

Jouke de Vries

De 'terugkeer' van de burgemeester

Burgemeesterlezing op 10 september 2008 te Den Haag

De 'terugkeer' van de burgemeester

Inleiding

Dames en heren,

De titel van deze lezing luidt: de 'terugkeer' van de burgemeester. In deze lezing poneer ik de stelling dat de positie van de burgemeester in de gemeentelijke politiek weer sterker wordt. Terwijl burgemeesters uit het verleden zoals, Samkalden in Amsterdam en Thomassen in Rotterdam nog interessante portefeuilles hadden, naast openbare orde ook de haven, werd de positie van de burgemeester in de jaren zeventig en tachtig steeds verder uitgehold. Omdat burgemeesters louter door de Kroon benoemd werden, ontbrak het hen volgens raadsleden, inclusief de wethouders, aan democratische legitimatie. De wethouders konden vanwege hun dubbelmandaat de burgemeester marginaliseren en soms letterlijk het zwijgen opleggen. Ik geef u een citaat uit het boek BM van Ed. van Thijn:

Maar pas op! Een voorzitter die niet alleen met de hamer zwaait maar zich ook in de discussie mengt, dat is blijkbaar weer meer dan er van me verwacht wordt. Het moet niet te dol worden met die meningen. "Hou jij je erbuiten!" snauwt Jan Schaefer als het over aangelegenheden gaat als de binnengemeentelijke decentralisatie of de bouw van de Stopera. Dat zijn politieke zaken en dan voeren de politieke leiders het woord, de sterke mannen van het College, Jan Schaefer, de charismatische PvdA'er voorop. En Enneüs Heerma, de kordate CDA'er.¹

De stelling die ik in deze lezing poneer is dat het soortelijk gewicht van de burgemeester de laatste jaren weer is toegenomen, of deze nu benoemd of indirect gekozen is. Volgens een recent artikel van Greasly en Stoker doet het er niet zoveel meer toe of de burgemeester benoemd of gekozen is.² Los van de aanstellingswijze kan worden vastgesteld dat er een duidelijke ontwikkeling is: de persoon van de burgemeester wordt belangrijker. Aan deze 'terugkeer' van de burgemeester liggen diverse

¹ Ed. van Thijn, (2003), BM, Amsterdam/Antwerpen, Uitgeverij Augustus, p. 25.

² Greasly, S & Stoker, G., (2008), Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style, Public Administration Review, pp. 720-728.

redenen ten grondslag, waar ik later op zal ingaan. Natuurlijk, omdat het om personen gaat, zal er altijd sprake zijn van variëteit: de ene burgemeester is de andere niet. Ik ben mij er tevens van bewust dat er altijd sterke wethouders zullen blijven. Er zijn echter ook structurele en culturele verklaringen voor het herstel van de burgemeesterspositie mogelijk.

Omdat de burgemeester belangrijker wordt, is de democratische legitimatie van groot belang. Als deze niet goed wordt verankerd bestaat de kans dat de wethouders zich als het ware weer terugvechten. De direct gekozen burgemeester, met een eigen programma en een eigen team van wethouders had het logische sluitstuk moeten zijn van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Deze wet vloeide voort uit het werk van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, naar haar voorzitter ook wel de commissie Elzinga genoemd. De minister van Binnenlandse Zaken Ter Horst heeft vorig jaar in de burgemeesterslezing de gekozen burgemeester levend begraven. Aan de ene kant is het de minister daarbij gemakkelijk gemaakt omdat de gekozen burgemeester in de Eerste Kamer was gesneuveld doordat de PvdA fractie aldaar uiteindelijk tegenstemde. Na de burgemeesterslezing zouden de mislukte burgemeestersreferenda in Utrecht en Eindhoven de minister ook een steuntje in de rug geven. Aan de andere kant maakten de minister en haar ambtenaren het zichzelf ook bijzonder gemakkelijk, omdat zij de democratische legitimatie van de burgemeester – benoemd of gekozen – boven de markt lieten hangen. Het is dus de vraag of het verstandig is geweest de gekozen burgemeester met het grof vuil mee te geven.

Dit moratorium, ontnemt ons bovendien het zicht op het gegeven dat de indirect gekozen burgemeester in de praktijk eigenlijk al is gerealiseerd. Zelfs geharnaste tegenstanders van de gekozen burgemeester hebben de indirect of direct gekozen burgemeester geaccepteerd, omdat wij er in de praktijk eigenlijk al mee geconfronteerd worden. Rond de benoeming van de burgemeester heeft namelijk de vertrouwenscommissie en daarmee de gemeenteraad - een sterke ontwikkeling doorgemaakt. De gemeenteraden zijn overal aan zet; de democratisering van het burgemeestersambt is verder gegaan, hoewel het kabinet dit nog wel eens ontkent. De vertrouwenscommissie zet haar stempel op de keuze van de burgemeester. Het is lastig voor de minister van Binnenlandse Zaken en de Commissaris der Koningin de vertrouwenscommissie van de gemeenteraad te passeren. In feite is er dus sprake van de indirect (door de raad voorgedragen) burgemeester.

De versterkte positie van de vertrouwenscommissie is gebleken bij de recente benoeming van de burgemeester in Den Haag en zal waarschijnlijk weer blijken in Rotterdam.

Natuurlijk zijn er nu al mensen in de zaal die mijn stelling in twijfel trekken. Klopt het wel dat de positie van de burgemeester sterker is geworden? Om mijn stelling kracht bij te zetten zal ik tijdens deze lezing uiteraard ook ingaan op de tegenargumenten.

Dames en heren,

Het is voor mij bijzonder eervol om de 12^e burgemeesterslezing te houden in het Atrium van stadhuis van Den Haag. De commissie heeft de lezing opgedragen aan burgemeester Gerd Leers van Maastricht. Ik sluit mij daar graag bij aan omdat zijn casus ons veel kan leren over de ontwikkelingen van het burgemeestersambt. Ik debatteerde al eerder met burgemeester Leers naar aanleiding van zijn Thorbeckelezing in 2005, *Leiderschap in bange tijden*, waarin hij zich kritisch uitliet over de consensusdeken die in Nederland over elk maatschappelijk probleem werd getrokken. In mijn co-referaat heb ik destijds een aantal opmerkingen gemaakt over de relatie tussen politieke regimes en leiderschap en heb ik een poging gedaan Leers te typeren. Ik gebruikte de befaamde studie van de bestuurskundige Wildavsky *The Nursing father. Moses as a political leader* als uitgangspunt.³

Ik noemde destijds de heer Leers en ook de heer Opstelten interessante burgemeesters die na de revolte van Fortuyn (2002) ruimte zochten om te experimenteren met democratisch leiderschap in het lokale bestuur. Beide daadkrachtige burgemeesters plaatste ik in relatie tot een politiek-bureaucratisch regime, dat volgens de socioloog Weber zo nu en dan wordt 'opgeschrikt' door een charismatisch politicus die de politieke matras opschudt of zelfs omdraait. Deze politicus creëert tevens ruimte voor anderen, waardoor zelfs benoemde burgemeesters meer ruimte kunnen nemen. Leers en Opstelten hebben na de revolte duidelijk een andere leiderschapsstijl ontwikkeld. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat de oude verhoudingen zich weer herstellen, met als één van de consequenties dat de bestuursruimte voor de burgemeesters weer kleiner wordt. Dat zou dan leiden tot een zekere mate van restauratie in de Nederlandse (lokale) politiek.

³ Sigmund Freud heeft in het verleden ook een studie verricht naar de leiderschapsstijl van Mozes. Zie daarvoor het boek *De dood van Sigmund Freud* waarin ook staat dat Freud een analyse heeft gemaakt van de bestuurskundige en president van de VS Woodrow Wilson.

In deze lezing probeer ik verder te komen met mijn analyse, door burgemeester Leers te spiegelen aan enkele van zijn collega's. Dit leidt tot een typologie van burgemeesters. Ik zal mij in deze lezing in eerste instantie beperken tot de volgende burgemeesters: Leers van Maastricht, Opstelten van Rotterdam, Cohen van Amsterdam en Deetman van Den Haag. Ik ben mij ervan bewust dat de heer Deetman geen burgemeester meer is en inmiddels functioneert als staatsraad bij de Raad van State. De heer Van Aartsen zal het mij niet kwalijk nemen. Hij is nog te kort burgemeester om over hem betrouwbare en valide uitspraken te doen, maar aan zijn benoeming en zijn rapport *De Eerste Overheid* zal ik wel enige aandacht schenken.

Ik beperk mij bij deze lezing vooral tot de burgemeesters van grote gemeenten en heb minder aandacht voor burgemeesters van kleinere gemeenten. Volgens mij doen de ontwikkelingen zich rond burgemeesters van grotere gemeenten zich scherper voor. Deze keuze sluit aan bij een differentiatie die steeds meer nodig is om ons inzicht in het burgemeestersambt te verdiepen. In totaal zijn er op dit moment 443 burgemeesters. Sinds 1 januari zijn er immers 443 gemeenten. Wij kunnen vaststellen dat het takenpakket van de burgemeesters van de grote gemeenten die tevens korpsbeheerders en voorzitters van de veiligheidsregio zijn anders in elkaar zit dan dat van burgemeesters van de kleinere gemeenten. Het ontstaan van A- en B-burgemeesters is onvermijdelijk.

Typologie

Op basis van literatuur, krantenartikelen en gesprekken kom ik tot de conclusie dat er op dit moment tussen burgemeesters een discussie gaande is over de stijl van leidinggeven en de uitbreiding van bevoegdheden. Dat levert voor mij twee dimensies op, waardoor wij in staat zijn een typologie te maken. Bij de eerste dimensie, de bestuursstijl die ik op de horizontale as afzet, onderscheid ik bij de burgemeesters twee vormen: een collegiale bestuursstijl en een presidentiële bestuursstijl. Onder een collegiale bestuursstijl versta ik dat de burgemeester vooral *facilitator* is, en zeer gespist op het draagvlak onder wethouders en de gemeenteraad, zelfs bij de oppositie partijen en de maatschappelijke organisaties in de stad. Onder de presidentiële bestuursstijl versta ik een burgemeester die zelf veel dingen wil regelen - resultaten wil boeken - en zich minder gelegen laat liggen aan de

opvattingen en de wensen van de wethouders en de gemeenteraad. De presidentiele burgemeester wil meer bevoegdheden of rekt de bestaande bevoegdheden zo ver mogelijk op om resultaten te boeken. De tweede dimensie, die wordt afgezet op de verticale as, heeft betrekking op de bevoegdheden van de burgemeester. Traditioneel heeft de burgemeester een eigenstandige bevoegdheid op het gebied van de openbare orde, maar de discussie vindt tegenwoordig plaats of de burgemeester meer bevoegdheden zou moeten hebben. Daarover lopen de meningen uiteen: Bandell wil rustig aan, terwijl minister Ter Horst krachtige burgemeesters met veel bevoegdheden wil. In de typologie geeft de tweede dimensie aan dat het aantal bevoegdheden van de burgemeester kan worden uitgebreid, stabiel kan worden gehouden (in het midden van de verticale as) of zelfs kan worden verkleind.

Bestuursstijl Bevoegdheden	Collegiaal	Presidentieel
Meer bevoegdheden	J. Cohen	G. Dales G. Leers I. Opstelten
Minder bevoegdheden	W. Deetman Th. de Graaf R. Bandell	

Een typologie is natuurlijk een analytisch instrument en statisch van karakter. Een burgemeester kan in de loop van de tijd van het ene naar

het andere kwadrant gaan (in de praktijk is er dynamiek) en elke burgemeester heeft naar mijn mening elementen van de vier kwadranten in zich. De meest overheersende eigenschap bepaalt in welk vakje wij de geselecteerde burgemeester plaatsen.

Vier burgemeesters

De eerste burgemeester die wij in een kwadrant plaatsen is burgemeester Gerd Leers van Maastricht. Leers heeft de laatste jaren veel aandacht getrokken. Hij pakte de lang sluimerende problemen in Maastricht aan. Leers maakte duidelijk dat hij prioriteit gaf aan enkele projecten en deze tot een goede oplossing wilde brengen. Voorbeelden zijn de aanpak van het woonwagencamp De Vinkenslag, de gang van zaken bij de voetbalclub MVV en de drugsproblematiek in en rondom de stad. Leers zette deze zaken op scherp en ging zelfs tegen zijn eigen partij in. Hij formuleert duidelijk en is geliefd bij de media. Hij toonde zich in *Barend en Van Dorp* Jan Mulder proof. Hij is bij tijd en wijle kritisch over zijn eigen politieke partij en durft ook minister-president Balkenende te bekritisieren. Hij is energiek en rekt af met de gedoogcultuur waardoor vele zaken op hun beloop zijn gelaten. Hij zoekt zo nu en dan steun bij de bevolking. Leers maakte er geen geheim van dat zijn ambities verder reikten dan Maastricht. Misschien vergis ik mij, maar op dit moment horen wij iets minder van burgemeester Leers. Dat kan te maken hebben met een zekere restauratie van de politieke verhoudingen waardoor hij minder ruimte krijgt of zelf neemt. Het kan ook te maken hebben met de politieke krachtsverhoudingen in de gemeenteraad.

De eerste collega waarmee Leers gespiegeld wordt is burgemeester Ivo Opstelten van Rotterdam. Volgens sommigen één van de laatste carrière-burgemeesters die tot het hoogste niveau is doorgedrongen. Opstelten wilde van jongs af aan burgemeester worden en klom via kleine gemeenten op naar de stad Utrecht. Opstelten had daar een vrij regenteske uitstraling. Zijn postuur, lichaamstaal en sonore stem versterkten dit beeld. Zijn loopbaan illustreert echter dat je van het ene kwadrant naar het andere kunt overgaan. In Rotterdam legde Opstelten zijn regenteske mantel af en werd een man van het volk. Na de moord op Fortuyn voelde Opstelten de tijdgeest als geen ander aan. Hij stelde het stadhuis open voor een condoleance register – het was bedacht door een medewerker van het stadhuis - en hij plaatste zich met zijn vrouw aan het hoofd van de demonstratie ter nagedachtenis van Fortuyn die

dwars door de Maasstad ging. *The People's Mayor*, zou ik Tony Blair kunnen parafraseren. Deze draai van Opstelten was in Machiavellistische termen werkelijk briljant. Daarna bewees hij te kunnen samenwerken met de nieuwe wethouders, met name de krachtige Marco Pastors (LR) en Sjaak van der Tak (CDA), maar hij hield tevens genoeg afstand tot Leefbaar Rotterdam. Uit de studie van Pieter Tops *Regime verandering in Rotterdam* blijkt dat Opstelten zich vooral heeft geprofileerd met het onderwerp veiligheid. Hij stelt doelen en is daarop afrekenbaar. Hierdoor wordt de integraliteit van het beleid bevorderd. Opstelten tracht daarnaast de stad Rotterdam zo goed mogelijk te verkopen en is op pad met diverse handelsmissies. Opstelten en Leers zitten in hetzelfde kwadrant en ontlopen elkaar niet zoveel. Opstelten is gekozen tot voorzitter van de VVD en zal binnenkort als burgemeester vertrekken. De benoeming van een nieuwe burgemeester in Rotterdam is een cruciale casus voor de ontwikkeling van het burgemeestersambt in Nederland.

De tweede burgemeester waarmee ik Leers spiegel is Job Cohen. Hij is uitgeroepen tot een van de beste burgemeesters van de wereld. Dat is niet gering. Wanneer wij over Cohen nadenken, dan kunnen wij niet, zoals bij Leers en Opstelten, onmiddellijk concrete projecten noemen, maar denken wij vooral aan zijn opvattingen hoe een stad bestuurd moet worden. Cohen vertoont inspirerend leiderschap door het formuleren van een inclusieve strategie, waardoor hij niemand van de stedelijke bevolking buitensluit. Cohen is beroemd geworden met zijn credo: "de boel bij elkaar houden!" Het is uiteraard bijzonder moeilijk voor te stellen dat een burgemeester een slagzin zou kiezen die er op neerkomt dat wij elkaar de hersens moeten gaan inslaan. Cohen is voortdurend op zoek naar consensus en dialoog. Dit is een duidelijk verschil met Leers, die deze grijswasmachine in het algemeen bekritiseert. Dat betekent wel dat Cohen zo nu en dan harde kritiek krijgt. Het PVV kamerlid Brinkman noemt hem de slechtste burgemeester. Cohen wordt met diverse crises geconfronteerd, waarvan de moord op Theo van Gogh heftige emoties losmaakt. Mede door zijn wethouder Aboutaleb weet hij daar doorheen te komen. Op dat moment groeit de kritiek op zijn consensusbeleid. Hij is ambassadeur van de stad en wil vooral de creativiteit stimuleren. Na het vertrek van Aboutaleb is er een stevige band met wethouder Asscher die in Amsterdam het waarden en normen offensief aanvoert en Marcouch de voorzitter van de deelraad Slotervaart. Cohen zoekt niet alleen naar draagvlak bij de bevolking maar ook bij de wethouders en doet de laatste tijd pittige uitspraken. Ik

plaats hem in het kwadrant van de collegiale burgemeester die meer bevoegdheden wil.

De derde collega burgemeester is Deetman van Den Haag. Deetman koos in de economische concurrentiestrijd tussen de steden voor een duidelijk profiel van de stad: Den Haag internationale stad van recht en vrede. Diverse internationale instellingen hebben zich in Den Haag gevestigd. Dit betekent een redelijke groei van de werkgelegenheid. Deetman stond bij zijn medewerkers bekend als een onvermoeibare sjouwer. Hij probeerde de verschillen tussen de bevolkingsgroepen in Den Haag, klassiek aangeduid als de spanning tussen het zand en het veen te overbruggen. Deetman heeft een collegiale bestuursstijl en is er niet van overtuigd dat burgemeesters steeds meer bevoegdheden moeten hebben. Hij streeft naar draagvlak bij de wethouders, de gemeenteraad en de stad, maar wilde door zijn grote politieke en bestuurlijke ervaring deze partijen nog wel eens overvleugelen. Interessant is de collegecrisis in Den Haag begin 2007 over het verkeerscirculatieplan. De wethouders meenden dat er een crisis was, maar de burgemeester stelde formeel dat hij geen ontslagbrief had ontvangen. Hij vroeg een oud PvdA'er Anke van Kampen als bemiddelaar en voorkwam door zijn ervaring een langdurige crisis.

Nog meer burgemeesters

Alle burgemeesters kunnen natuurlijk in de typologie worden ondergebracht. Het is een soort gezelschapsspel dat wij hier vanavond zouden kunnen spelen. Wat te denken bijvoorbeeld van oud burgemeester Geert Dales (VVD) van Leeuwarden, burgemeester Ronald Bandell (PvdA) van Dordrecht en Henri Lenferink (PvdA) van Leiden. Geert Dales was voordat hij naar Leeuwarden vertrok wethouder in Amsterdam en gaf aan dat hij een aantal belangrijke projecten wilde gaan trekken. Net als Leers maakte hij duidelijk dat zijn ambities verder reikten. Dat lijkt een belangrijk kenmerk te zijn van burgemeesters die zich meer presidentieel profileren. Hij wilde Leeuwarden op de kaart zetten en hield zich bezig met de herinrichting van het Zaailand: het Plein in het centrum van de stad. Ook veiligheid was voor hem een belangrijk vraagstuk.

Burgemeester Bandell van Dordrecht heeft een lange carrière achter de rug. Hij is de mening toegedaan dat de burgemeester niet moet worden overladen met taken en bevoegdheden, met name op het gebied van

openbare orde en veiligheid, omdat de burgemeester nu eenmaal geen superman of vrouw is die alle problemen kan oplossen. Door teveel taken en bevoegdheden wordt de burgemeester bijzonder kwetsbaar. Bovendien los je met bevoegdheden niet alle problemen op omdat je die vaak aan professionals moet overlaten.

Burgemeester Henri Lenferink van Leiden is voor de aanscherping van de typologie van bijzonder belang. Het is zelfs de vraag of ik hem mag plaatsen in de typologie. Lenferink is namelijk één van de acht burgemeesters die via een burgemeestersreferendum door de gemeenteraad is voorgedragen en door de Kroon benoemd. De burgemeestersreferenda van Utrecht en Eindhoven mogen op de lachspieren hebben gewerkt omdat er twee kandidaten van dezelfde partij meededen waardoor er voor de bevolking geen werkelijke keuze was. Er zijn echter ook positieve ervaringen opgedaan, zoals bijvoorbeeld in Leiden. Lenferink won de strijd om het burgemeesterschap van concurrent Groen (VVD) met een ruime meerderheid. De vraag is natuurlijk of de positie van Lenferink en de andere referendaburgemeesters steviger is dan die van de klassiek benoemde burgemeesters. Ik kan geen grote verschillen ontdekken en het lijkt erop dat de burgemeester door de institutionele verhoudingen in de stad in een bepaalde richting wordt geduwd. Lenferink staat bekend als een toegankelijke burgemeester, die de historische kern van de stad wil promoten en de relatie tussen het stadsbestuur en de universiteit wil herstellen. Hij ontwikkelt Leiden Noord en probeert in samenwerking met de politie hard op te treden bij ongeregelde heden tijdens Oud en Nieuw. Interessant is dat Lenferink aan de wieg stond van zijn eerste college en ook inhoudelijk een grote inbreng had. Lenferink werd na anderhalf jaar, in het najaar van 2007, echter geconfronteerd met een crisis in het College over de aanleg van de Rijn Gouwe Lijn waartegen de Leidse bevolking zich in een referendum, bij meerderheid uitsprak. Bij het formeren van het nieuwe college viel op dat de gekozen burgemeester op de achtergrond moest blijven, zijn eerste college was gevallen en daarmee ook zijn politieke draagvlak. Oud staatssecretaris Melanie Schultz en oud-rector magnificus van de Universiteit Leiden Douwe Breimer werden aangesteld als informateurs.

Verklaringen

Welke verklaringen kunnen wij noemen voor de 'terugkeer' van de burgemeester?

1. Glocalisering

De meest abstracte verklaring voor de terugkeer van de burgemeester ligt in de theorie van de glocalisering. Deze theorie stelt dat de globalisering de onzekerheid van het electoraat vergroot. De kiezers gaan deze onzekere wereld te lijf door meer invloed te wensen op het lokale niveau. Dit betekent dat de regio en het lokale van meer belang worden. Daaraan gekoppeld is de redenering dat door de glocalisering de nationale staat onder druk komt te staan en dat het regionale en lokale bestuursniveau belangrijker worden. De stad wordt weer het brandpunt van de ontwikkelingen. Dit betekent een versterking van de positie van de gemeenten en dus ook van de burgemeester die door de bevolking als boegbeeld wordt gezien. De positie van de burgemeester wordt ook sterker omdat een deel van de taken van de verzorgingsstaat naar de gemeenten worden overgeheveld: zoals bijvoorbeeld de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Van Aartsen heeft deze ontwikkeling als voorzitter van de VNG-commissie scherp gezien. Het leidt bij hem tot de stelling dat de gemeente de eerste overheid is en de staat moet kantelen.

2. Groei van de taken en bevoegdheden van de burgemeester

De tweede verklaring is iets minder abstract en stelt dat de taken van de burgemeester toenemen en daarmee ook de bevoegdheden. De burgemeester heeft altijd een eigen verantwoordelijkheid gehad op het gebied van de openbare orde en de veiligheid. Op dit gebied zijn de taken van de burgemeester sterk toegenomen. Hoewel de terroristische aanslagen van 11 september 2001 als katalysator hebben gewerkt, was dit proces van uitbreiding van taken en bevoegdheden al eerder begonnen. Het begon met geweld rond voetbalwedstrijden en rond het uitgaansleven.

De taken van de burgemeester zijn nog eens versterkt door de opkomst van het terrorisme. Bij de terrorismebestrijding is de nadruk meer komen

te liggen op preventie dan repressie, waardoor er een beweging van het strafrecht naar het bestuursrecht plaatsvindt. Daardoor komt de burgemeester als bestuurder meer in beeld, maar hij wordt daardoor ook sheriff en rechter. Dat geldt ook voor het sturen of corrigeren van gedrag van burgers. De bevoegdheden van de burgemeester zijn bij huiselijk geweld toegenomen. Sinds het aan de macht komen van de Sociaal Christelijke Coalitie (Balkenende IV) is het weer geoorloofd dat de staat het gedrag van burgers corrigeert. Door de opkomst van de *Nanny state* zijn de *merit goods* terug van weggeweest.

De uitbreiding van taken beperkt zich echter niet tot het gebied van de openbare orde en veiligheid. Sommige burgemeesters zijn ook zeer actief op het terrein van economische zaken. Het wordt voor steden en grotere gemeenten steeds belangrijker zich economisch te profileren.

Amsterdam stimuleert kennis rond financiën. Diverse banken hebben zich op de Zuid-As gevestigd. Rotterdam blijft de haven promoten en heeft een culturele slag gemaakt. Den Haag positioneert zich als internationale stad van recht, vrede en veiligheid. Bijna alle steden trachten de creatieve klasse aan te trekken om tot nieuwe combinaties te komen. Oude industriegebouwen worden gebruikt om nieuw talent binnen te halen. Dit leidt binnen het terrein van economische zaken zelfs tot een nieuwe discipline, namelijk City marketing. Dat kan door een wethouder worden gedaan, maar samenwerking met de burgemeester is een belangrijke vereiste. Daarnaast zijn de representatieve taken van de burgemeester sterk gegroeid. Vandaar dat de burgemeester steeds meer de ambassadeur van de stad is en zijn gezicht internationaal laat zien.

3. Dualisering

De Wet Dualisering Gemeentebestuur is niet volledig doorgevoerd. De nieuwe wet heeft de problemen in het lokale bestuur, die door de Staatscommissie zelf waren vastgesteld niet opgelost. De afstand tussen de burgers en de gemeentelijke overheid is niet verkleind en de gemeenteraden hebben nog steeds moeite zich tot de hoofdlijnen en de kaders te beperken. De wet die de lokale democratie moest bevorderen heeft vooral tot meer bureaucratie geleid. De kosten zijn enorm vanwege het instellen van lokale rekenkamers, de inrichting van de griffies en het betalen van wachtgeld aan gevallen burgemeesters en wethouders.

De dualisering leek aanvankelijk vooral tot vallende burgemeesters te leiden, maar houdt de laatste tijd vooral huis onder wethouders.

Nederland kende in de periode 2004 -2005 485 burgemeesters waarvan er 36 gedwongen vertrokken. Dat is ruim 7%. Een deel van het vertrek is het gevolg van de dualisering, maar ziekte en persoonlijke omstandigheden spelen ook een rol. In de periode 2002-2006 is er gemiddeld (per jaar) ongeveer sprake van 1628 wethouders. Daarvan is 28% afgetreden. Meer dan een kwart. Dat betekent in vergelijking met de burgemeesters in de periode 2004 -2005 ongeveer 113 gevallen wethouders. Uit recent onderzoek van *Binnenlands Bestuur* blijkt dat het aantal afgetreden wethouders hoog blijft. In 2007 zijn er in totaal 131 wethouders afgetreden. Uit de cijfers voor de eerste helft van 2008 blijkt dat er al 84 zijn afgetreden, waardoor de totaalscore voor 2008 bij extrapolatie uitkomt op 168. Natuurlijk spelen andere redenen ook een rol, maar ik formuleer de tentatieve hypothese dat vooral de wethouders door de dualisering in problemen komen en de burgemeesters er inmiddels garen bij spinnen. Met name de wethouders van buiten de gemeenteraad en van buiten de gemeente hebben in de gemeenteraad legitimatieproblemen. Wethouders van buiten hebben dikwijls wel steun van de bevolking maar minder in de gemeenteraad. Zij komen soms van buiten de gemeente en hebben ook niet aan de verkiezingen deelgenomen. Na invoering van de Wet Dualisering Gemeentebestuur zitten wij met burgemeesters en wethouders die beide over weinig democratische legitimatie beschikken. Een ander onbedoeld effect van de Wet Dualisering lijkt te zijn dat de gemeenteraad als minder belangrijk wordt beschouwd. Omdat wethouders van buiten kunnen komen is het minder interessant een zetel in de gemeenteraad te ambiëren.

4. De media maken de burgemeester belangrijker

Zowel de oude als de nieuwe media zijn vooral gericht op personen. De techniek van de media – het moet allemaal kort en krachtig - leidt ertoe dat zij vooral aandacht hebben voor personen, conflicten tussen personen en zaken die slecht gaan. De tijd ontbreekt bij de media om genuanceerde uitzendingen te maken waarbij de nuances van het gemeentebestuur – het collegiale bestuur – duidelijk kunnen worden gemaakt. Het ligt voor de media veel meer voor de hand zich te concentreren op de persoon van de burgemeester die door de bevolking ook wordt beschouwd als de baas van de gemeente. De media schenken vooral aandacht aan de representatieve taken van de burgemeester, die een behoorlijke omvang hebben. De burgemeester moet overal zijn

gezicht laten zien en kan het zich niet permitteren belangrijke bijeenkomsten over te slaan. Deetman, Cohen, Opstelten en Leers zijn overal, terwijl zij niet over een dubbelganger beschikken.

5. De opkomst van populistische partijen

De Nederlandse politiek wordt de laatste decennia gekenmerkt door de opkomst van populistische partijen, zowel aan de linker als de rechter kant van het politieke spectrum. Rond het gematigde midden heeft zich een politiek hoefijzer gevormd. Daar worden de klassieke politieke partijen heel nerveus van, maar het kenmerkende van populistische partijen is dat zij vraagstukken op de politieke agenda zetten die de bestaande machthebbers hebben verwaarloosd. Wat wel opvalt is dat de populistische partijen een voorkeur hebben voor daadkracht en simpliciteit. Op die manier proberen zij de groeiende onzekerheid te reduceren. Dat betekent dat zij voor een eenhoofdige leiding gaan en duidelijke verantwoordingsprocessen. De populistische partijen hebben vaak kritiek op de regentendemocratie en vinden de Kroonbenoeming weinig democratisch. Zij willen een directe verkiezing van de burgemeester. De kritiek op het collegiale bestuur maakt de burgemeester belangrijker. De revolte van Fortuyn was gericht tegen de negatieve effecten van het collegiale bestuur voor de politiek. Hetzelfde maken wij overigens mee in de private sector. Het private collegiale bestuur kan zich lastig handhaven in een agressief superkapitalisme. Melkert viel, maar Rijkman Groenink ook.

6. De opkomst van het bedrijfsmatig denken

De burgemeester is ook centraal komen te staan door de opkomst van het bedrijfsmatig denken binnen het openbaar bestuur. Hoewel dat over zijn hoogtepunt heen is heeft dit wel de nodige effecten gehad. In literatuur over de bedrijfskundige benadering van de overheid bestaat een lichte voorkeur voor eenhoofdige leiding. De burgemeester wordt beschouwd als de *chief executive* van de gemeentelijke organisatie. Die leidinggevende burgemeester neemt een vergelijkbare positie in als de baas van een privaat bedrijf. De burgemeester wordt verantwoordelijk gehouden voor de kwaliteit van de dienstverlening. Dit vereist een

integrale en ontkokerde aanpak waardoor het wethouders model binnen de gemeentelijke organisatie onder druk is komen te staan. De commissie Jorritsma heeft in het verleden een pleidooi voor deze excellente dienstverlening gehouden. Een zelfde proces doet zich voor bij de nationale overheid waardoor de positie van de minister-president ook sterker wordt in relatie tot de vakministers.

Politieke burgemeesters

De eerder genoemde factoren, die de burgemeester belangrijker maken, hebben naar mijn mening in de praktijk al geleid tot een andere rekrutering van burgemeesters dan in het verleden. Het einde van de carrière burgemeester lijkt in zicht. Ik zie de opkomst van de politieke burgemeester. De politieke burgemeester is iets anders dan de partijpolitieke burgemeester uit het verleden. Tijdens de verzuiling werden burgemeesters naar evenredigheid benoemd. Het evenwicht tussen de belangrijkste politieke stromingen werd in de gaten gehouden. Tegenwoordig is er niet meer sprake van partijpolitieke benoemingen, maar van politieke benoemingen. Onder de politieke burgemeester versta ik een burgemeester die door zijn vorige baan en ervaring beschikt over uitgebreide politieke netwerken in Den Haag of zelfs Brussel. Toegang tot het kabinet is erg belangrijk. Het zijn de vertrouwenscommissies van de gemeenteraden die hierom vragen, en die langzamerhand durven af te wijken van de eigen partijpolitieke kleur of het landelijke evenwicht. Burgemeesters die rechtstreeks uit de nationale politiek komen bezetten de zwaarste posten, waardoor de sprong van burgemeesters uit de kleinere gemeenten naar de grote gemeenten of steden lastiger wordt. Hierdoor is er sprake van een glazen plafond. Carrièreburgemeesters zullen nog wel doordringen tot een middelgrote gemeente, maar niet meer tot de G27. Het is daarom realistisch van A- en B-burgemeester uit te gaan. De casus Rotterdam is door het vertrek van Opstelten zeer interessant geworden. Er werd voor deze positie breed geadverteerd. Als de vertrouwenscommissie van Rotterdam het CDA passeert dan is het aantal CDA'ers in de grote gemeenten zeer smal geworden. Dat de burgemeesters van de grote steden dan geen rechtstreekse toegang meer hebben tot de CDA ministers in het centrum van de nationale macht is problematisch. Het is de vraag wat het CDA dan gaat doen.

Tegenargumenten

Klopt deze redenering wel, zult u zo langzamerhand denken? Snijden deze argumenten en verklaringen hout? Heeft de spreker gelijk met zijn stelling dat de positie van de burgemeester sterker wordt, of is er het nodige af te dingen op deze redenering?

Het eerste contra-argument is dat de positie van de burgemeester tijdelijk sterker is geworden, maar dat de wethouders aan een comeback bezig zijn. Macht is een relationeel begrip. De wethouders hebben zich door de aankondiging van de direct gekozen burgemeester en de realisatie daarvan in 2006 enigszins gedeisd gehouden, maar herstellen nu hun positie. Ik meen dit contra-argument te kunnen weerleggen aan de hand van de eerder gepresenteerde cijfers over de vallende wethouders die het slachtoffer zijn van de dualisering.

Het tweede tegenargument luidt dat de positie van de burgemeester wel sterker geworden is, maar alleen op het gebied van het takenpakket en de bevoegdheden die hij al had, namelijk op het gebied van de openbare orde en veiligheid. Ook dit tegenargument meen ik te kunnen weerleggen. Hoewel de portefeuille van openbare orde en veiligheid belangrijker is geworden, bemoeien burgemeesters zich steeds meer met andere portefeuilles. Zij gebruiken hun informele gezag om zich in te laten met de portefeuilles van wethouders. De burgemeesters verschijnen steeds meer ten tonele om hun stad te positioneren en economisch te profileren.

Het derde contra-argument luidt dat de bevolking en de media meer van de burgemeester verwachten en hem groot maken, maar dat binnen de muren van het stadhuis wel duidelijk is dat de burgemeester een marginale positie inneemt. Ik meen dat dit in de grote gemeenten, door de politiek-bestuurlijke ervaring, steeds minder het geval is. Bovendien zijn vele jonge wethouders eerder geneigd tot samenwerken dan tot loopgravenoorlogen. De positie van de burgemeester is wel lastig tijdens de coalitieonderhandelingen, de verdeling van de portefeuilles en de keuze van de wethouders.

U zult na het weerleggen van deze tegenargumenten niet verbaasd zijn dat ik mijn beginstelling, dat de positie van de burgemeester weer sterker wordt, handhaaf.

Optimaliseren binnen het bestaande

De direct door de bevolking gekozen burgemeester die met een eigen program en een eigen team van wethouders zelf de verkiezingen ingaat zou de meest logische uitkomst van de Dualisering zijn geweest. De

politiek is echter niet logisch. Omdat de aanstellingswijze van de burgemeester op de korte termijn niet zal veranderen, moeten wij werken aan verbeteringen van het huidige systeem. Sommige verbeteringen kunnen op de korte termijn worden doorgevoerd, uitbreiding van de bevoegdheden en de professionalisering van de rekrutering. Sinds het dubbele voorzitterschap uit de Grondwet is verdwenen kan door een verandering in de Gemeentewet het dubbele voorzitterschap van de burgemeester worden gesplitst. Een sterkere rol van de burgemeester bij de coalitieonderhandelingen hangt met deze verandering samen. Op deze wetswijziging kunnen wij preluderen door een Governance Code voor het lokale bestuur in te voeren.

Uitbreiding bevoegdheden

Uit de burgemeesterstypologie is al gebleken dat de discussie omtrent de bevoegdheden een grote rol speelt. Ik stel vast dat de taken en de bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en de veiligheid sterk zijn toegenomen. De burgemeester is door het veiligheidsvraagstuk belangrijker geworden omdat hij de enige is die de bevoegdheid heeft om te handelen. Daarnaast moeten wij echter constateren dat de burgemeesters zich ook met andere taken bezighouden die te maken hebben met probleemgevallen, asociale gezinnen en huiselijk geweld. Persoonlijk ben ik er een voorstander van dat de burgemeester een interessant takenpakket heeft en de daarbij behorende bevoegdheden om het prins-gemaal probleem te voorkomen. Er lijkt mij weinig op tegen meer bevoegdheden te geven aan de burgemeester, die dan zelf kan afwegen of deze bevoegdheden wel of niet worden gebruikt. Hoe zwaarder het takenpakket en de bevoegdheden van de burgemeester, des te belangrijker wordt het de democratische legitimatie van de burgemeester goed te regelen.

Professionalisering van de rekrutering

De procedure rond de benoeming van de burgemeester is vergaand gedemocratiseerd. Zolang de invoering van de direct gekozen burgemeester uitblijft, is het verstandig de procedure rond de vertrouwenscommissie te professionaliseren. Er is meer aandacht nodig voor de persoonskenmerken en het loopbaanbeleid van de burgemeesters. Over deze aspecten bestaan verschillende denkbeelden. De eerste stroming stelt dat de minister van Binnenlandse Zaken en de

Commissarissen van de Koningin een grotere rol moeten spelen door een scherpe selectie te maken tussen de kandidaten die solliciteren. Dit kan door onderzoeken te verrichten en referenties in te winnen. Deze opvatting betekent een versterking van de kroonbenoeming en het is de vraag of dit gezien de sterke positie van de vertrouwenscommissie realistisch is. De tweede stroming stelt dat de vertrouwenscommissie dit selectieproces ook zelf kan uitvoeren, met als gevolg dat er geen rol meer is voor de minister en de Commissaris van de Koningin.

Beide stromingen zouden bij de rekrutering en het loopbaanbeleid echter rekening moeten houden dat het onderscheid tussen A- en B-burgemeesters onvermijdelijk is. Daarbij doel ik op de burgemeesters van de grote gemeenten die dikwijls ook voorzitter van de veiligheidsregio's zijn. Die krijgen in crisis situaties doorzettingsmacht. In de grote gemeenten zou het interessant zijn om de korpschef bij de selectie van de burgemeesters te betrekken, omdat deze burgemeesters vaak korpsbeheerder en voorzitter van de veiligheidsregio zijn. Bij kleinere gemeenten lijkt het zinvol "hands on" burgemeesters aan te stellen, die praktisch moeten zijn ingesteld. Daarnaast lijken jaarlijkse functioneringsgesprekken met A- en B-burgemeesters van belang.

Splitsen van het dubbele voorzitterschap

Op dit moment is de burgemeester zowel voorzitter van het college als voorzitter van de raad. Als we dat zouden vertalen naar de nationale politiek dan is Balkenende zowel voorzitter van de ministerraad als voorzitter van de Tweede Kamer. Dit dubbele voorzitterschap kan de burgemeester in een lastig parket brengen, hoewel het soms ook voordelen kan hebben. Een burgemeester die een andere kleur heeft dan de wethouders kan als voorzitter van de raad ruimte creëren ten opzichte van het college. Bij een burgemeester die dezelfde kleur heeft als de wethouders speelt dit minder. De burgemeester als voorzitter van de raad is ook een van de weinigen die de gemeenteraad kan verdedigen. Desondanks luidt mijn voorstel om dit dubbele voorzitterschap te splitsen. De burgemeester is dan alleen nog voorzitter van het College en de raad kiest zelf uit haar midden een voorzitter. Dit is waarschijnlijk een lid van de grootste partij. De voorzitter van de gemeenteraad behoudt zijn stemrecht. Door het voorzitterschap van de raad in te leveren dient de burgemeester wel een andere rol te krijgen bij de coalitieonderhandelingen.

Betere rol bij de coalitie onderhandelingen

Als het dubbele voorzitterschap wordt gesplitst, dan kan de burgemeester bij de coalitieonderhandelingen de positie innemen die vergelijkbaar is met die van het staatshoofd. De burgemeester ontvangt na de gemeenteraadsverkiezingen de fractievoorzitters van de politieke partijen en stelt een informateur aan. De voorbeelden rond collegecrises in Den Haag en Leiden illustreren deze ontwikkeling. De burgemeester wordt tijdens het proces op de hoogte gehouden van de inhoudelijke vorderingen, de portefeuille verdeling en de keuze van de wethouders. In vergelijking met het staatshoofd zou ik voor de burgemeester nog een stapje verder willen gaan. Voor het lokale bestuur wordt een *governance code* gemaakt waarin de politieke partijen afspreken dat de burgemeester tijdens de informatie en formatie wordt geraadpleegd over zijn beleidsopvattingen en de invulling van zijn portefeuille in relatie tot die van de wethouders.

Conclusies

De persoon van de burgemeester wordt belangrijker, maar de democratische legitimatie is niet geregeld. De direct door de bevolking gekozen burgemeester die zelf met een programma de gemeentelijke verkiezingen ingaat en zijn eigen ploeg aan wethouders kan samenstellen zou het logische sluitstuk van de Dualisering zijn. Politiek gezien was dit echter een brug te ver. De direct gekozen burgemeester kwam er niet. Dit zal ook nog wel een tijdje zo blijven. In de praktijk is de positie van de gemeenteraad echter al erg sterk geworden waardoor de er feitelijk sprake is van een indirect door de gemeenteraad gekozen burgemeester. In vergelijking met het verleden - de jaren zeventig en tachtig - toen de burgemeester nauwelijks iets om handen had, neemt zijn rol weer toe. Dit kan worden verklaard uit de glocalisering, de uitbreiding van taken en bevoegdheden, de dualisering, de media, de opkomst van het populisme en het bedrijfmatig denken over het openbaar bestuur dat leidt tot een geïntegreerde gemeentelijke dienstverlening. Omdat de beste oplossing politiek niet haalbaar is dient de bestaande situatie verder te worden geoptimaliseerd: de bevoegdheden van de burgemeester kunnen worden uitgebreid en de rekrutering kan verder worden geprofessionaliseerd. Het dubbele voorzitterschap van de burgemeester kan worden gesplitst waardoor

ook de positie van de burgemeester bij de coalitie onderhandelingen met behulp van een Governance Code voor het lokale bestuur kan worden versterkt.

Gesprekken

J.Th.J. van den Berg, J. Cohen, H. Daudt, W. Deetman, J. Franssen , L. Genet, Th. de Graaf en A. Jorritsma.

Bronnen

Berg, J.Th.J. van den (1997), *In het stadhuis zijn geen stemmen te halen*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

Berg, J.Th.J. van den (1998), *Samenhang en overzicht*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

Binnenlands Bestuur (2008; 9 mei), *Onderzoek burgemeesters. Politieke kleur doet er minder toe.*

Binnenlands Bestuur (2008; 4 juli), *Grote uittocht in 2008 van wethouders.*

Borraz, O. & John, P., (2004), *The transformation of Urban Political Leadership in Western Europe*, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 28.1, pp. 107-120.

Cachet, A. e.a. (2002), *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Rotterdam, Centre for Local Democracy.

Castemiller, P. (2001), *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*, VNG Uitgeverij, Den Haag.

Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (2005), *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten* (cie-Jorritsma).

Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006), *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015* (cie-Bovens).

Commissie Gemeentewet en Grondwet, (2007), *De eerste overheid.* (cie-Van Aartsen).

Commissie Positie wethouders en raadsleden, (2008), Van werklust naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken. VNG commissie, Loslaten, uitdagen en inspireren. Praktijklessen voor decentralisatie van taken naar gemeenten.

Derksen, Wim en Schaap, Linze, (2007), Lokaal Bestuur, Reed Bussiness, Den Haag.

Faber, S, (1974), Burgemeester en democratie. Verslag van een bestuurskundig onderzoek in Friesland, Alphen aan den Rijn, Samsom.

Florida, Richard, (2008), Who's your city. How the creative economy is making where to live the most important decision of your life, basic Books, New York.

Florida, Richard (2002), The rise of the creative class. And how it's transforming work, leisure, community & everyday life, Basic Books, New York.

Greasly, S & Stoker, G., (2008), Mayors and Urban Governance: Developing a Facilitative Leadership Style, Public Administration Review.

Hessel, B en Lefeber, R, (2000), De Europese regelgever en de decentrale overheden, SDU Uitgevers, Den Haag.

Hiemstra, J. (1999), Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Horst, G, ter, (2007), De (on)zichtbare overheid. Elfde burgemeesterslezing, Den Haag.

Horst, Mark van der (2006), Bestuurlijke Spaghetti, Lenthe Publishers.

Interbestuurlijke taakgroep gemeenten, (2008), Vertrouwen en verantwoord. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht

Landry, Charles, (2007), The Art of City marketing, Earth scan, London.

Interprovinciaal Overleg , (2002), Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw IPO, Den Haag.

Leers, Gerd, (2005), Leiderschap in bange tijden, Thorbecke lezing, Vereniging Thorbecke, Den Haag.

Lont, Titia en Pielanen, Liane, (2008), Nieuwe burgemeesters op weg. Tips voor de sollicitatie en de eerste 100 dagen, P&O Services Groep en Kluwer.

Maaren-Van Baalen, Loekie, (2003), Hoezo Burgemeester. Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999 -2001, Uitgeverij BZZToH, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Dualisme en lokale democratie. Integrale tekst Gemeentewet vanaf 7 maart 2002, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (z.j.), RandstadUrgent, Den Haag.

Muller, E.R. et.al. (2007), Bestuur, Recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding, COT; Universiteit Rotterdam; Universiteit van Utrecht.

Pans, R, (2008), De slag om de Domstad. De inside story over het Utrechtse burgemeestersreferendum, SDU Uitgevers, Den Haag.

Polak, Menno en Herwijnen, Gerrit van, (2003), Wim Polak. Amsterdammer en sociaal-democraat, Meulenhof, Amsterdam.

Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, (1999), Dualisme en lokale democratie (cie-Elzinga), Samsom.

Rooy, R.A.A. ,(2003), Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden, Kluwer - Deventer.

Sociaal Cultureel Planbureau, (2001) De stad in de omtrek,. Problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad, SCP, Den Haag.

Schuurman, N en Sluijters, Gemeentewet 2008-2009, Ars Aequi Wetseditie, Ars Aequi Libri, Nijmegen.

Thijn, Ed, van, (2003), BM, Uitgeverij Augustus, Amsterdam/ Antwerpen.

Tops, Pieter, (1994), Moderne regenten. Over lokale democratie, Uitgeverij Atlas, Amsterdam/ Antwerpen.

Tops, P.W en Van Vugt, G.W.M., (1998), Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgse model en de logica van de burger, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Tops, P, (2007), Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond, Uitgeverij Atlas, Amsterdam/ Antwerpen.