

De burgemeester in de lokale democratie

Bewerkte beschouwing mede naar aanleiding van een meeting met burgemeesters in De Buunderkamp, Wolfheze, 13 maart 2003
Prof.dr. A.F.A. Korsten¹, 130605

0 Inleiding

Deze beschouwing gaat over de burgemeester in de lokale democratie, met de name de keuze van de stijl. Wat komt er op hem of haar af en wat zijn de consequenties hiervan voor het eigen functioneren? De invalshoek is het totale takenpakket van een burgemeester en hoe een burgemeester daar, mede in relatie tot de eigen voorkeur en de politieke en andere omstandigheden, positie in kiest. De invalshoek is dus niet slechts de verhouding burgers-bestuur of de verhouding college-raad in een representatieve democratie. De vraag is eerder: er komt veel op de burgemeester af, waarin gaat hij mee en waarin niet, en wat voor een burgemeester wil hij uiteindelijk zelf zijn? Wat is het door hem of haar gewenste profiel, een profiel waarbij de competenties tot hun recht komen en alle 'stakeholders' inclusief de burgemeester zelf tevreden zijn.

Doel van deze beschouwing is om burgemeesters zelf alert te maken op waarop ze kunnen en letten en ze te helpen bij bewustwording over keuzen. We zullen daarop ingaan en de burgemeester voor het gemak als 'hij' aanduiden.

Voor deze beschouwing is gebruik gemaakt van eigen ervaringen met burgemeesters, die in de loop der jaren zijn verkregen door advisering, gesprekken, observaties, counseling, een rol als informateur in Heerlen en Den Bosch, een studie van aspecten van de gekozen en benoemde burgemeester, en persberichten over incidenten die leidden tot het vertrek van een burgemeester.² Recent heb ik nog een gesprek gevoerd met burgemeester Dijkstra van Sittard-Geleen-Born, en daarvoor van Oss.

De indeling is als volgt. Eerst wordt ingegaan op *de taken*, de taakverandering en de 'invulling' van die taken. Daarbij wordt ook kort stilgestaan bij de *tijdsbesteding* per week van een burgemeester. Vervolgens formuleer ik een *denkmodel van factorencomplexen* die inwerken op het functioneren van een burgemeester om daarna over te gaan op *stijlen van burgemeesters*. Deze beschouwing levert hierdoor een reeks van keuzemogelijkheden op waarop een burgemeester kan reflecteren in zijn wens te blijven wie hij is of te veranderen.

¹ Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Was informateur bij de collegevorming in Heerlen (1994) en Den Bosch (1998). Onder meer ook columnist bij Binnenlands Bestuur. Schreef en redigeerde veel boeken en bundels, onder meer over 'De benoemde en gekozen burgemeester' (Van Gorcum).

² Ik was informateur in Heerlen (1994) en Den Bosch (1998). Ik sprak onder meer met de volgende burgemeesters meer of minder uitgebreid en/of analyseerde hun situatie: De Geus, Kerkhaert, Vos-Van Gortel, Rombouts, Rutten, Houben, Van Leeuwen, Jacobs, Opsteegh, Kockelkorn, Cremers, Meier, Van Mierlo, Dijkstra, Mans, Cohen, Quint, Schmidt, Peters, Van Maaren, Ouwerkerk, Deetman, Van Graafeiland, Schrijen, Leers, Schoof, Apotheker, Linders, Van Zeil, Pleumeekers, Sackers, Janssen, Coenen, Cox, Binderhagel, Beckers, Nuytens, Bogman, Geraedts, Barske, Epskamp, Dittrich, Tonnaer, Kortmann, Fokkens, Schols, Havermans, De Veth, Kaiser, Truien, Som, Van Gerven, Gubbels, Simons, Vermaaten, Kersten, Berger, Roscam Abbing, Visschers, Van Goethem, Pitlo.

1 Taken van de burgemeester

Eerst iets over de identiteit. Wat een burgemeester kan doen, hangt allereerst samen met wat hij wettelijk gezien moet doen of kan doen. De burgemeester vervult – wettelijk gezien - veel taken, zoals een eigen taak op het vlak van orde en veiligheid, een taak als voorzitter van college en gemeenteraad, een eventuele taak als portefeuillehouder, een taak als vertegenwoordiger in rechte van de gemeente, en dan nog de representatieve taken. Wellicht is de burgemeester ook nog ‘ombudsman’ voor burgers. Hoe groter de gemeente hoe minder breed het palet aan taken is. In grote gemeenten nemen fulltime wethouders veel van de politiek gevoelige taken onder hun hoede en heeft een burgemeester veel tijd nodig voor werk dat voortvloeit uit de openbare orde-taak. Cohen, Opstelten, Deetman en mw Brouwer besteden ook veel meer tijd aan perscontacten en overleg met de rijksoverheid dan burgemeesters uit kleine gemeenten.

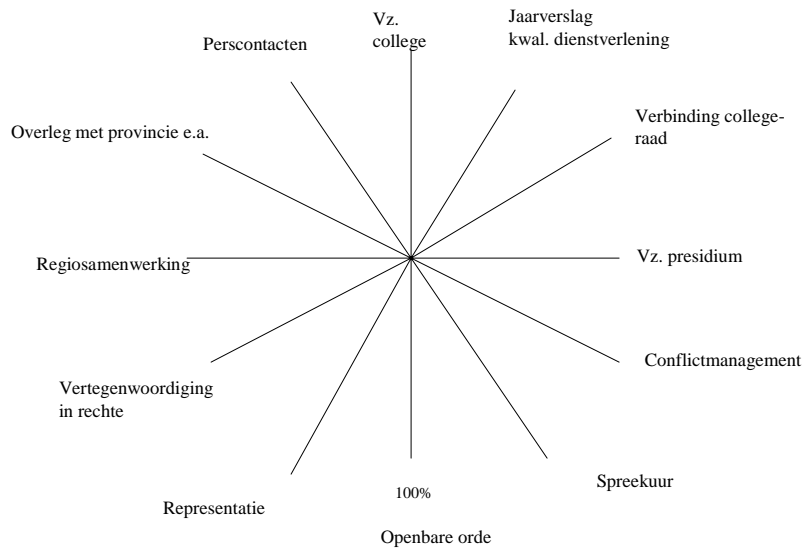
2 Taakwijziging

De taak van de burgemeester is recent veranderd door de *dualisering van bestuur*. De burgemeester is nog steeds voorzitter van het bestuur en heeft de *beleidsintegratie* er expliciet bij gekregen alsmede de bewaking van de voortgang op het vlak van participatie bij beleidsvorming, klachten over de behandeling van burgers en hij moet inzicht geven in de kwaliteit van de *dienstverlening*. Over participatie, klachten en dienstverlening moet hij/zij rapporteren. De burgemeester is ook nog *voorzitter* van het presidium van de raad. Dat impliceert dat hij met de fractieleiders of commissievoorzitters, die lid zijn van het presidium, *orde moet brengen* in de werkwijze van de raad. De raad wil misschien 30 items bespreken in een jaar voor kaderstelling, B&W willen 30 nota's of andere documenten aan de raad voorleggen voor bespreking. Dat wordt veel. Laat de raad B&W eenvoudig met hun stukken komen of zegt de raad dat het bij item k t/m z eerst aan wil geven wat nodig is, hetzij aan inhoudelijke of proceskaders of allebei? Dat kan betekenen dat een termijnagenda nodig is. De burgemeester moet zo lijkt het wel een alleskunner zijn. In elk geval is hij een *generalist* die op het vlak van openbare orde een specialist moet zijn. Maar alleskunnens en perfecte generalisten bestaan niet. De burgemeester moet keuzen maken.

3 Tijdsbesteding aan taken

Een burgemeester moet tijd besteden aan verschillende taken en taakonderdelen. In een schema heb ik een poging gedaan taakdimensies aan te geven.

Tijdsbesteding burgemeesters

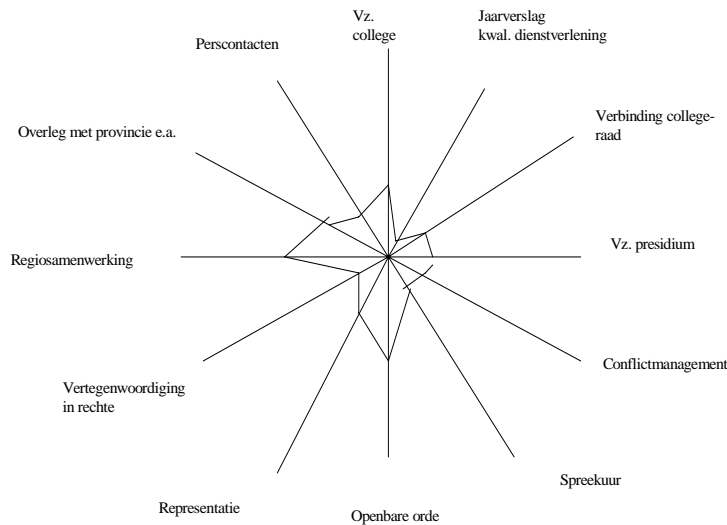


4 Taakopvatting: minimaal of maximaal?

Een burgemeester heeft formeel gezien nogal wat taken: voorzitter van raad en presidium, verbinder tussen B&W en raad, beleidsintegrator in het college, ordehandhaver, misschien nog portefeuillehouder, en bewaker van de kwaliteit van de dienstverlening. De taak van de burgemeester is dus complex. Een burgemeester kan aan bepaalde taken een minimale invulling geven of een maximale, of is daartoe gedwongen.

Het navolgende schema geeft een voorbeeld van de tijdsbesteding in een week van een burgemeester.

Tijdsbesteding burgemeester X, week 1



Waardoor worden de opstelling van de burgemeester bepaald? Natuurlijk door allerlei factoren zoals de *taakopvatting*. Iedereen legt echter accenten. Die factoren en eigen accenten maken dat burgemeester Kleistra een andere stijl heeft, dan burgemeester Kramer. In het navolgende worden een aantal van die factoren op een rij gezet. Daarna wordt ingegaan op de stijlen van burgemeesters.

5 Taakopvatting in de lokale democratie

Het gezichtspunt van de taak van de burgemeester in de lokale democratie sluit niets van het takenpakket uit. De gemeentewet impliceert dat de burgemeester voorzitter is van het college en voorzitter van de raad. Als voorzitter van de raad te maken krijgt met een raad die vijf taken moet vervullen: agenderen, kaders stellen, budgetteren, verordenen en controleren. B&W gaan besturen.

De wet impliceert dat het gemeentelijk 'toneelstuk' anders gespeeld gaat worden omdat bepaalde acteurs zich iets anders moeten gaan gedragen door verplichtingen. De raad krijgt instrumenten zoals een griffier, een enquêterecht, een laagdrempeliger mogelijkheid tot het indienen van moties of amendementen en het houden van interpellaties, een rekenkamerfunctie, de noodzaak tot een gesprek eens per jaar over de beleidsevaluatie door B&W. Raadscommissies worden niet meer voorgezeten door een wethouder maar door een raadslid. Een wethouder komt slechts in de raad als die is uitgenodigd. Omdat de raad de eigen werkwijze moet bekijken, evenals de Tweede Kamer dat doet, en ook de wijze waarop en waarbij ze kaders wil stellen, speelt het presidium een grote rol in de positiebepaling van de raad.

Het presidium kent als voorzitter de burgemeester. Lid zijn de voorzitters van de fracties of de commissievoorzitter. Ik ben voorstander van een lidmaatschap van de fractieleiders. De voorzitter moet immers kunnen weten wat de fractieleiders willen op het vlak van

vergadermomenten, de termijnagenda enz. Burgemeester en fractieleiders moeten gezamenlijk aangeven welke debatten ze wanneer in het jaar willen.

Gezien deze positie kan het niet anders of de voorzitter is een belangrijke kartrekker in het proces van dualisering. De burgemeester moet er rekening mee houden dat niet iedereen mee wenst te trekken. Bepaalde fractieleiders zullen veel bij het oude willen laten. De griffier ondersteunt maar is veelal inhoudelijk terughoudend. Hoe groter de gemeente, hoe groter de griffie en hoe meer durf een griffier aan de dag zal leggen en ook moet leggen. De opstelling van fractieleiders kan de burgemeester verlammen. Dat is in een middelgrote stad ook gebelegen.

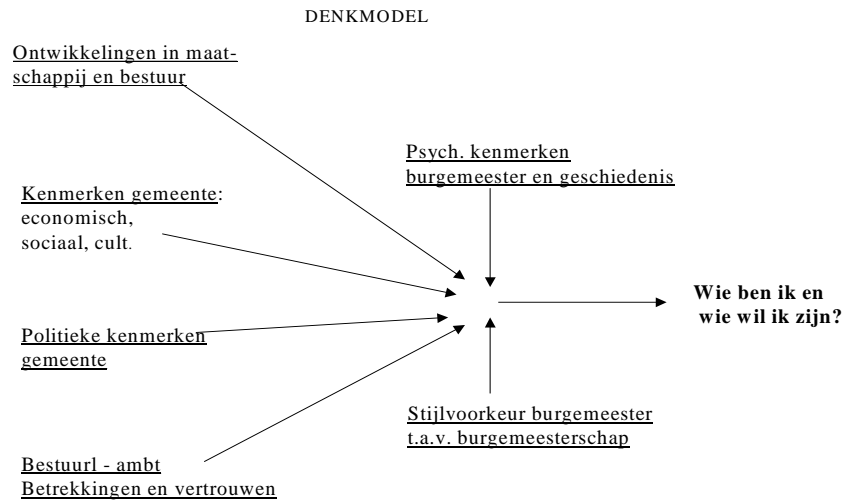
Een mogelijke keuze is dat de burgemeester *niet* de rol van voorzitter van de raad op zich neemt maar deze rol laat vervullen door een raadslid. Burgemeester Deetman heeft hiervoor in overeenstemming met de raad gekozen. Ik ben het daarmee wel eens. De burgemeester raadsvoorzitter maken is bijna hetzelfde als de premier van dit land voorzitter van de Tweede Kamer maken. Dat brengt een premier in een onmogelijke positie tenzij die geen inhoudelijke opvattingen erop nahoudt en geen portefeuille heeft. Een burgemeester heeft in elk geval een eigen portefeuille, namelijk over openbare orde. Als die aan de orde is moet het voorzitterschap toch overgedragen worden.

6 Waarmee moet een burgemeester rekening houden: een denkmodel

Hoe een burgemeester in een lokale democratie functioneert, hangt voor een stuk af van tal van factoren en omstandigheden in de omgeving van de burgemeester die inwerken op zijn speelruimte, opgaven en dilemma's. We noemen vijf clusters van factoren:

- A Bestuur en samenleving: Externe bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en hoe hij daarmee omgaat;
- B Kenmerken van de gemeenten op sociaal, economisch en ander gebied en hoe hij daarmee omgaat
- C De politieke situatie in een gemeente
- D De bestuurlijk-ambtelijke scharnierfuncties, betrekkingen en patronen
- E De kenmerken van de burgemeester zelf

De betekenis hiervan wordt geïllustreerd.



Ad A Bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen

Burgemeesters krijgen te maken met algemene veranderingen in samenleving en bestuur. Welke?

1. De verplaatsing van de politiek.
2. De dualisering van bestuur.
3. De juridisering van bestuur.
4. De digitalisering van bestuur.
5. De mondialisering
6. De individualisering van de samenleving.
7. De horizontalisering van bestuur.
8. De multiculturalisering van de samenleving.
9. De toenemende rol van veiligheid.

Toelichting.

1. Onder de *verplaatsing van de politiek* wordt verstaan dat het Nederlandse politiek systeem in beweging is als gevolg van 'optilling' van het bestuurlijk dak door de vorming van de EU, door taakoverheveling tussen overheden (de- of recentralisatie), door overdracht van taken binnen een gemeente (contractmanagement), door privatisering.
2. De *dualisering van bestuur* impliceert dat de raad vijf taken krijgt: budgettering, verordenen, kader stelling, agendering, controle. Instrumenten hiervoor zijn: het enquêterecht, een jaarlijks overleg over de beleidsevaluatie, instelling van ene rekenkamer. Een burgemeester is een spil in het proces naar dualisering. Hij moet zich iets hieraan gelegen laten liggen en kan zelfs vanuit de rol als voorzitter van het raadspresidium regisseur zijn van een meer dualistisch toneelstuk.
3. De *juridisering van bestuur*. Gemeenten kregen vanaf 1950 te maken met steeds meer wetgeving. Dat impliceert de noodzaak van meer juridische capaciteit in de gemeente. Gemeenten moeten geen juridische fouten maken. Worden die wel

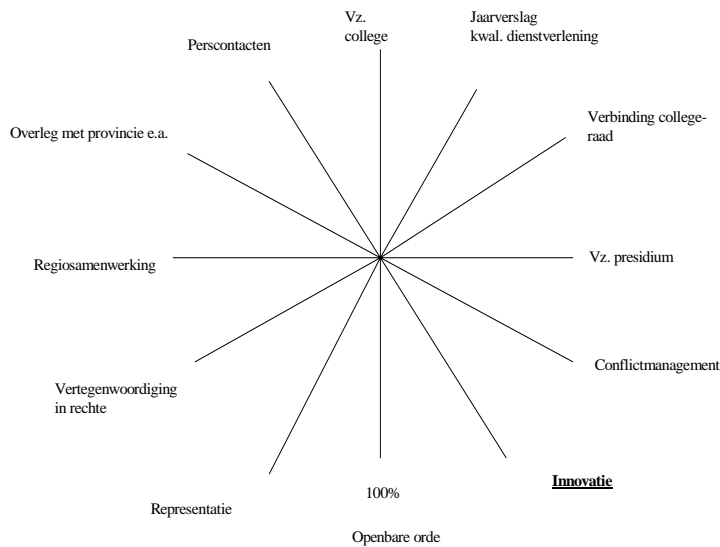
gemaakt dan leidt dat tot negatieve beeldvorming in de pers en wordt de burgemeester hierop aangekeken.

4. *De digitalisering van bestuur.* Hierbij gaat het erom te komen tot betere dienstverlening aan burgers door vorming van een interactieve website, gebruik van meer ICT en front- & backoffice-denken te introduceren. Informatisering betekent niet alleen het toepassen van informatie- en communicatietechnologie maar biedt ook de mogelijkheid tot toename van informatie. Informatisering is een belangrijke kracht die andere ontwikkelingen versterkt, zoals horizontalisering en individualisering. Een burgemeester heeft met digitalisering te maken want hij moet jaarlijks rapporteren over de kwaliteit van de dienstverlening.
5. *De mondialisering.* Vragen zijn aan deterritorialisering onderhevig. Beleidsproblemen overstijgen de territoriale grenzen van een land of gemeente: milieuproblemen, criminaliteit. Met diverse van de vraagstukken op dit vlak heeft een burgemeester niet te maken maar met bepaalde wel.
6. *De individualisering van de samenleving.* Burgers zijn los van zuilen geraakt, steeds beter opgeleid en ze volgen eigen voorkeuren. Ze zijn steeds minder grijpbaar geworden voor de overheid, ze praten terug en kunnen het gemeentelijk apparaat nagenoeg lam leggen als ze willen. De gevarieerde bevolking biedt niet zo maar een draagvlak voor beleid. Bestuurders moeten bij bepaalde 'ongetemde' problemen, zoals verkeersveiligheid, tot interactieve beleidsvorming overgaan. De kennis en vaardigheid op dit gebied is in veel gemeenten beperkt.
7. Een overheid staat niet meer vanzelfsprekend boven andere 'partijen' in de samenleving. De *horizontalisering* van gezagsverhoudingen doet zich niet alleen voor tussen burgers, maar ook tussen overheid en bedrijven en tussen burgers en overheid. De overheid moet burgers serieus nemen en dat kan door meer verantwoordelijkheid bij burgers neer te leggen. De overheid kan ook meer gebruik maken van de kennis die buiten de overheid ligt, zodat verrijking van beleid ontstaat. Beleid alleen binnen de overheidsbureaucratie bedenken is dus een 'domme' aanpak.
8. *De multiculturalisering* van de samenleving. Dit betekent dat burgers uit vele landen wonen of gaan wonen in Nederland, burgers die verschillende gewoonten erop nahouden, verschillen in geloof en andere feestdagen kennen. Dit heeft gevolgen voor inburgering, onderwijsbeleid (zwarte scholen?), het bouwen van gemengde buurten en het inspelen met sportvoorzieningen op integratie.
9. De toenemende rol van *veiligheid*. Veiligheid is als onderwerp gestegen op de maatschappelijke en politiek agenda.

Een burgemeester die bij de tijd wil blijven moet studie maken van deze ontwikkelingen en bekijken wat de gevolgen ervan zijn voor de eigen gemeente en de eigen positie. Niet alle burgemeesters doen dit. We kennen een burgemeester die volkomen voorop liep op het vlak van toepassing van ICT. Veel burgemeesters lopen niet voorop als het gaat om ICT of interactief bestuur of accentueren deze zaken slechts met de mond.

Stel dit is voor u van belang: wilt u hier consequenties aan verbinden voor de eigen tijdsbesteding? Zie het navolgende schema. U neemt *innovatie als taakcomplex* op met als doel de consequenties van juridisering enz. voor uw gemeente nader te doordenken..

Dimensiewijziging tijdsbesteding burgemeesters



Ad B Kenmerken van de gemeente

Een burgemeester kan niet functioneren buiten het kader van wat kenmerkend is voor een gemeente. Les een luidt: *ken uw gemeente*. Te denken is aan:

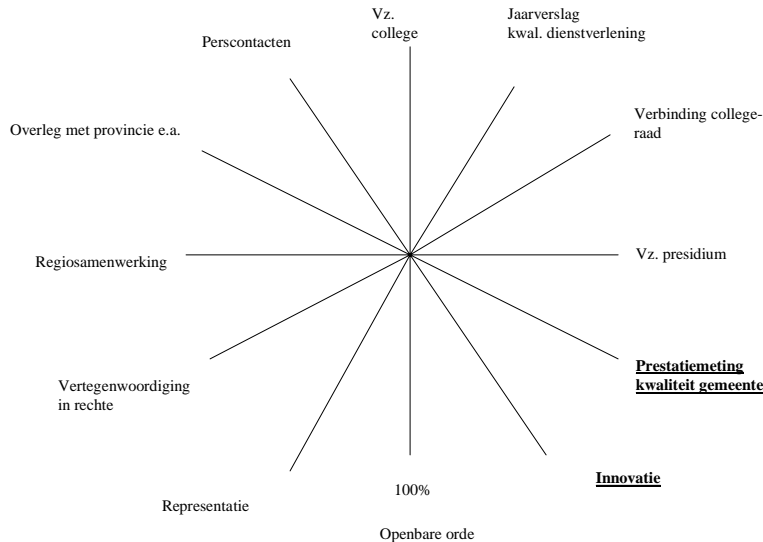
- 1 Gemeentegrootte en de impact daarvan.
- 2 Sociale, economische en culturele kenmerken van de gemeente

1 Een factor is allereerst in welke gemeente qua *grootte* men opereert. Een kleine gemeente heeft een klein ambtelijk apparaat met weinig specialisten en kenmerkt zich door een grote kwetsbaarheid. Van innovatiepogingen zal amper of niet sprake zijn. In een kleine gemeente heeft de burgemeester zeker een eigen, stevige portefeuille en vaak is dat financiën en/of P&O. De burgemeester is hier, zeker vroeger, een soort eerste gemeentesecretaris die zelf veel doet. Minder *een denker en meer een doener*. Gemeentegrootte impliceert het een en ander aan aantal ambtenaren en aantallen problemen resp. uitdagingen en de variëteit daarvan.

2 Een tweede factor: de *kenmerken van de gemeente* in sociaal, economisch, cultureel en infrastructureel opzicht. Uit de kenmerken komen al de opgaven en uitdagingen. Is het een welvarende gemeente zonder noemenswaardige opgaven dan kan de burgemeester op de winkel passen, is het echter een gemeente met veel drugsproblematiek en overlast dan vraagt de orde-portefeuille heel veel aandacht. Is een gemeente een stad die een ondernemerachtig type nodig heeft, dan moet een burgemeester die kandidaat is zich afvragen of hij dat is. Een vergissing is mogelijk zoals Spahr van der Hoek in Middelburg merkte. Hij was een ondernemer-burgemeester, maar de raad wilde een iets ander type. Hij had het achteraf gezien niet moeten doen, zei hij, want hij is er 'afgebrand'.

Stel dit is voor u van belang: wilt u hier consequenties aan verbinden voor de eigen tijdsbesteding? Zie het navolgende schema.

Dimensiewijziging tijdsbesteding burgemeesters



Ad C Politieke situatie in een gemeente

De kenmerken van een gemeente werken in op wat een burgemeester moet en kan doen, wat hij of zij voor de kiezen krijgt. Ook de politieke context doet dat. Bij de politieke situatie denken we onmiddellijk aan de uitslag van de verkiezingen en de samenstelling van de raad, en aan de gevolgen hiervan.

Politiek is mensenwerk. Als er sprake is van een raad van 23 zetels in handen van vier grotere partijen en de onderlinge verhoudingen tussen de politici zijn goed dan kan de formatie van een stabiel meerderheidscollege waarschijnlijk goed mogelijk zijn. Dan vergt de raad of het college van de burgemeester niet direct veel bijzondere aandacht. Anders is het waar de raad veel partijen kent. Dan kunnen *twee effecten* optreden.

1. De fragmentatie in de democratie leidt tot een college van 'niemand'.
2. De fragmentatie leidt tot een apenrotssyndroom.

1 Er bestaan sterk *gefragmenteerde democratieën*. Dat zijn gemeenten met een versnipperde gemeenteraad. De raad bestaat uit veel partijen, geen grote partij of partijen, en veel kleintjes. Dat heeft gevolgen. Een college kan alleen bestaan als het de steun van *veel partijen* heeft en zo een college is *niet erg stabiel*. Immers, de meerderheid is meestal klein. Er hoeft vaak maar een partij uit elkaar te spatten en de meerderheid is weg. Voorbeelden van dergelijke gemeenten zijn Den Bosch en de gemeente Sittard, Geleen en Born (SGB). In SGB ontstond in 2003 een college van zes partijen en acht wethouders, waarvan vijf deeltijders. Zo een college leidt tot *versnippering* van portefeuilles, en tot *moeizame beleidsintegratie*. Een burgemeester

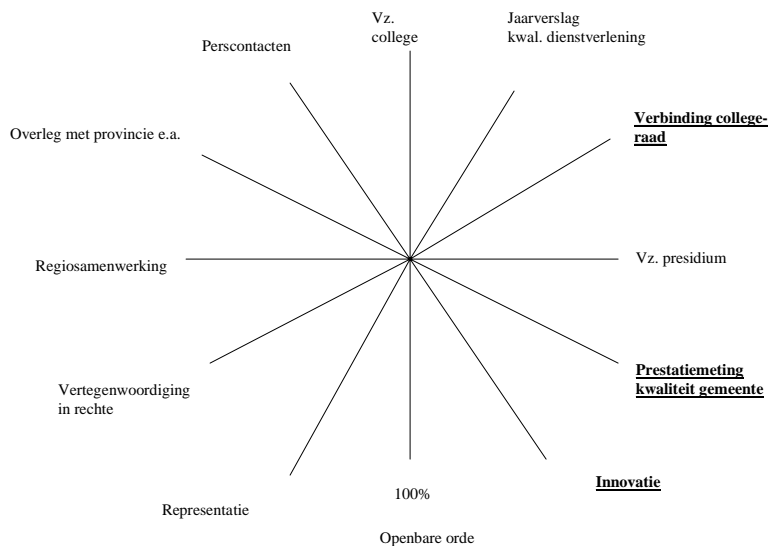
moet zich hier extra inspannen om de boel bij elkaar te houden. Een dergelijk college is immers 'van niemand'.

2 *Apenrotssyndroom*. Als een raad uit veel kleintjes bestaat, is vrijwel altijd sprake van afsplitsingen en 'oud zeer'. Als de politici bovendien geen uitgesproken wijze politici zijn die zich focussen op inhoud ontstaat nogal eens ruzie in de raad en volgen verketteringen. Een voorbeeld hiervan is Brunssum en Landgraaf. Het kan bijna niet anders of als burgemeester loop je hier ook verwijten of 'wonden' op.

Een burgemeester die in een *gefragmenteerde democratie* werkt, zoals burgemeester Janssen van Landgraaf of Dijkstra van SGB moet er sterk rekening mee houden dat hij veel tijd kwijt is aan het goed laten marcheren van het college en van ordelijk verloop van raadsvergaderingen. Hij moet boven de partijen staan en een sterk bindend vermogen hebben. Een rustige, milde, soms strenge burgemeester is nodig. Vooral echter is hier een *goede communicator* gevraagd. De burgemeester moet proberen te *onderdrukken* dat hij *dédain* heeft voor kiftende partijen en moet bijvoorbeeld accepteren dat een fractie vragen stelt over 'klein menselijk leed'. Dat lukt niet altijd. Zonder *diplomatieke gaven* en *incasseringsvermogen* komt een burgemeester trouwens niet ver.

Stel dit is voor u van belang: wilt u hier consequenties aan verbinden voor de eigen tijdsbesteding? Zie het navolgende schema.

Dimensiewijziging tijdsbesteding burgemeesters



Ad D De bestuurlijk-ambtelijke scharnierfuncties, betrekkingen en patronen

Een burgemeester kan dan wel zijn gemeente kennen, en volledig op de hoogte zijn met de verhoudingen in raad en college, dat is niet genoeg om te overleven. De burgemeester heeft zeker ook intern betrekkingen te onderhouden. We komen daarmee een nieuw cluster van factoren tegen die inwerken op zijn functioneren. Daartoe reken ik:

1. De scharnierfunctie van de burgemeester en de personen waarmee moet worden samengewerkt.
2. De patroonmatigheid in het handelen.
3. Bijzondere omstandigheden.
4. De pers.

1 *Samenwerking en comptabilité d'humeur*. Besturen is mensenwerk. Een burgemeester is een scharnier maar er zijn nog andere functies in de nabijheid die ook zo'n functie hebben. Dat betekent dat de verbindingen met de gemeentesecretaris en griffier duidelijk moeten zijn. Hier is veel respect nodig, voor elkaar in de bres springen en het gewoon goed met elkaar kunnen vinden.

2 Er is veel *helderheid* en *patroonmatigheid* in handelen nodig in het bestuur van een gemeente en de bestuurlijk – ambtelijke betrekkingen. Dat betekent dat duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor wat, wie voorbereidt en wie beslist, hoe de stukkenstroom loopt en in welke overleggroep iets eerst aan de orde moet zijn geweest alvorens iets in het college komt of de raad. Aan die duidelijkheid en patroonmatigheid moet de hand worden gehouden zodat een organisatie in zijn procedures en werkwijzen *voorspelbaar* is. Dat wil niet zeggen dat er bij tijd en wijle geen bezinning hierop nodig is maar helderheid en patroonmatigheid zorgen voor *orde en rust*. Ze leiden ertoe dat paniekerigheid wordt uitgebannen en politieke en ambtelijk leidinggevenden ook kunnen nadenken en reservetijd over hebben. Wie als burgemeester structureel een baan van zestig uur per week heeft, is verkeerd bezig. Engagement is goed maar doorschieten fout. Ik ken een burgemeester van een stadje van 18.000 inwoners met in de zomer nog 20.000 vacatiegasten erbij die 's morgens vaak van 8.30 uur tot 9.30 uur gaat fietsen op een wielrenfiets. Dat is zijn recupereertijd. Zo houdt hij een frisse kop en denkt hij aan zijn conditie. Zeer verstandig. Niemand maakt er een probleem van.

3 *Bijzondere omstandigheden, hoe ga je daar mee om?* Reflexieve kwaliteiten hebben burgemeesters vooral nodig in tijden van politieke of andere crisis. Dan kan het nodig zijn om een counseler in te schakelen over hoe om te gaan met *spanning in de verhoudingen*. Ik ken een burgemeester die op een bepaald moment belde en zei 'ik wil je even spreken' omdat ik niet goed weet wat te doen en geen gesprekspartner heb aan mijn partner (die kan er niet tegen) of een wethouder of collega-burgemeester. De burgemeester wilde een advocaat inschakelen omdat ze openlijk beschuldigd werd van iets politieks, wilde ook de pers inschakelen ('dit pik ik niet') en was bevreesd was voor het uitblijven van een herverkiezing. Ik heb deze burgemeester gerust kunnen stellen en met haar wat distantie betracht tot enige persberichten. Mijn advies was achteraf gezien goed en de burgemeester heeft het ook opgevolgd. Het gaat er vooral om te laten zien dat deze burgemeester met een ander afstand nam. Dat was slim. Dat moet ze vaker doen.

4 Een volgende factor is *de pers*. De pers volgt het gemeentebestuur en gaat erover schrijven. Dat zorgt voor *beeldvorming*. Daar moet je tegen kunnen, vooral als je de indruk hebt dat het beeld verkeerd wordt ingekleurd. Tegelijk is aan de orde, los van de autonome rol van de kritische pers, welke *opstelling* kies je naar media en *beheers je de omgang ermee*. Wie maakt persberichten, komen die wel of niet eerst in een college en wie autoriseert die? Worden

persconferenties gehouden of niet en wie beslist over het wel of niet houden ervan? Ook hier is patroonmatigheid nodig.

Ad E De kenmerken van de burgemeester zelf

Uiteindelijk is een burgemeester op zichzelf terug geworpen. Welk *karakter* brengt hij met zich? Denkt hij/zij hierover na? Je kunt jezelf in de weg zitten! Bij dit cluster factoren is te denken aan:

1. Psychologische kwaliteiten
2. Eigen geschiedenis
3. Communicatieve gaven
4. Reflexieve kwaliteit.

1 Een eerste kwaliteit is de *psychologische kwaliteit* van de burgemeester. Wat voor karakter heeft hij of zij? Ik ken betrekkelijk timide burgemeesters die het goed doen in een wat kleinere gemeente, en daar op het goede moment op de goede plek zijn. Een burgemeester die wethouder was in een grote stad maar is neergestreken in een kleinere gemeente van 20.000 inw. komt er achter dat hij in de kleine gemeente minder werk kan neerleggen bij anderen en dat het tempo lager is. De ambtelijke expertise is er minder, ambtenaren hebben een wat breder pakket aan taken en de burgemeester moet dus meer zelf doen. Daar schrok Binderhagel, komend uit Tilburg, in Nuth even van, hoewel hij over goede communicatieve gaven beschikt.

2 Een tweede factor is de *persoonlijke geschiedenis*. Iedereen heeft ergens 'roots' liggen. Iedereen kent *eigen vormende jaren*. In de loop der jaren doet iemand ervaring op, zowel op het vlak van arbeid als daarbuiten. Bepaalde grensverleggingen pakken goed uit en andere minder. Die hebben een vormend effect. Uit biografieën en uit onderzoek naar generaties blijkt steeds weer dat ook *markante gebeurtenissen* invloed hebben op het verloop van iemands verdere leven. Het kan gaan om leven en dood maar ook om andere. Dit punt werk ik hier niet verder uit maar ik heb de stellige opvatting dat dit factorencomplex veel uitmaakt. Wie ervaring opdeed als wethouder financiën of hoofd van een afdeling financiën zal later makkelijker de portefeuille financiën erbij nemen en geobsedeerd blijven door budget. Wie als journalist werkte, zal makkelijker contacten durven onderhouden met de pers. Wie promoveerde op de Wet Openbaarheid van bestuur zal vermoedelijk een sterker dan gemiddelde neiging tot openheid vertonen.

3 Een derde factor betreft de *communicatieve gaven*. Een burgemeester kan wel voor opgaven staan met de ambtenaren en raad maar moet wel overleggen over wat moet gebeuren en hoe. Een burgemeester moet in de communicatie open, vriendelijk, helder en beslist zijn, zodat *patroonmatigheid* kan ontstaan. Loeki van Maaren kwam op dit vlak in Leeuwarden niet goed uit de verf volgens bepaalde berichten.

4 Een vierde factor noem ik *reflexieve kwaliteit van de burgemeester*. Die acht ik zelf van *enorm* gewicht omdat hierin de persoonlijke geschiedenis en de psychologische kenmerken als het ware samenkomen. Een burgemeester moet naar de verschillende andere acteurs kijken en de situatie in politiek, bestuurlijk en ambtelijk opzicht diagnosticeren. Wie is een sterke wethouder en wie een zwakke? Is het college politiek stabiel of niet? Waar liggen wellicht bananenschillen en zijn die te verwijderen? Wat kun je als burgemeester doen aan de

homogeniteit, wat niet? Hoe ligt de situatie ambtelijk? Is de secretaris sterk en wordt zijn zwakte gecompenseerd? Is de ambtelijke top tevreden en functioneert die goed? Als er zwakten zijn, wie doet daaraan iets? Is de arbeidssatisfactie groot? Werkt de gemeente voldoende en goed voor de burgers. Wat is sterk en zwak en wat zijn verbeterpunten? Zien raad, ambtenaren en college die en waarom in welk opzicht niet?

7 Perceptie van sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen

Nemen we al deze factoren samen die inwerken op het burgemeesterschap dan zien we dat het burgemeesterschap *begrensd en ingekaderd* is. De burgemeester heeft te maken met externe ontwikkelingen – zoals horizontalisering en digitalisering - , met sociale, culturele en fysieke kenmerken van de gemeente, met de politieke kenmerken, met de kwaliteiten van wethouders, topambtenaren en omstandigheden. Daaruit zijn taken, opgaven en accenten af te leiden.

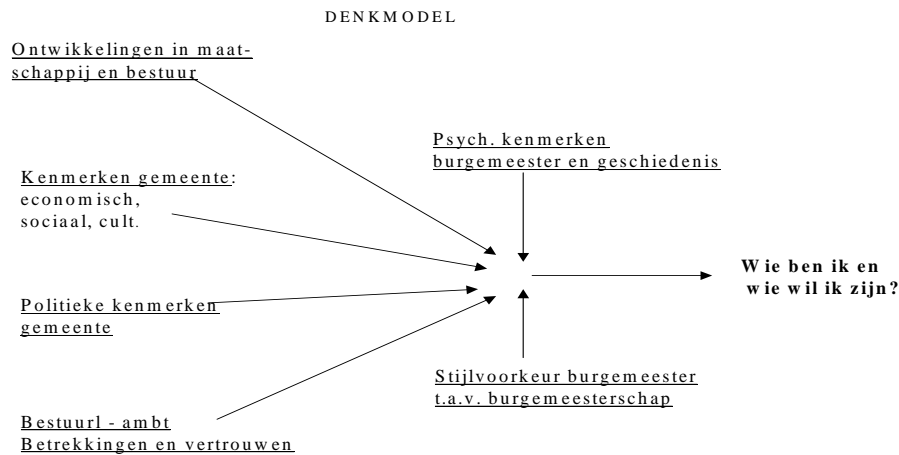
Elke burgemeester krijgt bij het aantreden in een gemeente een erfenis en moet dan bekijken wat hij ziet als sterkten en zwakten, en als kansen en bedreigingen. Een burgemeester zal een mentale SWOT (strength, weaknesses, opportunities, threats) moeten maken. Alleen kan hij weinig uitrichten. Hij moet *taxeren waar hij accent op moet leggen, en dat in relatie tot waar hij sterk in is*. Een burgemeester moet zichzelf dus goed kennen. Hij moet zijn *beperkingen* heel goed inschatten. Ik ken enkele burgemeesters die daartoe *niet* goed in staat zijn.

8 De toegevoegde waarde van het burgemeesterschap

Elke burgemeester wil ertoe doen en is dus op zoek naar *toegevoegde waarde*. Ver voor de muziek uitlopen heeft echter geen zin. Je wordt dan teruggefloten. Daarvan zijn wel voorbeelden te vinden.

De burgemeestersfunctie is de afgelopen jaren *zwaarder* geworden vanwege al de ontwikkelingen, zeker voor hen die de balans niet gevonden hebben. Dat kan komen door externe omstandigheden of door eigen kenmerken. Ik neem waar dat balans in de functie en in het leven iets is dat bij burgemeesters evenals pastoors en dominees en artsen *altijd al* de aandacht vroeg. Over een burgemeester die teveel drinkt, wordt geroddeld. Ook een burgemeester die voortdurend in restaurants betaalt met een pasje van de gemeente, krijgt te maken met roddel, een conditieprobleem en vragen. Een burgemeester die niet voorspelbaar is of niet betrouwbaar ligt slecht bij ambtenaren. Een burgemeester die zich verschuilt bij de dualisering en bijvoorbeeld ook bij het maken van het jaarverslag over dienstverlening, kan wijs handelen omdat de fracties niets van dualisering willen weten, maar geeft geen toegevoegde waarde.

Ik denk dat een burgemeester keuzen moet maken: *wie ben ik en wie kan ik zijn en wie wil ik zijn?* Dat vraagt dus om veel zelfkennis en veel reflexiviteit. Praten kon een burgemeester vroeger met de echtgenote. Tegenwoordig houdt een CdK gesprekken met burgemeesters. Maar dat is tegenwoordig lang niet genoeg. Sommige burgemeesters gaan een gezamenlijk traject aan van bezinning. Nemen van een persoonlijk counselor is absoluut geen overbodigheid.



9 Stijlen van burgemeesters

Om de burgemeesters te typeren is een semantische differentiaal als hulpmiddel gebruikt. De dimensies uit het eerdere schema zouden zijn te gebruiken. Hier zijn enige andere genomen, die te maken hebben met de taken.

Profiel	_____	Goede dimensies?
Collegevoorz. kerntaak	_____	Voorz. een van de taken
Openb orde kerntaak	_____	
Meer portefeuilles	_____	Geen andere portefeuille
Omgevingsgericht	_____	Intern gericht
Oog voor processturing	_____	Geen oog voor management
Team player	_____	Individualist
Trekker dualisering	_____	Geen oog voor dualisering
Verbinder college-raad	_____	Geen verbinding college-raad
Unicentrisch denker	_____	Polycentrisch denker
Vernieuwer	_____	Op winkel passen
Lobbyist	_____	Lobby voor wethouders

Wat voor stijlen zijn er? We noemen er enkele uit een grotere reeks. Deze burgemeesters hebben een verschillende tijdsbesteding. Ze leggen accent op onderscheiden taken.

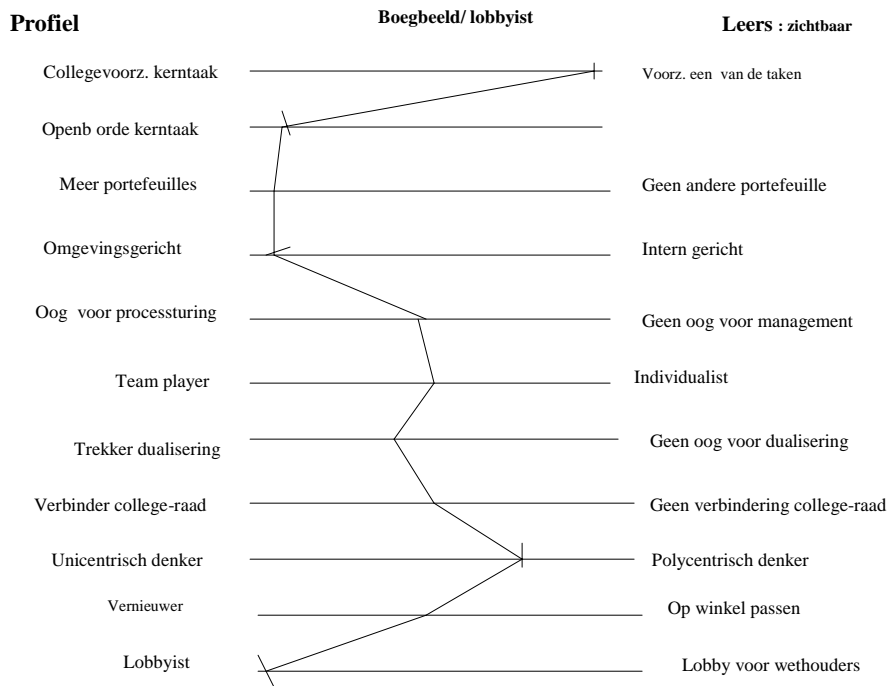
- De burgervader: extern gericht maar geen publiciteitsman
- De interventionist en presidentiële burgemeester.
- De politieke burgemeester.
- De voorman van het ondernemend college.
- De verbinder: externe vredesstichter.
- De straatvechter-burgemeester
- De onzekere burgemeester
- De 'strategische manager' - burgemeester
- De burgemeester-regisseur: burgemeester in netwerkverband.

De burgervader.

Allereerst is er de *burgemeester-burgervader*. Dat is een burgemeester die het geheel van taken doet en er nergens uitspringt. Voor alles krijgt hij een zeven. Hij brandt zich geen vingers aan welk dossier dan ook. Vooral als rechtschapen en beminnelijk mens is hij gewaardeerd. Een beminnelijk versie hiervan is burgemeester Houben geweest. Hij kon goed luisteren, vroeg advies en liet de eigen mening niet blijken want die kwam pas in het collegeberaad op tafel. Hij pakte bepaalde dossiers op het vlak van orde op, fietste door de stad, en was af en toe – bij bijzondere gebeurtenissen- cabaretier. Hij dwong alom respect af en paste bij de stad Maastricht en in het tijdsbeeld. Hij schreef een carnavalspeech voor premier Lubbers toen die een carnavalsorde in Aken ontving. De valkuil voor deze burgemeester was dat hij met de pers niet veel ophad en geen vuist maakte met moderne middelen bij de lobby in Den Haag.

De presidentiële burgemeester.

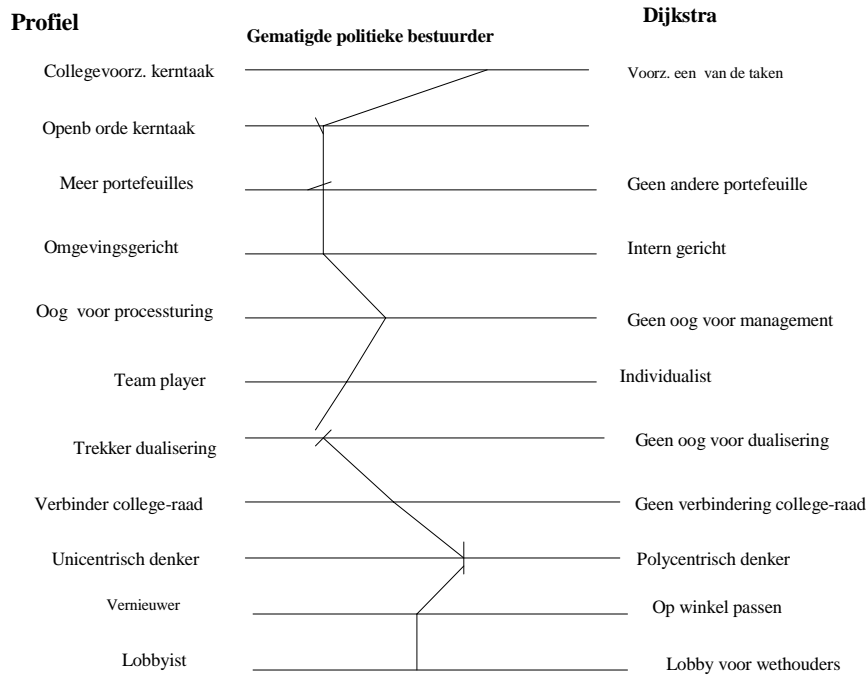
Burgemeester Houben van Maastricht werd opgevolgd door Leers. Een groter contrast was niet denkbaar. Was Houben een beminnelijke burgemeester, Leers is een vechter. Leers treedt voortdurend naar buiten, sprak de voetbalclub MVV aan op het zich houden aan regels en afspraken, Leers sprak de stakers bij Sphinx aan en bemiddelde effectief. Leers liet een bandopname maken van alle beloften van Balkenende en andere politici over de A2-tunnel en stuurde die op. Hij probeert een effectieve lobbyist te zijn die zijn nog verse Haagse contacten benut. Leers is charmant maar heeft overal een mening over. Hij is het gezicht van het college en lijkt zich met alles te bemoeien. Wethouders zijn minder zichtbaar maar ze schikken zich. Leers weet dat en is dus in harmonie met het college. Leers toont moed en is een leider. Hij probeert ook inhoud te geven aan moreel leiderschap door afstand te nemen van zaken die niet acceptabel zijn. Er is met gedogen te ver doorgeschoten. Leers is een voorbeeld van een *presidentieel type*.



De politieke burgemeester

Wim Dijkstra is de burgemeester van Sittard-Geleen-Born, die daarvoor burgemeester in Oss was, die zichzelf betiteld als een *politieke burgemeester*. Waarom politieke? Hij heeft graag een portefeuille zodat hij samen met de rest van het college de stad vooruit kan brengen. Aan 'openbare orde' heeft hij niet genoeg. In Oss had hij Personeel & Organisatie in portefeuille wat hem de mogelijkheid gaf zich met het hele apparaat in te laten. Als een burgemeester dan ook nog Communicatie erbij heeft, heeft hij de mogelijkheid zich met 'alle' beleid in te laten. Dijkstra heeft in Sittard naast 'Openbare orde' ook 'Handhaving' in portefeuille en dat is breed. Vanwege de gemeentewet moet hij ook aandacht schenken aan beleidsintegratie. Dijkstra is veelvuldig in de publiciteit, onder meer met de problematiek van de veiligheid bij DSM.

Welke gevolgen heeft dit type burgemeester? Vanuit de gemeenteraad wordt dit type burgemeester vaak aangesproken met de volgende vraag. In *welke hoedanigheid* spreekt de burgemeester nu, na invoering van de dualisering: als voorzitter van B&W en namens het college, of als portefeuillehouder openbare orde – wat een taak is voor alle burgemeesters - of als portefeuillehouder Handhaving of als voorzitter van de raad? Het tweede gevaar is dat dit type burgemeester te 'uitgesproken' wordt, te geprofileerd. Aldus Dijkstra zelf! Met zakelijkheid en veel humor red je het wel, meent deze theoloog.

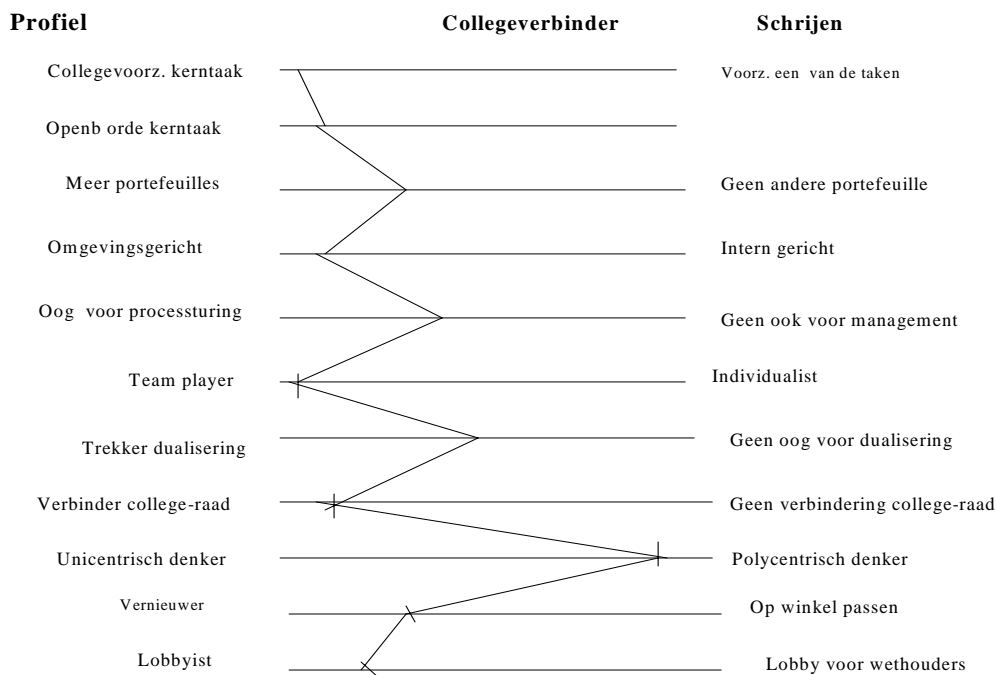


De voorman van het ondernemende college.

Een burgemeester kan een bredere portefeuille hebben. Orde en veiligheid is aan de orde maar ook de ontwikkeling van de stad. Deze burgemeester wil met het gehele college van 'jonge gasten' de stad op de kaart zetten en schuwt op bepaalde momenten niet om beminnelijk te zijn in het overleg met ministers maar als het moet dan moet ook maar scherp geargumenteed worden en 'geforceerd'. Dit is ook een type politiek bestuurder als Dijkstra maar *gedoseerder*. Dit type laat de wethouders naar voren komen. Voor dit type staat de rondborstige Jan Schrijen uit Venlo model. 'Gewoon is al gek genoeg' is iets dat hij weet, zoals uit zijn maandelijks column in de krant blijkt. Heeft een leuk college, communiceert, zong zelfs een lied mee in carnavalstijd in een openbaar carnavalsfestijn, maar is zich bewust ervan dat 'enige afstand houden' past bij de waardigheid van het ambt.

Deze burgemeester wordt door het volk onmiddellijk gekozen als de gekozen burgemeester wordt ingevoerd en dat weet de burgemeester ook. Kortom, deze burgemeester is degelijk en charmant, houdt van tempo en de teugels vieren, van soberheid en gedoseerde exuberantie. Een man uit een stuk.

Schrijen heeft oog voor interactief bestuur en ziet de gemeente niet als het unicentrisch middelpunt van de aarde!.



De verbinder-burgemeester.

Deze burgemeester is *extern zichtbaarder* dan de eerder genoemde burgervader. De omgang met de pers wordt door de burgervader ontlopen maar dat doet de verbinder *niet*. Voor dit type staat burgemeester Cohen van Amsterdam model. Job Cohen wil de stad bij elkaar houden, doet orde en veiligheid vanzelfsprekend en verbindt *'bij elkaar houden'* met zijn eigen taak. De burgemeester is toegewijd, wijs, staat boven de politiek, heeft lef en is een *excellent communicator*. Hij verdient veel respect en krijgt dat ook door op bijzondere momenten iets extra's te brengen in een speech. Eigen opvattingen heeft hij wel maar niet al teveel want daar zou je last van hebben. Deze burgemeester is niet uitgesproken maar extern goed zichtbaar. Praten met minderheidsgroepen is het devies. Ook deze burgemeester moet patroon in het handelen brengen maar is laconiek en zeker niet arrogant.

De burgervader en de verbinder kunnen optreden in grote steden en misschien ook in middelgrote.

De straatvechter - burgemeester.

Ik heb een PvdA-burgemeester gekend die van wethouder opklom naar burgemeester in Drenthe en daarna functioneerde in een gemeente van 20.000 inwoners en de portefeuille financiën deed. Deze burgemeester deed zijn werk bekwaam, zorgde voor een stukkenstroom en verdedigde de zaak in een raadscommissie, soms met humor. Deze raadscommissie was betrekkelijk a-politiek bezig, omdat de leden vooral wilden begrijpen hoe de vork aan de steel zat. De raad was niet sterk gepolitiseerd. Waren er problemen dat was er een vertrouwelijk Torentjesoverleg voor de raadsvergadering. Meestal was de uitkomst uit de raadsvergadering voor insiders tevoren al bekend. De raadsleden die spechten hadden hun tekst meestal tevoren uitgeschreven. Deze burgemeester maakte van

zijn hart geen moordkuil, was recht door zee, kon mensen genadeloos op hun nummer zetten en was bij tijd en wijle zelfs humeurig – wat hij ook als verontschuldiging aanvoerde – maar op momenten dat er een compromis gemaakt moest worden week hij terug en formuleerde hij een meerderheidsuitkomst bekwaam. De gemeentewas wel gediend met deze burgemeester, die intussen al weer vertrokken is naar een grotere gemeente in een andere provincie. Deze burgemeester stond midden tussen de mensen, had voldoende lef maar hield weinig afstand tot burgers. Hij tenniste volop mee en dronk menig pintje. Aan hem kon je zien dat het burgemeesterschap van stijl verandert. Van *HRM* moest deze burgemeester weinig hebben. Een ambtenaar op cursus was een niet werkende ambtenaar. Hebben deze bijgeschoolden eenmaal weer een diploma dan vertrekken ze, zei hij. Dan heeft de gemeente er niks meer aan. Deze straatvechter-burgemeester was een gewone man, zonder poeha, die bepaalde moderne ontwikkelingen kon verwerken maar niet voorop liep.

Hij had maatgevoel wat zijn ambtelijk apparaat kon en niet kon. Dat blijkt steeds een belangrijk punt. Je kunt je ambtenaren niet vragen wat ze niet kunnen. Dus: een burgemeester moet contingent handelen met wat zijn organisatie kan.

De onzekere burgemeester.

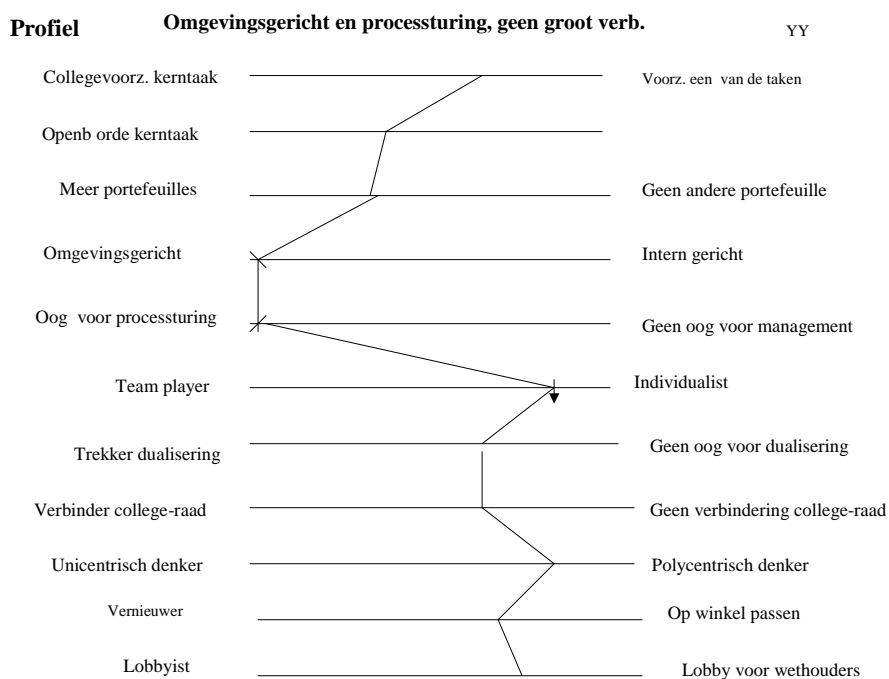
We komen bij een nieuw type. Burgemeester X van een gemeente van 20.000 is inhoudelijk capabel. De burgemeester was eerder werkzaam in een groot chemisch bedrijf, en later wethouder in een grote stad. Als wethouder kende hij amper of geen uitglijders maar overgegaan naar de kleinere gemeente heeft hij toch al een flink conflict met de raad gekregen. De burgemeester was op enkele cruciale momenten van feest in de gemeenschap *niet* aanwezig en maakte daar ook geen geheim van. Dan zou hij er nooit zijn, wat er ook gebeurde, zei hij. Dat was onbegrijpelijk en zette dan ook kwaad bloed. De burgemeester vergaloppeerde zich maar had het niet in de gaten en *herhaalde* dus zijn opvatting in een groot interview in de krant. Dit type is dus niet een bij tijd en wijle onhandig communicator maar ook iemand met te weinig reflexief vermogen. Hij keek onvoldoende naar de eigen domheden. Er zat niet veel verbetering in. Intern blijkt de burgemeester onzeker. Hij vraagt advies aan drie personen over hetzelfde, zonder dat die dat weten. De drie zijn: de gemeentesecretaris, het interim-hoofd juridische zaken en de voorlichter. Deze drie komen daarachter en spreken er intern 'schande' van. Ze verklaren deze vaker voorkomende handelwijze uit onzekerheid die ook zichtbaar is doordat de burgemeester voortdurend draaiboekjes moet hebben over wat te doen bij bepaalde gebeurtenissen of de ambtenaren vroeg opjaagt om een speech te krijgen ver voor het moment van uitspreken ervan. De burgemeester is dus onrustig en werkt soms negatief in op ambtenaren. Dat kan wellicht ook voortkomen uit of samenhangen met een niet sterke ambtelijke top, gebrekkige patroonmatigheid en vacatures. Deze burgemeester houdt met 'houtje touwtje', dus met kunst en vliegwerk, zijn hoofd boven water. Hij zou een beter lot wel verdienen want hij is goedlachs.

De strategische manager

Een Tweede Kamerlid neemt afscheid van de landelijke politiek en wordt benoemd als burgemeester in een kleine, maar monumentale gemeente. YY staat hiervoor model. We beschrijven de situatie van enkele jaren terug. Deze vrouwelijke burgemeester beschikt over strategisch inzicht en denkt na over de noodzaak van een visie op toerisme en andere thema's. Tegelijk laat zij ambtenaren kijken naar hoe een visie te verwezenlijken. Zij heeft

dus zowel oog voor *strategisch beleid als voor intern management*. Ze is zowel extern als intern gericht. De vraag is: heeft ze een visie politiek afgedekt? Dat is *de zwakke stee*. Het college blijkt niet altijd een team en praat zaken niet zo door dat er een gedragen visie ontstaat. Politiek wordt tot politiek gekissebis.

De raad kent een groot aantal partijen, zoals landelijke als lokale lijsten. Twee wethouders vormen met de burgemeester het college. De gemeente heeft vooral last van een gebrekkige patroonmatigheid in het verkeer in het college en tussen college en raad. De raad zegt soms ja tegen een besluit maar zegt tegelijk erop terug te willen komen. Dus ja en nee tegelijk. De ambtenaren weten daar geen raad mee. Wat moeten ze doen? B&W gaan niet terug naar het college voor meer duidelijkheid. De raad is eigenlijk zwak in kaderstelling en neemt vaak vage besluiten. Dat is niet het enige. Enkele externe adviseurs zijn in de gemeente al 'afgebrand' door de raad. Enkele topambtenaren houden het daarom voor gezien en vinden een andere baan. Dat de situatie enkele jaren terug gespannen was, blijkt op een bepaald moment. Op een bijeenkomst over een bepaald onderwerp zeggen diverse topambtenaren het vertrouwen in de raad op. De raadsleden schrikken er niet eens van. Hun tolerantie voor 'gerommel' is groot.



Het college? De wethouders kunnen elkaar 'wel schieten'. Ze kunnen niet met elkaar overweg en het liefste gaan ze individueel hun gang. Een van de twee wethouders is met veel voorkeurstemmen gekozen en dus geliefd maar tegelijk soms achterdochtig. Hij kan niet goed overweg met de burgemeester ook al is die van dezelfde politieke partij. De wethouder heeft soms overleg met burgers en belooft dan dingen die niet in het college zijn behandeld. Er is dus *ook* onvoldoende patroonmatigheid in het college. De secretaris kan heel goed overweg met deze wethouder maar is eigenlijk afgezet. De burgemeester weet zich niet goed raad hiermee. Heidagen hebben geen zin want de wethouder vervalst direct weer in fout gedrag. Het ontbreekt de wethouder totaal aan reflexiviteit. De burgemeester is een capabel

type dat probeert om de scharnierfunctie in te vullen maar het scharnier piept en kraakt omdat de omgeving (raad, secretaris) niet optimaal functioneert. Een deel van de burgemeesterlijke capaciteit kan niet benut worden.

De burgemeester-regisseur: burgemeester in netwerkverband.

Een toneelstuk kent een regisseur. Het gemeentelijke handelen samen met andere actrices op een bepaald veld, bijvoorbeeld van sociaal beleid of jeugdbeleid, is – metaforisch – te zien als een toneelstuk. In dat toneelstuk spelen velen een rol, maar om daartoe te komen is een regisseur nodig. In de toneelwereld erkent iedereen de regisseur, die tot taak krijgt het zo ertoe te voeren dat het toneelstuk goed gespeeld wordt en alle acteurs hun bijdrage leveren en tot hun recht komen. Niemand kan buiten een regisseur. Over regievoering door gemeenten is veel te doen. Een definitie luidt: regievoering heeft betrekking op het gedrag van de gemeente die met relevante actrices (lokale) maatschappelijke processen probeert te sturen in de door haar wenselijk geachte richting, ongeacht de mate van zeggenschap van de gemeente over die actrices'. Hierbij gaat het om het uitspreken van verwachtingen tussen 'partijen' naar elkaar, het bereiken van gemeenschappelijke beeldvorming met en tussen actrices - eventueel via interactieve beleidsvoering - en samenwerking gericht op actie. Het zoeken naar gemeenschappelijke belangen werkt als bindende factor tussen 'partijen'. Regie moet idealiter leiden tot een gemeenschappelijke gedragen visie die partijen elk met hun middelen willen uitvoeren. Het toneelstuk moet uitgevoerd worden. regievoering vereist derhalve goede veldkennis, goed contacten tussen alle interne en vooral externe 'partijen', oog willen hebben voor elkaars verschillende belangen en zich in de ander kunnen verplaatsen, oog hebben voor de verrijking van de dialoog, een externe gerichtheid bij de overheid, een cultuur gericht op interne en externe samenwerking, een sterke bestuurder, die prioriteiten stelt en impasses doorbreekt, en ambtenaren die over competenties beschikken om aan de regierol mee te werken, zoals over creativiteit, netwerkgerichtheid, procesvaardigheden, resultaatgerichtheid.

Van dit type burgemeester heb ik geen zuiver voorbeeld. Ik heb wel gezien dat voor mij Jan Mans, toen hij burgemeester was in Kerkrade, in de buurt kwam van dit type. Ik heb in de jaren tachtig enige tijd procesbegeleiding gedaan bij een proces gericht op strategische beleid. Hij was energiek bezig om na te denken en een proces verder te brengen gericht op strategisch beleid. Hij was ervan overtuigd dat de gemeente dit niet alleen kon opstellen en uitvoeren.

Kanttekening

Er bestaan natuurlijk nog veel meer typen. Dat illustreert dat er meerder wegen naar Rome leiden. Je kunt het ambt op meerdere manieren invullen en dus sterkten opbouwen. Er bestaan succes- en faalfactoren.

10 De gekozen burgemeester?

Van de genoemde typen zou Leers, Schrijen en Cohen verkozen worden als er een gekozen burgemeester zou zijn. Ze steken hun nek uit. Cohen geeft ruimte aan de wethouders, zoals Oudkerk. Schrijen trekt ook niet alle aandacht naar zich toe. Leers is ook een *markant* man. Alle drie lopen ze wel *risico's*. Cohen wat minder omdat hij procesmatig werkt. Leers is een ambitieuze burgemeester die prestaties wenst van de gemeentelijke organisatie en resultaat

wil boeken. Schrijven is een burgemeester die voor meer en meer inziet voor speerpunten te moeten gaan en op die gebieden resultaat wil boeken. Hij kiest een beperkter aantal doelen.

11 Bedreigingen voor het burgemeesterschap

Een burgemeester kan foutjes maken of zelfs uitglijden. Laten we eens kijken waarop. Het beeld is gestyleerd.

Patronen moeten passen in een gemeente.

Een burgemeester functioneert op een knooppunt van lijnen en betrekkingen. Een van de zaken die veel aandacht verdienen, is zorgen voor *orde en regelmaat*. Toen van uit een grote Brabantse gemeente afkomstige burgemeester XX het voorstel deed als gemeenteraad in de middaguren te vergaderen, ging dat niet door. Zo doen wij dat niet, zei de raad. Mistaxatie. Gemeente K is geen gemeente T. Diezelfde burgemeester vroeg een notitie over communicatie. Hij verbond er geen datum aan. Na drie weken had hij die notitie nog niet, wat hij niet gewend was. Hij moest betere afspraken maken. Vanzelf gaat niet alles. Zou het ambtelijk apparaat een burgemeester direct laten voelen dat hij niet zo maar wat kan roepen?

Te snel met een mening.

Een burgemeester van de juist geherindeelde gemeente XYZ is vlug met zijn mening terwijl juist *soms zwingen* nodig is om nog te kunnen bemiddelen. Neem de kwestie van een sportvereniging die kampioen werd. Een wethouder was lid van de club en dronk mee op het feest. Om drie uur in de nacht betrad de politie het etablissement en verzocht iedereen het pand te verlaten. Er was geen verlening van de sluitingstijd. De wethouder verzette zich, schold en het kwam tot een knokpartij. De kwestie kwam in de raad en de wethouder vertrok. De burgemeester was echter wel erg vlug geweest met zijn mening over dat het gedrag van de wethouder niet acceptabel was. De burgemeester raakte niet zwaar beschadigd maar ervaren waarnemers zeiden: de burgemeester was weer te vlug met zijn mening. De kwestie is intussen al lang uit het vizier. *Gesleten!*

Moreel leiderschap.

Een burgemeester moet er veel meer dan vroeger rekening mee houden dat hij een *voorbeeldfunctie* heeft en dat een gemeente een huis in glas is geworden. Reizen op uitnodiging van een aannemer naar het buitenland is dus gevaarlijk. Een 'spoorboekje' voor ethische kwesties bestaat echter niet. Het is nodig een goed afgestelde antenne te hebben en ethische zaken bespreekbaar te maken. Wat in de ene context kan, is in de andere ongewenst? Wat in de ene tijd kan, is in de andere uitgesloten.

Passiviteit.

In de affaires-Volendam (cafébrand) en -Enschede (vuurwerkkramp) is gebleken dat de ketens van verantwoordelijkheid niet allemaal verbonden waren en dat de gemeente in zeker opzicht *nalatig* was geweest. De handhaving van regels hing erbij. De controle op vergunningen, verleend aan cafés en vuurwerkbedrijven, had geen prioriteit gehad. Burgemeesters moeten niet overvraagd worden maar het is wel meegenomen als ze een *antenne* hebben voor zwak ontwikkelde gemeentelijke taken of taakuitvoering. Een sensor voor 'onraad' of 'brand' is handig. Een *visitatie* of *burgermonitor* kan een hulpmiddel met sensorfunctie zijn, een *early warning system*. Om een *sterkte-zwakteanalyse* te laten doen is een

visitatie onder leiding van een externe commissie een middel. De paradox is dat bepaalde gemeenten die een visitatie het hardste nodig hebben, tegelijk tolerant zijn in het ontvangen van 'stokslagen' en een visitatierapport weer met gemak in de la schuiven. Het *lerend vermogen* is bij die zwakke gemeentebesturen beperkt

Actieve informatieplicht.

Een burgemeester moet vooral geen zaken achter houden maar juist pro-actief stukken naar de raad sturen. Dualiseringswetgeving verplicht daar ook toe. Sinds de invoering van de dualisering is dit nodig. Zo is het gevaar kleiner dat een burgemeester het verwijt treft te weinig open te zijn.

Gebrek aan integriteit of een vermeend gebrek.

Diverse burgemeesters zijn uitgeden door een integriteitskwesitie. Denk aan de lipstick-affaire van de burgemeester van Heythuisen. De snelle ontkenning van deze zaak en het uitblijven van een aangifte leidde tot een interventie van de gemeenteraad. Burgemeesters moeten zich meer bewust worden van 'zuiver handelen'. Dat is een bredere zaak dan fatsoenlijk declareren. Een burgemeester heeft een voorbeeldfunctie maar niet iedere burgemeester is zich daarvan bewust, wat blijkt uit de reactie van het college van een grote stad over het aannemen van cadeaus.

Slecht omgaan met de pers en gebrek aan openheid.

Burgemeesters moeten zich veel meer dan vroeger bewust zijn van de pers. Dat geldt ook voor zaken als integriteit. De regionale pers is over het algemeen zwak ontwikkeld. Het zijn vaak jonge journalisten die raadsvergaderingen bijwonen. In die rapportages sluipen soms fouten. Daarom kan het nuttig zijn zelf persberichten te formuleren en te zorgen voor een regelmatige toestroom. Persberichten zijn ook van nut voor raadsleden en voor de communicatie met burgers. Wie de betrekkingen met de pers niet ontwikkelt, krijgt vroeg of laat last ermee. Vooral in tijden van crisis is openheid nodig.

Gebrekkige beleidsintegratie.

Burgemeesters moeten steeds gericht zijn op beleidsintegratie en patroonmatigheid in de gang van zaken tussen ambtenaren en college, binnen het college en tussen college en raad. Dat was in Leeuwarden niet 'goed' volgens de reconstructie van de val van burgemeester Van Maaren. Een college moet goed vergaderen over stukken en vooral moeten wethouders wier portefeuilles elkaar raken goed overleggen. De burgemeester moet daaraan aan werken. Het college biedt stukken aan aan de raad en niet een individuele wethouder.

Weet u nog andere variabelen?

12 Enkele stellingen tot slot

Het burgemeesterambt is niet altijd makkelijk. Ook al kent een burgemeester de externe ontwikkelingen die op gemeenten afkomen goed en ook als kent deze de gemeente op een duimpje, daarmee ben je er niet. De echte test blijkt als *de scharnierfunctie* uit de verf moet komen en alle acteurs het toneelstuk samen moeten spelen. Dat samenspel is niet altijd gemakkelijk en verloopt niet altijd goed. Soms zit de burgemeester er niet goed in, soms maken de andere acteurs veel stennis. Heel belangrijk of de burgemeester *reflexief* is en

afstand neemt van eigen en groepshandelen. Kan hij slim naar zichzelf kijken? Kan hij boven zichzelf uitrijzen of legt zijn 'karakter' hem vast waardoor hij niks kan vlottrekken en zichzelf verlamd.

Een burgemeester kan veel last hebben van zijn eigen karakter. Ook voordeel.

Een burgemeester moet leren naar zichzelf te kijken en zich te verbeteren. Zorg voor een vertrouwensman waarmee je problemen bespreekt of risico's bespreekt.

Een rol in een toneelstuk kun je zo goed spelen als de andere spelers toelaten. In een onsamenhangend college komt geen van de acteurs goed uit de verf. Zo is het ook met de burgemeester. Anders gesteld: een excellente voetballer kan een stel slechte amateurs niet naar een landskampioenschap voeren.

Een burgemeester kan proberen zijn rol beter te spelen door te letten op de selectie van andere spelers en door de condities voor hun spel te verbeteren. Dat vereist dat wethouders met de burgemeester samen proberen patroonmatigheid te brengen in de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen.

In geval van een gefragmenteerde democratie moet de burgemeester veel aandacht besteden aan de voorzitterstaken en aan het verbinden.

Wat een burgemeester aan taken heeft, is bekend maar wat hij ervan maakt hangt af van de sterkten en zwakten van een gemeentebestuur, en de politieke kansen en bedreigingen die hij krijgt. Leers kreeg veel kansen en greep die ook.

Profiel**Goede dimensies?**

Collegevoorz. kerntaak	_____	Voorz. een van de taken
Openb orde kerntaak	_____	
Meer portefeuilles	_____	Geen andere portefeuille
Omgevingsgericht	_____	Intern gericht
Oog voor processturing	_____	Geen oog voor management
Team player	_____	Individualist
Trekker dualisering	_____	Geen oog voor dualisering
Verbinder college-raad	_____	Geen verbinding college-raad
Unicentrisch denker	_____	Polycentrisch denker
Vernieuwer	_____	Op winkel passen
Lobbyist	_____	Lobby voor wethouders