaan is duidelijk.⁹ In de volgende paragraaf gaan we na welke consequenties de afstand tussen formele en feitelijke positie voor de burgemeester en zijn ambt heeft.

In deze paragraaf proberen we te begrijpen waarom de kloof tussen formeel en feitelijk, waar het de burgemeester betreft, zo diep is. Van empirisch getoetste verklaringen kan geen sprake zijn. Daarvoor ontbreekt simpelweg het onderzoeksmateriaal. Noodgedwongen beperken we ons tot het aandragen van enkele bouwstenen voor verklaringen.

5.1. Starheid in een dynamische omgeving

Ons staatsbestel is zozeer op compromissen en op het overbruggen en neutraliseren van tegenstellingen en conflicten gebaseerd dat uiteindelijk ook sprake kan zijn van een zekere mate van beleidsverlamming (Visser en Hemerijck, 1997; Hemerijck, 2003). De weerbarstigheid van de hoofdstructuur van het binnenlands bestuur is niet alleen de verdienste van Thorbecke.

Het is ook de uitkomst van achterliggende maatschappelijke en politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Corporatisme en poldermodel lenen zich niet voor het ter discussie stellen, laat staan het wezenlijk veranderen, van politiek-bestuurlijke en maatschappelijke basisstructuren, zoals de drie bestuurslagen, de vrijheid van onderwijs of het overlegmodel. Tegelijkertijd staat de maatschappelijke ontwikkeling niet stil. Het is een cliché, maar tegelijkertijd ook waar, dat onze samenleving veel complexer en dynamischer is geworden sinds Thorbecke.

Veranderlijkheid en complexiteit leiden tot een voortdurend zoeken naar verandering van het politiek-bestuurlijke systeem en voorzover dat niet lukt - vaak dus in Nederland - tot het zoeken naar mogelijkheden de grenzen van het systeem op te rekken dan wel (ongemerkt) te overschrijden.

5.2. Ander bestuur

Bestuurlijke verhoudingen weerspiegelen in veel opzichten maatschappelijke verhoudingen en ontwikkelingen. In een minder traditioneel-hiërarchische samenleving past geen top down bestuur meer. En binnen een gehorizontaliseerd, netwerkachtig bestuur past geen regenteske burgemeester meer. Teamwerk en 'luisteren naar' worden belangrijker dan formele bevoegdheden of persoonlijk charisma. De burgemeester kan zich steeds minder op eigenstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden beroepen. Zelfs een traditioneel 'eigen' terrein als veiligheid wordt meer en meer onderwerp van collegiaal bestuur, samenwerking met partners en maatschappelijk debat (cf. Cachet en Van Sluis, 2003; Cachet en Ringeling, 2003).

Ook quasi-neutraliteit - de a-politieke, neutrale, boven de partijen staande burgemeester - past niet meer echt binnen moderne politiek-bestuurlijke verhoudingen. Hoewel nog steeds belang wordt gehecht aan het boven de partijen staan van de burgemeester, mag hij en moet hij in de meeste

gevallen, ook een politieke kleur hebben. Vertrouwenscommissies houden terdege rekening met politieke kleur. Eenmaal benoemd, wordt de burgemeester ook als netwerker ingezet om eigen partijgenoten elders - buurgemeenten, concurrerende gemeenten, provincie, rijk - te beïnvloeden (cf. Van Maaren, 2003).

5.3. Nieuwe eisen

De positie van de burgemeester is in sommige opzichten zwakker geworden. Schaalvergroting heeft er toe geleid dat de burgemeester minder vaak dan vroeger de enige fulltime bestuurder in een gemeente is. Normalisering van de burgemeestersrol en politisering hebben er toe geleid dat de burgemeester politiek inmiddels nauwelijks minder kwetsbaar is dan zijn wethouders. Maar de burgemeester heeft ook - binnen en buiten de oorspronkelijke formele verhoudingen - een sterkere positie gekregen.

Het belang van de wettelijk bepaalde burgemeestersportefeuille is de laatste jaren enorm toegenomen. De druk op het (lokale) bestuur om effectief op te treden tegen onveiligheid heeft de burgemeester belangrijker en soms ook (nog) zichtbaarder gemaakt, zij het dat hij soms concurrentie krijgt van een wethouder veiligheid. Het toegenomen belang van openbare orde- en veiligheids- en crisisbeheersingtaken heeft maar in beperkte mate geleid tot aanpassing van wettelijke bevoegdheden.¹⁰

De positie van de burgemeester wordt ook sterker, omdat mondiger burgers hogere eisen gaan stellen. Boutellier (2002) heeft laten zien dat dat op het terrein van veiligheid het geval is en dat burgers eisen stellen op een wijze die voor het openbaar bestuur lastig te hanteren is. De mondige burger rukt over een veel breder front op (cf. Van den Brink, 2002). Burgers stellen steeds hogere eisen aan hun gemeente, omtrent snelheid en kwaliteit van dienstverlening, kwaliteit van informatie, mogelijkheden voor inspraak, responsiviteit, etcetera. Vooral de burgemeester kan en moet de rol spelen van kwaliteitsbewaker en procesbewaker. De wetswijzigingen in het kader van dualisering hebben de positie van de burgemeester op dit punt enigszins versterkt (o.a. burgerjaarverslag). Aannemelijk is dat de roep om goed en vooral ook effectief bestuur de feitelijke positie van de burgemeester verder zal versterken.

5.3. Veranderende verhoudingen

Bestuurlijke verhoudingen weerspiegelen maatschappelijke verhoudingen; we constateerden het eerder. In het verleden betekende dat dat de positie van de burgemeester bepaald werd door een combinatie van formeel-wettelijk gezag (op basis van de gemeentewet) en persoonlijk of traditioneel gezag: de paternalistische regent (cf. Elzinga, 2000a: hoofdstuk 2). De burgervader die, als het nodig is, ook met harde hand de orde handhaaft, is niet meer van deze tijd. Ook voor de burgemeester geldt nu dat hij, ongeacht zijn wettelijke positie of aanstellingswijze, in de lokale situatie krediet zal moeten verwerven, zijn gezag zal moeten waarmaken. Ook de gezagsbasis van

de burgemeester wordt steeds meer een kwestie van functioneel gezag. Wat de burgemeester belooft zal hij, net als zijn wethouders, moeten waarmaken. Daarop zal hij ook - zoals het modieuze jargon zegt - worden afgerekend. Vooralsnog is de sanctie daarop wat minder direct dan in het geval van door de raad gekozen wethouders. Maar dat kan snel veranderen als de invoering van een gekozen burgemeester doorgaat, zoals dat het kabinet Balkenende II voor ogen staat.

Nog moeilijk te overzien is de mate waarin dualisering van het lokale bestuur tot een sterkere positie van de burgemeester zal leiden; hetzij direct - door de veranderingen in de bevoegdheden van de burgemeester -hetzij indirect- via veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke systeem als geheel. Evenmin is duidelijk of die verandering uiteindelijk past binnen de nieuwe, formele, duale kaders of niet (Oostendorp, 2003). Sommige waarnemers zijn op voorhand somber over de gevolgen van dualisering voor de positie van de burgemeester (Van den Berg, 2002).

6. Gevolgen voor de burgemeester

De steeds grotere kloof tussen formele en feitelijke positie, maakt het burgemeesterschap uitdagender - de burgemeester kan zich met veel bemoeien - maar ook lastiger. Wat zijn de belangrijkste gevolgen voor de burgemeester?

Normaler. Allereerst is de burgemeester meer en meer een 'normale' bestuurder geworden. De burgemeester is onderdeel geworden van het collegiale bestuur; meer naast dan boven de wethouders. De rollen die burgemeester en wethouders spelen, gaan steeds meer op elkaar lijken. Het kabinetsbesluit, om per 1 januari 2002, wethouders te gaan honoreren op het niveau van 90% van het burgemeesterssalaris -voor velen een aanzienlijke vooruitgang- lijkt het afnemen van de verschillen te bevestigen.

Vakmatiger. Het burgemeesterschap is in veel opzichten een vak geworden. De goedwillende ietwat paternalistische regent uit het verleden is in snel tempo vervangen door een professionele bestuurder. Het burgemeesterschap is meer een vak en minder een roeping en levensbestemming geworden (cf. Kleijn, 1964). Regent en magistraat zijn opgevolgd door de burgemeester als professioneel bestuurder. Naarmate het bestuur complexer wordt, de risico's groter worden en de steeds mondiger burger hogere eisen gaat stellen aan 'zijn' gemeentebestuur, wordt de rol van de burgemeester kritischer. De burgemeester is immers bij uitstek verantwoordelijk voor eenheid en coördinatie in het gemeentelijk beleid, voor kwaliteitsbewaking (cf. Vernieuwingsimpuls, 2002) en voor crisismanagement (cf. Rosenthal, 2002). Wijzigingen in de formele positie van de burgemeester hebben ook vrijwel zonder uitzondering betrekking gehad op de bevordering van de

eenheid en coördinatie van beleid, de kwaliteitsbewaking en het optreden in geval van crises en rampen.

Optreden bij en na rampen en crises lijkt in toenemende mate de ultieme toets voor het functioneren van de burgemeester te worden: Amsterdam, Groningen, Enschede, Volendam, Den Bosch, Maastricht. Enerzijds gaat het daarbij ex post om de rol van de burgemeester in de aanloop naar het gebeure: preventie, vergunningverlening, tijdige mobilisatie. Anderzijds om zijn leidinggevende rol tijdens de acute fase van het incident en in de nazorgfase, zowel zakelijk-bestuurlijk als symbolisch.

De burgemeester symboliseert als geen ander de eenheid van de lokale gemeenschap in moeilijke tijden (Rosenthal, 2002 en 2003).

Politicus; kwetsbaarder. Een van buiten komend bestuurder, benoemd door de Kroon, met eigenstandige bevoegdheden, ook jegens zijn collega bestuurders in raad en college, zou redelijk onkwetsbaar moeten zijn voor politieke druk of erger. Lang is dat ook zo geweest. Derksen constateert nog in 1998 (Derksen, 1998: 206) 'Wie eenmaal burgemeester is geworden, blijft dat meestal tot zijn pensioen. Het komt maar zelden voor dat een overstap wordt gemaakt naar een andere functie'. Toch zijn er ook uit het verleden wel voorbeelden van burgemeesters die moesten opstappen; Van Hall (Amsterdam) in de jaren zestig is daar het bekendste voorbeeld van, maar er zijn oudere voorbeelden (Hamelink, 1999). In de loop van de jaren negentig is het vertrek van burgemeesters uit het ambt gebruikelijker geworden. Al dan niet na conflicten met hun raad of college vertrekken tal van burgemeesters. Soms keren ze elders in het openbaar bestuur terug (Bruins, Slot, Pans), soms gaan ze naar het bedrijfsleven (Staatsen, Eenhoorn) en weer andere keren elders terug als burgemeester (Ouwerkerk, Sala) of waarnemend burgemeester (IJsselmuiden).

Ooit riep menig burgemeester gretig dat hij geen politicus was. Tegenwoordig kan dat steeds minder. Ook de burgemeester is feitelijk een gewoon, politiek verantwoordelijk, bestuurder geworden. Maar hij is daardoor ook kwetsbaarder geworden. Hij kan zich steeds minder achter eigenstandigheid en politieke neutraliteit verschansen. Hij heeft een politiek verleden, maar speelt ook mee in het actuele lokale politiek-bestuurlijke spel. In sommige opzichten in een net wat andere rol dan de wethouders, maar vaak ook niet. En als het fout gaat, wordt de burgemeester niet minder hard op zijn falen afgerekend als zijn medebestuurders. De formele positie biedt nog maar in beperkte mate bescherming. Incidenteel kan de burgemeester misschien gemakkelijker dan een wethouder 'het gevoel van de raad' negeren. Maar hij kan daar zeker geen gewoonte van maken.

De bijzondere 'eigenstandige' positie van de burgemeester wordt nauwelijks meer geflankeerd door bijzondere bescherming. Op wettelijke taken inzake orde en veiligheid worden burgemeesters van tijd tot, als het mis gaat, keihard afgerekend. Soms leidt dat tot hun vertrek (Groningen, Volendam); soms net niet (Enschede, 's Hertogenbosch). Soms is zelfs het niet nemen van voldoende voorzorgsmaatregelen reden voor vertrek; ook als er nog niets gebeurd is (Delfzijl).

Ook Derksen erkent (o.c. 1990) dat burgemeesters in snel tempo kwetsbaarder worden, is het niet door eigen toedoen, dan wel door veranderende institutionele normen in het lokale bestuur, die aanleiding kunnen zijn tot conflicten en crises. De benoemde burgemeester wordt dus niet alleen 'gekozen' of de 'gekozen' burgemeester benoemd (Derksen, 1996: 53 e.v.). De benoemde burgemeester wordt ook door de raad ontslagen. Is het niet formeel, dan wel feitelijk (cf. Van Maaren, 2003). In de tussentijd kan ook een benoemde burgemeester zich zonder problemen gedragen alsof hij (door de raad) gekozen is (cf. Van Thijn, 2003; Polak, 2003).

De pas in de jaren zestig geïntroduceerde verantwoordingsplicht van de burgemeester jegens de raad -een formele verandering-, zal ongetwijfeld een rol hebben gespeeld bij het 'normaliseren' van het burgemeesterschap. Waar het gaat om het vooraf informeren van de raad en vooral om het achteraf verantwoording afleggen, is er niet zo veel verschil meer tussen burgemeester en wethouder. Ook openbare orde en veiligheid komen frequent in raad en raadscommissie aan de orde. Mogelijk dat burgemeesters wat minder dan wethouders, vooraf, het gevoel van raadscommissies peilen. Maar dat is moeilijk te beoordelen, omdat dergelijke informatie 'vooraf', vanwege de gevoeligheid, veelal in besloten vergaderingen aan de orde komt; al dan niet onder oplegging van geheimhouding.

Onzekerheid. De tijd dat het burgemeesterschap een, welhaast gegarandeerde, baan voor het leven was, is dus niet meer. Veel burgemeesters lijken daar ook geen behoefte meer aan te hebben. Ze verlaten, na kortere of langere tijd, het burgemeesterschap voor een baan elders in het openbaar bestuur of 'zelfs' in de private sector, veelal bij adviesbureau's. "Ik zou hierna best naar een grotere gemeente willen. Maar het is ook goed mogelijk dat ik wat anders ga doen. Ik ben niet per se burgemeester-voor-het-leven. Ik zie dat bij meer jonge burgemeesters: ze vinden hun werk heel leuk, maar sluiten een andere baan niet uit", zegt burgemeester Polman van Noordwijkerhout in een recent interview (NRC, 23 juli 2003). Hoewel de verhouding tussen push en pull factoren bij vertrek niet altijd kristalhelder is, is wel duidelijk dat vertrek uit 'het ambt' niet meer ongebruikelijk is en dat het ook niet per definitie een negatieve duiding hoeft te hebben.

Voorzover echter wel sprake is van gedwongen vertrek, blijkt de rechtspositie van burgemeesters tamelijk mager. Daardoor ontstaat een situatie waarin vaak tussen de vertrekkende burgemeester, de gemeente en soms ook de commissaris van de Koningin en de minister van BZK onderhandeld moet worden over vertrekcondities. Leeuwarden, Delfzijl en Middelburg zijn er voorbeelden van. De geringere baanzekerheid en de bij vertrek vaak zwak blijvende rechtspositie hebben veel burgemeesters onzeker gemaakt. Ze voelen zich in meer of mindere mate bedreigd door de kloof tussen formele positie - door college of raad gedwongen vertrek kan niet - en de werkelijkheid van soms wel degelijk gedwongen opstappende burgemeesters. Het is geen toeval dat de laatste jaren én binnen het Nederlands Genootschap van Burgemeesters én binnen de vakbonden

meer aandacht ontstaan is voor rechtspositie van en belangenbehartiging voor burgemeesters. Ook de Tweede Kamer pleit voor een betere wachtgeldregeling (Van Lammeren, 2001).

De onzekerheid onder burgemeesters wordt nog verder vergroot door de elkaar snel opvolgende voorstellen inzake o.a. de openbare voordracht van twee kandidaten, het burgemeesters referendum, de afwijzing van enkelvoudige voordrachten door BZK in geval een tweede kandidaat afhaakt¹¹, de deconstitutionalisering van de aanstellingswijze, het toch accepteren van de enkelvoudige voordracht (reparatiewetgeving) en het aangekondigde wetsvoorstel inzake directe verkiezing van de burgemeester. Wie wil onder dergelijke voortdurende veranderende condities nog burgemeester worden (cf. Elsevier, 2003: 24)?

Machteloosheid. Voor veel burgers is de burgemeester, we constateerden het eerder, het 'hoofd' van de gemeente. Hoe ze dat formeel ook precies interpreteren, het komt er op neer dat als je er met ambtenaren of wethouders niet uitkomt, je altijd nog een beroep op de burgemeester kunt doen. Dat gebeurt ook veelvuldig. Burgers leggen hun probleem - soms ten einde raad - aan de burgemeester voor. In de verwachting dat de burgemeester voor een oplossing zorgt. Met name die verwachting maakt de positie van de burgemeester lastig. Het willige oor is snel geleend in het kader van de ombudsfunctie. Het oplossen van problemen is echter van een heel andere orde. Burgemeester of gemeentebestuur moeten daar toe in staat zijn. In veel gevallen van medebewind is dat niet zo. Maar zelfs als de gemeente bevoegdheden en enige beleidsvrijheid heeft, is het maar de vraag of de burgemeester daarover kan beschikken (cf. Rosenthal, 2003). In veel gevallen zijn het of de raad - nog immer het hoogste orgaan - of de wethouders - al dan niet met de burgemeester samen - die uiteindelijk ergens over gaan. Een burgemeester die zich te veel mengt in andermans (wethouders) portefeuille zal snel in conflict komen met collega-bestuurders. Hetzelfde geldt ceteris paribus voor de burgemeester die de bevoegdheden van de raad met voeten treedt.

De combinatie van hoge verwachtingen en beperkte mogelijkheden kan en zal de positie van de burgemeester van tijd tot tijd uiterst ongemakkelijk maken. Hij wil misschien zijn toezeggingen aan burgers wel gestand doen, maar hij kan het niet of, erger nog, hij mag het niet van college of collega. Geen aanlokkelijk perspectief voor een bestuurder. Het doen van zo min mogelijk toezeggingen lijkt een verstandige oplossing, maar is het niet. De maatschappelijke beeldvorming - burgemeester als machtigste bestuurder - maakt het immers vrijwel onmogelijk om uit te leggen dat men daar niet over gaat. Hoe terecht ook, velen zullen een poging in die richting teleurgesteld als een goedkope smoes afdoen.

7. Conclusie

Hoewel er formeel de afgelopen honderd, honderdvijftig, jaar weinig veranderde in de positie van de burgemeester, veranderde er feitelijk des te meer. De burgemeester is steeds meer primus inter pares geworden. Van origine een vreemde eend in de bijt, is hij steeds meer opgenomen door en ingekapseld in het lokale politiek-bestuurlijke systeem. In sommige opzichten -als boegbeeld en symbool van de lokale gemeenschap- is de burgemeester nog wel een beetje bijzonder. Tegelijkertijd is hij meer en meer een gewoon bestuurder geworden. In veel opzichten net zo afhankelijk van zijn collega-bestuurders in het college van B&W als zij van hem.

De burgemeester is ook kwetsbaar geworden. Burgemeesters worden tegenwoordig, net als wethouders, door gemeenteraden gedwongen op te stappen. Het overkomt de burgemeester verhoudingsgewijs misschien wat minder vaak dan de wethouder. Bovendien lijkt de kans voor een (ex)burgemeester om, elders binnen het openbaar bestuur, weer als bestuurder aan de slag te gaan groter dan voor de (ex)wethouder.

De rol van de burgemeester is niet alleen lastiger en kwetsbaarder geworden, maar in veel opzichten ook interessanter en uitdagender. De burgemeester heeft een aanzienlijke vrijheid van handelen. Dat geldt niet alleen binnen zijn wettelijke bevoegdheden. Vaak geldt het ook voor andere inhoudelijke taken en voor de steeds belangrijker wordende taken en bevoegdheden op het terrein van kwaliteit, coördinatie en eenheid van beleid. Burgemeesters spelen vaak een belangrijke rol bij het sturen en bijeenhouden van colleges en coalities.

Of de positie van de burgemeester, vergeleken met zijn formele positie, er uiteindelijk sterker of zwakker op is geworden, valt nauwelijks te zeggen. Enerzijds niet, omdat de werkelijke rol en positie van de burgemeester sterk kunnen verschillen, naar plaats, tijd en politieke coalitie. Generaliseren is onmogelijk of leidt tot valse beelden. Anderzijds is een totaaloordeel niet goed mogelijk, omdat verschillende ontwikkelingen uiteenlopende gevolgen kunnen hebben, die zich niet simpelweg laten optellen of aftrekken. De burgemeester is bijvoorbeeld nog steeds sterk in contacten met burgers, hij is zwakker geworden in zijn relatie met de raad en soms zwakker, soms sterker, binnen het college en het ambtelijk apparaat. Oude taken kunnen bijdragen aan een sterkere positie van de burgemeester -zorg voor veiligheid- of juist niet, indien de raad kiest voor de figuur van een sterke wethouder veiligheid. Al met al is een eenduidig en simpel oordeel niet te geven. Opnieuw blijkt hoe wenselijk meer empirisch onderzoek naar het feitelijk functioneren van burgemeesters is; in Nederland, maar ook internationaal vergelijkend.

Zeker is dat de spanning tussen formeel en feitelijk niet altijd in het voordeel van de burgemeester werkt. Tegenover grotere kwetsbaarheid staat nog steeds een vrij zwakke rechtspositie. Tegenover benoeming en eigenstandigheid staat meer en meer druk om te presteren en daarop afgerekend te worden. Tegenover toegenomen maatschappelijk en politiek belang van de wettelijke openbare orde en veiligheid portfeuille staan 'wicked problems' die zich maar moeilijk

laten oplossen. Tegenover bekendheid en vertrouwen bij de bevolking, staat het probleem hoe aan - soms overtrokken - verwachtingen, tegemoet te komen.

Tenslotte is ook de toekomst van het burgemeesterschap onzeker. De beoogde invoering van de direct gekozen burgemeester kan grote consequenties hebben voor de loopbaan van zittende burgemeesters en de werving en selectie van nieuwe (cf. Opstelten, 2002). Welke consequenties dat precies zullen zijn hangt sterk af van de precieze invulling van het begrip 'direct gekozen burgemeester'. De ene minister van BZK (Remkes) kwam begin 2003 met een nota waarin de mogelijkheid van een 'zware' gekozen burgemeester - die eigen wethouders benoemt - nadrukkelijk werd opgehouden (Verkennde notitie, 2002). De andere minister van BZK (De Graaf) meldt in één van zijn eerste interviews (Binnenlands Bestuur, 4 juli 2003) dat hij snel en binnen de kaders van de Grondwet de gekozen burgemeester wil realiseren. Van een zware 'presidentiële' burgemeester kan dan, in ieder geval op de korte termijn, geen sprake zijn. In welke mate en wanneer precies de formele positie van de burgemeester uiteindelijk zal veranderen is dus nog allerminst duidelijk.¹² Vast staat wel dat de onzekerheid voor zittende en potentiële burgemeesters er voorlopig niet geringer op zal worden.

Noten

¹ De auteur dankt Bram Steijn, Dick Houtman, Cor de Vos, Linze Schaap en Nel Cachet voor hun commentaren op eerdere versies.

² Zie Robijns 1986. Vergelijk ook Tops en Zouridis (2002).

³ Hoewel ik me er van bewust ben dat er steeds meer vrouwelijke burgemeesters komen, wordt in dit hoofdstuk - ook omwille van de leesbaarheid - gesproken over de burgemeester, hij.... Vrouwelijke burgemeesters zijn momenteel nog in de minderheid. Voorts moet, waar gesproken wordt over openbare orde bevoegdheden van de burgemeester, ook het gezag over de politie inzake "handhaving van de openbare orde en uitvoering van de hulpverleningstaak" (art.12 Gemeentewet) daaronder begrepen worden.

⁵ Grondwet art. 131. Bij het parlement is momenteel een procedure aanhangig om tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze te komen. Dat moet het mogelijk maken de aanstellingswijze van de burgemeester bij gewone wet te regelen. De lezing in 1e termijn is afgerond. Lezing in 2e termijn is nog aan de orde. Volgens sommigen moet de procedure echter helemaal overnieuw, omdat niet één maar twee keer sprake is geweest van Kamerontbinding en verkiezingen, op 25 mei 2002 en 22 januari 2003.

⁶ Zie voor een uitgebreid en actueel overzicht van deze wettelijke bevoegdheden: Praktijkboek 2003, A.I.1 t/m A.I.9.

⁷ De auteur heeft ruime eigen ervaring met burgemeesters: als gemeenteraadslid - o.a. als ex-fractievoorzitter en momenteel lid van een raadspresidium - en als gewezen lid van het algemeen bestuur van de stadsregio Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast heeft hij bij onderzoek naar politie, veiligheid en lokaal bestuur op allerlei manieren kennis opgedaan omtrent het functioneren van burgemeesters. Vanuit het CLD, tenslotte, is de auteur momenteel betrokken bij het opzetten van een project voor het Nederlands Genootschap van Burgemeesters over de toekomst van het burgemeesterschap. Het CLD is het Centre for Local Democracy, een onderzoekseenheid binnen het wetenschapsgebied Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De CLD onderzoeken betreffen aanstellingswijze, positie en functioneren van burgemeesters in internationaal perspectief.

⁸ Het betreft dagboeken van Van Thijn (2003), Polak (2003) en Van Maaren (2003)

⁹ Vergelijk de brede en vaak felle kritiek op het gedoogbeleid, die recent opeens te beluisteren valt.

¹⁰ De belangrijkste aanpassingen zijn: binnentreden en sluiten van panden (174a Gemeentewet), bestuurlijke ophouding (176a) en preventief fouilleren (151b).

¹¹ Uit een bericht in de NRC van 5 juli 2003 blijkt dat het kabinet op 4 juli 2003 besloten heeft dat gemeenten voortaan alleen de naam van de als eerste geplaatste kandidaat voor een burgemeesters vacature bekend hoeven te maken.

¹² Het Hoofdlijnenakkoord stelt dat er binnen een jaar een wetsvoorstel inzake de direct gekozen burgemeester bij de Raad van State moet liggen.

Literatuur

- Albert, H.J. (1994). *De ongelijkzijdige driehoek. Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Bekkers, V.J.J.M en A.B. Ringeling, (red.) (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma.
- Berg, J.Th.J. van den. (2002). Burgemeesters lelijk in de steek gelaten. In: *Lokaal Bestuur*. Februari: 14-17.
- Binnenlands Bestuur (2003). *Gekozen burgemeester komt er nu*. 4 juli 2003: 24-27.
- Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bouwman, H. (2003). Uithuizige burgemeesters. In: *Binnenlands Bestuur*. week 24, 13 juni.
- Brink, G. van den. (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Cachet, A. (1998). Orde en veiligheid op lokaal niveau. Bevoegdheden, actoren en relaties. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. 3e herziene druk. Alphen: Samsom.
- Cachet, A. (2002). Het veiligheidsprogramma 2002: Naar een veiliger samenleving. Over ambities van een demissionair kabinet, de uitvoerbaarheid van voornemens en het niet leren van ervaring. Een analyse. In: *het Tijdschrift voor de Politie*, 64 (12): 22-27.
- Cachet, A. en A. Van Sluis. (2003). Perspectieven op veiligheid. In: Bekkers V. en A.B. Ringeling, (red.) (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma
- Cachet, A. en A. B. Ringeling. (2003 in druk). Integraal Veiligheidsbeleid: Goede bedoelingen en wat er van terecht kwam. In: E.R.Muller et al. (red.): *Veiligheid*.
- CLD (2002a) A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, R.M. Noppe, A.B. Ringeling en L. Schaap, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam: CLD.
- CLD (2002b) A.Cachet, R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap en A. van Sluis, *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken-II*. Openbare orde, veiligheid en politie, Rotterdam: CLD.
- Damen, L.J.A. (1982). Verantwoordingsplicht burgemeester bij handhaving openbare orde. In: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*: 531-603.
- Derksen, J.W. (1980). *Tussen loopbaan en carrière: het burgemeestersambt in Nederland*. 's Gravenhage: VUGA.
- Derksen, J.W. en M.L. van der Sande. (1984). *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. Deventer: Kluwer.
- Derksen, W. (1990). *Institutionele normen in het lokaal bestuur*. Groningen: Wolters-Noordhof.
- Derksen, W. (1996). *Lokaal bestuur*. Den Haag: VUGA.
- Derksen, W. (1998). De burgemeester. In: Korsten, A.F.A. (1992) en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen: Samsom.
- Elsevier. (2003). *Een ongewild ambt*. 22 februari.

- Elzinga, D.J. (2000a). *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen: Samsom.
- Elzinga, D.J. (2000b). *Dualisme en lokale democratie. Onderzoeksbijlage*. Alphen: Samsom.
- Faber, S. (1974). *Burgemeester en democratie. Verslag en interpretatie van een bestuurskundig onderzoek in Friesland*. Alphen: Samsom.
- Hamelink, P. (1999). Een bankierende burgemeester in Zuid-Holland. In: *Openbaar Bestuur* 9 (11) november.
- Hemerijck, A. (2003). Vier beleidsvragen. In: Bekkers V.J.J.M. en A.B. Ringeling, (red.) (2003). *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (1990). *Handhaving van de openbare orde; taken en bevoegdheden van de burgemeester*. Den Haag: VUGA.
- Hennekens H.Ph.J.A.M. (1994). Introductie. In: *Gemeentewet. Tekstuitgave 1994*. Den Haag: VUGA. Hoofdlijnenakkoord (2003) voor het kabinet CDA, VVD, D66. *Meedoen Meer Werk Minder Regels*. Den Haag.
- Jong, M. de, H. Kummeling en M. Burkens. (1994). *Het gebruik van noodbevoegdheden*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Kleijn, A. (1964). De burgemeester als manager. In: *Bestuurswetenschappen*, juli: 203-215.
- Klinkers, L.E.M., J.K. Oosthoek, A. Hordijk en H.W.J. Buwalda. (1982). *Burgemeesters wegen hun ambt*. Amsterdam: Kobra.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops, (red.) (1992). *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Lammeren, B. van. (2001). Een sociaal plan voor de burgemeester. In: *Binnenlands Bestuur*, week 49, 7 december.
- Maaren, van Balen, L van (2003). *Hoezo burgemeester. Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999 - 2001*. Den Haag: Uitgeverij BZZTôH.
- NGB (2003). A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap. *Ontwikkelingen in het burgemeestersambt. Startnotitie t.b.v. discussie in kringen van Burgemeesters*. Rotterdam: CLD (concept).
- Oenen, G van. (2003). Gedogen moet je doen! Mogelijkheid en werkelijkheid van het gedogen. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidsstudies* 1 (3): 15-26.
- Oostendorp, H. (2003). *Het duale stelsel en de Burgemeester: Kans of Bedreiging?* Symposium 'De (on)mogelijke burgemeester'. Ermelo: 22 mei.
- Opstelten, I.W. (2002). *Naar een nieuwe ambtsketen voor de burgemeester?* Rapport van de VVD commissie positie burgemeester en verandering lokaal bestuur. Den Haag: 2 juli 2002.
- Poel, J.W.E. van de. (1982). *Politieoverleg: van incident tot institutie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Polak, M. en G. van Herwijnen (red.) (2003). *Wim Polak. Amsterdammer en sociaal-democraat*. Amsterdam: Meulenhof.
- Pop, J.J.H. (2001). De macht van de burgemeester. In: *De Gids*, juli-augustus.
- Gend, S.J.A.M. van, G.E. Lagerwaard, Ch. Leeuwe en A. Cachet (red.) (2003). *Praktijkboek Openbare orde en veiligheid*, supplement 33.
- Rob (1999). *Op het toneel en achter de coulissen: de regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: raad voor het openbaar bestuur.

- Robijns, R. (1986). *Dit is toch een hobby van jullie*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Rosenthal, U. (2002). Burgemeesters in crisistijd. In: *VNG Magazine*, 8 november.
- Rosenthal, U. (2003a). *De onmogelijke burgemeester?* Symposium 'De (on)mogelijke burgemeester'. Ermelo: 22 mei.
- Rosenthal, U. (2003b). Hart ligt meer bij college dan bij raad. In: *VNG Magazine*, 23 mei.
- Schutte, G.J. (2003). Debat. Een gekozen burgemeester: bezint eer ge begint. In: *Bestuurswetenschappen* 57 (1).
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: IPIT / Zeist: Kerkebosch.
- Thijn, E. van. (2003). *BM*. Amsterdam / Antwerpen: Uitgeverij Augustus.
- Tops, P. en S. Zouridis (2002). *De binnenkant van de politiek. Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*. Amsterdam / Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Toonen, Th.A.J. (1987). *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Verkennde notitie invoering direct gekozen burgemeester*. (2003). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vernieuwingsimpuls. (2002). *De burgemeester gaat dual; gevolgen van het dualisme voor burgemeesters*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Visser, J. en A. Hemerijck. (1997). *A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

