

Wat maakt een burgemeester?

Door dr. Luigi van Leeuwen¹

Is een sociaal-democratische burgemeester socialer dan een liberaal, geeft een liberale burgemeester meer vrijheid dan een socialist? Bepaald de politieke kleur van deze gemeentelijke ambtsdrager hoe hij of zij bestuurt?

Om deze vraag te beantwoorden is het allereerst van belang om te kijken naar een aantal ontwikkelingen in het ambt en de politiek.

Van burgemeester-ambtenaar naar burgemeester

Er is veel veranderd in de 40 jaar, waarin ik als bestuurder in de gemeentepolitiek werkzaam ben. Over de Nederlandse burgemeesters zijn boeken vol geschreven. Het ging daarbij vaak over de aanstellingswijze. Wordt hij of zij benoemd of moet de burgemeester worden gekozen. En als deze gekozen wordt dient dat dan door de burger of door de raad te geschieden. Terwijl die discussie vele jaren woedde, werd de aanstellingswijze per circulaire veranderd. En dan niet alleen de openstelling per advertentie, maar ook het benoemingsproces. Zo kwam er de door de gemeenteraad vastgestelde profielschets en de vertrouwenscommissie uit de raad, die de door de Commissaris der Koningin voorgeselecteerde kandidaten mocht spreken. En het kon niet uitblijven: de gemeenteraad doet sinds enige tijd een aanbeveling van twee te benoemen kandidaten, waaraan de Commissaris der Koningin en de regering zich steeds meer conformeren. En de burgemeestersbenoeming is zelfs referendabel geworden. De ontwikkeling van, wat de Belgen zo mooi noemen, ‘de burgemeester – ambtenaar’ naar de burgemeester, zoals wij deze nu kennen, is in sterke mate verpolitiekt. Dit is een constatering en geen veroordeling.

De laatste burgemeester zonder politieke kleur heeft al geruime tijd geleden afscheid van zijn ambt genomen. Daarmee kwam een eind aan een tijdperk. Personen met grote bestuurlijke vaardigheden doch zonder politiek profiel komen nu niet meer voor het ambt in aanmerking. De politieke kleur van een burgemeester is kennelijk van belang. En gelet op de eerdergenoemde ontwikkeling is daar ook een lokale politieke dimensie bij gekomen.

Burgemeesterslobbyisten

De landelijke politieke dimensie dateert al van lang geleden. Waarschijnlijk hebben kabinetten altijd wel een ‘favourite son’ benoemd. Zo was de VVD tot eind jaren ‘50 oppositiepartij, hetgeen er in resulteerde, dat die partij aanzienlijk minder burgemeesters had dan met het landelijke verkiezingsresultaten overeenkwam. Het was dus wel nodig dat zij, net als andere partijen in de jaren ‘70, een Tweede-Kamerlid als lobbyist aanwezen. Een lobbyist die zich bezig hield met de benoeming van burgemeesters (en andere functionarissen). Uiteraard om er zo voor te zorgen dat er meer burgemeesters van de eigen kleur de begerenswaardige keten mochten

¹ De redactie heeft mij gevraagd om ‘vanuit mijn ervaring als burgemeester een visie te geven op liberaal besturen te geven. Bestaan er verschillen tussen een liberale en een socialistische burgemeester en zo ja, waarin komen deze verschillen naar voren?’. Ik ben voor dit onderwerp te rade gegaan bij dr. Gerard Schouw, die op bestuursstijlen is gepromoveerd. Roderik Potjer heeft willen fungeren als sparringpartner. Uiteraard ben ik eindverantwoordelijk voor deze tekst.

omhangen. Zo waren in die tijd Henk Koning voor de VVD, Piet van der Sanden voor de KVP en Huub Franssen voor de PvdA. als lobbyist actief. De vervulling van belangrijke burgemeestersposten was bij diverse kabinetsformaties een punt van bespreking.

Nu de burgemeestersaanstelling qua uiteindelijke invloed een lokale aangelegenheid is geworden en de rol van de centrale overheid in het overgebleven benoemingsproces geminimaliseerd is, is de lokale politieke dimensie van groot belang geworden. Het zijn nu de raadsleden die beslissen en dus een partij-politieke afweging maken. Dat vind ik overigens geen ideale situatie. Een lokale gezagdrager als de burgemeester kan, als het erop aan komt, alleen onafhankelijk zijn ambt uitoefenen, als zijn te hernieuwen ambtstermijn niet afhankelijk is van de raad, maar hij zijn mandaat rechtstreeks ontleent aan de stem van de meerderheid van de burgers.

Bestuurder zonder portefeuille

Daarnaast is de verdeling van de portefeuilles in de colleges van burgemeester en wethouders ook van belang geweest in de ontwikkeling van het burgemeesterschap. De benoemde burgemeester zou geen politieke portefeuilles mogen beheren. Dit 'Nieuwlinkse' dictaat uit de jaren '60 kwam onder andere voort uit de regenteske wijze van handelen van de socialistische burgemeester Van Hall tijdens deze roerige jaren in Amsterdam.

In de gemeentewet is naar aanleiding hiervan expliciet geregeld dat burgemeester te allen tijde door de raad ter verantwoording geroepen kan worden. De portefeuillekwestie heeft niettemin het bestuurlijke klimaat in de jaren '70 danig verpest. En nog steeds speelt deze kwestie bij de collegeformatie een rol, al blijkt eigenlijk altijd dat de omvang van de gemeente van grotere invloed is. Bij kleinere gemeenten beheren burgemeesters wel politieke portefeuilles; bij de grotere hebben zij hun handen vol aan de coördinatie van de werkzaamheden.

Veranderde maatschappij

De afgelopen 30 jaar dat ik burgemeester ben geweest zijn de maatschappelijke verhoudingen danig veranderd. Denk aan de gestegen welvaart van de grote delen van de bevolking, het verbeterde opleidingsniveau van de burgers, de indringender rol van de media en de gevolgen van de komst van de nieuwe Nederlanders. En niet te vergeten de, sinds de jaren '70, herwaardering van de marktsector en de verdwenen onaantastbaarheid van de overheid. Deze ontwikkelingen hebben er aan bijgedragen dat de burgers de afgelopen jaren steeds minder tevreden zijn over de overheid. Hoe ga je daar als burgemeester mee om? Ik denk dat de kwaliteit van het burgemeesterskorps zodanig is, dat in het algemeen de burgemeesters nog steeds goed functioneren. Hierbij moet zeker worden bedacht, dat er door allerlei instanties veel aandacht wordt besteed aan de professionalisering van de ambtsdragers. Dit was vroeger zeker niet het geval. Onzejarige bestuurdersvereniging heeft op het gebied van de professionalisering van benoemde en gekozen bestuurders een bescheiden, doch waardevolle bijdrage geleverd.

De rollen van een burgemeester

Alle ontwikkelingen in ogenschouw nemend is het goed om te kijken welke verschillende rollen een burgemeester allemaal verenigt.

In zijn proefschrift 'Burgemeester en democratie' onderscheidde Sytze Faber

vijf rollen die een burgemeester heeft. Het zijn: gezagshandhaver, volgzaam bestuurder, hoofd van het gemeentelijk apparaat, promotor en eerste burger. Bij mijn installatie in Capelle aan den IJssel in 1975 besprak ik deze rollen en was ik mij hiervan bewust. Bij die gelegenheid ging ik ook uitvoerig in op de vraag 'uit welke visie uw burgemeester gewend is zijn werk te verrichten. Wat is zijn roeping, wat is zijn ideaal?' Ik heb toen gerefereerd aan de laatste redevoering van Oud op het VVD-jubileumcongres van 1968. Hij richtte zich speciaal tot de liberale jeugd met de volgende woorden:

“Liberaal is wat een vrij man ‘waardig’ is. Laat ons dat altijd goed voor ogen houden. De vrije man zal bovenal uit zijn op de ontwikkeling van zelfstandige kracht. Daarom ben ik nooit moe geworden erop te wijzen dat het ons doel moet zijn het zwakke sterk te maken. Natuurlijk is onze plicht het zwakke te beschutten, maar de beste weg is het sterk te maken. Met dit doel zal het liberalisme moeten opkomen voor alles wat economisch zwak is... Wij verlangen van de overheid een verstandige leiding, doch waarschuwen ertegen dat zij zich zal gedragen als de voorged over een onmondig volk.”

Ik onderschreef deze woorden van harte en voegde er aan toe, dat ik èn objectief voorzitter van de raad en het college èn geëngageerd bestuurder wilde zijn, "sociaal en rechtvaardig" en zo te proberen de vijf rollen te verenigen. Als ik dat na ruim 30 jaar nog eens nalees, dan hoop ik dat de burgers en politici van Capelle aan den IJssel, Zoetermeer en nu Wassenaar daarvan iets herkend hebben.

De kleur van de burgemeester

Dan kom ik op de kernvraag. Zijn er verschillen tussen de ambtsdragers van verschillende politieke huize? De beantwoording is niet eenvoudig. Ondanks het feit, dat je als burgemeester in verschillende gremia met elkaar opereert, is het toch heel moeilijk een objectief beeld te krijgen van de wijze waarop de collega's in andere gemeenten omgaan met de hierboven beschreven ontwikkelingen en hoe ze invulling geven aan de vijf verschillende rollen.

Om de verschillen te kunnen duiden is het eerst van belang om te kijken welke positie een burgemeester inneemt in de lokale politiek en het college.

Hierbij is de verhouding tussen de burgemeester en de wethouders van eminent belang. Vaak dient zich onder de wethouders een politieke leider aan, meestal een door ervaring gelouterde wethouder van de grootste politieke fractie. (Een kanjer, die je met beleid en charme moet benaderen.) Veel hangt af van het gezag en de behendigheid van de burgemeester om in zo'n situatie het college tot een succes te maken.

Recent, ik heb dat sinds de gemeentewetswijziging van 2002 nog kunnen meemaken, is de rol en het imago van de burgemeester veranderd door de invoering van het dualisme. De burgemeester zou door zijn dubbelrol van voorzitter van de raad en van het college in een spagaat zijn terechtgekomen. In de bestuurlijke praktijk blijkt zijn rol te zijn veranderd van regent, de onafhankelijke en vaderlijke figuur, geworden tot manager, iemand die met beide gemeentelijke organen meedenkt en stuurt. En de burgemeester is van een afstandelijke (Bram Peper noemde dat tobberige) figuur geworden tot een medespeler. In dit verband is zijn gezag over de lokale politiek een belangrijk ingrediënt voor zijn positie in het bestuurlijke proces. Overigens vraag ik mij wel eens af in hoeverre sommige van mijn collega's de reikwijdte van

bovengenoemde veranderingen van het speelveld verdisconteren in hun ambtsvervulling.

Het is onvermijdelijk, dat hun relatie tot de wethouders hierdoor is veranderd. Bovendien heeft het dualisme de wethouders ontheemd. Zij zijn het slachtoffer geworden van hun relatieve onbekendheid bij de bevolking. Vroeger waren zij (sommigen in een soort anonimiteit) de baas van de fractie en stuurden zo de besluitvorming in de gemeenteraad. Nu wordt men als het even kan nog wel uitgenodigd in de fractie, echter zij hebben geen stem meer in het kapittel. En dan staan wethouders van buiten de raad op nog meer afstand dan hun collega's, die uit de fracties zijn gerekruteerd

Stijl van besturen

In dit bestuurlijke speelveld stelt elke bestuurder zich anders op. Men heeft een stijl van besturen. Het gaat dan over de wijze, waarop men zijn zaken aanpakt. Wij kennen gedreven collega's (Leers!) en wat meer rustige types. De vraag is wie meer effectief is. Het antwoord op deze vraag is niet te geven. Het is waarschijnlijk afhankelijk van tijd en plaats. Het maakt nogal uit of men geconfronteerd wordt met een ramp, zoals in Volendam of Enschede of als burgemeester in de rol van 'volgzaam bestuurder' met een Schiphol-brand wordt geconfronteerd.

Deze volgzaam bestuurder kan worden beschouwd als een verlengstuk van de centrale overheid. Via hem wordt onder andere de eenheid in de gedecentraliseerde eenheidsstaat gewaarborgd. De burgemeester mag in moeilijke situaties rekenen op een willig oor bij ministers en/of secretarissen-generaal. Dat loopt echter niet altijd even soepel. Soms is de burgemeester in een ivoren toren opgesloten en aan zijn eigen inzicht overgelaten. Op zijn ervaring, intuïtie en ook wel brutaliteit komt het dan aan. Zelf ben ik in Capelle aan den IJssel begin jaren'80 in zo'n situatie verzeild geraakt. Molukkers huurden daar van een lokale onafhankelijke woningcorporatie, die na verloop van tijd wel de huurpenningen van een groot aantal van deze huurders wilde innen. De sociale positie van de groep was zwak; hulp van de betrokken departementen kwam aanvankelijk niet los. Dat gebeurde pas nadat de deurwaarders tevergeefs – overigens wel met politieassistentie – hun werk wilden doen en er gedurende weken van een grimmige situatie sprake was. Toen pas heeft het hoger bestuur op mijn voorstel een serie maatregelen (van extra uitkeringen tot de zgn. Rietkerk-onderscheiding) genomen. Zo heeft het nadeel van de aanvankelijke onwil om aandacht aan de Molukkers in Nederland te schenken na veel turbulenties wel geleid tot het voordeel van de oplossing van deze problemen.

Een typering van bestuursstijlen

De bestuursstijlen van wethouders zijn door Gerard Schouw in beeld gebracht. Schouw onderscheidt: leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders.

Waarschijnlijk zal deze onderverdeling de gemiddelde man op straat niet interesseren, maar de politieke partijen moeten hier des te meer opletten. Hetzelfde onderscheid zal straks namelijk ook voor de gekozen burgemeesters gelden. Maar het hangt mijns inziens af van de persoonlijke kwaliteiten van de burgemeesters of zij in hun ambt slagen. Volgens mij is het niet te voorspellen of een sociaal-democratische burgemeester het beter doet dan een liberaal of christen-democraat?

Als ik naar de woorden van Oud verwijs, (dan) hoop ik namelijk dat ook burgemeesters van andere politieke achtergrond zich op dezelfde wijze zullen doen

kennen. Maar ik doe toch een poging of er stijlkenmerken zijn die een liberaal bestuurder onderscheiden van zijn ambtsgenoten van andere politieke kleuren? Ik denk niet dat hier vaste stramien te onderkennen zijn, maar een grove schets is wellicht te geven.

De liberaal

Een liberale burgemeester is wellicht wat meer doel- en resultaat gericht dan zijn collega's van andere politieke huize. Wellicht, maar dat is onder andere ook afhankelijk van zijn studie, wat bedrijfsmatiger en minder ideologisch dan de collega's. Men is wellicht wat minder soft en minder gevoelig voor de waan van de dag en durven daar in het huidige tijdsgewricht wat meer voor uit te komen. Deze bestuurders zullen wat meer op de penning zijn.

De sociaal-democraat

Burgemeesters van sociaal-democratische huizen hebben waarschijnlijk een meer ideologische insteek om zaken te verbeteren en aan te pakken. Ze willen dat de overheid meer zaken regelt dan de anderen. Politiek paternalisme is ze niet vreemd. Een liberaal kijkt meer naar de markt en een sociaal-democraat meer naar de overheid. In de tijd van het monisme was het partij-genootschappelijk overleg overigens steviger dan bij de liberalen.

Burgemeesters nader bekeken

Voldoen deze generalisaties van bestuursstijlen wel in de praktijk? Het meest interessant is misschien de ontwikkeling in Rotterdam, waar na de oorlog liberalen en sociaal-democraten elkaar afwisselden. Een ontwikkeling die mij als oud-raadslid uit Rotterdam natuurlijk steeds heeft geboeid. De Rotterdamse eerste burgers op een rij:

- Oud, de latere politieke leider van de VVD, werd in 1938, na een ministerschap onder de conservatieve Colijn, burgemeester van Rotterdam. Dat was een omstreden benoeming. Na de oorlog gaf hij leiding aan alom geprezen colleges, die aan het herstel van de stad leiding gaven.
- Daarna kwam PvdA-er Van Walsum, oud-burgemeester van Delft, die voor de oorlog sterk bij Rotterdam betrokken was. Onder Van Walsum kreeg het regionale bestuur met de vorming van het Openbaar Lichaam Rijnmond gestalte.
- Toen Thomassen, sociaal-democraat in hart en nieren. Eigenlijk de laatste burgemeester van het wederopbouwtijdperk, waarin partijpolitieke verschillen niet de boventoon voerden.
- Daarna Van der Louw, een zeer aimabel mens, die echter als PvdA-voorzitter boegbeeld was van de partijpolitieke verharding in de vorm van onder andere meerderheidscolleges in plaats van de gebruikelijke afspiegelingscolleges.
- En toen Peper, sociaal-democraat, wetenschapper, partij-ideoloog; die de partijen weer naar elkaar toebrocht. Hij publiceerde over de toberige positie van burgemeester ten opzichte van door wethouders gedomineerde colleges.
- En nu Opstelten, een liberaal met een lange burgemeestersloopbaan. Hij heeft zich gemanifesteerd na de Fortuyn-revolutie in 2002 als hoeder voor de veiligheid van de burgers. Hij heeft er ongetwijfeld voor zorggedragen, dat de Rotterdamse bestuurs- en ambtelijke cultuur rationeler is geworden. Door zijn toedoen is het dualisme een succes geworden.

De burgemeestersconjunctuur

Met het bovenstaande als voorbeeld zou je kunnen vaststellen dat er een soort conjunctuurgolf van type burgemeester is. Zo worden de zogenaamd gedreven burgemeesters onder de invloed van (vertrouwenscommissies uit) de gemeenteraden vervangen door minder gedreven types. Of dit iets met politieke kleur te maken is uit de Rotterdamse situatie niet af te leiden, maar na mijn vertrek uit Capelle aan den IJssel en Zoetermeer volgde in iedergeval een verandering van politieke kleur. Kortom, als er al zo'n conjunctuurgolf zou bestaan, dan heeft dat denk ik meer met de invulling van de rollen door de zittende burgemeesters en hun opvolgers te maken dan met de verschillende politieke kleuren van deze ambtsdragers. Voor de toekomst van het burgemeesterschap, tegen de achtergrond van de direct door de burgers gekozen ambtsdragers, is het dan ook van belang dat zij tijdens hun verkiezingscampagnes niet alleen een programma presenteren, maar een inzicht geven in de bestuursstijl die zij willen volgen.

Conclusie

Naar bovenstaande kijkende is het duidelijk dat er verschillen in bestuursstijlen te onderkennen zijn. Wij zien dat burgemeesters wel degelijk invloed hebben op het al dan niet bestaan van consensus in de raden en de colleges. Het is lange tijd na de oorlog gewoonte geweest politieke verschillen niet bovenmatig op te spelen. Echter, na de roerige jaren '60 was dat afgelopen. Natuurlijk hebben de gebeurtenissen niet over de hele linie dezelfde effecten gehad. Het is steeds afhankelijk van plaats, tijd en persoonlijke kwaliteiten van de lokale beleidsmakers. Met de woorden van Oud in gedachte en invulling van rollen en bestuursstijlen in ogeschouw kun je zeggen dat er iets van een liberale bestuursstijl bestaat. Echter, de vraag of een gemeente beter door een liberaal dan door socialist bestuurd kan worden laat zich niet beantwoorden.

Zo was ik heel verrast over het liberale Wassenaar, dat ik als waarnemend burgemeester vorig jaar aantrof. Ook al heeft de VVD jarenlang een burgemeester geleverd en bezat zij een meerderheid in de raad, de kiezer heeft in maart jongstleden voor een andere bestuursstijl gekozen. Bij de introductie van deze andere stijl van besturen heeft de burgemeester naar de mening van de fractievoorzitters ook een rol te spelen.

Dr. Luigi van Leeuwen is van 1975 tot 2004 burgemeester geweest in respectievelijk uit Capelle aan den IJssel en Zoetermeer en is sinds 1 december 2005 waarnemend burgemeester in Wassenaar.