

3 | 10

Justitiële verkenningen

De burgemeester

verschijnt 8 maal per jaar • jaargang 36 • juni



Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie

Colofon

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Boom Juridische uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

Redactieraad

drs. A.C. Berghuis
mr. dr. M. Malsch
prof. dr. mr. L.M. Moerings
mr. drs. M. Schuilenburg
dr. B.M.J. Slot
mr. P.A.M. Verrest

Redactie

drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
E-mail: infojv@minjus.nl

Redactieadres

Ministerie van Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@
minjus.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: infojv@minjus.nl. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 138 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattending. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.bju-tijdschriften.nl. Of neem

contact op met Boom distributiecentrum via 0522-23 75 55 of budh@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom Juridische uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@bju.nl
website www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Omslagfoto

Wim Ruigrok/Hollandse Hoogte

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Inhoud

Voorwoord	5
<i>A.F.A. Korsten</i>	
Gedwongen vertrek van burgemeesters	10
<i>N. Karsten, L. Schaap en W.J. Verheul</i>	
Stijlen van lokaal leiderschap; over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen	31
<i>R. van Bennekom</i>	
Profiel van de Nederlandse burgemeester	45
<i>H.B. Eenhoorn</i>	
Hoe het licht valt; een persoonlijke visie op het burgemeesterschap	50
<i>J. van Ostaaijen</i>	
Leren van Vlaanderen; kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat	61
<i>A.B. Engberts en H.G.M. Cornelissen</i>	
Swiebertje en Superman; de burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid	73
<i>H.J.B. Sackers</i>	
De burgemeester als veiligheidsbaas	86
<i>R. Bron en M. Zannoni</i>	
De burgemeester in crisistijd; schakelen tussen bestuurlijke moed en terughoudendheid	99
Summaries	113
Internetsites	116
Congresagenda	118
WODC: website en rapporten	126

Voorwoord

Nederland is een van de weinige landen in Europa waar burgemeesters niet door de bevolking worden gekozen. De laatste keer dat werd geprobeerd een direct gekozen burgemeesterschap in te voeren – door de toenmalige D66-minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Thom de Graaf – strandde het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Toch is er sindsdien wel iets veranderd. Formeel wordt de burgemeester nog steeds benoemd door de Kroon, maar doorgaans valt de keuze op de kandidaat die door de gemeenteraad is voorgedragen. De jarenlange praktijk van het ‘parachuteren’ van burgemeesterskandidaten uit het Haagse politieke circuit in grote en middelgrote steden is daardoor flink ingeperkt. Ondanks deze versterking van de lokale democratie zijn er tekenen dat het onderwerp van de *direct* gekozen burgemeester binnen afzienbare tijd weer op de agenda zal staan. Twee ontwikkelingen spelen hierbij een rol. Ten eerste het relatief grote aantal burgemeesterscrises in het afgelopen decennium. Een van de functies van het burgemeestersambt is het brengen van bestuurlijke rust, stabiliteit en continuïteit door een boven de partijen staande figuur. Maar dat is moeilijker geworden nu de burgemeester de facto door de gemeenteraad wordt benoemd, en daarmee een politiek afhankelijker en kwetsbaarder positie inneemt. De burgemeester is wat dat betreft meer op een wethouder gaan lijken, hij is afhankelijk van het vertrouwen van de raad. Er zijn inmiddels tal van voorbeelden van burgemeesters die de sympathie van de bevolking genoten, maar toch het veld moesten ruimen. Bij zijn gedwongen vertrek als burgemeester van Maastricht eerder dit jaar pleitte Gerd Leers dan ook voor een gekozen burgemeester met een eigen mandaat, wethouders en een politiek programma. Een tweede ontwikkeling is de opmars van de burgemeester in het veiligheidsdomein. Traditioneel heeft de burgemeester altijd bevoegdheden gehad op het terrein van de openbare orde. In de loop der jaren werden dat openbare orde en veiligheid, en vervolgens raakte het begrip ‘integrale veiligheid’ in zwang, ooit bedacht door de voormalige Rotterdamse burgemeester Bram Peper. Door een hele serie wettelijke maatregelen kan de burgemeester tegenwoordig met een beroep op openbare orde en veiligheid tal van ingrijpende maatregelen nemen, zowel in de publieke ruimte als achter de ‘voordeur’. Er zit een zekere logica in de gedachte dat een

persoon met zoveel bevoegdheden dan ook direct verantwoording moet kunnen afleggen aan de kiezers.

Los daarvan is er momenteel een discussie gaande over de wenselijkheid van het optuigen van het burgemeestersambt met zoveel bevoegdheden. Ook uit de kring van burgemeesters zelf komen kritische geluiden. De vraag is gerechtvaardigd of burgemeesters wel kunnen worden belast met zoveel verschillende taken en rollen. De idee dat op één punt en in één persoon alle kennis en feiten over de veiligheidssituatie uiteindelijk samenkomen en vandaaruit leiden tot een wijs besluit, is wellicht aantrekkelijk, maar is het niet een nostalgisch verlangen naar de overzichtelijkheid en kleinschaligheid van het dorpsplein? Deze en andere vragen komen uitgebreid aan bod in deze aflevering van *Justitiële verkenningen*.

In het openingsartikel van Korsten staat 'de vallende burgemeester' centraal, een fenomeen dat in de afgelopen tien jaar veel vaker is voorgekomen dan ooit daarvoor. Sinds 2000 zijn meer dan vijftig burgemeesters tot vertrek uit het ambt gedwongen of vrijwillig 'onder druk' opgestapt. Los van specifieke lokale factoren die tot de val van burgemeesters kunnen leiden, blijkt uit onderzoek dat er wel degelijk bepaalde risicopatronen bestaan: de uitglijder (meestal een integriteitsprobleem), de 'misfit' (het klikte niet tussen burgemeester en gemeente), de gebrekkige verbinding (een zwakke procesrol van de burgemeester) en het wespennest (de probleemgemeente). Vooral falen in de procesrol van schakelen en verbinden is een belangrijke oorzaak voor gedwongen vertrek. Volgens de auteur is de Kroonbenoeming als vertrouwensgrondslag betekenisloos geworden nu het burgemeesterschap berust op politiek vertrouwen van de gemeenteraad. Daarmee is de burgemeester meer en meer gelijkenis gaan vertonen met wethouders die slechts functioneren op basis van de vertrouwensregel.

Karsten, Schaap en Verheul stellen vervolgens in hun bijdrage de vraag aan de orde wat voor type leider de Nederlandse burgemeester zou moeten zijn in een veranderende maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. Zij brengen de taken, rollen en dilemma's van het burgemeestersambt in kaart aan de hand van een typologie en verbinden deze met leiderschapsstijlen van burgemeesters.

In de internationale literatuur wordt wel onderscheid gemaakt tussen 'sterk' en 'zwak' leiderschap (als neutrale categorieën om de verhouding tussen burgemeesters en andere actoren te kenschetsen, dus niet normatief). 'Sterk' lokaal leiderschap is individueel, per-

soonlijk en richtinggevend en vereist een hoge mate van persoonlijk gezag en controle over (financiële) middelen. Het wordt in verband gebracht met besluitvorming met een dualistisch karakter. 'Zwak' leiderschap wordt gekenmerkt door verbinden en faciliteren. Deze leiderschapstijl wordt geassocieerd met collectieve besluitvorming en een streven naar consensus. De auteurs signaleren spanningen tussen de verschillende taken en rollen en menen dat burgemeesters niet alles kunnen. Zij, dan wel de wetgever, zullen moeten kiezen. Ze constateren tevens dat Nederlandse burgemeesters in vergelijking met hun direct gekozen collega's in het buitenland relatief zwak zijn. Datzelfde geldt voor de rol van burgemeesters in de lokale besluitvorming, die in Nederland over het algemeen collegiaal van aard is. Wie zijn de 430 burgemeesters in Nederland, wat zijn hun achtergronden? In een korte profielschets, samengesteld door Van Bennekom, is te lezen hoe het burgemeesterschap is verdeeld over categorieën als leeftijd, geslacht, opleiding, politieke achtergrond, enzovoort.

Een persoonlijke visie op het burgemeestersambt wordt gegeven door Eenhoorn, die zelf jarenlang burgemeester was in verschillende gemeenten. De auteur beschrijft de veranderingen in het vak, in de bestuurlijk-politieke verhoudingen en in de maatschappelijke verwachtingen van de burgemeester. Als burgemeester moet je de verschillende rollen goed kunnen onderscheiden, het is een spel, zo meent hij. Er worden enige kanttekeningen geplaatst bij de grotere bevoegdheden die de burgemeester heeft gekregen op het terrein van openbare orde en veiligheid en bij de neiging van burgemeesters om – vaker dan vroeger – hard op te treden. De auteur signaleert ook dat sommige dingen niet veranderd zijn, bijvoorbeeld als het gaat om integriteit ('niet alleen een kwestie van feiten, maar ook van beeldvorming') en om politieke realiteiten ('de raad heeft altijd gelijk').

Nederlandse en Vlaamse burgemeesters kennen verschillende overeenkomsten. Het zijn vrijwel de enige burgemeesters in Europa die nog (formeel) benoemd worden. En ook qua bevoegdheden en de rol ten opzichte van andere organen – het college, de gemeenteraad – zijn er gelijkenissen. Maar er zijn ook enige opvallende verschillen. Deze worden door Van Ostaaijen geanalyseerd, met de bedoeling het Nederlandse debat over de toekomst van de burgemeester te stimuleren. De auteur bespreekt achtereenvolgens de rol van de Vlaamse burgemeester in de lokale politiek, de relatie van de

burgemeester met de lokale gemeenschap en het combineren van meerdere politieke mandaten. De Vlaamse praktijk laat zien dat de burgemeester daar veel meer een politieke figuur is en een steviger persoonlijke band heeft met de bevolking.

Vervolgens wordt de aandacht verlegd naar de discussie over de toegenomen bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid. Eerst belichten Engbertsen en Cornelissen de achtergronden van het beleid van de afgelopen jaren om het burgemeestersambt op te tuigen met bevoegdheden die veel verder gaan dan de machtsmiddelen die hij altijd al had op het terrein van openbare orde. Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen is er behoefte ontstaan aan een burgemeester die snel maatregelen kan nemen, ook als deze ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Te denken valt aan tijdelijke uithuisplaatsing bij huiselijk geweld, het plaatsen van camera's in de openbare ruimte, het aanwijzen van 'veiligheidsrisicogebieden' waar preventief kan worden gefouilleerd en het opleggen van gebiedsverboden aan personen die overlast veroorzaken. En er ligt nog een wetsvoorstel dat de burgemeester in staat stelt in te grijpen in probleemgezinnen. Ook het wetsvoorstel bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast voorziet de burgemeester van weer nieuwe bevoegdheden.

De auteurs betogen dat de burgemeester geen 'alleskunner' of 'superman' hoeft te zijn om al deze taken naar behoren te vervullen. Het gaat er vooral om dat hij een goede informatiepositie heeft van waaruit hij kan beoordelen of maatregelen nodig zijn en welke partners daarbij moeten worden ingeschakeld. Daartoe is onder meer nadere uitbreiding en intensivering van het driehoeksoverleg met de officier van justitie en de korpschef gewenst. De regisseursrol van de burgemeester zou volgens de auteurs nader moeten worden gemarkeerd door in de Gemeentewet de bepaling op te nemen dat de burgemeester 'toeziet' op de integrale veiligheid in de gemeente. Het tweede artikel over de dominantere rol van de burgemeester in het veiligheidsdomein is zeer kritisch over deze ontwikkeling. Sackers wijst erop dat de traditionele rol van de burgemeester als herder en hoeder van de bevolking in het nauw komt nu er een sheriffster aan zijn ambtsketting is komen te hangen: hij wordt steeds meer een veiligheidsbaas die zowel in het publieke domein als achter de voordeur optreedt. De burgemeester wordt wel het sluitstuk genoemd in de strijd tegen overlast, verloedering en

afnemend veiligheidsgevoel. Het is echter maar zeer de vraag of de burgemeester die rol kan waarmaken. Voorts rijst de vraag naar de mate waarin de burger tegen zijn handhavende burgemeester wordt beschermd. Ervaringen tot nu toe wijzen uit dat burgers weinig gebruikmaken van de normale bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Aangezien veel nieuwe burgemeestersbevoegdheden een punitief karakter hebben en een inbreuk betekenen op verschillende grondrechten, meent de auteur dat een procedure voor het EHRM in Straatsburg zou kunnen leiden tot het sneuvelen van de wetgeving waarop deze bevoegdheden zijn gebaseerd. Want de burgemeester is een bestuurder, en geen rechter.

De laatst bijdrage aan dit themanummer is van Bron en Zannoni. Zij gaan in op de rol van de burgemeester in crisistijd en proberen een antwoord te vinden op de vraag wat de kenmerken zijn van een goede crisisburgemeester. Eerst wordt de organisatie van de crisisbeheersing en rampenbestrijding in Nederland geschetst. Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen crises: psychocrises die veel maatschappelijke onrust veroorzaken, rellen en rampen en ongevallen. Ook recente ontwikkelingen in de samenwerking binnen de veiligheidsregio, met het OM, met zorginstanties en – binnen het gemeentelijk apparaat – met de gemeentesecretaris, komen aan bod. De conclusie luidt dat de organisatie van de veiligheidsregio in de afgelopen jaren sterk is geprofessionaliseerd, hetzelfde geldt voor diverse betrokken partners. Desalniettemin blijft de burgemeester op een aantal punten een cruciale rol spelen tijdens crisisbeheersing. Veelal is het de burgemeester die beslist over het alarmeren van bijvoorbeeld de driehoek of van andere partners, die keuzes maakt over het al dan niet informeren van de bevolking en die achteraf verantwoording moet afleggen over het gevoerde beleid.

M.P.C. Scheepmaker

Gedwongen vertrek van burgemeesters

A.F.A. Korsten*

Vanaf het begin van de 21ste eeuw is de rust van een ‘weldadige’ functie-uitoefening door burgemeesters en een geleidelijk carrièreverloop verstoord. Vielen in de jaren negentig van de vorige eeuw nog slechts enkele burgemeesters, het afgelopen decennium tellen we meer dan vijftig burgemeesters in wie het vertrouwen is opgezegd of die onder druk zelf vertrokken. Denk aan namen van recent vertrokken burgemeesters als Meijdam (Zaandam), Willeme (Dinkelland), Bolhuis (Raalte), Hulman (Den Helder), Vreeman (Tilburg) en Leers (Maastricht). Een onbekend aantal burgemeesters vertrok uit ‘onvrede’ of ‘ongemak’ vrijwillig door van herbenoeming af te zien – zoals Gresel (Heerlen) – door gebruik te maken van pensioenvoorzieningen of andere voorzieningen, of door ‘in stilte’ een andere functie te aanvaarden. Dat bleek uit een door mij met een klein team verricht onderzoek, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). Daarbij is gebruikgemaakt van departementale gegevens, van die van commissarissen der Koningin en hun kabinetschefs en perspublicaties (Korsten en Aardema, 2006; Korsten, Aardema e.a., 2008). Het onderzoek had in eerste instantie betrekking op de periode 1 januari 2000-1 januari 2006, maar het is naderhand uitgebreid tot februari 2010. Een team van ervaren onderzoekers heeft tientallen gevalsstudies verricht en met meer dan honderd personen gesproken, zoals de burgemeesters zelf, betrokken commissarissen der Koningin, provinciale kabinetschefs en lokale bestuurlijke en ambtelijke sleutelpersonen. Vanaf 1990 sneuvelden burgemeesters nog wel eens over een corruptieaffaire of andere integriteitskwestie – denk aan declaratiegedrag of een van een aannemer tegen een lage prijs verworven bouwka- vel (Dohmen, 1996) – maar waarom moesten de burgemeesters na 2000 hun ambtsketen inleveren? Wat werkte daarop in? Was ‘overleven’

* Prof. dr. Arno Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht.

van de burgemeester en daarmee continuïteit in het bestuur mogelijk geweest? We hebben hier uitgebreid onderzoek naar gedaan. Daaruit blijkt dat na 2000 burgemeesters over het algemeen niet sneuvelen door een (traditionele) integriteitskwesitie, maar doorgaans door andere oorzaken.

Het aantal gevallen burgemeesters

Is het aantal valpartijen van burgemeesters groot? De verontrusting over de val van burgemeesters zit niet zozeer in het aantal gevallen burgemeesters, ruim vijftig na 2000. Op een totaal aantal burgemeesters – ruim 430 – valt het aantal valpartijen nog mee. De grote meerderheid van burgemeesters blijft elk jaar in het zadel, maar het aantal burgemeesters dat gedwongen of onder druk terugtreedt, is na ongeveer 2000 toch toegenomen. Dat vraagt om een verklaring. Bovendien zijn meer burgemeesters vertrokken dan het officiële aantal getelde gevallen laat zien. Onder de oppervlakte bevinden zich ‘onzichtbare’ gevallen: burgemeesters die deels uit frustratie en onder druk ‘voor het te laat is’ elders een baan aanvaardden of zich niet wilden laten herbenoemen omdat een probleemloze herbenoeming onzeker was. Daar komt bij dat de val steeds voor veel ophef zorgt over lokale ‘acteurs’, inclusief de burgemeester. De media-aandacht is groot. De val van burgemeesters problematiseert niet zelden het lokaal politiek systeem. Bijna altijd is er de vraag of het echt nodig was dat de burgemeester werd weggestuurd of vrijwillig onder druk werd weggestuurd, maar veelal speelt meer dan de val zelf. Hadden de gemeenteraadsfracties dit niet kunnen voorkomen? En, wie kan de gemeenteraadsfracties wegsturen als die dwalen? In combinatie met het grote aantal gevallen wethouders – ruim een derde zit de rit om uiteenlopende redenen niet uit – is dit reden voor zorg, analyse en bezinning. Daarom gaf het ministerie van BZK opdracht tot bovengenoemd onderzoek en was het Genootschap van Burgemeesters betrokken bij de begeleiding. De minister van BZK ziet zich als systeemverantwoordelijke.

Kenmerken

Wat zijn de kenmerken van gevallen burgemeesters? Vormen ze een willekeurige doorsnede van de burgemeesterspopulatie of niet?

Het zijn niet de starters die vallen. Bijna alle na 2000 gevallen burgemeesters hadden volop bestuurservaring. Ze vinden niet in hun eerste baan hun Waterloo, maar hebben voordien al één of meer andere gemeenten bestuurd. De gemeente waar ze vallen, is vaak hun tweede, derde of vierde gemeente.

Burgemeesters worden ook nooit binnen honderd dagen na de aanstelling in een nieuwe gemeente tot vertrek gedwongen. Blijkbaar krijgen ze bij aantreden krediet.

Veel gevallen burgemeesters vloeien salaristechisch gezien af via 'flexibel pensioen'. Daaruit valt op te maken dat gevallen burgemeesters doorgaans ouder en ervaren zijn. Bijna alle gevallen burgemeesters waren zelfs 55 jaar of ouder. Zou ervaring een handicap kunnen zijn om te overleven, doordat het adaptief gedrag op een bepaald moment onvoldoende is? Die vraag zal verderop worden beantwoord.

Sekse, burgerlijke staat, opleiding en politieke kleur blijken over het algemeen geen opvallende factor in de burgemeestersval.

Burgemeesters vallen in alle gemeentegrootteklassen. Het aantal vertrekkers in kleinere gemeenten is vrij groot, maar deze categorie gemeenten vormt ook een substantieel aantal op het totaal van gemeenten. Tot medio 2008 treffen we echter vrijwel geen gevallen aan van opgestapte burgemeesters in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. De betrokken burgemeesters in grote steden hebben vaak al een stevig gezag alvorens ze aantraden, omdat ze minister zijn geweest of op andere wijze ervaring opdeden. Maar bestuurlijke ervaring en gezag blijken intussen lang niet altijd voldoende reden voor overleven. Ook de gedwongen vertrekkers hadden vrij veel ervaring. Inmiddels zijn ook in grotere gemeenten als Tilburg en Maastricht burgemeesters tot terugtreden gedwongen. Qua politieke kleur van de burgemeesters valt ook geen sterke clustering waar te nemen. Alle grotere landelijke partijen 'leveren' gevallen burgemeesters. Onder de gesneuvelden bevinden zich geen vertegenwoordigers van zuiver lokale lijsten – zoals leefbaarheids- en stadspartijen – omdat dergelijke burgemeesters in Nederland nauwelijks voorkomen.

Waarover struikelen?

De val van een burgemeester vindt altijd plaats door of rondom een gebeurtenis die we aanduiden als 'de kerngebeurtenis' of 'de kwestie'. We onderscheiden drie soorten kwesties: een aan zijn of haar persoon gerelateerde kwestie, een beleidskwestie of zaken die de bestuursstijl betreffen. Die komen nu aan bod.

Persoonsgerelateerde kwesties

Voor 2000 moesten burgemeesters nog wel eens opstappen doordat ze persoonlijk in 'een affaire' of incident met integriteitsaspecten belandden. Denk aan vertrek als gevolg van bepaald declaratiegedrag, een onjuiste belastingaangifte, het bij voorkeur verwerven van een bouwperceel of laakbaar aanbestedingsbeleid. Dat noemen we hier zuiver persoonsgebonden kwesties; de kwestie is in dergelijke gevallen niet de interactie met anderen, de bestuursstijl of beleid. De val door een eenmalig persoonsgebonden incident blijkt na 2000 in het algemeen schaars; met name declaratiekwesties komen hoogst zelden meer voor als oorzaak van opstappen onder druk. Slechts een kleine minderheid van de gevallen burgemeesters stapte op als gevolg van een persoonsgebonden issue in de vorm van een incident, zoals een kwestie als het niet willen verhuizen naar de gemeente die men bestuurt, een voorkeurspositie bij het verwerven van een woning, het verkrijgen van een stuk grond van een projectontwikkelaar met wie de burgemeester onderhandelde over een nieuwbouwproject, of een niet goed behandelde liefdesrelatie met een gemeentesecretaris. Corruptie en fraude waren in de onderzochte periode geen aanleiding voor vertrek onder burgemeesters, noch andere vormen van machtsbederf. Burgemeesters 'vergalopperen' zich ook vrijwel nooit door zaken die de aard van een juridisch conflict aannemen; bijgevolg beslissen rechters niet over de val. De kerngebeurtenis moeten we in de overgrote meerderheid dus elders zoeken. Waar dan?

De raad en het conflict

In de overgrote meerderheid van de valanalyses is sprake van een politiek-bestuurlijk conflict waarbij de gemeenteraad op enig moment betrokken raakt en waarbij uiteindelijk de vertrou-

wensvraag aan de orde komt. Het gaat om drie aspecten: om een conflict(reeks), de relatie van de burgemeester met de raad en vertrouwen. De vertrouwensvraag is nooit in de beginfase van het conflict aan de orde, althans niet expliciet, maar later wel. In deze gevallen is het de raad die de stekker er echter *uiteindelijk* uittrekt en daarmee over de val beslist. De raad blijkt zelden over één nacht ijs te gaan. Er is allerlei beraad in fracties en tussen fracties – in achterkamertjes – voor de raad uiteindelijk ‘de trekker overhaalt’. De raad beslist doorgaans niet met een minieme meerderheid van stemmen over het gedwongen vertrek van de burgemeester. Het zijn dus niet de raadsgrillen die de meerderheid van gevallen burgemeesters veroorzaken. Een conflict loopt meestal al enige tijd voor het tot een val komt. De raad treft eerst na zekere tijd een expliciet of impliciet ‘valbesluit’. De raad komt daarbij nooit terug op een besluit waarin het vertrouwen in de burgemeester is opgezegd. Een bezinningsperiode heeft geen corrigerend effect.

Relatie met taken en meervoudigheid

Is er ook een relatie tussen de aanleiding voor de val en achterliggende motieven en overwegingen enerzijds en de taken van gevallen burgemeesters anderzijds? Vallen burgemeesters op een bepaalde taak veel meer dan een andere? De taak van burgemeesters wordt internationaal wel als volgt aangeduid:

- a. de ambassadeursfunctie: externe belangenbehartiging van het gemeentebestuur en de lokale gemeenschap;
- b. het ontwikkelen van een strategische oriëntatie voor het gemeentebestuur;
- c. een functie in het kader van politiek management: mobiliseren van steun in de gemeenteraad voor plannen en programma's van het college;
- d. het interne management: de effectieve en doelmatige uitvoering van programma's bevorderen;
- e. kwaliteitsbewaking van besluitvorming, zowel in democratisch als in juridisch opzicht.

Nederlandse burgemeesters vinden vooral de bewaking van de zuiverheid van processen en procedures – dus de kwaliteitsbewaking en -bevordering – een veel belangrijker taak dan de andere functies, met de ambassadeursfunctie als tweede (Denters, 2005, p. 182).

Burgemeesters vallen nooit op hun ambassadeursrol. Het takencomplex ‘procedures en processen’ speelt doorgaans wel een rol. De meerderheid van diepgaand geanalyseerde gevallen toont dat veel burgemeesters steekjes lieten vallen in ‘schakelen en verbinden’ – dus in procedures en processen – en enkele in de strategische oriëntatie. Op het belang van ‘verbinden’ komen we verderop terug. Burgemeesters in Nederland zijn qua taak en macht vaak niet in de positie om in strategisch opzicht in het college voorop te lopen. Hoewel enkele burgemeesters dit wel wilden, volgde de raad hen daarin niet. Dat was overigens maar één kritiek. Daarnaast speelde ook andere kritiek op het functioneren van de burgemeester. Burgemeesters vallen bijna nooit alleen op slechts één als zwak of matig gepercipieerd punt, dus op het taakaspect. Er is dus altijd wel één aanleiding voor de val, maar de val zelf kent *méérdere* oorzaken. Het is meervoudige kritiek die de burgemeester in de meeste gevallen de das omdoet. Zo was dat bijvoorbeeld ook het geval bij het vertrek van Gerd Leers in 2010.

Vertrouwen

De burgemeester is een benoemde gekozen functionaris: de raad kiest en beveelt aan, maar de Kroon benoemt. Biedt de benoeming nog een houvast om te overleven? Is het een reddingsboei? In feite niet. De burgemeester is volkomen afhankelijk geworden van het vertrouwen van de gemeenteraad. De burgemeester die bungelt en tot vertrek wordt gedwongen, heeft feitelijk geen steun, geen fans. Er zijn recent vier gevallen bekend geworden waarbij een groot deel van de bevolking zich overigens wel expliciet aan de kant van de burgemeester schaarde. Deze *volkssympathiefactor* heeft echter maar heel beperkt gewerkt. In het algemeen staat een burgemeester die onder vuur ligt volkomen alleen, zo leren de geanalyseerde cases. In Littenseradiel kozen veel burgers voor burgemeester Johanneke Liemburg nadat ze door de raad – onterecht volgens veel burgers – tot vertrek was gedwongen; uiteindelijk greep ze dit feit en vooral haar mediationervaring aan om een herstart te maken, een tot nu toe uniek feit. Burgemeester Lont, die in 2005 in Wieringen aan haar eerste burgemeesterschap begon, kende veel prioriteit toe aan een goede verhouding met de 8.500 inwoners van het voormalige eiland. Een te hoge, oordeelde de raad. Ze was te veel ombudsvrouw. De fractievoorzitters, een wethouder en een gemeentesecretaris beklagden zich achter haar rug om bij de commissaris

der Koningin. Ze kreeg het verwijt zich als een Franse burgemeester te gedragen die zich te veel onder het volk beweegt. Titia Lont werd tot vertrek gedwongen. Een derde casus betreft burgemeester Frans Willeme van Dinkelland. De wethouders hadden het vertrouwen in hem opgezegd, de raad dreigde hetzelfde te doen en toen kwam de bevolking medio 2007 'en masse' in actie. De volkssympathie voor Willeme haalde het achtuurjournaal op tv. Baten mocht het niet. De raad zegde het vertrouwen in Willeme toch op. Dat gold ook voor Gerd Leers, die na zijn vertrek een waar 'volksadieu' kreeg.

Valoorzaak: inhoud en stijl samen

Als burgemeesters vaak vallen op een politiek-bestuurlijk conflict en niet op een persoonsgebonden (integriteits- of strafrechtelijke) kwestie, zoals we vaststelden, vallen ze dan alleen op de inhoud van een dossier, of is de stijl van functioneren nog in het geding, of een combinatie van beide? Die vraag moeten we stellen omdat eerder al gewezen is op 'meervoudigheid' in de oorzaken van de val. In de onderzoeksperiode is de combinatie van inhoud en stijl in een meerderheid van gevallen burgemeesters inderdaad aan de orde; zelden speelt alleen de stijl of uitsluitend een 'moeilijk' beleidsdossier. De aanleiding van de val is vaak inderdaad een politiek-bestuurlijk conflict over beleid, maar niet alle beleid is even relevant. Burgemeesters vallen vrijwel nooit op hun rol als (regionaal) korpsbeheerder, en zelden in openbare-ordezaken waarbij de kaderstellende, budgetterende of controlerende rol van de raad beperkt is.

Traject naar de val

De val is in de meerderheid van de gevallen te zien als *het einde van een keten* van voorafgaande gebeurtenissen in de vorm van marginalisering en isolering, strijd, verschillen van mening, incidenten of conflicten. De val blijkt zelden plotseling op te treden. De burgemeester ziet niet wat tal van anderen al lang vrezen, maar blijkbaar niet kunnen verhinderen.

Beleid en bestuursstijl als oorzaak

In het voorgaande is gewezen op het belang van beleid en bestuursstijl voor het begripen van het gedwongen vertrek. Op beleid is

ingegaan, hier komt de bestuursstijl nader aan de orde. Welke bestuursstijlen zijn te onderscheiden en welke stijl is vooral van belang om de val van een burgemeester te begrijpen? Door het ministerie van BZK zijn acht bestuursstijlen naar voren gebracht, die in profielschetsen als referentiepunt bij het zoeken van een burgemeester een rol spelen. Is de burgemeester een mentor (voor wethouders), is hij een verbinder in het college en in de raad en in de betrekkingen tussen college en raad, of een analyticus, een coördinator, een koersbepaler, een realisator, een netwerker of een vernieuwer? Combinaties kunnen voorkomen.

Gemeenteraden oriënteren zich bij het opstellen van profielschetsen en in vertrouwenscommissies op deze specifieke stijlen en op algemene competenties, zoals communicatieve vermogens. Een gemeenteraad zoekt bijvoorbeeld iemand die koersbepaler is en netwerker. Van al deze typen bestuursstijlen blijken gemeenteraden vooral die van *verbinder* belangrijk te vinden. Die stijl treffen we als wenselijke stijl frequent aan in profielschetsen. Is de verbindende stijl dan aanleiding tot of zelfs een diepere oorzaak van de val of juist niet?

Wie vanuit de acht stijlen of rollen kijkt naar de val van burgemeesters en de reeks van voorafgaande gebeurtenissen, valt het op dat veel burgemeesters in gebreke bleven op het vlak van verbinden en behoedzaam handelen. Sommigen willen veel 'garen op de klos', ze willen voortvarend de stad opstoten in de vaart der volkeren, terwijl dat voor een college of raad te hard gaat. Ze willen zich niet neerleggen bij alleen een schakelende en verbindende rol; dat is hun te weinig. De uitspraak 'als de raad geen koersbepaler wil, moet de raad maar een ander nemen', wordt op een gegeven moment ook werkelijkheid.

Veel gevallen burgemeesters vallen *niet alleen* op te ver voor de muziek uitlopen, dat zijn er slechts enkele, maar maken *ook* te weinig werk 'van het bij elkaar houden van de boel' en van het verbinden van college en raad. Een college wil voorstellen tijdig behandeld zien in de raad en een raad wenst dat een burgemeester ook oog heeft voor zijn rol ten opzichte van het college als kadersteller en controleur. 'De burgemeester is ook van ons, althans dat hoort zo, maar feitelijk is hij dat niet', zei een raadslid van een grote stad. De betreffende burgemeester moest de ambtsketen dan ook inleveren. Wie het verbinden verwaarloost, maakt een grote kans zich te isoleren en uiteindelijk te falen en tot aftreden te worden gedwongen.

Solisme van de – even later gevallen – burgemeester betekent schending van de collegialiteit, horen we een oud-wethouder van Delfzijl zeggen (Westerink, 2006). Verbindende kwaliteiten tonen is dus van levensnoodzaak voor burgemeesters. Een burgemeester moet ervoor oppassen niet alleen een rol in het college te spelen en de raad te verwaarlozen, of omgekeerd. De burgemeester is voorzitter van zowel het college als de raad. Zowel vóór als na de invoering van de dualisering in maart 2002 is de burgemeester iemand van zowel het college als de raad. Een ‘*survivor*’ moet dus niet de neus ophalen voor de controlerende macht van de raad. Gebeurt dat wel en loopt verder alles optimaal, dan zal dat nog niet vol aangerekend worden, maar als er beleidsfiasco’s dreigen en de burgemeester functioneert in de ogen van wethouders *in (sociaal)psychologisch opzicht* niet goed, dan komt hij geleidelijk (verder) onder vuur.

De analyse van valpartijen toont dus dat de beeldvorming van de burgemeester in diverse contexten een rol speelt bij de beoordeling en dan gaat het vaak ook om het beeld van de persoonlijke kwaliteiten, zoals onder meer een balans tussen ratio en gevoel, vriendelijkheid en ‘correct’ optreden, proactief handelen en diplomatie in het sociaal verkeer. De personalisering van de politiek (Denters, 2005) werkt ook door in de personalisering van het burgemeestersambt. Voor de uitoefening van het ambt is van belang dat de burgemeester als het ware ‘goed in elkaar zit’, persoonlijk in balans is en bestendig in het optreden en niet disruptief. Taalgebruik is belangrijk en op het goede moment op de goede plek zijn. ‘Uitgesproken markant’ zijn is daarbij geen aanbeveling.

Wat achter de kerngebeurtenissen schuilgaat: de valversterkers

We weten nu meer over de aanleiding voor de val en het traject erheen. Maar wat werkt nu valversterkend? De factoren die leiden tot het gedwongen vertrek van een burgemeester, kunnen op drie niveaus worden geordend: op het micro-, meso- en macroniveau.

Uitkomsten op microniveau

Op het niveau van de persoon van de burgemeester kwamen twee tekortkomingen in het functioneren van een gevallen burgemeester regelmatig, dus heel vaak, naar voren.

Ten eerste zijn gevallen burgemeesters qua dossierkennis mogelijk volop capabel, maar blijken ze vaak onvoldoende in staat om de eigen tekortkomingen of de beeldvorming daarover (tijdig) te signaleren en daar iets mee te doen. De kern is: het vermogen tot signalering, bezinning en aanpassingsvermogen bleek gering. Men liet zich weinig gezeggen in colleges of andere organen en trok zich niets aan van een bepaalde beeldvorming, bijvoorbeeld over een hoekige opstelling. Om welk gedrag ging het vooral? Dat verschilt naargelang van de gemeente, maar vaak worden genoemd: een beleid wensen dat niet gedragen wordt door de rest van een college, solisme gekoppeld aan eigenzinnigheid, 'streken uithalen' naar collegeleden, bijvoorbeeld door op gewenste momenten niet te overleggen of te laat, in het algemeen gebrekkige of zelfs onbehoorlijke communicatie, te weinig diplomatie, zich te veel inlaten met de portefeuille van wethouders zonder dit expliciet te bespreken en hooghartig gedrag. Het komt soms voor dat de burgemeester tegenover de rest van een college komt te staan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de wethouders ook niet altijd 'lieverdjes' waren.

Uit interviews met wethouders in persmedia komen markante staaltjes naar voren van gebrekkige reflectie, bijvoorbeeld van gebrekkige ontvankelijkheid voor correctiepogingen op te veel solisme. Van een burgemeester werd onlangs nog door een oud-wethouder opgemerkt:

'In de acht jaar dat ik wethouder was, heeft de burgemeester mijn wethouderskamer, die vlak bij zijn kamer lag, niet één keer betreden. Hij communiceerde niet met ons, ook weinig informeel, maar praat wel vriendelijk met burgers.'

Een tweede zwakte is dat de burgemeester vasthoudt aan een bestuursstijl die niet (meer) past bij gegroeide verwachtingen van anderen over het burgemeesterschap of bij een ooit geformuleerde profielschets. Als voorbeeld van dit laatste kunnen dienen wethouders die tot burgemeester werden benoemd. Vaak konden zij zich niet losmaken van hun oude rolgedrag en werden zij een 'vechtende' wethouder naast de wethouders, in plaats van een rol als voorzitter te kiezen 'boven de partijen'. Het kwam ook voor dat een burgemeester dacht nog steeds invulling te geven aan de profielschets waarin een koersbepaler werd gevraagd en waarop hij binnengekomen was, maar intussen was het verwachtingenbeeld verschoven richting (meer) 'binden en schakelen'.

De genoemde tekortkoming op psychologisch vlak is van *buitengewoon groot belang* gebleken. We hebben gevallen gesignaleerd waarbij de burgemeester zich had kunnen handhaven als hem of haar tijdig 'een spiegel over eigen gedrag in een orgaan of in interacties was voorgehouden' én de betrokkene de afgegeven signalen ter harte had genomen. Een lastige opgave, omdat burgemeesters geworden zijn wie ze zijn. Veel burgemeesters vallen namelijk *niet in hun eerste gemeente als burgemeester*, maar later. Ze beschikken vrijwel allemaal dus over burgemeesterservaring, maar weigeren zich aan te passen, ook als hun gedrag 'niet verdedigbaar' is.

Uitkomsten op mesoniveau

Het mesoniveau verwijst naar valversterkende invloedsfactoren op het vlak van collectiviteiten en interacties. Denk aan discrepanties in de verwachtingen over de rolvervulling van de burgemeester in de betrekkingen binnen college en raad, en tussen college en raad. Interactie en beeldvorming kunnen ook een rol spelen en inwerken op microgedrag. Een burgemeester is van diverse collectiviteiten de voorzitter, het boegbeeld. Zeg dus nooit: 'Ik kies voor het college', en 'Och, een gemeenteraad, die hebben we eigenlijk niet meer nodig in Nederland.'

Een burgemeester moet elke collectiviteit 'haar deel geven' en daarin diplomatiek, evenwichtig, stabiel en bindend optreden. De belangrijkste gremia waarin dit gewenst is en waartussen ook schakeling nodig is, zijn het college van B&W, de gemeenteraad en het raadspresidium. Een burgemeester kan zich (te) sterk bemoeien met de portefeuille van een wethouder, maar omgekeerd kan een burgemeester zich te veel distantiëren van het beleid en het optreden van individuele wethouders of de meerderheid in het college. Beide manieren van optreden kunnen een burgemeester in moeilijkheden brengen of een element in de opbouw van een kritisch dossier blijken. Schakelen houdt uiteraard verband met de mate waarin hij of zij voldoende als 'verbinder' kan en wil optreden. De verbindende stijl is een *noodzakelijke voorwaarde* gebleken. Gevallen burgemeesters muntten zelden of nooit op dit vlak uit.

De gemeenteraad kan op zich ook een arena worden van strijd met de burgemeester. In 23 van de door ons onderzochte gevallen uit de periode 2000-2006 bleek dat er op enig moment een probleem was tussen de raad en de burgemeester; dat probleem leidde uiteindelijk

tot zijn of haar vertrek. Ook nadien treffen we dergelijke gevallen aan in gemeenten als Raalte en Veghel.

Ten slotte bleek dat de verhouding tussen de burgemeester en de ambtelijke top een bron van conflicten kan zijn. Verwijten van de burgemeester dat de gemeentesecretaris een bepaalde probleemsituatie niet heeft weten te verhinderen (door een betere ambtelijke ondersteuning en dekking), kunnen een escalerend effect hebben; dan rolt uiteindelijk niet alleen de kop van de secretaris, maar ook die van de burgemeester.

Uitkomsten op macroniveau

We komen bij een derde cluster valversterkende factoren. De politiek-bestuurlijke cultuur en structuur zijn factoren op macroniveau, die ook van invloed kunnen zijn op de val van een burgemeester.

Onder 'politiek-bestuurlijke cultuur' verstaan we de 'mentale programmering van raadsleden, wethouders en (top)ambtenaren'. Zo'n cultuur kan een regeltjescultuur zijn, een destructieve cultuur of een cliëntelistische cultuur. Past de burgemeester niet in zo'n cultuur, of wil hij/zij deze in korte tijd veranderen, dan is de kans op conflicten groot. In de door ons onderzochte gevallen bleek deze factor zich in maar liefst 17 van de 28 gevallen uit de periode 2000-2006 voor te doen, maar ook nadien. Denk bijvoorbeeld weer aan Den Helder, Leeuwarden, Delfzijl, Zundert en Raalte.

Onder de 'politiek-bestuurlijke structuur' verstaan we de mate van fragmentatie van de lokale democratie dan wel dominantie van één partij. Ook deze factor viel evident te traceren. De rol van de bestuursstructuur kan zich uiten in een sterke versnippering van de partijen in de raad, waaronder strikt lokale partijen, met als gevolg dat wisselende meerderheden ontstaan en/of bijterig gedrag ('apenrotssyndroom'). Deze factor kan zich ook uiten in het omgekeerde van versnippering, namelijk in de dominantie van één partij binnen de gemeenteraad, die achter de schermen zaken regelt.

De rol van de media

Worden burgemeesters publiekelijk een kop-van-jut en spelen media een actieve rol in de val? Alle gedwongen vertrek van burgemeesters blijkt in de persmedia aan de orde te komen. Media, zoals dag- en weekbladen, blijken echter bijna nooit de eerste of tweede oorzaak

van een gedwongen vertrek van een burgemeester blijktens de case-analyses. Journalisten hebben de val zelden op hun geweten. Maar ze spelen wel een zekere rol in enkele gevallen, zoals in Middelburg, Raalte en Maastricht. Als de positie van de burgemeester in de pers aan de orde komt, is het namelijk niet goed meer mogelijk om tot een bemiddeling te komen en aan herstel van de verhoudingen te werken.

Een aantal van deze micro-, meso- en macrofactoren kan de val van een burgemeester *gezamenlijk* direct of indirect bevorderen of matigen. Het hoeft niet steeds te gaan om de aanwezigheid van dezelfde factoren in alle gemeenten waar een burgemeester viel. Er zouden ook *temperende krachten* kunnen zijn. Daarvoor hebben we oog gehad. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een stabiele raad bestaande uit ervaren politici of een ervaren gemeentesecretaris in staat is om centrifugale krachten met desastreuze werking rond een ongelukkig opererende burgemeester te temperen en de burgemeester zo bij te staan en te laten 'overleven', maar opvallend is dat die over het algemeen in gevallen waar burgemeesters gedwongen moesten vertrekken, niet vielen aan te treffen.

Risicopatronen

Het vertrek van een burgemeester kent een kernegebeurtenis en daarachter gaan eventueel clusters van potentiële valversterkers schuil op micro-, en/of meso- en/of macroniveau. We gingen daarop in. We zetten nu een volgende stap. Zijn er bepaalde patronen in de valverklaring in de vorm van clustering van factoren? Inderdaad. We noemen vier patronen: (a) de uitglijder, (b) de 'misfit', (c) de gebrekkige verbinder, en (d) de val in de probleemgemeente. Patroon c is het meest voorkomende.

De uitglijder

In dit eerste patroon spelen meso- en macrofactoren nog geen wezenlijk versterkende rol. Dit is het patroon van een burgemeester die valt vanwege een 'kwestie' op integriteitsvlak, het verstrekken van vertrouwelijke justitiële informatie aan derden of het hardnekkig weigeren te verhuizen dan wel de perceptie van raadsleden dat

de burgemeester weliswaar een woonplek heeft in de gemeente, maar daar vrijwel nooit verblijft ('postadres'). Het kan in dergelijke gevallen gaan om normoverschrijdend gedrag of gedrag dat niet past bij de voorbeeldfunctie, maar ook om onhandigheid, een blinde vlek, een ongelukkig moment, een mistaxatie over wat moreel acceptabel is of wat raadsleden accepteren. Hierbij spelen percepties over feitelijkheid, omvang, ernst en verwijtbaarheid een rol. Wie uitvoerig de dagbladen van Nederland raadpleegt, komt dan vanzelf uit bij de (openbare) discussie over feiten en percepties bij het vertrek van een burgemeester van onder meer Heythuysen, Weert, Urk en Raalte.

Dit eerste patroon komt heel weinig voor in de periode 2000-2010, maar als het voorkomt, leidt het tot veel opeenvolgende berichtgeving over 'de zaak'.

Misfit

Het tweede patroon is dat van de 'misfit'. Een burgemeester zit zeggend in een glazen huis: zijn of haar doen en laten wordt door de lokale gemeenschap doorgaans nauwlettend gevolgd en dan kan het uitlopen op wat heet een 'misfit' tussen burgemeester, de betrokken gemeente en het politiek-bestuurlijk systeem. De burgemeester is weliswaar ervaren, heeft sporen in het bestuur verdiend, maar in deze ene gemeente wil het niet lukken. De 'misfit' reikt verder dan de stelling 'deze burgemeester was een maatje te klein voor de stad'. Loekie van Maaren-van Balen is naar eigen zeggen een voorbeeld van deze situatie. Ze liet optekenen dat ze niet had moeten solliciteren naar de post van burgemeester van Leeuwarden, waar het uiteindelijk misging. Ze paste niet in die bestuurscultuur. Maar ook de politieke structuur met één dominante partij was in haar nadeel, hoewel ze lid was van die partij. Er werd veel buiten het college of de raad om voorgekookt en geregeld.

Evenals het eerste risicopatroom van de uitglijder is een 'misfit' in een minderheid van de gevallen aan de orde. In dit tweede patroon is nadrukkelijk wel sprake van een clustering van valversterkers. De burgemeester past niet goed in de gemeente, maar de omstandigheden werken ook tegen.

De gebrekkige verbinder

Het derde patroon betreft eveneens een combinatie van factoren: gebrekkige verbindingen, in combinatie met een factor als onvoldoende zicht op verwachtingen over burgemeesterlijk gedrag. Denk aan onvoldoende (volledige, tijdige) communicatie met de gemeenteraad, aan de aanwezigheid van een 'hoofdpijndossier' en aan te veel betoonde daadkracht, bothed of onhandigheid in een context waarin wat meer behoedzaamheid wordt gevraagd. Ze vormen de opmaat voor aftreden. De burgemeester toont, ondanks goede bedoelingen, een tekort aan verbindend en schakelend vermogen en vooral aan zelfreflectie als er kritiek is op het eigen handelen. Hij of zij heeft geen oog voor de kritiek ('ik ben benoemd') en wuift veel of alles weg ('gedoe is er altijd'; 'ik heb altijd gelijk!'). Voorbeelden van dit patroon vinden we weer volop terug in openbare mediaberichtgeving en case-analyses, zoals recent over Dinkelland. Dit patroon treffen we veel en veel vaker aan dan de eerste twee genoemde patronen.

Het wespennest

Het meest complexe patroon is de '*bestuurlijk risicovolle gemeente*', waar meerdere burgemeesters binnen een korte periode zijn gesneuveld. Dit patroon speelt in iets minder dan een vierde van de gevallen. Het is een patroon dat gedurende een reeks van jaren aanwezig is. Het is dus niet zo dat een 'probleemgemeente' een jaar een probleemgemeente is. Doorgaans is een probleemgemeente dat al meer dan een decennium. Gedocumenteerde voorbeelden hiervan zijn zonder meer Delfzijl, Den Helder, Leeuwarden en Zundert. In dergelijke probleemgemeenten – een aanduiding die op het ministerie van BZK wordt gebruikt – speelt een veelheid aan negatieve factoren, zoals een gefragmenteerde raad ('verdeeld huis'), een raad met meerdere afgesplitste fracties of een raad met een dominante partij, een desastreuze bestuurscultuur van op de man spelen en van cliëntelisme, en daarbij een niet-homogeen college, enkele zwakke wethouders, onvoldoende schakeling tussen college en raad en onvoldoende verbindend vermogen van de burgemeester. Er is onvoldoende consistentie in het bestuurlijk handelen van college en raad samen. Meestal is er ook geen sprake van een krachtig strategisch beleid op langere termijn.

Dit patroon doet zich nog wel eens voor in een nieuwe gemeente die na een gemeentelijke herindeling is voortgekomen uit twee of meer oude gemeenten, zoals in Roerdalen. Let wel, er komen ook burgemeesters voor die in een probleemgemeente toch overleven, maar het is gemiddeld genomen niet eenvoudig.

Actualiteit

Historisch gezien heeft de burgemeester aan macht ingeboet. Waren ze ooit heel machtig, geleidelijk kwamen wethouders opzetten die als door de gemeenteraad gekozenen naast hen gingen staan. Bij de coalitiebesprekingen was de burgemeester doorgaans afwezig en daar werden nou juist de portefeuilles verdeeld. Kan een burgemeester dan toch proberen een soort wethouder te zijn als hij dat eerder was, voor de aanvaarding van het burgemeesterschap? Burgemeesters moeten nooit de zoveelste wethouder willen zijn. Als ze ooit (succesvol) wethouder waren, moeten ze als burgemeester direct 'ontwethouderen', zoals een burgemeester het voor zichzelf in een terugblik zei. Burgemeesters worden doorgaans als collegevoorzitter in de rol van *procescoördinator* gedrongen. Dat is een soort 'bottomline'.

Het is opvallend dat de rol van de burgemeester als schakelende en verbindende figuur nog steeds *de allerbelangrijkste* is, gelet op het feit dat bij falen in díé rol de kans op een val betrekkelijk groot is. De actualiteit bevestigt dit en interviews met Job Cohen als burgemeester van Amsterdam wijzen in dezelfde richting. Cohen moest zeker in het begin, in 2000, in de politiek-bestuurlijke arena een laag profiel kiezen en vooral '*de man van het proces, niet van de inhoud*' zijn. Hij kreeg geen portefeuilles; dat was het domein van de wethouders en dat kreeg hij tijdens de eerste de beste vergadering van het college al van toenmalig wethouder Krikke, onder goedkeurende blikken van de overigen, ingepeperd (vergelijk Logtenberg en Wiegman, 2010, p. 117). Hij herhaalde het acht jaar later nog, zoveel indruk had het gemaakt. Als een burgemeester zich dan niet direct kan profileren via een portefeuille (tenzij hij geleidelijk meer legitimiteit verwerft en de ervaren bestuurder wordt), kan dat dan wel via zijn eigenstandige functie op het gebied van 'orde en veiligheid'? Menig burgemeester ligt die rol van boven de partijen staande procescoördinator en verbinder wel. Maar de betekenis van de

‘verbindende rol’ is opvallend tegen de achtergrond van de recente trend naar meer bevoegdheden voor de burgemeester als handhaver van de openbare orde en op veiligheidsterrein. Is die grotere machtspositie op het terrein van openbare orde dan irrelevant voor de onderlinge verhoudingen tussen college en burgemeester en tussen raad en burgemeester? Zijn deze grotere bevoegdheden voor sommige burgemeesters aanleiding om zich wat eigengereider op te stellen? Of hebben die grotere bevoegdheden in de meeste (kleine tot middelgrote) gemeenten niet echt consequenties voor de dagelijkse gang van zaken omdat er maar weinig gebruik van wordt gemaakt? Het onderzoek schept hierover wel duidelijkheid.

Voor burgemeesters van kleinere gemeenten maakt die recente juridische positieversterking op het vlak van orde en veiligheid inderdaad niets uit. Voor hun val of overleven is die positieversterking nagenoeg irrelevant. Burgemeesters van grotere gemeenten zijn ook niet zelfbewuster of eigengereider geworden door de nieuwe taken en bevoegdheden. De Rotterdamse burgemeester Ahmed Aboutaleb en anderen staan eerder voor meer frequente en grotere opgaven, zoals de standrellen in Hoek van Holland of de organisatie van een voetbalbekerfinale uitwijzen. Een burgemeester van een grotere gemeente kan ook niet eenvoudig met een versterkte ordetaak en bevoegdheid een zwakkere positie in de politieke arena compenseren of zekerstellen. Ik licht dat laatste toe.

De toename van taken en bevoegdheden van de burgemeesters op orde- en handhavingsvlak versterkt de formele positie van de burgemeester ontegenzeggelijk. In de woorden van minister Ter Horst: de burgemeester wordt meer veiligheidsbaas! De burgemeesterspositie is ook maatschappelijk en in mediaopzicht ‘groter’ geworden. Er wordt in geval van crises en incidenten door burgers nóg meer naar de burgemeester gekeken dan vroeger. De burgemeester verschijnt bij bijna elke crisis direct prominent in de media. Maar dat impliceert niet dat de kans dat het doek valt voor de burgemeester daardoor wezenlijk afneemt of nihil wordt. Zeker niet. Er komen eerder risicofactoren bij, zoals de voormalige burgemeester Jan Mans na de confrontatie met de vuurwerkram্প in Enschede bevestigt; hij moest volop aan de bak en bijna elke fout zou hem aangerekend kunnen worden. De burgemeester van Enschede viel echter niet op een crisiscasus, maar die van Volendam (cafébrand) wel. De *juridische* positieversterking door meer (orde)taken en bevoegdheden en de benutting daarvan kan wel ertoe leiden dat

de burgemeester zijn *maatschappelijke* positie versterkt – wat we ook wel zagen bij Opstelten, Deetman, Cohen en Leers – maar het houdt de burgemeesters niet vanzelfsprekend of beter *politiek* in het zadel. Burgemeesters van grote steden, die al enkele jaren goed werk leveren, hebben zeker een stevige (vertrouwens)positie, maar uiteindelijk geen fanclub, fractie of achterban. Ze schaatsen op dun ijs, waarvan de wethouders en vooral de raadsfracties bepalen hoe dik het blijft, en of men de burgemeester in het wak laat schieten. In sterk gepolitiseerde of overgepolitiseerde contexten is het overleven dan moeilijk. Om te overleven helpt de positieversterking over het algemeen niet echt, zoals burgemeester Leers kon ervaren. De juridische positieversterking op het vlak van orde en veiligheid is voor ambitieuze burgemeesters uiteindelijk te marginaal. Het is om die reden dat Gerd Leers bij zijn afscheid er dan ook voor pleitte om eindelijk werk te maken van een ‘gekozen burgemeester’: met een eigen program, eigen selectie van wethouders en eigen mandaat.

Resumé

Sinds begin 2000 zijn meer dan vijftig burgemeesters tot vertrek uit het ambt gedwongen of vrijwillig ‘onder druk’ opgestapt. De val is meestal geen donderslag bij heldere hemel. Er blijkt sprake van een voorafgaand traject, een aanloop van smeulend vuur. Klachten hopen zich op en blijven voortduren. Aan de basis van de val ligt meestal een conflict, dat tot een vertrouwensbreuk met de gemeenteraad leidt. Ineens is het genoeg en dat blijkt in de raad.

De aanleiding voor de val blijkt lokaal en dus contextgebonden, maar er bestaan wel enige grondpatronen, ook wel aangeduid als risicopatronen: de uitglijder (meestal een integriteitsprobleem), de ‘misfit’ (het klikte niet tussen burgemeester en gemeente), de gebrekkige verbinding (een zwakke procesrol van de burgemeester) en het wespennest (de probleemgemeente). De val op een uitglijder of een ‘misfit’ is slechts in een minderheid van de gevallen aan de orde. In een meerderheid van de gevallen waar het doek voor de burgemeester viel, was de procesrol van schakelen en verbinden in het college, in de raad en/of tussen raad en college suboptimaal, terwijl de burgemeester hiervoor te weinig oog had, geen reflectie pleegde en/of geen aanpassend gedrag vertoonde. Er zijn voorbeelden van

burgemeesters die tijdig inzien wat hun mogelijkheden zijn en wat hun positie vermag. Burgemeester Job Cohen is er een van.

Besturen konden de meeste gevallen burgemeesters wel, maar op een bepaald moment niet goed genoeg in de situatie van een tweede of derde gemeente. De gelijkenis met de voetballer die na een transfer naar een nieuwe club het daar niet maakt omdat hij zich onvoldoende weet aan te passen, dringt zich op!

Nadere analyse toont dat de oorzaken van een val vaak meervoudig zijn. Een deel van de vertrokken burgemeesters had zich echter kunnen redden door meer signalerend, reflecterend en uiteindelijk aanpassend vermogen. Ze hadden eigen zwakheden in hun stijl van optreden – bijvoorbeeld te weinig aandacht besteden aan verbinden – kunnen corrigeren door er oog voor te hebben toen anderen hen waarschuwden. Maar men stond er niet voldoende voor open of niet meer voor open. Wethouder Jan Hamming van Tilburg had burgemeester Freeman een paar keer gevraagd om een beetje te buigen, na de politieke fout van het niet informeren van de raad over overschrijding in de begroting voor het Miditheater, maar hij wilde niet! Hij zat gevangen in een eigen verhaal dat niet overtuigde.

De zwakte betreft in het algemeen de wijze van verbinden en schakelen, of beter: het gebrek eraan. In de kern dienen burgemeesters op zijn minst verbinders te zijn, dus procesgerichte bestuurders. Van de burgemeester wordt tegenwoordig eerst verwacht dat hij processen goed kan laten lopen, voor inhoudelijk sterke burgemeesters is weinig ruimte; formeel niet en feitelijk niet. Wethouders zijn primair inhoudelijk verantwoordelijk en laten dat weten ook, zeker in grote steden. Wie dat niet kan of wil inzien en zich beschouwt als de continue factor in het bestuur, de echte professional, heeft een grote kans om te struikelen. Ook de verbinder dient overigens reflexief te handelen. Daartoe kunnen functioneringsgesprekken met een vertegenwoordiging van de raad bijdragen. Zo kan ook de opstelling van raadsfracties bespreekbaar worden. Maar garanties bestaan niet. Hoewel coaching en intervisie nuttige instrumenten zijn die reflectie bevorderen, blijken ze in de praktijk niet altijd een degelijk reddingsvest. Het vermijden van een val blijkt daarmee dus niet terug te brengen tot een eenvoudige remedie. Het is veeleer de grondhouding waar het op aankomt en die is natuurlijk in de loop van jaren gegroeid, ingesleten. Het is nodig empathisch vermogen te hebben.

Het ambt kent zo gezien niet alleen een juridische kant (van bevoegdheden), een maatschappelijke kant (burgervader, je laten zien), een politieke kant (verhoudingen inschatten), maar ook een psychologische kant. Burgemeester Wolter Lemstra had dat als waarnemer in Leiden wel in de gaten. Hij was als 'een grootvader voor de (toen) jonge wethouders', die vol ambitie waren, maar weinig ervaring hadden. Hij liet hen scoren. Af en toe konden ze ook bij hem uithuilen.

De Kroonbenoeming is als vertrouwensgrondslag betekenisloos geworden, want het burgemeesterschap berust op lokaal politiek vertrouwen (van de raad). Vertrouwen is van toenemend belang sinds gemeenteraden de burgemeester 'kiezen'. Daarmee is de burgemeester meer en meer gelijkenis gaan vertonen met wethouders die slechts functioneren op basis van de vertrouwensregel.

Literatuur

Crul, I.

Ik wil garen op de klos
VNG-Magazine, 23 december
2005, p. 26-28

Denters, S.A.H.

*De aanstellingswijze van de
burgemeester: much ado about
nothing?*

In: J. Pop en P. Rehwinkel (red.),
Burgemeesters bijeen: vijftig jaar
NGB, Den Haag, NGB, 2005,
p. 172-194

Denters, S.A.H.

*De aanstellingswijze van de
burgemeester: een Nederlandse
discussie in internationaal
perspectief*
Bestuurswetenschappen, nr. 3,
2006, p. 210-225

Derksen, W.

*Institutionele normen in het
lokaal bestuur*
Universiteit Leiden, 1990 (oratie)

Dohmen, J.

De vriendenrepubliek
Nijmegen, SUN, 1996

Dohmen, J., P. van der Steen

Bulgaarse connecties
NRC Weekblad, 10 oktober 2009,
p. 17-21

Dölle, A., D.J. Elzinga

Handboek van het gemeenterecht
Groningen, Kluwer, 2004

Korsten, A.F.A., H. Aardema

De vallende burgemeester
Den Haag, Ministerie van BZK,
2006

Korsten, A.F.A., S. van de Laar

*De kus en de oorvijg: het
gedwongen vertrek van
burgemeester Lidewij Digici*
Eindhoven, PWC, 2007

Korsten, A.F.A., G. Leers

*Inspirerend leiderschap in de
risicomaatschappij*
Utrecht, Uitgeverij LEMMA,
2005

**Korsten, A.F.A., M. Schoen-
maker**

Sterke colleges
Den Haag, Reed Elsevier, 2008

Korsten, A.F.A., P.W. Tops (red.)

Lokaal bestuur in Nederland
Alphen aan den Rijn, Samsom,
1998

Korsten, A.F.A., H. Aardema e.a.

*Gebroken ketens van macht:
gedwongen vertrek van
burgemeesters vanaf begin 2000*
Bestuurswetenschappen, nr. 6,
2008, p. 9-42

**Korsten, A.F.A., H. Spoormans
e.a. (red.)**

*De benoemde of gekozen
burgemeester*
Assen, Van Gorcum, 1992

Logtenberg, H., M. Wiegman

*Job Cohen – Burgemeester van
Nederland*
Amsterdam, Nieuw Amsterdam,
2010

Niemandsverdriet, Th.

*Van een burgemeester: waarom
Ruud Vreeman weg moest*
Vrij Nederland, 20 februari 2010,
p. 34-41

Tops, P.W., W. van Spijker

Den Helder: doe normaal
Den Helder, juni 2004

**Tops, P.W., A.F.A. Korsten e.a.
(red.)**

De wethouder
Den Haag, Vuga, 1994

Vuijsje, B.

Avonturen in besturen
Amsterdam, De Bezige Bij, 2006

Warbroek, B.

De val van een burgemeester
Baarn, De Fontein, 2007

Westerink, B.

Delfzijl aan de Eems
Delfzijl, mei 2006

Stijlen van lokaal leiderschap; over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen

*N. Karsten, L. Schaap en W.J. Verheul**

Rolverwachtingen en rolopvattingen van burgemeesters zijn dynamisch. In een studie voor het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) (Cachet, Karsten e.a., 2009, p. 29 e.v.) is te zien dat de Nederlandse burgemeester tot aan de Tweede Wereldoorlog vooral een 'regent' was (uit de gegoede burgerij) en na de oorlog een technocratische, ambtelijke bestuurder. In de jaren zeventig van de vorige eeuw veranderde dat en ontstond veel meer variëteit in het ambt. Overheersend was toch wel de politieke burgemeester. De laatste twee decennia is het beeld nog steeds divers: we zien bindende burgervaders (en -moeders) en visionaire leiders, en alles ertussenin. De functie is qua focus sterk lokaler geworden (de burgemeester is een lokale bestuurder geworden en niet langer een 'rijksheer'). Ze is tevens democratischer geworden, in die zin dat de gemeenteraad in toenemende mate invloed heeft gekregen op de benoeming (NGB, 2009). Van een open en democratische aanstelling (directe verkiezing) is echter geen sprake. Wat dat laatste betreft, sluit Nederland niet aan bij ontwikkelingen elders in Europa. Lokalisering en democratisering zijn in vele West-Europese landen te herkennen. Maar de kern van de aanstellingswijze van de burgemeesters in Nederland blijft een buitenbeentje. In geen enkel ander land worden burgemeesters benoemd, behalve in België. Maar daar doet de gemeenteraad een volwaardige voordracht en is de voorgedragene doorgaans een lokale politieke leider en geen buitenstaander.

* Niels Karsten, MSc MA en dr. Linze Schaap zijn als promovendus respectievelijk universitair hoofddocent verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg. Drs. Wouter Jan Verheul is als programmamanager en promovendus verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Het artikel is mede gebaseerd op Cachet, Karsten e.a. (2009).

Hoe de aanstellingswijze ook is: burgemeesters delen een aantal taken, rollen en dilemma's (Leach en Wilson, 2000, 2002; zie ook Goldsmith en Larsen, 2004; Verheul en Schaap, 2010). Dit artikel brengt die in kaart aan de hand van een typologie van rollen van burgemeesters en benoemt een aantal spanningen dat zich in het ambt voordoet. Als leidraad dient de vraag welk perspectief op leiderschap past bij het leiderschap van Nederlandse burgemeesters in een veranderende maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. Duidelijk is in ieder geval dat burgemeesters niet 'alles' kunnen en dat zij, dan wel de wetgever, dus zullen moeten kiezen.

Leiderschapsrollen en -stijlen

Van burgemeesters wordt ten eerste verwacht dat zij bijdragen aan de ontwikkeling van een lokale identiteit en aan de sociale samenhang binnen de lokale gemeenschap (Verheul en Schaap, 2010). Zeker in een samenleving waar cohesie niet meer vanzelf spreekt (vergelijk Schuyt, 2006; Cohen, 2006). En vooral ook op momenten waarop de samenhang binnen de lokale samenleving ernstig op de proef wordt gesteld door rampen, crises of aanslagen (NGB, 2005, 2007). De identiteits- en gemeenschapsvormende rol van burgemeesters komt tot uitdrukking in hun dagelijkse bezigheden; zie hoe burgemeesters uitdrukking geven aan hun symboolfunctie bij alledaagse bezigheden als het openen van een nieuw gebouw, het huldigen van sporters en het toespreken van de pers of de gemeenteraad. Wie de toespraken van burgemeesters leest, ziet hoe vaak er iets wordt gezegd over wat de identiteit van de stad is of zou moeten zijn. De burgemeester heeft als geen andere lokale actor een rol in het duiden van waar de gemeente en de lokale gemeenschap voor staan. In het bijzonder vervult de burgemeester die rol bij activiteiten rondom extreme situaties, bij gebeurtenissen van vreugde of verdriet. In een onoverzichtelijke samenleving kan de burgemeester hét symbool zijn van de (nog resterende) eenheid van bestuur en lokale samenleving. In de tweede plaats wordt van burgemeesters verwacht dat zij mede richting geven aan het strategisch beleid van hun gemeente op langere termijn. Zo draagt de burgemeester in samenspraak met de ambtelijke organisatie bij aan het ontwikkelen van de stadsvisie voor bijvoorbeeld de komende twintig jaar. Juist de burgemeester is hier vanuit het college de aangewezen persoon

voor, aangezien wethouders een politieke profiel hebben en meer dan de burgemeester afhankelijk zijn van de raadsperiode van vier jaar. In de derde plaats vertegenwoordigen burgemeesters de gemeente in contact met 'de buitenwereld'; ze vervullen een ambassadeursrol. Deelnemen aan handelsmissies, het binnenhalen van rijksbijdragen voor grote projecten, het lobbyen voor de komst van grote evenementen en sportwedstrijden en het plaatsnemen aan overlegtafels met het bedrijfsleven zijn hier voorbeelden van. In de vierde en laatste plaats voeren burgemeesters concreet gemeentelijk beleid uit; ze vervullen een executieve rol. De burgemeester heeft een bestuurlijk uitvoerende rol op zijn eigen portefeuilles, vaak in de eerste plaats wat betreft het openbare orde en veiligheidsbeleid, maar ook met betrekking tot organisatorische zaken, zoals ICT en middelen.

Rolopvattingen van burgemeesters kunnen desalniettemin sterk variëren. Bij het invullen van de omschreven functies kunnen heel wezenlijke keuzes worden gemaakt, waardoor grote verschillen kunnen bestaan tussen de handelwijzen van burgemeesters. Geeft een burgemeester bijvoorbeeld in eigen persoon, in een sturende rol, vorm aan het strategisch beleid, of komt dit beleid vooral tot stand in interactie met een veelheid aan maatschappelijke en bestuurlijke actoren? Over het antwoord op de vraag welke rol de juiste keuze is, kunnen burgemeesters en hun omgeving van mening verschillen. Ook andere factoren spelen een rol, zoals historische, institutionele, bestuurlijke, politieke en maatschappelijke contexten. Desondanks zijn er patronen te onderscheiden, nationaal en internationaal (ook al zijn er ook divergerende ontwikkelingen tussen groepen landen (Wollmann, 2008)).

Een manier om verschillende rollen en rolopvattingen te rubriceren is te kijken naar vormen van leiderschap, dat wil zeggen leiderschapsstijlen van burgemeesters (onder andere John en Cole, 1999). In de internationale literatuur (bijvoorbeeld Bäck, Heinelt e.a., 2006; Reynaert, Steyvers e.a., 2009, p. 12) wordt traditioneel onderscheid gemaakt tussen 'sterk' en 'zwak' leiderschap (waarbij deze termen bedoeld zijn als neutrale categorieën om de verhouding tussen burgemeesters en andere actoren te kenschetsen, en dus niet normatief). Het gaat hier om een continuüm: burgemeesters kunnen meer of minder sterk zijn, en dat kan dan weer verschillen al naar gelang de institutionele aspecten van het ambt (aanstellingswijze, bevoegdheden en taken, relatie tot andere actoren), of de velden

waarop burgemeesters actief zijn (in het bestuur, de gemeenschap en daarbuiten).

‘Sterk’ lokaal leiderschap wordt gekenmerkt door individueel, persoonlijk en richtinggevend leiderschap. Dit vereist een hoge mate van persoonlijk gezag en controle over (financiële) middelen (Greasley en Stoker, 2008). Sterk leiderschap wordt geassocieerd met besluitvorming met een dualistisch karakter (Reynaert, Steyvers e.a., 2009, p. 12). Zwak leiderschap wordt gekenmerkt door verbindend, faciliterend leiderschap. Deze leiderschapsstijl wordt geassocieerd met collectieve besluitvorming en een streven naar consensus. We benadrukken nogmaals dat een burgemeester die een ‘zwak’ burgemeestersambt bekleedt, niet per definitie een zwakke burgemeester is. Zeker in een netwerksamenleving als de onze zou de laatstgenoemde leiderschapsstijl wel eens effectiever kunnen zijn dan de eerstgenoemde – al wordt de netwerksamenleving ook nog al eens in verband gebracht met een behoefte aan richtinggevend, sterk leiderschap (onder andere John en Cole, 1999).

Typologie van rollen

Gebruikmakend van het sterk-zwakcontinuüm ter karakterisering van de leiderschapsstijl van burgemeesters en het hiervoor gemaakte onderscheid tussen de verschillende ‘velden’ waarop burgemeesters actief zijn, kunnen we komen tot een typologie van rollen van burgemeesters. Binnen het veld ‘bestuur’ maken wij dan onderscheid tussen de rol die de burgemeester heeft ten opzichte van de gemeenteraad en de rol die de burgemeester heeft ten opzichte van het college. (NB Daarbij gaat het dus niet (alleen) om de formele rollen.) Binnen het veld ‘gemeente’ maken we onderscheid naar de verschillende manieren waarop de rol die de burgemeester heeft, kan worden opgevat. ‘Sterk’ en ‘zwak’ kunnen namelijk zowel positief als negatief worden opgevat, mede afhankelijk van de manier waarop burgemeesters invulling geven aan hun rol. Een burgemeester die herhaaldelijk gebruikmaakt van zijn bevoegdheden, zoals de tijdelijke uithuisplaatsing, en dus sterk leiderschap tentoonspreidt, zal in die rol eerder gezien worden als ‘burgerboeman’ en als gevolg daarvan minder goed in staat zijn de rol van burgervader te vervullen, in ieder geval ten aanzien van bepaalde groepen burgers. Uiteraard is ook hier weer sprake van een continuüm en niet van een dichotomie. Een burgemeester kan burgervader én burgerboeman zijn.

Op grond van deze onderscheidingen en dimensies komen we tot de typologie hierna.

Tabel 1 Typologie van rollen van burgemeesters
(zie ook Cachet, Karsten e.a., 2009, p. 60)

	Bestuur		Gemeente		Extern (i.e. buiten de gemeente)
	<i>Relatie tot raad</i>	<i>Relatie tot college</i>	<i>Positief</i>	<i>Negatief</i>	
Sterk	President	Baas	Leider Burger- vader	Handhaver Burger- boeman	Eiser
Zwak	Voorzitter	Primus inter pares	Ombuds- man	Klachten- manager	Netwerker
	Coach	Bestuurder			Verbinder
	Kwaliteits- bewaker	Proces- bewaker	Symbool	'Linten- knipper'	Facilitator

Burgemeesters vergeleken

Aan de hand van deze typologie is de leiderschapsstijl van individuele burgemeesters te karakteriseren, net als de rollen die burgemeesters meer algemeen in een land vervullen. We kunnen dan constateren dat Nederlandse burgemeesters in vergelijking met hun direct gekozen collega's in het buitenland relatief zwak zijn. Datzelfde geldt voor de rol van burgemeesters in de lokale besluitvorming, die in Nederland over het algemeen collegiaal van aard is. Het gaat dan overigens wel vooral over de formele kant van het ambt: de institutionele positie van de burgemeester (zie onder andere Mouritzen en Svava, 2002). De leiderschapsstijl van burgemeesters blijkt in hoge mate te worden bepaald door de positie die zij formeel innemen in het lokale bestuur en de bevoegdheden en middelen die daarmee verbonden zijn. Welke rol heeft de burgemeester bijvoorbeeld in de uitvoerende macht? Geeft hij¹ daar direct leiding aan of deelt hij deze macht met anderen?

1 We beseffen terdege dat ongeveer 20% van de burgemeesters vrouw is. Ten behoeve van de leesbaarheid schrijven we desalniettemin consequent in de 'hij'-vorm over de burgemeester.

De feitelijke invulling van het ambt is echter niet alleen afhankelijk van de institutionele positie; in eerdere studies is dat wel aangetoond. Zo laten Schaap, Daemen e.a. (2009a, 2009b) zien dat de aanstellingswijze en bevoegdheden weliswaar belangrijke factoren zijn voor het verklaren van de machtspositie van burgemeesters, maar dat zaken als persoonlijkheid en lokale inbedding dat evenzeer zijn (zie ook Lowndes en Leach, 2004). Verheul en Schaap (2010) bespreken de dilemma's waar burgemeesters zich mee geconfronteerd zien, met als conclusie dat de dilemma's en de manier waarop benoemde burgemeesters in Nederland daarmee omgaan, nauwelijks verschillen van die van gekozen Engelse burgemeesters. Ook andere dan institutionele factoren spelen dus een rol. Burgemeesters maken ook individuele keuzes. De vraag is dan, hoe burgemeesters hun rol vormgeven.

Ondanks hun vergelijkbare institutionele positie is de burgemeester in gemeente A vaak een heel andere dan die in gemeente B. Dat hangt in de eerste plaats af van de lokale context. Verschillende lokale gemeenschappen hebben behoefte aan heel verschillende burgemeesters, afhankelijk van de lokale politieke cultuur bijvoorbeeld.

Toch zijn er algemene lijnen te ontdekken. Nederlandse burgemeesters zijn 'bijzondere bestuurders' (zie ook NGB, 2009, p. 63 e.v.). Om recht te doen aan het burgemeestersambt moeten beide aspecten worden benadrukt: bijzonder én bestuurder. De burgemeester neemt een bijzondere positie in, zowel intern bestuurlijk – als voorzitter van raad en college, in zijn eigenstandigheid, enzovoort – als extern maatschappelijk – als symbool, boegbeeld, eerste woordvoerder, enzovoort. De burgemeester is bijzonder omdat hij – indien nodig – boven de partijen staat.

Maar de burgemeester is ook een gewone bestuurder, dat wil zeggen onderdeel van het (lokale) openbaar bestuur. Burgemeesters lijken, als bestuurder, in meer of mindere mate op hun collega-bestuurders binnen het college. Bovendien is ook de burgemeester afhankelijk van zijn collegae (het heet niet voor niets collegiaal bestuur), van ambtelijke ondersteuning en van steun vanuit de gemeenteraad en de samenleving.

Anderzijds is ook de persoonlijke invulling die burgemeesters aan hun ambt geven, essentieel voor het behoud en de versteviging van het 'merk' burgemeester. Burgemeesters kunnen hun gezag als gevolg van hun optreden verliezen, maar zeker ook uitbreiden.

De institutionele positie en rol van de burgemeester brengen een bepaald gezag met zich mee, maar de bekleders van de functie zullen vooral ook persoonlijk gezag moeten zien te ontwikkelen.

Caleidoscopisch leiderschap

Uit de gepresenteerde burgemeestersrollen en -stijlen en de vorenstaande typologie blijkt dat burgemeesters worden geconfronteerd met uiteenlopende vragen naar heel verschillende typen leiderschap. De rolverwachtingen verschillen bovendien sterk in tijd en ruimte. Dit alles maakt het burgemeesterschap er niet gemakkelijker op. De bekleders van het ambt wordt door hun omgeving de maat genomen op basis van een grote hoeveelheid verwachtingen die niet noodzakelijkerwijs overeenstemmen. Deze divergerende verwachtingen laten tevens zien dat er spanningen, tegenstrijdigheden of op zijn minst paradoxen bestaan in het ambt, die zowel in confrontatie met de verschillende rollen als binnen een bepaalde rol zelf zichtbaar zijn.

Neem nu de symbolische of boegbeeldfunctie van de burgemeester. Van de burgemeester wordt verwacht dat de identiteit van de stad of de lokale gemeenschap tot uitdrukking komt in dat wat hij zegt en doet. De toenmalige Rotterdamse burgemeester Ivo Opstelten sprak bijvoorbeeld na de moord op Pim Fortuyn over wat de Rotterdamse gemeenschap zou moeten samenbinden. Maar van die gemeenschap is, om te beginnen, moeilijk een eenduidige omschrijving te geven. Want langs welke sociale, etnische, religieuze of culturele lijnen is die gemeenschap te definiëren of af te bakenen? En moet de burgemeester 'alles zijn voor iedereen' of kiezen voor bepaalde groepen en bepaalde opvattingen? Was Opstelten bijvoorbeeld ook de burgervader van het 'tuig van Tramlijn 2' dat hij via YouTube toesprak?

De Nederlandse burgemeester staat traditioneel 'boven de partijen' en heeft een rol als 'verbinder' en 'burgervader', die zich niet al te veel tot het doen van politieke uitspraken laat verleiden. Zie hoe Job Cohen vooral in zijn optredens na de moord op Theo van Gogh een belangrijke rol vervulde in 'de boel bij elkaar houden'. De angst voor radicale stromingen van de islam was groot, de woorden van Theo van Gogh werden anderzijds als grievend ervaren. Maar Cohen wilde, als burgemeester, vooral een verdraagzame boodschap

uitdragen voor de Amsterdammers die slechts op twee punten onverdraagzaam was, namelijk ten opzichte van geweld en intolerantie. Cohen fungeerde als verbindende (f)actor. Tegelijkertijd kan vanuit de traditionele rolopvatting van onafhankelijke actor boven de partijen en boegbeeld van de lokale gemeenschap een karikaturaal beeld ontstaan van een fletse figuur, die weinig anders doet dan 'linten doorknippen'.

Van burgemeesters wordt daarnaast niet zelden sterk, individueel politiek leiderschap verwacht. De burgemeester wordt gezien als 'visionair strateeg', of wordt geacht stelling te nemen in het politieke of maatschappelijke debat. Daarbij wordt soms van de burgemeester verwacht dat hij opkomt voor een meerderheid van de lokale gemeenschap, op andere momenten wordt juist verwacht dat hij vooral opkomt voor minderheden. De burgemeester staat dan voor de paradoxale uitdaging om zo veel mogelijk ruimte te bieden aan de veelheid aan lokale identiteiten, en toch richting te geven. Maar politieke stellingname en onafhankelijkheid gaan niet goed samen. En zo zijn er meer denkbare spanningen te ontdekken tussen verschillende rollen, bijvoorbeeld tussen een rol als 'ombudsman' en 'klachtenmanager', tussen 'voorzitter' en 'coach', en tussen de rol van 'procesbewaker van het college' zonder 'eigen agenda' en die van 'bestuurder' die voor eigen, soms politiek en maatschappelijk gevoelige portefeuilles verantwoordelijk is. Zo koos voormalig burgemeester van Groningen Jacques Wallage ervoor om in een referendum over het stadshart niet alleen de procesbewaker te zijn, maar ook nadrukkelijk zijn eigen visie op de gepresenteerde plannen te geven en daarmee de Groningse gemeenschap te adviseren voor de nieuwe plannen te stemmen. Die twee rollen staan, hoewel ze in de praktijk soms te combineren zijn, op gespannen voet met elkaar. Het vinden van een balans tussen al deze verschillende rollen is geen eenvoudige opgave, zeker niet omdat de verwachtingen vanuit bestuur en maatschappij waarmee burgemeesters te maken krijgen, in ruimte en tijd sterk variëren. Tussen gemeenten bestaan grote verschillen, en niet zelden vertoont de profielschets van de gemeenteraad voor een nieuwe burgemeester een contrast met de eigenschappen van de voorgaande ambtsbekleder. En ook gedurende de ambtsperiode kan behoefte bestaan aan heel verschillende invullingen van het ambt. Dit vraagt om een caleidoscopische blik op leiderschap van burgemeesters (zie 't Hart en Ten Hooven, 2004):

een subtiel spel van variëren in stijl en rolopvattingen, afhankelijk van de context.

Soms zijn rolverwachtingen nadrukkelijker te plaatsen in een bestuurlijke context. Vooral in tijden van politiek-bestuurlijke of maatschappelijke crises is veelal een symbolische rol voor de burgemeester weggelegd, waarin de burgemeester kan aangeven waar de gemeenschap voor staat. Tijdens verkiezingen staat de burgemeester veel meer op de achtergrond en fungeert hij als 'procesbewaker'. Rond veiligheidsvraagstukken zal de burgemeester eerder als 'eiser' kunnen optreden ten opzichte van externe betrokkenen, terwijl hij bij het werven van rijkssteun voor grote projecten, of bij het binnenhalen van grote evenementen, eerder de rol van netwerker dan die van eiser zal aannemen. Toch kan moeilijk een blauwdruk worden gemaakt, waarin wordt aangegeven wanneer welke rol, stijl of wijze van optreden de beste is. Het tonen van 'leiderschap' is dus niet een simpele beantwoording van enkelvoudige behoeften. Bestuurlijk leiderschap is per definitie meerduidig. In weerwil van populaire noties over leiderschap als 'daadkracht tonen', 'in actie komen' of 'stevig ingrijpen', is het net zo belangrijk dat burgemeesters invulling geven aan hun leiderschapsfunctie door juist terughoudendheid te betrachten of kleine bewegingen te tonen (zie Van Twist en Verheul, 2009).

Geen 'alleskunner'

Het is onmiskenbaar dat een goede burgemeester in staat is in verschillende contexten verschillende rollen te vervullen. Daaraan zijn echter grenzen. De moderne burgemeester wordt door de vorige minister beschouwd als een 'alleskunner' (Ter Horst, 2009). Ook burgemeesters zelf lijken soms die mening toegedaan: het kunnen 'schakelen' tussen al die verschillende rollen wordt beschouwd als een kerncompetentie van burgemeesters (zie NGB, 2009). Toch laten de verschillende rollen van burgemeesters zich niet eenvoudig combineren; burgemeesters kunnen niet alles, en zeker niet alles tegelijk (zie ook Sackers, 2010, p. 35, 38 e.v.).

Dat komt in de eerste plaats doordat de formele positie en rol van de burgemeester het ambt een bepaald karakter geven, evenals de historisch gegroeide informele rol en de verwachtingen die vanuit bestuur en samenleving op burgemeesters af komen. Neem bijvoor-

beeld de gestage toename van de bevoegdheden van de burgemeester op het terrein van openbare orde en veiligheid (zie Sackers, in dit nummer). Die geven het ambt de 'kleur' van handhaving. Burgemeesters zullen, of ze nu willen of niet, bij incidenten door politiek en samenleving op hun handhavingsrol worden aangesproken. Van hun formele macht kunnen burgemeesters, zelfs als ze dat zouden willen, niet of nauwelijks afstand doen. Om met Peter Rehwinkel² te spreken:

'De nieuwe uitrusting van de burgemeester verandert de positie van de burgemeester ingrijpend. (...) Wanneer de wetgever deze tendens voortzet, begint de burgervader zoetjesaan trekken te krijgen van een autoritaire vaderfiguur. (...) Zo wordt de gezagsdrager van nu tot de burgerboeman van straks.'

Dat maakt het ambt voor burgemeesters die de voorkeur geven aan een 'zachtere' vorm van leiderschap, niet eenvoudiger. In de tweede plaats doen er zich inherente spanningen tussen de verschillende rollen van burgemeesters voor (zie ook Sackers, 2010). Zo kan de machtsrol van de burgemeester afbreuk doen aan zijn informele gezagsrol. Formele macht en informeel gezag zijn tot op zekere hoogte communicerende vaten. Een burgemeester die bijvoorbeeld zijn eigenstandige bevoegdheden op het veiligheidsterrein op zo'n manier inzet dat hij raad en/of burger tegen zich in het harnas jaagt, verliest (ook) op andere beleidsterreinen aan informeel gezag. 'Schakelen' krijgt dan eerder het karakter van 'herstellen'. De metafoor van 'velden' die we hiervoor gebruiken, wekt, evenals die van het schakelen, misschien de valse verwachting dat die velden in hoge mate onafhankelijk van elkaar zijn. Ze zijn echter nauw met elkaar verbonden. Burgemeesters die politiek en maatschappelijk gevoelige beslissingen nemen op het veiligheidsterrein, mede omdat ze geacht worden die te nemen, verliezen een deel van hun onafhankelijkheid en hun positie 'boven de partijen'. Tegelijk met de veiligheidsportefeuille van de burgemeester politiseert het ambt als geheel (zie ook NGB, 2009). Formele macht komt eerder in de plaats van informeel gezag dan dat zij er een aanvulling op is. Dat maakt het voor burgemeesters moeilijker om invulling te geven aan hun

2 *De Volkskrant* van 6 februari 2010, 'Burgemeester is afvoerputje', p. 8.

traditionele rollen van verbinder, coach en symbool van eenheid. In de derde plaats zijn er burgemeesters die verkiezen het accent bij een bepaalde rol te leggen, bijvoorbeeld omdat ze zichzelf veeleer als bestuurder zien dan als burgervader. Het niet tegelijk kunnen vervullen van beide rollen, maar soms zeker ook het niet willen, speelt daarbij een rol.

Natuurlijk blijven de verschillen tussen burgemeesters groot en er blijft ook ruimte bestaan voor een eigen invulling van het ambt. Het is echter naïef om te denken dat burgemeesters alle rollen tegelijk kunnen spelen, of simpelweg tussen al hun rollen kunnen schakelen, zeker als één bepaalde rol aanzienlijk aan belang wint en het ambt mede als gevolg daarvan politiseert. Dat laat onverlet dat de kwaliteit om te schakelen cruciaal is voor het ambt en dat burgemeesters daarover zeker (moeten) beschikken. Wel zullen burgemeesters voortdurend op zoek moeten zijn naar een nieuwe balans tussen hun rollen, niet alleen binnen, maar ook tussen de velden waarop ze actief zijn.

Conclusie en discussie

Er zijn vele rollen die burgemeesters kunnen vervullen. In dit artikel hebben we vooral geprobeerd een typologie te geven van het burgemeesterschap, uitgaande van ideeën over leiderschap: ‘sterk’ en ‘zwak’ burgemeesterschap. Het zal de komende jaren moeilijk zijn een verstandige balans te vinden tussen enerzijds meer bevoegdheden en doorzettingsmacht van de burgemeester en anderzijds het recht doen aan andere, niet minder belangrijke rollen, als burgervader, boegbeeld van de lokale gemeenschap, informele ombudsman, enzovoort. Er zijn goede redenen om de burgemeester meer bevoegdheden en macht te geven. Maar er zijn even goede redenen om dat niet te overdrijven.³ Zicht op wat een goede balans is, ontbreekt, evenals op de factoren die mogelijk een rol spelen (maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context, urgentie van problemen, persoonlijk charisma van de burgemeester; vergelijk Tops, 2007).

3 Zie onder meer het onderzoek naar burgemeestersbevoegdheden (Muller, Rogier e.a., 2007), de reactie van het kabinet daarop, de jaarredes 2007 en 2008 van de voorzitter van het Genootschap en de burgemeesterlezing van minister Ter Horst (2007).

Een caleidoscopische invulling van besturen maakt van het burgemeesterschap niet iets simpels en overzichtelijks, maar maakt er een subtiel spel van dat vele en soms tegenstrijdige activiteiten tegelijk omvat. Hieruit volgt niet dat dergelijk leiderschap slechts een zaak is voor alleskunnners die altijd direct aanvoelen welk type optreden in welke situatie gewenst is. Dergelijke alleskunnners zijn in de praktijk van het openbaar bestuur ook niet voorhanden. Ook daar moeten we het met gewone mensen doen (en gelukkig maar). Precies daarom is het juist in deze context van interdependenties voor bestuurders de uitdaging om elkaar aan te vullen en elkaars sterke en minder sterke punten te compenseren.

Hoe uiteenlopend de verwachtingen die aan de burgemeester gesteld worden ook zijn, lokaal leiderschap ligt niet besloten in één institutionele functie, laat staan in één persoon. Leiderschap van burgemeesters is daarmee niet slechts persoonsgecentreerd, maar sterk contextueel, institutioneel en relationeel (zie ook Kane, Patapan e.a., 2009). Er is met andere woorden sprake van 'gedeeld leiderschap'. Het gaat daarbij om leiderschap waaraan voortdurend invulling wordt gegeven in samenwerking en interactie met wethouders, collega-burgemeesters, ambtenaren en andere relevante betrokkenen.

Wil een burgemeester om kunnen gaan met alle hoge en uiteenlopende verwachtingen, dan is het van belang inzicht te hebben in de meerduidige rolopvattingen die er zijn en in de subtiële bewegingen die zo in termen van 'gedeeld leiderschap' ontstaan. Voor burgemeesters zijn daarom het opbouwen van krediet en verkrijgen van vertrouwen bij hun omgeving, en het ontwikkelen van passende rolopvattingen van groot belang om geloofwaardig leiderschap te kunnen tonen.

Literatuur

Bäck, H., H. Heinelt e.a. (red.)
The European mayor – Political leaders in the changing context of local democracy
 Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006

Cachet, A., N. Karsten e.a.
Zorg dat het een prachtbaan blijft; de toekomst van het burgemeestersambt verkend
 Den Haag, Nederlands Genootschap van Burge-meesters, 2009, p. 16-98

Cohen, J.

Sociale binding in samenleving, politiek en bestuur

In: D. Huitema, S. Meijerink e.a. (red.), *De boel bij elkaar houden; essays naar aanleiding van het Festival der bestuurskunde 3.0.*, Amsterdam, Rozenberg, 2006, p. 29-39

Goldsmith, M., H. Larsen

Local political leadership; Nordic style

International Journal of Urban and Regional Research, jrg. 28, nr. 1, 2004 p. 121-133

Greasley, S., G. Stoker

Mayors and urban governance; Developing a facilitative leadership style

Public Administration Review, jrg. 68, nr. 4, 2008, p. 722-730

't Hart, P., M. ten Hooven

Op zoek naar leiderschap; regeren na de revolutie

Amsterdam, De Balie, 2004

Horst, G. ter

De (on)zichtbare overheid; burgemeesterslezing 2007

Den Haag, 2007

Horst, G. ter

Rede uitgesproken op het jaarcongres van het NGB 2009
1 oktober 2009

John, P., A. Cole

Political leadership in the new urban governance; Britain and France compared

Local Government Studies, jrg. 25, nr. 4, 1999, p. 98-115

Kane, J., H. Patapan e.a. (red.)

Dispersed democratic leadership; Origins, dynamics, and implications

Oxford, Oxford University Press, 2009

Leach, S., D. Wilson

Local political leadership

Bristol, The Policy Press, 2000

Leach, S., D. Wilson

Rethinking local political leadership

Public Administration, jrg. 80, nr. 4, 2002, p. 665-690

Lowndes, V., S. Leach

Understanding local political leadership: Constitutions, contexts and capabilities

Local Government Studies, jrg. 30, nr. 4, 2004, p. 557-575

Mouritzen, P.E., J.H. Svara

Leadership at the apex; Politicians and administrators in Western local governments

Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2002

Muller, E.R., L.J.J. Rogier e.a.

Bestuur, recht en veiligheid; bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding

Den Haag, COT, 2007

NGB

Burgemeesters bijeen; vijftig jaar NGB

Den Haag, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2005

NGB

*Als het dan toch gebeurt;
bestuurlijke ervaringen met
crisisbeheersing*

Den Haag, Nederlands
Genootschap van
Burgemeesters, 2007

NGB

*Tussen trends en toekomst;
verkenning naar de ontwikkeling
van de burgemeestersfunctie*

Den Haag, Nederlands
Genootschap van
Burgemeesters, 2009

Reynaert, H., K. Steyvers e.a.

*Comparing local political
leadership transformation*

In: H. Reynaert, K. Steyvers e.a.
(red.), *Local political leadership
in Europe; Town chief, city boss or
loco president?*, Brugge, Vanden
Broele/Nomos, 2009, p. 9-28

Sackers, H.J.B.

*Herder, hoeder en handhaver: de
burgemeester en het bestuurlijk
sanctierecht*

Nijmegen, Radboud Universiteit
Nijmegen, 2010 (oratie)

**Schaap, L., L.H.F.M. Daemen
e.a.**

*Mayors in seven European
countries; Part I: Selection and
statutory position*

Local Government Studies, jrg.
35, nr. 1, 2009a, p. 95-107

**Schaap, L., L.H.F.M. Daemen
e.a.**

*Mayors in seven European
countries; Part II: Performance
and analysis*

Local Government Studies, jrg.
35, nr. 2, 2009b, p. 235-251

Schuylt, K.

Steunberen van de samenleving
Amsterdam, Amsterdam
University Press, 2006

Tops, P.

*Regimeverandering in
Rotterdam; hoe een stadsbestuur
zichzelf opnieuw uitvond*
Amsterdam/Antwerpen, Atlas
2007

Twist, M.J.W. van, W.J. Verheul

*Bijvangsten van beleid; over
ongezochte opbrengsten van de
wijkenaanpak*

Den Haag, Uitgeverij LEMMA,
2009

Verheul, W.J., L. Schaap

*Strong leaders? The challenges
and pitfalls in mayoral
leadership*

Public Administration, 2010

Wollmann, H.

*Reforming local leadership and
local democracy; The cases of
England, Sweden, Germany
and France in comparative
perspective*

Local Government Studies, jrg.
34, nr. 2, 2008, p. 279-298

Profiel van de Nederlandse burgemeester

Het zijn er 430 in Nederland, burgemeesters. Maar wie zijn het, wat zijn hun achtergronden? Hoewel de burgemeester veelal als de bekendste bestuurder van de gemeente bekendstaat, komen we vaak niet verder dan enkele burgemeesters die van naam bekend zijn. En dat zijn dan veelal de burgemeesters van de grote steden. Die zijn zeker niet maatgevend voor de modale burgemeester. De gemiddelde gemeente in Nederland telt circa 40.000 inwoners en 70% van de gemeenten heeft minder inwoners. Een profiel van de beroepsgroep.

Kroonbenoemden en waarnemend burgemeesters

De Kroonbenoeming van de burgemeester is in de Grondwet vastgelegd. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan de commissaris van de Koningin besluiten om tijdelijk een waarnemer te benoemen en geen procedure te starten voor de benoeming van een nieuwe Kroonbenoemde burgemeester. Die situatie doet zich wel voor bij verwachte of net gepasseerde gemeentelijke herindeling, tijdens een vacature na vertrek van de vorige burgemeester, bij langdurige ziekte van de zittende burgemeester of bij bestuurlijke problemen. Op dit moment – 15 april 2010 – zijn er in Nederland 381 Kroonbenoemde en 49 waarnemend burgemeesters. Ten opzichte van voorgaande jaren is het aandeel waarnemers relatief hoog. Dit heeft onder andere te maken met relatief veel herindelingen en de sterker wordende gewoonte bij de commissarissen van de Koningin om bij een reguliere vacature een extern waarnemer te benoemen. De hiernavolgende achtergrondinformatie in deze bijdrage heeft enkel betrekking op de Kroonbenoemde burgemeesters.

Leeftijd

De burgemeesters vormen duidelijk een seniore beroepsgroep. Ruim 80% is de 50 gepasseerd en ruim 30% van de burgemeesters is 60-plusser. Er is al vele jaren sprake van gestage vergrijzing van de beroepsgroep. Zo is de gemiddelde leeftijd van de burgemeesters

de afgelopen twaalf jaar gestegen tot 55 jaar en negen maanden; één jaar en drie maanden ouder dan in 1998. Voor deze vergrijzing zijn diverse verklaringen te geven: burgemeesters mogen sinds enkele jaren na hun 65ste doorgaan en als gevolg van herindelingen verdwenen kleine gemeenten waar jonge burgemeesters het vak konden leren. Maar ongetwijfeld heeft ook de verandering van de functie ermee te maken: de burgemeester moet meer en meer opereren in een politiek-bestuurlijke omgeving, waarbij hij het vooral van zijn persoonlijk optreden en zijn gezag moet hebben. Dat vraagt stijlen, vaardigheden en inzichten, die pas met de jaren komen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de eerste benoeming op steeds latere leeftijd plaatsvindt. Mensen die voor hun 40ste burgemeester worden, zijn uitzonderingen geworden.

Vrouw/Man

Al jaren is het moeilijk om het aantal vrouwelijke burgemeesters te vergroten. Het laatste decennium blijkt de 20% een soort van glazen plafond te zijn. Op dit moment zijn 73 vrouwen burgemeester, 19% van het totaal.

Politieke voorkeur

Kenmerkend voor het profiel van de burgemeester is dat die boven de partijen staat. In de bestuurscompetenties van de burgemeesters is 'onpartijdigheid' daarom als een basisconditie opgenomen. In vrijwel alle gemeenten is de burgemeester een externe: hij maakte voor zijn benoeming geen deel uit van het bestuur van de betreffende gemeente. Wel gebeurt het dat burgemeesters na een aantal jaren terugkeren naar de gemeente waar hun bestuurlijke en persoonlijke roots liggen.

De onpartijdigheid van de burgemeester neemt niet weg dat vrijwel alle burgemeesters lid zijn van een landelijke politieke partij. Slechts een handvol burgemeesters is dat niet. In tabel 1 is de verdeling over de politieke partijen weergegeven. Het CDA is 'hofleverancier' van de burgemeesters, gevolgd door VVD en PvdA. In de grotere gemeenten zijn echter veel burgemeesters van PvdA-huize.

Tabel 1 **Verdeling van burgemeestersposten over politieke partijen en mannen/vrouwen**

Partijen	M	V	Totaal
CDA	105	21	126
VVD	80	25	105
PVDA	80	18	98
D66	18	5	23
GL	5	4	9
CU	8	0	8
SGP	6	0	6
OVG	5	0	5
GEEN	1	0	1
	308	73	381

In het verleden was de verdeling van de burgemeestersposten over de politieke partijen een zaak waar de lobbyisten van de Tweede Kamerfracties en de minister van Binnenlandse Zaken een stem-pel op konden drukken. Met de huidige aanstellingswijze ligt dat anders. Sinds 2002 heeft Nederland een stelsel waarin de gemeenteraden hun burgemeester uitkiezen en de minister deze keuze – die formeel nog een aanbeveling is – altijd volgt in de voordracht voor de Kroonbenoeming.

Het is echter niet zo dat de gemeenteraden zich bij de selectie van de burgemeester laten leiden door hun eigen politieke voorkeur. Kijkend naar de burgemeestersbenoemingen van de afgelopen vier jaar blijkt in 70% van de burgemeesterswisselingen de post van politieke kleur te verschieten: de nieuwe burgemeester is van een andere politieke signatuur dan de vertrokken burgemeester. In 60% van de gemeenten is de burgemeester geen lid van de partij met de grootste fractie in de raad en in ruim 30% van de gemeenten is de burgemeester lid van een partij die niet in de coalitie zit.

Anciënniteit

Vaak wordt de burgemeestersfunctie geassocieerd met continuïteit en stabiliteit in het gemeentebestuur. Dat heeft ermee te maken

dat de benoemingstermijn van de burgemeester (zes jaar) langer is dan de zittingsduur van de raad (vier jaar) en de bestuursperiode van het college. In de periode van wisseling van raad en college is de burgemeester de blijver. Ten onrechte bestaat de gedachte dat de burgemeesters vele decennia in een gemeente in functie blijven. Vorig jaar poogde minister Ter Horst nog de zittingsduur van een burgemeester in een gemeente te maximeren op drie benoemingstermijnen (maximaal achttien jaar). In de beroepsgroep blijken echter minder dan tien burgemeesters deze termijn overschreden te hebben. Van de huidige burgemeesters is maar liefst ruim 60% bezig met de eerste benoemingstermijn in de gemeente, 30% met de tweede termijn, en bijna 10% is al langer dan twaalf jaar burgemeester in de huidige gemeente.

Achtergronden

De totale beroepsgroep telt 172 academische titels: 101 doctorandussen, 61 meesters in de rechten, 5 ingenieurs en 5 gepromoveerden. De meeste burgemeesters hebben dus geen academische achtergrond. Burgemeesters blijken de laatste jaren vooral een achtergrond te hebben in het lokaal bestuur. Velen die de laatste vier jaar zijn benoemd, zijn wethouder geweest. In het verleden lag dat anders: toen werden nog veel burgemeesters met een ambtelijke achtergrond en geen gemeentebestuurlijke ervaring in het ambt benoemd. Het aantal burgemeesters met een achtergrond in de landelijke politiek is beperkt. Ongeveer 10% van de burgemeesters is Kamerlid of bewindspersoon geweest. Deze burgemeesters met een 'Haagse connectie' zijn vooral in de grote steden te vinden.

De lichten van de laatste vier jaar

De laatste vier jaar heeft het Nederlands Genootschap van Burgemeesters jaaroverzichten gepubliceerd van de benoemingen. Het Genootschap is de beroepsvereniging van de burgemeesters in Nederland. De jaaroverzichten maken inzichtelijk hoeveel benoemingen er zijn geweest en welke veranderingen er zijn. In tabel 2 is opgenomen hoeveel Kroonbenoemingen er de afgelopen vier jaar zijn geweest.

Tabel 2 Aantallen Kroonbenoemingen van burgemeesters

jaar	nieuw	doorgestroomd	totaal
2006	30	20	50
2007	34	25	59
2008	21	17	38
2009	18	16	34
totaal	103	78	181

Uit tabel 2 blijkt dat de mobiliteit in het burgemeesterskorps is afgenomen. Waren er in 2006 en 2007 nog jaarlijks meer dan 50 benoemingen, in 2009 is dat gedaald tot 34. Daarbij is zowel de instroom als de doorstroom van burgemeesters verminderd, hetgeen de vergrijzing van de beroepsgroep verder in de hand werkt en de marges om het aandeel vrouwen te vergroten zeer beperkt maakt. Overigens is de beperking van het aantal benoemingen wel te verklaren. Zoals aangegeven is door herindeling het aantal gemeenten verminderd en mogen burgemeesters na hun 65ste doorgaan. En de financieel-economische crisis zal ook hier wel van invloed zijn. Maar ongetwijfeld is het 'dossier gekozen burgemeester' ook van betekenis geweest. In 2004 en 2005 hing de introductie van de direct gekozen burgemeester nog boven de markt. Burgemeesters bleven toen zitten waar ze zaten. Toen dat perspectief verdween, werden de burgemeesters een stuk mobieler. Dat had zijn effect in het aantal vacatures en benoemingen in 2006 en 2007.

Dit overzicht werd samengesteld door Ruud van Bennekom, directeur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters

Hoe het licht valt

Een persoonlijke visie op het burgemeesterschap

*H.B. Eenhoorn**

Kleur doet zich aan je voor op zeer verschillende manieren. Dat hangt, zoals we weten, van het licht af. Wit is in de stralende zon echt wit. In de schaduw is datzelfde wit grijs, donker. Gebouwen zullen steeds weer een andere indruk maken, afhankelijk van de lichtintensiteit of de hoek waaronder het licht binnenvalt. Het gebouw is hetzelfde, maar we kijken er anders tegenaan; we krijgen een andere indruk. Onze beoordeling wordt zelfs anders. Zo is het ook met het burgemeesterschap. Nooit hetzelfde. De veranderingen zijn groot, dat wil zeggen de burgemeester is pro forma dezelfde, maar hij/zij¹ doet zich anders aan ons voor. Door maatschappelijke veranderingen, door wisselende inzichten in politiek-bestuurlijke verhoudingen en door telkens ander licht op de betekenis van leiderschap is de kleur van het burgemeesterschap steeds anders. Van de sterke lokale leider tot de zielige figurant op het gemeentelijke toneel. Het is een sterk tot de verbeelding sprekende functie. Op een enkele uitzondering na is de burgemeester alom in de gemeente een bekende. Hij wordt geïdentificeerd met de gemeente. Doet de burgemeester het slecht in de ogen van de burger, of nog erger: in de stukjes van de lokale pers, dan gaat het hele gemeentebestuur, ja de hele gemeente mee kopje-onder. De burgemeester is de gemeente en soms is de gemeente de burgemeester. Worden er fouten gemaakt door het bestuur of door de gemeenteamttenaren, dan is de eerste man of vrouw van de gemeente de kop-van-jut, om van erger maar niet te spreken. Deze lokale bestuurder wordt van verre aan de lokale gemeenschap gepresenteerd en het verrassingspakket krijgt vanaf

* Drs. Bas Eenhoorn was vanaf 1976 – met onderbrekingen – burgemeester van Schiermonnikoog, Voorburg, Lansingerland en Kaag en Braassem. Daarnaast is hij werkzaam als adviseur in het openbaar bestuur.

1 In de rest van het artikel wordt de burgemeester voor het gemak met 'hij' aangeduid, maar de burgemeester kan vanzelfsprekend ook een vrouw zijn.

het begin alle kwalificaties mee. In de loop van de tijd gaat de kleur verschieten; het wordt een steeds aantrekkelijker cadeau of het bleek een kat in de zak. In de marginale verschillen in de wijze van benoemen van de burgemeester heeft dat over de jaren niet verschillend uitgepakt. In de hiernavolgende persoonlijke waarnemingen laat ik steeds een ander licht vallen op het fenomeen burgemeester. En daarmee op de verschillende kleuren van dezelfde lokale bestuurder, in de tijd, de ruimte en in de politiek-bestuurlijke en juridische context.

De kleur van de beginnende burgemeester

In de jaren dat ik burgemeester werd, was de kleur van het burgemeesterschap een mix van een zelfstandige bestuurlijke carrière en de bekroning van een politiek-bestuurlijke loopbaan. In vergelijking met de huidige tijd werden jonge mensen (mannen om precies te zijn) zonder noemenswaardige politieke ervaring benoemd in kleinere gemeenten om ervaring op te doen met het uitdrukkelijke oogmerk niet in die eerste gemeente te blijven zitten. De meesten waren jonge bestuursjuristen, geplukt van een departement en uit een kabinet van een 'grote' burgemeester en/of van een commissaris van de Koningin. Juridisch goed geschoold, vast en zeker, maar de politieke mores waren hun vreemd. In een kleine gemeente kon je niet veel brokken maken, dus dat risico kon wel worden gelopen. De invloed van de gemeenteraad was minimaal. Mijn benoeming was een complete verrassing voor de raad en door de betrokken commissaris van de Koningin al een jaar van tevoren 'bekokstoofd'. En niemand protesteerde. Niet overal in Nederland ging dat zo. Het Westen van het land had zich op dit terrein al wat verder ontwikkeld. Dat wil zeggen, dat je daar niet aan de bak kwam als je niet eerst een tijdje raadslid of wethouder was geweest. Voor de grote steden lag het allemaal anders. Daar was het fenomeen van de uit Den Haag gear parachuteerde burgemeester gemeengoed. Hoewel ook hier de uitzondering de regel bevestigde: soms drong de jong begonnen carrièreburgemeester door tot de top. Indertijd Schols in Den Haag en zijn opvolger Havermans, Bandel in Dordrecht en de laatste in deze rij: Opstelten in Rotterdam. Maar gebruikelijker was toch de minister, het Tweede Kamerlid of een andere politicus met statuut, die op die posities terechtkwam. De carrièreburgemeester begon dus klein

en was behoorlijk succesvol. Mijn generatie maakte allemaal een aantal stappen en eindigde door de bank genomen haar loopbaan in gemeenten van behoorlijke omvang, zoals Veenendaal, Roosendaal of Den Bosch. Althans, daar ziet het naar uit. Het aantal dat uit die groep tussentijds overstapte naar iets geheel anders is op de vingers van één hand te tellen. Ik was er één van. Het algemeen gedeelde uitgangspunt ‘eenmaal burgemeester, altijd burgemeester’ deed zich toen sterk gevoelen. Ik werd als een afvallige, nog erger: als deserteur en geldwolf, gezien toen ik na twintig jaar burgemeesterschap het bedrijfsleven in stapte. Het eerbiedwaardige Genootschap van Burgemeesters had alleen een buitengewoon lidmaatschap voor gepensioneerden. Voor iemand die er tussentijds uitstapte, resteerde enkel afwijzing en uitschrijving uit de boeken. Ik heb er niet onder geleden en in de loop van de tijd kon ik bij de oud-collega's weer binnenkomen. Maar de collegialiteit was verdwenen. De gedachte was toch dat je keurig als burgemeester diende te pensioneren of in het harnas te sterven.

Hoewel alle burgemeesters gelijk zijn voor de wet is er een informele pikorde. Dat is ook volkomen te begrijpen; het inwonertal bepaalt in belangrijke mate de geografische rol van de gemeente en daarmee het gewicht van de burgemeester, soms niet alleen figuurlijk. De kleur is dezelfde, de uitstraling door de andere lichtinval totaal verschillend. Is dat vandaag de dag anders? De vraag stellen is haar beantwoorden. De instroomleeftijd van burgemeesters nu is drastisch hoger (nu ruim boven de 50) dan pakweg dertig jaar geleden. De burgemeesterscarrière is door de latere start veel korter geworden, met als gevolg een noodzakelijk snelle leercurve. Ik heb er geen onderzoek naar gedaan, maar het zou me niet verbazen als dientengevolge het aantal bestuurlijke ongelukken, waar prof. Korsten zo beeldend over schrijft, in getal is toegenomen. Als kleine, beginnende burgemeester kon je van je fouten leren; die kans is voor de later op basis van zijn eerdere loopbaan benoemde burgemeester een stuk geringer. Er wordt direct ‘afgerekend’.

De kleur van de democratische inbedding

Mijn eerste vergaderingen in het college van Burgemeester en Wethouders (met hoofdletters geschreven) hadden een bijzonder karakter. De relevante brieven en binnengekomen nota's las ik voor

of duidde ze aan. Welke dat waren, zocht ik in mijn dubbelfunctie van burgemeester/secretaris zelf uit, in overleg met de eerste ambtenaar. De twee (we zouden nu zeggen) bejaarde wethouders gaven hun commentaar en dan gingen de stukken de ambtelijke molen in, soms op weg naar een raadsvoorstel. De invloed van de burgemeester op het besluitvormingsproces was toen wel erg groot. De lokale kennis en kennissen van de wethouders gaven uiteraard wel de doorslag bij typisch plaatselijke omstandigheden. Zij wisten veel beter dan de burgemeester hoe de verhoudingen lagen. Maar daarin kon de burgemeester zich snel laten bijspijkeren. Zijn invloed kon hij dan ook in plaatselijke vraagstukken laten gelden. Voor die invloed gold en geldt één belangrijke voorwaarde, in beginsel makkelijk door de benoemde burgemeester te vervullen: houd je afzijdig van welke club, klik of clan dan ook.

Waar die invloed zich manifesteerde, hing af van omstandigheden en de kleuring die de burgemeester eraan gaf. Zo herinner ik me uit mijn jeugd (doorgebracht in een Drents brinkdorp) dat de voetbalgekke burgemeester zich bemoeide met de samenstelling van het eerste elftal van de lokale club. Er was plaats voor de getalenteerde nieuweling in de buitendienst van de gemeente. Verknalde de nieuweling zijn oefenpot, dan kon hij de gemeentebaan wel op zijn buik schrijven. In het licht van doorzichtige besluitvormingsprocessen een fraai voorbeeld, dat we om een of andere reden in het huidige tijdsgewricht niet meer zullen waarderen. Maar dat terzijde.

Omdat besluitvorming in het college altijd achter gesloten deuren plaatsheeft, is het onbekend hoe groot de invloed van de niet-gekozen burgemeester is. Zijn de wethouders, indertijd altijd gekozen door de bevolking, want immers uit de raad benoemd, degenen die de dienst uitmaken? Of is het de sterke burgemeester die aan de touwtjes trekt? We weten het niet. Maar de merkwaardige figuur doet zich wel voor dat de burgemeester bij het staken van de stemmen in het college van B&W de doorslaggevende stem heeft. De ervaring van de meeste burgemeesters is om een dergelijke situatie te voorkomen. Maar het juridische feit ligt er: de benoemde bestuurder telt zwaarder dan de gekozen. Maar... daar is nu wel een heel ander licht op komen te vallen. Immers, sinds het dualisme kan ook de wethouder van buiten komen – en dat is in bijna een derde van de gevallen zo. De facto is er dan niet veel verschil meer in het democratisch gehalte van de burgemeester en de wethouder. Om nog even aan te duiden: de wethouder wordt benoemd door

de gemeenteraad, maar kan ter plaatse een volslagen vreemdeling zijn, zonder banden met de bevolking en de lokale politiek. En als de wethouder ook buiten het fractieberaad wordt gehouden, hetgeen veelal het geval is, dan is er een nieuwe technisch bestuurder geboren. Met een grote afstand tot de burgemeester, die weliswaar niet benoemd is door de raad, maar wel door deze is voorgedragen. En van die voordracht wordt zeer zelden door de commissaris van de Koningin in zijn aanbeveling afgeweken. En de Majesteit zet een handtekening onder het benoemingsbesluit, waar de minister geen andere naam in heeft geschreven dan die door de Raad op nummer één is gezet. De conclusie laat zich makkelijk trekken: in bijzondere omstandigheden is het mogelijk dat in het dagelijks bestuur van de gemeente (met toenemende eigen bevoegdheden) de beslissingen worden bepaald door bestuurders die wel heel ver af staan van het idee van de direct gekozen volksvertegenwoordiger. Terug naar de burgemeester. Wat maakt hem toch tot een bestuurder uit het volk?

De kleur van trots of schaamte

‘Pas op, burgemeester, het gevaar ligt op de loer als het gaat om ambtswoningen, dienstauto’s en declaraties... Wees voorzichtig en terughoudend!’, zei mijn eerste commissaris van de Koningin. Elke burgemeester is zich bewust in een glazen kooi te leven, en toch... Het gaat om de een of andere manier nog wel eens mis. Ineens is er een compleet andere lichtval en wordt het stralend wit grijs en grijs. Is dat terecht? Moeten we er zo dicht bovenop zitten? Moet het allemaal zo volgens de letter van de wet? Het antwoord is: ja! De burgemeester is in alle opzichten een voorbeeld. Dat geldt zijn positie binnen het gemeentehuis. Dat geldt evenzeer in zijn relatie tot de bevolking. Op een burgemeester moet je trots kunnen zijn. ‘Onze burgemeester is een goeie!’ Dus niet alleen om zijn humorvolle mensgerichte speeches op Koninginnedag, niet omdat hij de jubilaris zo eloquent in het zonnetje kan zetten en niet uitsluitend vanwege een passende presentatie bij al die gelegenheden waar de burgemeester leiderschap kan tonen. Het gaat om integriteit, waarbij de burgemeester geen smetje kan velen. In de loop van de jaren is dat element sterker geworden. De verantwoordelijkheid van de burgemeester op dat terrein en alles wat aanpalend is, is heel centraal komen te staan. De burgemeester is verantwoordelijk voor

de kwaliteit van het bestuur. De Gemeentewet plaatst hem in een bijzondere positie zonder al te duidelijke bevoegdheden. Daarom is het des te belangrijker dat er op zijn gedrag niets aan te merken is. En de beeldvorming kan van het ene moment op het andere van kleur veranderen.

Mij overkwam dat toen de rekeningcommissie uit de raad ontdekte dat een taxicontract wel heel veel geld had gekost. *De Telegraaf* kopte: 'Burgemeester declareert extreme taxikosten'. Er was gelekt voordat duidelijk was gemaakt waar dat bedrag voor stond. Mijn positie als burgemeester dreigde onmogelijk te worden. Dat de kosten meer dan de helft lager waren dan daarvoor, toen er nog een dienstauto was, dat de kosten voor rekening van het hele college van B&W kwamen, en dat er van declaraties helemaal geen sprake was, moest wel worden gezegd. Maar het beeld was helemaal verkeerd. Gelukkig had ik een behoorlijke reputatie, een loyale raad en wet-houders en kon een heel snel gehouden onafhankelijk onderzoekje aantonen hoe het echt in elkaar zat. Maar het was op het randje. Dus integriteit is niet alleen een kwestie van feiten, maar ook van beeldvorming. Een burgemeester moet daar dus altijd bijzonder op gespist zijn. Het zien waar de kwetsbaarheden liggen en daar op voorhand op inspelen door goede communicatie is cruciaal. De inwoners moeten hun burgemeester te allen tijde als hun voorbeeld kunnen zien. Hun trots mag niet in schaamte omslaan, want dan heeft de burgemeester geen positie en kan hij beter vertrekken. Voor de goede orde: dit fenomeen geldt a fortiori ook binnen de muren van het gemeentehuis. De rol van de burgemeester is in de ambtelijke organisatie erg dubbel. De gemeentesecretaris is de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het geleverde werk van de ambtenaren. Maar, zoals eerder aangegeven, de burgemeester kan worden aangesproken op de kwaliteit van de besluitvorming. Het is logisch dat er een directe relatie is tussen beide, zij het dat de kwaliteit van besluitvorming door meer en andere factoren wordt bepaald dan het ambtelijke voorwerk. Hier is sprake van een bijzonder subtiel evenwicht tussen secretaris en burgemeester. Menig gemeentesecretaris heeft moeten merken dat de burgemeester zich met het managent bemoeit, en met het handelen van ambtenaren. De belofte die de ambtenaar aflegt over integer handelen, geschiedt in de handen van de bestuurder, die daarmee een positie opeist ten opzichte van ten minste minimaal het gedrag van de ambtenaar. Waar begint of eindigt zijn bemoeienis? Hetzelfde kan worden

gezegd in relatie tot de politici. Maar dan komt de burgemeester weer in een ander licht te staan.

De kleur van de voorzitter

Niemand dacht erover na. De burgemeester was voorzitter van het college van B&W en van de gemeenteraad. Het ene lag in het verlengde van het andere en de contacten tussen beide bestuursorganen waren, als het goed was, intensief. De wethouders maakten deel uit van de raad en waren in de regel de informele leiders van hun partij en vaak het bestuurlijke zwaargewicht in de fractie. De burgemeester wist dus wat er speelde door veelvuldig contact met de wethouders en de fractievoorzitters. De nadelen van dit systeem zijn breed uitgemeten. Een beetje burgemeester kon natuurlijk goed met dit model uit de voeten. Verbindingen maken, communicatie onderhouden, draagvlak scheppen en samen visies ontwikkelen zit in zijn genen, anders zat hij er niet. Dat de democratie op verschillende wijzen kan worden beleefd en vormgegeven, is een open deur. Dus met het dualisme van vandaag is niets mis, maar het vraagt misschien iets meer van de burgemeester dan in de oude orde. Want de posities van raad en dagelijks bestuur zijn in het dualisme toch wezenlijk anders. Ook ten opzichte van elkaar, en daar heeft de burgemeester mee te maken.

Er is echter altijd, toen en nu, één gouden regel: de raad heeft altijd gelijk. Dat heeft elke jonge bestuurder, elke beginnende burgemeester, moeten leren. Toen ik (nog geen 30) na een van mijn eerste raadsvergaderingen als burgemeester kritiek liet horen op het besluit van de raad om de bouw van een nieuw gemeentehuis af te keuren, kreeg ik van de raad behoorlijk om de oren.

De burgemeester leidt de vergaderingen, zorgt voor een eerlijk en, zeg ik, een zo open mogelijk besluitvormingsproces. Maar hij staat in dienst van de raad. En als de raad tegenover het college van B&W staat, dan komt het erop aan. Dan wordt van de burgemeester gevergd dat hij een ware evenwichtskunstenaar is. Het gaat erom dat hij geen partij wordt in de worsteling armpje drukken wie het sterkst is. Dus in de raad is hij voorzitter van de raad en van B&W. Om eerlijk te zijn: het is een soort spel. Het gaat erom de rol goed te spelen. Wie niet in staat is om de rollen te onderscheiden en niet zowel aan de wethouders als aan de raad duidelijk kan maken dat zijn voorzit-

terschap in het licht van de omstandigheden een andere kleur heeft, functioneert niet goed als burgemeester. En zo moeilijk is dat niet. Je moet er wel stevig in staan en de Gemeentewet is duidelijk. De burgemeester neemt de boodschap van de raad mee naar het college en geeft ruimte aan het college om het debat in de raad op niveau te voeren. Zijn de juridische posities veranderd, de eisen te stellen aan het voorzitterschap van de burgemeester zijn niet wezenlijk anders geworden.

De kleur van de bevoegdheden

De wereld is wel veranderd. Burgemeesters die vroeger beheerder waren van een gemeentelijk politiekorps, zijn door de regionalisering van de politieorganisatie wat kwijtgeraakt. Maar ook daar valt mee te leven. Allemaal een kwestie van erbij zijn en korte lijntjes houden. Wat blijft is altijd de verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid. En dat beleidsterrein is enorm gegroeid. In de toekomst komt het er voor de burgemeester op aan daarin een leidende positie in te nemen. Als een spin in het web zal hij alle actoren met elkaar moeten verbinden. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het integrale veiligheidsbeleid kan hij invloed uitoefenen. Dat geldt ook voor de burgemeester van een kleinere gemeente binnen een veiligheidsregio, die nu eenmaal minder rechtstreekse inbreng heeft in het beheer van de politie. Het is stellig overdreven om zo'n burgemeester te zien als een 'Jan zonder land'. Ik kon indertijd met de Rijkspolitie als kleine burgemeester goede afspraken maken. Hetzelfde is min of meer aan de gang bij de brandweer. Omdat de burgemeester indertijd tegelijkertijd met de spuitgasten werd opgepiept bij een beetje brand, heb ik menigmaal de brandhaard eerder bereikt dan zij. Eerlijk gezegd volstrekt zonder nut en vaak in de weg lopend. Die afstand is nu letterlijk gegroeid. Maar of de brandweer nu wel of niet is geregionaliseerd, de burgemeester blijft de man of vrouw die de vrijwilligers de verdiende veer op de hoed zet. Los van de specifieke taken op het veiligheidsterrein die bij de brandweer en de politie liggen, is de burgemeester opgetuigd met veel bevoegdheden. Waar indertijd de IBS (de vrijheidsberoving van hen die een gevaar voor zichzelf of anderen zijn) het enige machtsmiddel van de burgemeester was, zijn er nu straatverboden, huisverboden, mogelijkheden om hooligans aan te pakken, enzo-

voort. Met andere woorden: hier is toch sprake van een bijzondere professionalisering van het vak.

Van verschillende kanten worden vraagtekens gezet bij het nut en de noodzaak deze bevoegdheden bij de burgemeester te leggen. Ik twijfel er niet aan dat de burgemeester een herkenbaar en juridisch goed te omschrijven bestuursorgaan is. Het is daarom 'eenvoudig' om bij de burgemeester nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden te leggen, in het bijzonder op het terrein van aan de (openbare) veiligheid gerelateerde zaken. Ook als we in de toekomst een gekozen burgemeester zullen hebben, is daar veel voor te zeggen. De vraag is wel waar de grens ligt en of de rechterlijke macht niet een duidelijker rol moet spelen.

Aan twee voorwaarden moet worden voldaan, wil de burgemeester die nieuwe bevoegdheden adequaat kunnen oppakken. Allereerst zal de ondersteuning, ook voor de kleine burgemeester, goed geregeld moeten zijn. In de gemeentelijke ambtelijke organisatie moet dat op behoorlijk niveau zijn belegd. Het gaat immers om verstrekende bevoegdheden en vaak om het ingrijpen in de vrijheid van burgers. Nu er bijvoorbeeld ook sprake van is dat de burgemeester zou kunnen optreden bij mogelijke kindermishandeling en passende maatregelen kan nemen, is een roep om deskundige en ook juridische ondersteuning van de burgemeester des te dringender. En in de tweede plaats moet de wijze waarop verantwoording kan en moet worden afgelegd, nog eens goed onder de loep worden genomen. Zoals het nu is, kan de burgemeester voor de rechter terechtkomen als een rechtszaak wordt aangespannen door een persoon die in zijn vrijheid is beperkt door ingrijpen van de burgemeester. Deze kwetsbaarheid van de burgemeester maakt hem kopschuw om maatregelen te nemen wanneer de situatie daarom vraagt. Steeds is de burgemeester zich bewust dat zijn ingrijpen andere dan bestuurlijke gevolgen kan hebben; een rechterlijke uitspraak is niet altijd voorspelbaar. Verantwoording afleggen bij de raad waarom wel of niet bijvoorbeeld een huisverbod is opgelegd, gaat ook niet. Dat is evident. Al met al reden genoeg om over dit vraagstuk van meer bevoegdheden voor de burgemeester en de wijze waarop daarover verantwoording moet worden afgelegd, nog eens na te denken. Er is nog een nieuw verschijnsel in het burgemeestersoptreden dat mij is opgevallen. De burgemeester grijpt eerder dan voorheen naar sterkere machtsmiddelen. Was het inzetten van een noodverordening toch echt uitzondering in mijn beginjaren, zelfs toen

ik eens genoodzaakt was de ME om hulp te vragen, nu lijkt het heel gewoon. Op internet zien we (dat wil zeggen, veelal de digitale politie) de voorbereiding van acties door lieden die zich willen onttrekken aan wet- en regelgeving. Om uitwassen te voorkomen trekt de burgemeester snel de noodverordening uit de kast. Nog een preventieve boete daarbij in het vooruitzicht, en het 'powerplay' van de hedendaagse burgemeester is zeer manifest. Het zou de moeite waard zijn om eens een onderzoek te doen of mijn waarneming in deze verschuiving van de kleur van de burgemeester, van (zachte) drang om te overtuigen naar harde maatregelen om op te treden, op feiten berust. Niet uit te sluiten is dat er een relatie ligt tussen de (mogelijke) verharding van de maatschappij en die gestage uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester. Op zich begrijpelijk, maar geef de burgemeester dan alle juridische 'tools' en brede ondersteuning.

De kleur van de (toekomstige) burgemeester

Hoe kan het dat een succesvolle burgemeester in de ene gemeente een mislukking kan zijn in de volgende? Hoe kan een burgemeester die met overtuiging door de raad op nummer één op de voordracht is geplaatst, al na korte tijd weer worden afgedankt? Dat heeft te maken met het verschil in verwachtingspatroon. Vaak zoekt men een burgemeester die op een bepaalde manier in elkaar zit. Er worden competenties gevraagd als verbindend leiderschap, empathisch kunnen handelen en het snel doorzien van complexe problematiek. Maar waar het om gaat, is veel meer dat de burgemeester in staat is om met kennis van zaken en al die competenties een positie in te nemen die past bij wat er op dat moment in die gemeente speelt. Het gaat in de grond om de houding, de instelling. Een succesvolle burgemeester laat in verschillend licht een andere kleur zien. De wet en de juridische uitgangspunten zijn altijd dezelfde en veranderen weinig in de tijd. Maar de tijdgeest verandert, de ene gemeenteraad is de andere niet. De cultuur van een samenleving, een dorp, een stad is in Nederland zo verschillend. En daar moet een burgemeester rekening mee houden. Een goede burgemeester is overal een goede burgemeester. Hij faciliteert in het ene geval en geeft op besliste wijze leiding in weer andere omstandigheden. In het dorp wordt hij gekend, in de stad is hij een boegbeeld. In de raad voegt men zich

naar zijn voorzitterschap, soms strak en volgens de regels, dan weer met humor en flexibel. Zo zal de burgemeester de kleur krijgen die van hem wordt verwacht. Maar kleurloos mag hij nooit zijn, hoe het licht ook valt.

Leren van Vlaanderen

Kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat

*J. van Ostaaijen**

Een aantal jaren terug beschreef Derk-Jan Eppink de landelijke politiek in Nederland en België (Eppink, 1998). Hij benoemde daarin cultuurverschillen in de manieren van politiek bedrijven. Beide landen mogen op het eerste gezicht gelijke 'hardware' (instituties, regels) kennen, in de praktijk zijn er minstens evenveel verschillen. In dit artikel wordt met een Nederlandse blik naar de rol en het functioneren van de Vlaamse burgemeester gekeken. Daarbij worden drie opvallendheden besproken: de rol van de burgemeester in de lokale politiek, de relatie van de burgemeester met de lokale gemeenschap en het combineren van meerdere politieke mandaten. Dit artikel dient daarmee als inspiratie voor het Nederlandse debat over de toekomst van de Nederlandse burgemeester, zowel voor beleidsmakers als voor burgemeesters zelf (zie voor dat debat onder meer de bijdrage van Karsten, Schaap en Verheul in dit themanummer).

De Vlaamse en Nederlandse burgemeester

Nederland is anno 2010 een autonome staat, net als België; Vlaanderen is dat niet. Nederland wordt vaak gekarakteriseerd als een *gedecentraliseerde eenheidsstaat*, gebaseerd op een bevoegdheidsverdeling en samenwerking tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten, maar waarbij de regelgeving van het Rijk domineert.

* Dr. Julien van Ostaaijen (j.j.c.vanostaaijen@uvt.nl) is onderzoeker aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg. Hij heeft een proefschrift geschreven over de impact van Leefbaar Rotterdam op het Rotterdamse lokaal bestuur en werkte onder meer bij de gemeente Antwerpen (als stagiair) en het Kenniscentrum Grote Steden (thans NICIS). In 2005 was hij betrokken bij de visitatie van het Vlaamse Stedenfonds (onder voorzitterschap van Filip De Rynck en Pieter Tops).

België is een *federale staat*. In België zijn de bevoegdheden verdeeld tussen de Belgische overheid aan de ene kant en de gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitstalige) aan de andere kant. Daarnaast zijn er gemeenten en provincies die ook hun eigen bevoegdheden hebben. Het Vlaams Parlement neemt beslissingen voor zowel het Vlaamse gewest als de Vlaamse gemeenschap. Sinds 2005 zijn met het aangaan van het gemeentedecreet de lokale overheden vooral een zaak geworden van de Vlaamse overheid. Dat betekent niet dat Vlaamse gemeenten niet meer met de Belgische overheid van doen hebben. Onder meer voor belastingen en sociale zekerheid hebben lokale overheden in Vlaanderen nog veel met de Belgische overheid te maken.

Op lokaal niveau lijkt het Vlaamse systeem op het eerste gezicht wat op het onze. Zowel Vlaamse als Nederlandse gemeenten hebben een direct gekozen gemeenteraad die qua grootte afhankelijk is van het aantal inwoners. De gemeenteraad benoemt vervolgens wethouders of schepenen, die samen met een formeel benoemde burgemeester het college van burgemeester en wethouders/schepenen vormen. Wellicht het grootste systeemverschil is dat Vlaanderen nog een monistisch systeem kent (en dat de schepenen daar dus tevens gemeenteraadslid zijn) en dat Nederland sinds 2002 op lokaal niveau het dualisme heeft ingevoerd. In de praktijk wordt zowel Nederland als Vlaanderen over het algemeen nog steeds gekenmerkt door ‘omgekeerd monisme’, oftewel sterke colleges die dominant zijn ten opzichte van de gemeenteraad (zie onder meer Derksen en Schaap, 2007). Als we vervolgens onze blik richten op het functioneren van de burgemeester, zien we ook zowel (formele) overeenkomsten als de nodige (praktische) verschillen.

In Vlaanderen zijn de meeste burgemeesters net als in Nederland van christendemocratische huize (CD&V, voorheen CVP). Na 2000 waren dat er in Vlaanderen 149, op grote afstand gevolgd door de liberalen (VLD) met 71 en de sociaaldemocraten (SP.A) met 35 burgemeesters. De lokale lijsten waren goed voor 41 burgemeesters. Het percentage vrouwen is een stuk lager dan in Nederland. Tot aan de verkiezingen van 2006 bedroeg het percentage vrouwen 7,4 tegenover 19 in Nederland (Reynaert en Dobbelaere, 2006; Derksen en Schaap, 2007). Onderzoeker Steyvers zegt het als volgt: ‘burgemeester word je in België als je 44 jaar bent. Je bent getrouwd, je hebt twee kinderen en je noemt jezelf katholiek. Je bent leraar of je hebt

een vrij beroep naast het burgemeestersambt' (Steyvers in Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 25). Net als in Nederland zijn Vlaamse burgemeesters vaak ook beter opgeleid. Volgens Reynaert en Dobbelaere willen 'burgers graag opkijken naar hun burgemeester', maar daarbij ook geen stijve nek oplopen (Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 26). De gemiddelde leeftijd is in Vlaanderen met 54 jaar ongeveer gelijk aan die in Nederland. Een burgemeester is in Vlaanderen en Nederland een functie die je over het algemeen bekleedt als je al enige bestuurlijke ervaring hebt opgedaan, bijvoorbeeld als gemeenteraadslid of wethouder/schepenen.

De taken van een burgemeester zijn in Nederland en Vlaanderen vergelijkbaar. Het Gemeentedecreet (Vlaanderen) en de Gemeentewet (Nederland) kennen de burgemeester bevoegdheden toe op het terrein van openbare orde en veiligheid. En daarnaast is de burgemeester zowel voorzitter van het college van burgemeester en wethouders/schepenen als voorzitter van de gemeenteraad. Dat laatste is echter alleen in Nederland verplicht. In Vlaanderen kan een ander raadslid door de gemeenteraad als voorzitter worden gekozen.¹

In zowel Vlaanderen als Nederland wordt de burgemeester benoemd, maar is er veel invloed van de gemeenteraad. In Vlaanderen biedt de gemeente aan de gouverneur van de provincie een 'akte van voordracht' aan met daarop de beoogde burgemeesterskandidaat, die zich moet verzekeren van de steun van de helft van de nieuwe raadsleden en de helft van de raadsleden van de eigen lijst. Steun mag maar één keer worden gegeven. De Vlaamse regering gaat na of de voordracht ontvankelijk is. Vaak is het de lijsttrekker van de grootste partij die op deze manier burgemeester wordt. Dat hoeft echter niet altijd zo te zijn. In 2000 was het Vlaams Blok de grootste partij in Antwerpen, maar werd Leona Detiège van de SP voorgedragen en uiteindelijk benoemd als burgemeester. Een benoeming van een burgemeester van buiten de raad is in Vlaanderen mogelijk, maar dan heeft deze in tegenstelling tot een burgemeester/raadslid geen stembevoegdheid in de raad. Een Nederlandse burgemeester is nooit lid van de gemeenteraad en heeft er dus ook geen stemrecht.

1 Dit is onder meer gebeurd in Zonnebeke, Lanaken, Rotselaar en Mortsel (*Lokaal*, 1 maart 2007).

De Vlaamse burgemeester en de lokale politiek

Zowel in Nederland als in Vlaanderen kent de burgemeester een zittingsduur van zes jaar. Maar vanwege het verschil in raadslegislatuur volgt daaruit meer verschil dan op het eerste gezicht lijkt. In Vlaanderen heeft de gemeenteraad een zittingsduur van zes jaar, gelijk aan die van een burgemeester. Het kan overigens wel dat de coalitie besluit die periode korter te maken door de burgemeester tussentijds te vervangen. In Nederlands is de zittingsduur van een gemeenteraad vier jaar en staat de benoeming van de burgemeester los van de gemeenteraadsverkiezingen. Het kan dus zo zijn dat een burgemeester in een zittingsperiode geconfronteerd wordt met een nieuwe raad (na nieuwe verkiezingen) of dat een gemeenteraad tijdens de legislatuur een nieuwe burgemeester krijgt. In zowel Vlaanderen als Nederland is het niet mogelijk om tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen te houden.²

In Vlaanderen zit de (beoogde) burgemeester midden in het politieke proces en de verkiezingsstrijd. Hij of zij is meestal aanvoerder van de politieke lijst of partij die deel uitmaakt van het college en heeft daarom al bijna per definitie invloed op het beleid. De burgemeester in Vlaanderen heeft ook vaker een inhoudelijke portefeuille en kan deze gebruiken om zich stevig te profileren. Zo heeft oud-marketingman en huidig burgemeester van Antwerpen Patrick Janssens 'marketing en communicatie' in zijn portefeuille en werd onder zijn leiding de succesvolle 'A'-campagne gestart (A staat voor Antwerpen, maar is ook Antwerps dialect voor 'jou' wat allerlei woordspelingen mogelijk maakt, zoals 'Ik houd van A').

Zowel in Nederland als in Vlaanderen leek er lange tijd sprake van een direct gekozen burgemeester. In Nederland maakte minister voor Bestuurlijke Vernieuwing De Graaf (D66) zich er lange tijd hard voor, maar zijn voorstel strandde in de Eerste Kamer. In Vlaanderen is het voorstel – in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Wallonië – uiteindelijk niet in het Gemeentedecreet gekomen. Volgens Reynaert en Dobbelaere waren veel politici niet bijzonder enthousiast over het idee, maar was er vooral onenigheid over hoe het uitgevoerd zou moeten worden. Daarnaast was er de vrees dat het Vlaams Belang in

2 Of er moet echt iets misgegaan zijn met de telling, zoals in 2006 in Wetteren (Vlaanderen).

een aantal belangrijke steden wel eens de burgemeester zou kunnen leveren (Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 27). In Vlaanderen blijkt overigens de uiteindelijke burgemeester wel vaak een grote stemmentrekker. Dat heeft natuurlijk te maken met het feit dat hij of zij vaak de lijsttrekker van de grootste partij is, maar het gebeurt ook vaak dat de beoogde burgemeester tevens de huidige burgemeester is en zo een 'burgemeestersbonus' kan incasseren. Burgemeester Janssens haalde in Antwerpen in 2006 bijvoorbeeld 71.289 voorkeursstemmen, het grootste aantal in Vlaanderen, en daarmee bleef hij de nummer twee, Filip De Winter van het Vlaams Belang, voor. Ook in andere grote Vlaamse steden zijn de (beoogde) burgemeesters grote stemmentrekkers. Moenaert in Brugge (15.182), Reynders in Hasselt (15.052), Termont in Gent (11.140), Tobback in Leuven (13.260) en Somers in Mechelen (8.682) bleven de nummer twee in hun steden qua stemmen ruim voor. Vlaamse burgemeesters bezitten daarmee toch een stevige electorale legitimatie, zij het wat indirecter dan een direct door de bevolking gekozen burgemeester. Het blijkt dat wie in een Vlaamse gemeente de meeste stemmen behaalt, uiteindelijk ook in driekwart van de gevallen de burgemeester wordt (Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 28).

De Nederlandse bestuurskundige Pieter Tops constateerde de meer politieke rol van de (benoemde) Vlaamse burgemeesters ook tijdens zijn rol als medevoorzitter van de visitatie van het Vlaamse Stedenfonds:

'Politiek leiderschap is zichtbaar aanwezig in Vlaamse steden, veel zichtbaarder dan in Nederland. De institutionele en politieke positie van burgemeesters is totaal anders. Zij kunnen (bij goed functioneren) meer kracht en richting geven aan stedelijke coalities en regimes dan in Nederland doorgaans het geval is.' (Visitatiecommissie Stedenfonds, 2005).

Burgemeesters in Vlaanderen bepalen meer het gezicht van de stad en bemoeien zich meer met de uitvoering, iets wat in Nederland ook wel vaker te zien is, maar in Vlaanderen verder ontwikkeld lijkt (zie onder meer Visitatiecommissie Stedenfonds, 2005; Tops en Van Ostaaijen, 2006).

De Vlaamse burgemeester en de lokale gemeenschap

In Vlaanderen heeft een burgemeester vaak een stevige band met de lokale gemeenschap. Dat komt onder meer voort uit het feit dat de burgemeester in twee derde van de gevallen ook actief is in de gemeente waar hij of zij is geboren (Ackaert, 2006). Daarnaast komt het voor dat politici in Vlaanderen verhuizen om zich van het lokaal mandaat te verzekeren. In Nederland is het burgemeesterschap veel meer een carrièrestap. Veel burgemeesters maken ooit de overstap naar een grotere gemeente (Derksen en Schaap, 2007). In de Gemeentewet staat ook de verplichting voor een burgemeester om zich in de plaats waar hij of zij burgemeester is te vestigen. Het Gemeentedecreet kent een dergelijke bepaling niet. Daarnaast lijkt het burgemeestersschap wat meer in de genen te zitten in Vlaanderen. De helft van de burgemeesters heeft een vader die ofwel actief ofwel passief partijlid was (Ackaert, 2006).

Ackaert heeft onderzoek gedaan naar de rolopvatting van burgemeesters. Daaruit blijkt dat de meeste burgemeesters in ieder geval de rol van beleidsmaker noemden (54,7%), gevolgd door vertrouwenspersoon (47,4%). Hoofd van de administratie (26,8%) en leider politieke organen (25%) volgen op enige afstand, gevolgd door lobbyist (14,1%). Bij de vraag om verschillende rolopvattingen in een rangorde te plaatsen komt 'leider politieke organen' als eerste uit de bus, gevolgd door 'vertrouwenspersoon' (Ackaert, 2006).³

Bij de rolopvatting van vertrouwenspersoon hoort vaak een burgemeester die zich ziet als burgervader: 'Hij is begaan met de individuele zorgen van de kiezers, zonder dat dit voor een algemene beleidsaanpak zorgt' (Reynaert en Dobbelaere, 2006, p. 33). De cijfers rondom tijdsbesteding bevestigen dit. Burgemeesters trekken ongeveer een kwart van hun tijd uit voor individuele contacten met burgers, maar de *georganiseerde* contacten met burgers, bijvoorbeeld via inspraak, zijn daarentegen miniem (Ackaert, 2006, p. 99). Volgens onderzoek van Keunen uit 2006 blijkt dat 230 van de 308 Vlaamse burgemeesters een vaste 'zitdag' organiseren voor inwoners, en deze duurt gemiddeld drie uur en tien minuten (Reynaert

3 Ackaert deed onderzoek naar Belgische burgemeesters. Dat is niet verder onderscheiden naar Vlaamse en Waalse. Dat geldt ook voor de publicatie van Reynaert en Dobbelaere (2006).

en Dobbelaere, 2006, p. 33). De ‘burgervader’ is de grootste groep onder de Vlaamse burgemeesters (42%), gevolgd door de combinatie van burgervader en beleidsmaker (25%). Vooral in grote steden verschuift de aandacht van de burgemeester enigszins naar het maken van beleid en aansturen van het college. Daarnaast raken we toch aan de taakopvatting van de burgemeester zelf. In Vlaanderen lijken daarover andere verwachtingen te bestaan.

‘Vanuit hun positie zijn burgemeesters sterk betrokken bij het plaatselijke leven. Hun kiezers verwachten van hen vaak een stevige aanwezigheidpolitiek (op recepties, bals, begrafenissen, prijsuitreikingen, enzovoort) en een grote bereikbaarheid. Deze “vrije toegang”, gecombineerd met het plaatselijke mandaat, maakt van de burgemeesters de “eerste lijn” in het politieke dienstbetoon. Hun dienstbetoon betreft in eerste instantie lokale problemen (gaande van het bemiddelen in burenruzies tot het aanbieden van huisvesting), maar ook aangelegenheden die de werking van het gemeentelijk bestuursapparaat overstijgen (bijvoorbeeld werk helpen zoeken).’ (Ackaert, 2006, p. 123)

Volgens een enquête in tien Vlaamse gemeenten was dienstbetoon de voornaamste reden voor stemgedrag. Vlaamse burgemeesters zijn ongeveer 25% van hun tijd bezig met dienstbetoon.

In Nederland is dienstbetoon geen bekend verschijnsel, of althans het woord wordt hier nauwelijks gebruikt. Als we kijken naar de contacten tussen burgers en politici valt op dat die niet zoveel plaatsvinden. Uit wat ouder onderzoek blijkt dat slechts 6% van de Nederlanders de voorafgaande vijf jaar contact met een burgemeester of wethouder zocht. Contact met ambtenaren kwam vaker voor: 13% (Derksen en Schaap, 2007, p. 26). Bij onderzoek naar de werking van dualisme komt de volgende tijdsbesteding van Nederlandse burgemeesters boven. Het blijkt dat Nederlandse burgemeesters 55% van hun tijd bezig zijn met interne zaken (college, raad, ambtenarij), 18% met de voorbereiding daarvan, 10% met contacten met andere overheden en 16% met contact met individuele burgers en maatschappelijke organisaties (in welke vorm dan ook). Burgemeesters vinden zichzelf vooral een vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap, maar hechten ook belang aan het goed vormgeven van een aantal interne processen: ‘Het grootste belang hechten de burgemeesters aan “het bewaken van het democratisch proces in hun gemeente”, “het representeren van de gemeente” en “het invulling geven aan de

portefeuille openbare orde en veiligheid” (Berenschot, 2004). Een Nederlandse burgemeester is vooral de ‘*laatste* hoop voor burgers en organisaties die hun weg in het gemeentelijk beleid of de gemeentelijke bureaucratie zijn zoekgeraakt’ (Cachet, Daemen e.a., 2004, p. 25; cursivering toegevoegd).

De Vlaamse burgemeester en het combineren van meerdere mandaten

Toen Pim Fortuyn voor de verkiezingen van 2002 verklaarde het fractievoorzitterschap in de gemeenteraad met diezelfde functie in het parlement te willen combineren, werd hem door politieke tegenstanders verweten dat hij door deze combinatie geen van de twee functies serieus zou kunnen uitoefenen. Fortuyn leek het juist nuttig deze te combineren. Hij zou dan weten wat er op lokaal niveau speelde om daar landelijk op te kunnen reageren, en andersom de uitwerking van landelijk beleid op lokaal niveau kunnen zien. Tegen het combineren van meerdere mandaten wordt in Nederland en Vlaanderen verschillend aangekeken.

Een burgemeester mag zijn ambt in Nederland niet combineren met een andere bestuurlijke functie (minister, staatssecretaris, wethouder, provinciebestuurder) of met een lidmaatschap van andere staatsinstellingen, zoals de Raad van State of de Algemene Rekenkamer. Ook in Vlaanderen zijn dergelijke combinaties niet toegestaan. Bart Somers legde bijvoorbeeld tijdelijk zijn functie als burgemeester van Mechelen neer voor een functie in de Vlaamse regering. Vlaanderen is op een ander punt wel strenger dan Nederland en dat is op het punt van familiebanden. Echtgenoten en bloedverwanten tot en met de tweede graad mogen niet met elkaar in eenzelfde gemeenteraad en op de kieslijst dienen evenveel mannen als vrouwen te staan.⁴ Het verschil tussen het aantal mannen en vrouwen op de kieslijst mag maximaal één zijn en bij de eerste drie moet minstens één persoon van het andere geslacht zitten. Ook in de later te vormen colleges moet minstens één iemand van het andere geslacht zetelen.

4 Dit zijn uiteraard eisen voor gemeenteraadsleden, maar omdat de burgemeester in de meeste gevallen ook als gemeenteraadslid gekozen wordt, werkt dit indirect door.

Wat wel is toegestaan, is het – kort door de bocht gezegd – combineren van twee volksvertegenwoordigende functies of het combineren van een volksvertegenwoordigende functie met een bestuurlijke functie (zoals gemeenteraadslid en minister of burgemeester en parlamentslid). In Nederland en Vlaanderen is er niets wat een dergelijke combinatie in de weg staat, toch vindt dit in Nederland veel minder plaats. Het wordt in Nederland gezien als een verstrengeling van belangen en sommige politieke partijen staan het daarom niet toe. Dat neemt niet weg dat enkele Nederlandse burgemeesters (en wethouders en raadsleden) ook een provinciale of nationale volksvertegenwoordigende rol hebben (voor die laatste met name in de Eerste Kamer).

Dat valt echter in het niet bij de belangrijke rollen die burgemeesters in België en Vlaanderen op regionaal of federaal niveau spelen. In 1991 was 43% van de burgemeesters kandidaat bij parlaments- en provincieraadsverkiezingen (Ackaert, 2006, p. 120). En van alle Kamerleden was in 2004 twee derde tevens gemeenteraadslid, schepen of burgemeester. Het gaat dan om burgemeesters van kleine en grote gemeenten, zowel om ‘gewone’ politici als om ‘kopstukken’. Bekende combinaties zijn of waren Somers (VLD-voorzitter, Vlaams parlamentslid, burgemeester in Mechelen), Dehaene (oud-premier van België, minister van Staat, Europees parlamentslid, burgemeester in Vilvoorde), Janssens (oud SP.A-voorzitter, Vlaams parlamentslid, burgemeester van Antwerpen), De Crem (fractievoorzitter in de Kamer, burgemeester van Aalter), Tobback (minister van Staat, burgemeester van Leuven), De Clerck (Vlaams parlamentslid, oud CD&V-voorzitter, burgemeester van Kortrijk), Gabriels (Vlaams parlamentslid, minister van Staat, burgemeester van Bree), De Croo (Kamervoorzitter, burgemeester van Brakel) en nog vele anderen in hun kielzog.

De reden voor de dubbelmandaten in Vlaanderen is meervoudig. Volgens Cachet en anderen (2002) zijn dat onder meer de beperkte inkomsten. Veel burgemeesters van vooral de kleine gemeenten hebben een parttime functie en daardoor relatief niet zoveel inkomsten. Ackaert onderscheidt drie redenen om een lokaal mandaat met een bovenlokaal mandaat te combineren: een plaatselijk mandaat is een handig hulpmiddel bij de opbouw van een politieke carrière op andere terreinen, het is een belangrijke troefkaart bij verkiezingen en een parlementair mandaat biedt mogelijkheden om een plaatselijk mandaat beter te kunnen uitoefenen (Ackaert, 2006). Het

dubbelmandaat biedt aanzien en het helpt een burgemeester om iets te betekenen voor zijn of haar lokale gemeenschap bij andere overheden. Het biedt ook een goed netwerk. Als een bepaalde partij op een ander niveau in een bestuurscoalitie zit, kan het vanwege de goede netwerkfunctie ook handig zijn deze partij op lokaal niveau in de coalitie op te nemen. De verwevenheid van het lokale met het bovenlokale kan ook het aanzien van de lokale politiek goed doen. Zo stond Guy Verhofstadt, voormalig minister-president van België, ten tijde van zijn premierschap verkiesbaar voor de Gentse gemeenteraad en zegde toe die zetel ook te aanvaarden en zich als raadslid actief voor de gemeente in te zetten.⁵ Maar er is ook een aantal nadelen aan het cumuleren van mandaten. Aangezien een Vlaamse burgemeester ongeveer 45 uur per week aan burgemeesterstaken besteedt en een parlements lid ook 50 uur per week werkt, gaat een combinatie van de twee ten koste van een van de twee mandaten, zo geven veel burgemeester-parlementsleden toe; iets wat ook blijkt uit de afwezigheidscijfers van Kamerleden (Ackaert, 2006).

Conclusie

De Nederlandse en Vlaamse burgemeesters kennen een aantal overeenkomsten. Het zijn vrijwel de enige burgemeesters in Europa die nog (formeel) benoemd worden. En ook qua bevoegdheden en de rol ten opzichte van andere organen – het college, de gemeenteraad – zijn er gelijkenissen. Vanuit Nederlands perspectief valt in hun functioneren echter ook een aantal verschillen op. Allereerst is de band van de Vlaamse burgemeester met de lokale politiek hechter dan in Nederland. De legislaturen van burgemeester en gemeenteraad vallen er samen en de benoeming van de burgemeester volgt op de gemeenteraadsverkiezing. Hij of zij wordt meestal uit de raad gekozen en was vaak aanvoerder van de grootste politieke partij. Dit maakt de Vlaamse burgemeester politiker dan de Nederlandse – zonder direct gekozen te zijn – en ook in de uitoefening van het ambt zit de Vlaamse burgemeester over het algemeen dichter op de

5 Verhofstadt stond als lijstduwer op de VLD-lijst in Gent. In Vlaanderen lijkt het ook gangbaarder – hoewel ook steeds minder acceptabel – dat gekozen lijstduwers hun zetel niet innemen.

besluitvorming. Verder heeft de Vlaamse burgemeester vaak een stevige band met de lokale gemeenschap. Waar in Nederland burgerparticipatie vaak een collectieve of ambtelijke aangelegenheid is, kennen Vlaamse burgemeesters vaak een persoonlijke(re) band met hun inwoners. En ten slotte zijn er door de dubbelmandaten van Belgische en Vlaamse burgemeesters volop banden met andere overheden. Dat biedt voordelen doordat veel nationale politici de lokale praktijk goed kennen en veel lokale politici het lokale belang in bovenlokale parlementen kunnen inbrengen.

Uiteraard kennen deze kenmerken ook een aantal nadelen. Het combineren van meerdere politieke mandaten kan bijvoorbeeld veel tijd vergen en het aangaan van persoonlijke banden met burgers vereist ook waakzaamheid voor te veel cliëntelisme. Met dit artikel heb ik willen stimuleren dat het Nederlandse debat over de toekomst van de burgemeester verruimd wordt met dit soort afwegingen, in het bijzonder met de vraag of de eerder uiteengezette stevigere koppeling van de benoemde burgemeester aan de lokale politiek en het politieke proces, een stevigere persoonlijke band tussen burgemeester en inwoners en het frequenter combineren van politieke mandaten de Nederlandse burgemeesterspraktijk kan bevorderen. Ik denk dat de Vlaamse situatie de voordelen (en ook de nadelen) daarvan laat zien, maar op zijn minst de noodzaak toont om in Nederland eens na te denken over deze zaken. De Vlaamse praktijk laat immers zien dat veel veranderingen in de rol en taakopvatting van Nederlandse burgemeesters goed mogelijk zijn zonder dat daar grote woorden of Grondwetswijzigingen aan voorafgaan.

Literatuur

Ackaert, J.

Politiek in mijn gemeente
Leuven/Brussel, Uitgeverij
Davidsfonds/Uitgeverij Politeia,
2006

Berenschot

*Evaluatie van de Wet dualisering
gemeentebestuur. Eindrapport*
Utrecht, 2004

Cachet, A., H. Daemen e.a.

*Buitenlandse burgemeesters
bekeken*
Rotterdam, Centre for
Local Democracy, Erasmus
Universiteit Rotterdam, 2002

Cachet, A., H. Daemen e.a.
*'t Blijft een prachtbaan! De toe-
komst van het burgemeesters-
ambt in Nederland*

Rotterdam, Centre for
Local Democracy, Erasmus
Universiteit Rotterdam, 2004

Derksen, W., L. Schaap

Lokaal bestuur,
Den Haag, Reed Business, 2007

Eppink, D.J.

*Vreemde burenen. Over politiek in
Nederland en België*
Amsterdam/Antwerpen,
Uitgeverij Contact, 1998

Reynaert, H., B. Dobbelaere

*De gemeente ont(k)leed. Wegwijs
in uw gemeente*
Brugge, Uitgeverij Vanden
Broele, 2006

Tops, P.

*Stedelijk activisme in Vlaanderen
en Nederland. Drie opgaven om
de stad van iedereen te maken*
In: F. De Rynck en H. Reynaert
(red.), *De Gentse lezingen,*
Brugge, Vanden Broele, 2006

Tops, P., J.J.C. van Ostaaijen

*De knop moet om. Kroniek van
het Rotterdamse veiligheidsbeleid
2001-2006*

Tilburg, Tilburgse School voor
Politiek en Bestuur, Universiteit
van Tilburg, 2006

**Visitatiecommissie Steden-
fonds**

*Leren van en over
steden. Rapport van de
Visitatiecommissie Stedenfonds
2005*
Brussel, 2005

Swiebertje en Superman

De burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid

*A.B. Engberts en H.G.M. Cornelissen**

De generatie die groot is geworden met de legendarische tv-serie Swiebertje, herinnert zich het beeld van de burgemeester die in zijn ambtswoning aan de keukentafel van zijn dienstbode Saartje met zijn veldwachter Bromsnor de veiligheid in zijn dorp besprak. De burgemeester droeg in alle afleveringen zijn keurig driedelig kostuum, met horlogeketting, en had te allen tijde zijn ambtsketen om. Na het gesprek, onder het genot van 'een kopjen kofjen en een koekjen', nam de burgemeester plaats achter zijn bureau in zijn statige, wat donkere, werkkamer, om vervolgens met zijn vulpen belangrijke brieven te tekenen. De burgemeester straalde gezag uit en liet niet na om, waar nodig, streng te zijn tegen zijn veldwachter, die hem steevast aansprak met 'jawel, edelachtbare'. De tv-kijkers zagen de burgemeester als iemand die gezag uitstraalde en met respect tegemoet moest worden getreden.

Die nostalgische serie en het daarin geschetste beeld van de burgemeester ligt ver achter ons. Niet dat de burgemeester zich voortaan niet meer laat informeren door zijn plaatselijke politiechef. En natuurlijk kan de hedendaagse burgemeester ook niet zonder gezag en charisma. Integendeel. Maar wat wel is veranderd, is wat de samenleving van een burgemeester verwacht, wat de burgemeester wil en moet weten, en waar en wanneer hij moet optreden. Het ambt en de rol van de burgemeester zijn, zeker in het veiligheidsdomein, de laatste decennia fors veranderd. Er wordt steeds meer van de burgemeester verwacht. Hij moet een alleskunner zijn. Zien wij in het veiligheidsdomein de burgemeester voortaan, om maar in tv-series te blijven spreken, als een nieuwe Superman?

* Mr. Bart Engberts en drs. Hans Cornelissen zijn als senior beleidsmedewerker respectievelijk adviseur verbonden aan de Directie Veiligheid en Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De maatschappij verandert in hoog tempo

De najaarsspeech voor het congres van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters op 2 oktober 2008 van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Guusje ter Horst, markeerde scherp de opgaven waar burgemeesters nu voor staan. Die opgaven zijn niet gering. Door drie met elkaar verweven maatschappelijke tendensen worden die opgaven complexer, politieker en persoonlijker.

Ten eerste neemt het begrip voor onveilige situaties in Nederland af. Er is altijd een mate van onveiligheid in Nederland geweest, maar burgers en bedrijven vragen sneller om preventief en pre-emptief handelen van 'de overheid'. Vragen vanuit de maatschappij kunnen steeds minder met een 'nee' worden afgedaan. De Nederlandse burger is minder meegaand geworden. Er wordt minder getoleerd of gedoogd. Het privé domein van de burgers is daarvan niet uitgezonderd. De roep is sterker geworden om een overheid die zich actief bemoeit met het welbevinden van jeugdigen in kwetsbare omstandigheden (SCP, 2007).

Een tweede ontwikkeling lijkt de aanzienlijke vergroving en verharding van maatschappelijke problemen. Er is een kleine harde kern overlastplegers en jonge criminelen, niet geremd door school, ouders of sociale omgeving. De burgemeester is steeds vaker degene die opstaat om een maatschappelijk lokaal probleem aan te pakken en aan te kaarten. Dat wordt ook meer en meer van hem verwacht. Menig burgemeester handelt in dergelijke gevallen vanuit het adagium 'ik neem mijn verantwoordelijkheid'. Want als de burgemeester het niet doet, wie doet het dan wel?

Een derde ontwikkeling is de verpersoonlijking van de politiek. Partijen en programma's worden door de burger steeds minder belangrijk gevonden, steeds meer gaat het om vertrouwen in de ambtsdrager. Op lokaal niveau komt daar de directe aanspreekbaarheid bij. Als de burger al een lokale bestuurder kent, is het in 98% van de gevallen de burgemeester. 'Want dat is toch de baas van de gemeente?' Burgemeesters voelen die verantwoordelijkheid ook, als voorzitter van de raad en van het college van B&W, om zowel hun lokale gemeenschap te kunnen binden, alsook voor snelle oplossingen te zorgen als de lokale gemeenschap daarom vraagt. Dat maakt het vak van burgemeester, zoals toenmalig minister Ter Horst

het in haar speech van 2 oktober 2008 uitdrukte: ‘hartstikke mooi, hartstikke zwaar en soms hartstikke eenzaam’.

Wat kan de burgemeester?

De kabinetsnotitie *Burgemeester en Veiligheid* schetst de voornoemde ontwikkelingen. De Tweede Kamer heeft in september 2009 waarderend over de notitie gesproken.¹ De notitie heeft als centrale vraag: wat heeft een burgemeester nodig om zijn verantwoordelijkheid op het veiligheidsterrein waar te maken? Het antwoord daarop luidt: bestuurlijke kwaliteiten, een gedegen informatiepositie, een goede relatie met de gemeenteraad en het college en bevoegdheden die toegesneden zijn op de praktijk. In de Gemeentewet en vele andere wetten zijn hem belangrijke bevoegdheden gegeven op allerlei terreinen. Bovendien heeft hij een belangrijke procesmatige rol in de gemeente: hij is voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college van B&W.

Of en hoe de burgemeester de aan hem toebedeelde bevoegdheden gebruikt, hangt af van de lokale omstandigheden. De wetgever faciliteert en reikt de instrumenten aan die nodig zijn om maatwerk te leveren. De kern van het bevoegdhedenpalet is te vinden in de artikelen 172 tot en met 176a van de Gemeentewet. Daarnaast beschikt de burgemeester over tal van andere bevoegdheden (Wet openbare manifestaties, het sluiten van woningen via art. 13b Opiumwet). Het afgelopen decennium zijn de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van de openbare orde en veiligheid uitgebreid: sluiting van panden (art. 174a Gemeentewet), bestuurlijke ophouding (art. 154a en 176a Gemeentewet), cameratoezicht op openbare plaatsen (art. 151c Gemeentewet) en het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden in het kader van preventief fouilleren (art. 151b Gemeentewet). Sinds 1 januari 2009 beschikt de burgemeester over de bevoegdheid om plegers van huiselijk geweld tijdelijk uit huis te plaatsen (Stb. 2008, 484). Het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast² geeft de burgemeester de

1 Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 212 en Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 241 (verslag van algemeen overleg).

2 Kamerstuk 31 467.

mogelijkheid om – bij ernstige vrees voor verdere verstoring van de openbare orde – maatregelen op te leggen zoals een gebiedsverbod, meldingsplicht of een groepsverbod.

Het grijze gebied tussen veiligheid en zorg

Buiten zijn bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid treedt de burgemeester ook naar voren in het 'grijze gebied' tussen openbare orde en zorg. In verreweg de meeste gevallen kan de burgemeester daarin optreden vanuit zijn natuurlijke gezag. Als een burgemeester partijen bij hem aan tafel roept, dan komen zij ook en is alleen al door het overleg de oplossing dichterbij gekomen. Niettemin doen zich situaties voor waarin een gezamenlijke aanpak rond probleemjongeren of -gezinnen door instellingen zoals jeugdzorg,³ sociale diensten, leerplichtambtenaren en schuldhulpverlening, niet van de grond komt of waarin sprake is van tegengestelde benaderingen. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg (hierin worden de Centra voor Jeugd en Gezin verankerd) van 15 juni 2009 is daarom voor uitzonderlijke gevallen een doorzettingsmacht voor de burgemeester geschapen in het kader van de jeugdzorg. De burgemeester kan dan uiteindelijk ingrijpen op individueel casusniveau via een op te leggen dwingende aanwijzing. De burgemeester zal in zo'n geval een bepaalde instantie (dwingend) belasten met de coördinatie van de zorg. De betrokken professionals blijven in positie: de burgemeester zal nooit op de stoel van de hulpverlener zitten. Het enige wat hij wel zal doen, is aanwijzen welke instelling of hulpverlener de leiding krijgt in het traject. Als de burgemeester gebruikmaakt van de bevoegdheid, gebeurt dit alleen in uiterste gevallen, dus alleen als andere minder vergaande middelen (escalatie naar hoger ambtelijk niveau, mildere vormen van bestuurlijke interventies via overleg) niet hebben gewerkt. De toepassing ervan is ook toetsbaar. Heel bewust is deze bevoegdheid bij de burgemeester gelegd. Het gaat immers om crisissituaties rond gezinnen of jongeren waarin hij als eenhoofdig bestuursorgaan snel moet handelen. De bevoegdheid geldt als 'kop' boven de samenwerkingafspraken die de wethouder Jeugd met de

3 Kamerstuk 31 977.

jeugdinstanties heeft gemaakt. Alleen als de afspraken niet of niet goed worden nagekomen en er ontstaat een concrete situatie waarbij uiteindelijk ook de veiligheid in het geding is, kan de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruikmaken.

Het illustreert de evenwichtsbalk waarop gemanoeuvreerd moet worden als de burgemeester met vormen van doorzettingsmacht wordt toegerust: alleen voor uitzonderlijke gevallen, de primaire verantwoordelijkheid van andere partners blijft intact en de rol van de rechter blijft onaangetast.

Informatiepositie

Bevoegdheden hebben is één, deze op gedegen wijze kunnen toepassen is een tweede. De afgelopen jaren is het besef gegroeid dat de informatiepositie van de burgemeester suboptimaal is georganiseerd, zeker als wij dit vergelijken met die van de districtschef of de officier van justitie. Maar ook wethouders hebben op hun deelterrein vaak een betere informatiepositie dan de burgemeester. Veel van die deelterreinen raken rechtstreeks aan het veiligheidsbeleid. De burgemeester kan alleen de bepalende actor in het veiligheidsdomein zijn als hij een natuurlijke informatiepositie geniet. Alleen als hij op het juiste moment over de juiste informatie beschikt, kan hij een stap voorwaarts doen en partijen bij elkaar brengen, samenwerkingssafspraken realiseren of besluiten zijn bevoegdheden te gebruiken.

Een schets van de gewenste informatiepositie: een burgemeester krijgt zijn informatie via de dagrapporten van de politie, voor zover relevant voor de openbare orde in zijn gemeente. De burgemeester overlegt formeel en informeel frequent met de wethouders over de beleidsvelden die aan veiligheid raken: huisvesting, jeugd, onderwijs en sociale zaken. Een burgemeester roept zelf periodiek de veldwerkers en veiligheidsregisseurs bij hem aan tafel om te horen wat de werkelijke problemen zijn in de wijk, en of de voorgestelde aanpak werkt of bijgesteld moet worden. Een burgemeester houdt voeling met zijn bevolking via spreekuren, columns op zijn website over actuele onderwerpen, berichtgeving in plaatselijke media en door zichtbaar aanwezig te zijn in de gemeente. Op scholen en langs de lijn van het voetbalveld hoor je immers wat er werkelijk speelt.

De burgemeester heeft tevens een rol in het regionale college van burgemeesters, dat belast is met het bestuur van de politieregio (art. 22 Politiewet 1993). Er komt de laatste jaren meer ruimte vrij om in het regionale college met de andere burgemeesters te overleggen over het regionale beleidsplan en actueel veiligheidsbeleid. Het is belangrijk dat burgemeesters zich bij het vaststellen daarvan gesteund weten door de wethouders. Burgemeesters kunnen in het regionale college ook inhoudelijk hun problemen en oplossingen agenderen, breder dan alleen 'sec' de politie.

In het proces van terugkeer in de samenleving van personen die een ernstig misdrijf hebben gepleegd, is het tevens van belang vooraf zo goed mogelijk vast te kunnen stellen of er een risico bestaat op openbare orde- of veiligheidsproblemen. Een verstoring is niet gewenst vanuit het perspectief van het openbaar bestuur en de slachtoffers, maar bevordert ook niet de resocialisatie van betrokkene. Daarom geldt als uitgangspunt dat de komst van plegers van ernstige gewelds- en zedendelicten in een gemeente tijdig bekend moet zijn bij het openbaar bestuur en bij de slachtoffers die te kennen hebben gegeven dat zij over de terugkeer van de dader in de samenleving geïnformeerd willen worden. Om dat te realiseren is eind 2008 het project bestuurlijke informatievoorziening gemeenten inzake ex-gedetineerden gestart, dat medio 2010 zal worden geëvalueerd. Van belang in die evaluatie zal vooral het handelingsperspectief van de burgemeester zijn. Op basis van verkregen informatie kan hij vanuit zijn verantwoordelijkheden en op basis van zijn natuurlijk gezag handelen op het terrein van huisvesting, werk, scholing of uitkering, reclassering en het scheppen van een veilige omgeving voor betrokkene en omgeving.

De driehoek; hoe maken we de burgemeester minder eenzaam?

Over één belangrijke schakel hebben wij nog niet gesproken: het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politiechef en officier van justitie. Dit overleg is cruciaal voor de informatiepositie van de burgemeester.

'De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.'

Zo luidt artikel 14 van de Politiewet 1993, dat de basis vormt voor het driehoeksoverleg (de zogenoemde gezagsdriehoek). De wet zegt niets over vergaderfrequentie en te bespreken onderwerpen in de driehoek. De eerdere bepaling in de Politiewet 1957 deed dat wel.⁴ Het driehoeksoverleg is in 1988 in de Politiewet verankerd.

Het driehoeksoverleg is hét platform bij uitstek om tot afstemming te komen over tal van facetten van het lokale veiligheidsbeleid, niet alleen operationeel, maar ook beleidsmatig. De burgemeester en de officier van justitie hebben immers elk een eigen taak en rol in de aanpak van lokale veiligheid. In het kader van de afstemming en het overleg kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt over inzet en capaciteit, sturing en om vast te stellen onder wiens gezag zal worden opgetreden.

In een aantal gevallen is het optreden van de burgemeester gekoppeld aan verplicht overleg in de driehoek, zoals bij het vaststellen van een veiligheidsrisicogebied in het kader van het preventief fouilleren (art. 151b lid 2 Gemeentewet) en het aanwijzen van gebieden voor cameratoezicht (art. 151c lid 2 Gemeentewet). In een aantal andere gevallen is de burgemeester verplicht de (hoofd)officier van justitie van zijn besluiten ter handhaving van de openbare orde in kennis te stellen, zoals bij het vaststellen van een noodverordening (art. 176 lid 2 Gemeentewet). Het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast bevat eveneens een vorm van onderlinge afstemming. De burgemeester en officier van justitie moeten onderling afstemming zoeken in die gevallen waarin zowel de burgemeester als de officier van justitie eenzelfde maatregel voor hetzelfde gebied wil opleggen aan ordeverstoorers of verdachten van strafbare feiten die de openbare orde ernstig verstoren. Deze vorm van afstemming kan, maar hoeft niet per se via agendering in de driehoek. Intussen is het gangbare praktijk geworden dat tussen burgemeester, officier van justitie en politiechef ook over andere vraagstukken en gebeurtenissen afstemming in de driehoek plaatsvindt of inlichtingen worden gegeven. Een willekeurige (niet-limitatieve) opsomming van onderwerpen die

4 Zo vermeldde art. 37 van de Politiewet 1957 in het tweede lid dat het overleg 'in elk geval' moest gaan over 'a. de algemene beleidsbepaling ten aanzien van de voorkoming van strafbare feiten en andere ernstige verstoringen van de rechtsorde' en 'b. het optreden van de politie voor zover dit gericht is op de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de hulpverlening'.

in driehoeken aan de orde komen: aanpak drugsoverlast, hennep-teelt en coffeeshops, grootschalige evenementen, kraken, voetbal, (jeugd)groepen, veelplegers, overlastveroorzakende zorgmijders, stadswachten en buitengewone opsporingsambtenaren, prioriteiten in het jaarplan van de politie, behaalde resultaten, huiselijk geweld, jaarwisseling, bestuurlijke boete en strafbeschikking, criminaliteitscijfers, lokale bevolkingsmonitor, terugkeer ex-gedetineerden, projecten (scooteraanpak, woninginbraken), concrete incidenten (bijvoorbeeld zedendelicten, gezinsdrama's), enzovoort.

Maar het driehoeksoverleg zou nog verder aan kracht moeten winnen. Want in sommige gemeenten spreken de burgemeesters 'hun' officier van justitie zelden of nooit, enkel in concrete gevallen op zaakniveau, bijvoorbeeld een geruchtmakende strafzaak. Zo wordt het andere belang van de driehoek, het afstemmen op beleidsniveau, het signaleren van trends in het te voeren integrale veiligheidsbeleid, moeilijk waar te maken. Daarnaast is in veel kleinere gemeenten geen sprake van een lokale gezagsdriehoek in een een-op-eenverhouding (de burgemeester van een gemeente die met zijn officier van justitie de lokale veiligheidssituatie in zijn eigen gemeente bespreekt), maar van een districtelijke driehoek. In zo'n driehoek overleggen de officier van justitie en de districtschef met een aantal burgemeesters gezamenlijk en tegelijkertijd. Deze districtelijke driehoek volgt de indeling van de politiedistricten (in de Politiewet 'territoriale onderdelen' genoemd, art. 37 Politiewet 1993) en wordt meestal eenmaal in het kwartaal gehouden. De besprekingen vinden weliswaar ook op casusniveau plaats, maar meestal alleen als het een gezamenlijke districtelijke problematiek betreft, zoals bijvoorbeeld drugstoerisme, uitgaansoverlast en dergelijke. De ervaring is dat burgemeesters hun eigen, lokale, specifieke, soms ook afwijkende, veiligheidsproblemen niet in zo'n groot gezelschap bespreken met het Openbaar Ministerie. Dit zou kunnen worden opgelost als, los van deze districtelijke driehoek, de burgemeester en officier van justitie periodiek bij elkaar komen en elkaar de vraag stellen: 'Wat kunnen wij gezamenlijk voor de veiligheid in deze gemeente betekenen?' Daarmee wint de effectiviteit van beleid aan kracht. Als burgemeester en officier van justitie op een volwassen wijze elkaars sparringpartner zijn, is de burgemeester ook minder eenzaam. Een gezagsvolle driehoek die ten volle verantwoordelijkheid neemt, ook voor programmatische sturing, is juist een essentieel onderdeel voor het welslagen van het lokale veiligheidsbeleid.

Verplicht driehoeksoverleg in elke gemeente?

Het verplicht stellen van een driehoeksoverleg per gemeente lijkt een voor de hand liggende optie. Maar zo eenvoudig ligt het niet. Zeker voor het Openbaar Ministerie kunnen er capaciteitsproblemen ontstaan en ook is er mogelijk meer interne afstemming nodig. Voor het politiedistrict speelt dit niet of minder. Elke burgemeester heeft standaard een eigen politieoverleg, meestal wekelijks, met zijn politiechef/hoofd wijkpolitie in zijn gemeente. In het COT-rapport *Bestuur, recht en veiligheid* (Muller, Rogier e.a., 2008) is onder meer de aanbeveling gedaan om het driehoeksoverleg een meer expliciete basis te geven. Volgens de onderzoekers zou dan ook moeten worden aangegeven welke bevoegdheden alleen kunnen worden uitgeoefend na bespreking in de driehoek. Daarmee wordt een effectieve uitvoering van de bestuursrechtelijke bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde, aldus de onderzoekers, bevorderd. Het kabinet heeft in zijn reactie op het COT-rapport⁵ gezegd dat de driehoek in artikel 14 Politiewet 1993 voldoende expliciete basis heeft en dat in bepaalde – door de wet omschreven – gevallen verplichte afstemming in de driehoek moet plaatsvinden. Deze gevallen hebben wij hiervoor beschreven. Ook leert de ervaring, aldus de kabinetsreactie, dat de (driehoeks-)partners elkaar tijdig weten te vinden en dat zich daarbij geen problemen voordoen. Dit nu blijkt dus iets genuanceerder te liggen.

Effectiviteit van het optreden staat voorop

Bij de toepassing van zijn bevoegdheden moet de burgemeester vanzelfsprekend rechtsstatelijke eisen in het oog houden. De burgemeester treedt op binnen de kaders van het bestuursrecht. Daar waar strafrechtelijke doelen aan de orde zijn, ligt bestuurlijk optreden door de burgemeester uiteraard niet in de rede. Het Openbaar Ministerie is hier aan zet, omdat daar de exclusieve verantwoordelijkheid is belegd voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde omvat

5 Kamerstukken II 2007/08, 28 684, 29 754, nr. 134, brief van de minister van BZK, 24 april 2008 (kabinetsreactie op COT-rapport).

de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de feitelijke beëindiging, de vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het Openbaar Ministerie in strafzaken.

Maar dit betekent niet dat de burgemeester en officier van justitie hun bevoegdheden 'geïsoleerd' van elkaar toepassen. De driehoek speelt, zoals hiervoor betoogd, een cruciale rol. Uiteindelijk is bepalend welke aanpak het meest effectief is: de bestuursrechtelijke, de strafrechtelijke, beide? De aanpakken versterken elkaar. Als bijvoorbeeld vanwege verdenking van de Opiumwet een inval plaatsvindt in een drugscafé en dit café ook een aantrekkelijke werking heeft op de verre omtrek, dan werkt het zeer effectief als de officier van justitie overgaat tot vervolging van de betrokken handelaars in verdovende middelen en de burgemeester, vanwege de vrees voor verdere verstoring van de openbare orde, het cafébedrijf voor een jaar sluit.

De naaste toekomst

De positie van de burgemeester in het veiligheidsdomein is het afgelopen decennium versterkt. Er is terecht veel aandacht voor de bestuurlijke aanpak van veiligheid. Voorkomen is immers beter dan genezen. Het palet aan openbare-ordebevoegdheden is nagenoeg compleet. Het eerdergenoemde – op 1 oktober 2007 afgesloten – rapport *Bestuur, recht en veiligheid* geeft aan dat er geen noodzaak voor c.q. behoefte aan een intensieve uitbreiding bestaat. Het kabinet heeft de onderzoekers in hun bevindingen gevolgd en geoordeeld dat met de naderende wetgeving het palet aan OOV-bevoegdheden nagenoeg compleet is.⁶ Evenwel vormt het bevoegdhedenpakket op het veiligheidsterrein nooit een dichtgetimmerd en statisch geheel.⁷ Zo zullen in aansluiting op de aanbevelingen in *Bestuur, recht en vei-*

6 Kamerstukken II 2007/08, 28 684, 29 754, nr. 134, brief van de minister van BZK, 24 april 2008 (kabinetsreactie op COT-rapport).

7 Vergelijk ook de opvatting van de onderzoekers '(...) dat de huidige problematiek van openbare orde en terrorismebestrijding voor betrokkenen zodanig is dat de bestaande bevoegdheden of combinatie van bevoegdheden voldoende is. Indien vragen opkomen over nieuwe bevoegdheden is het wenselijk eerst goed te bezien of met de bestaande bevoegdheden – al dan niet in combinatie – het probleem ook adequaat kan worden opgelost (...)’ (Muller, Rogier e.a., 2008, p. 272).

ligheid de mogelijkheden voor preventief fouilleren op drugs en de introductie van een lichte vorm van bestuurlijke ophouding verder worden onderzocht. Deze aanbevelingen hebben naar aanleiding van de strandrellen te Hoek van Holland op 22 augustus 2009 en de perikelen rond de KNVB-bekerfinales Feyenoord-Ajax dit voorjaar immers weer aan actualiteit gewonnen.

In de nabije toekomst zullen we meer moeten investeren in de verbeterpunten uit de notitie *Burgemeester en Veiligheid*. Die verbeterpunten zijn gelegen in een inhoudelijke driehoek voor elke burgemeester, het verbeteren van zijn informatiepositie, een kwalitatief goede ondersteuning, het verder werken aan de professionalisering van het ambt van burgemeester en – last but certainly not least – een actieve gemeenteraad. Zo zouden gemeenteraden kunnen streven naar een toegespitste redactie van de eigen gemeentelijke regels die strekken tot de handhaving van de openbare orde en veiligheid (Dölle, 2010, p. 144). Deze verbeterpunten zijn minstens zo belangrijk als de discussie over bevoegdheden. Binnen de beroepsgroep van burgemeesters is behoefte aan rust op het front van bevoegdheden, maar ook behoefte aan een markeringspunt: waar staat de burgemeester nu eigenlijk voor (Rehwinkel, 2010)?

In die zin is het volgende een interessante benadering. Het PvdA-Kamerlid Kuiken heeft tijdens de begrotingsbehandeling van BZK in november 2009 een motie ingediend. De motie vraagt onderzoek te verrichten naar nut en noodzaak van een zogenoemd paraplu-artikel voor burgemeestersbevoegdheden en de resultaten daarvan uiterlijk 1 juni 2010 aan de Tweede Kamer aan te geven.⁸ De tekst van de motie, die met een zeer ruime meerderheid is aangenomen, geeft aan dat de bevoegdheden van de burgemeester ‘op het terrein van openbare orde en (sociale) veiligheid’ versnipperd zijn geraakt. Soms is de bevoegdheid verankerd in de Gemeentewet, soms in sectorale wetten, zoals in het wetsvoorstel Centra voor Jeugd en Gezin, en soms in wetgeving sui generis, zoals bij het tijdelijk huisverbod. De Kamer gaf in de motie tevens aan dat de regering daarbij een voorstel voor vormgeving van zo’n artikel in de Gemeentewet zou moeten doen. Op dit moment wordt een aantal opties verkend. Er zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen de burgemeester als eenhoofdig bestuursorgaan enerzijds en de verantwoor-

8 Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 38 (26 november 2009).

delijkheden van andere partijen anderzijds. De burgemeester heeft Swiebertje achter zich gelaten, maar is zeker geen Superman, en dat moet hij ook niet worden. De gereedschapskist is goed gevuld, en met onze suggesties voor de informatiepositie en de driehoek is het samenspel met het Openbaar Ministerie gewaarborgd.

Toenmalig minister van BZK, de heer Peper, introduceerde in 1998 het begrip 'integrale veiligheid'. Hij definieerde dit als volgt: 'het systematisch en samenhangend werken aan behoud of verbetering van de lokale veiligheid in al haar facetten, onder regie van het lokaal bestuur'.⁹ Het betekent dat de lokale veiligheid niet uitsluitend een zaak is voor de politie, of het OM, maar dat de veiligheid in de gemeente beter kan worden gewaarborgd door een verbinding tussen preventie en repressie, een samenspel tussen bestuursrecht en strafrecht en een verbinding met sectoren die ook aan veiligheid raken, zoals onderwijs, werk, integratie en wonen.

De burgemeester kan, noch mag, alle verantwoordelijkheid voor veiligheid in zijn gemeente op zijn schouders dragen. Wel is de burgemeester de verbindende schakel tussen de partijen. Het is valide de regisserende rol van de burgemeester nader te markeren. Dat zou kunnen door in de Gemeentewet de bepaling op te nemen dat de burgemeester 'toeziet' op de integrale veiligheid in zijn gemeente. Het 'toezien op' markeert de positie van de burgemeester nauwkeurig. Niet alles zelf doen, wel het samenbrengen van betrokken partijen en het houden van overzicht.

Een burgemeester die onderwijsinstellingen, bureaus jeugdzorg, sociale diensten, buurtwerkers, woningcorporaties, reclassering, schuldhulpverlening, verslavingszorg en alle andere partijen de ruimte laat om vanuit hun vakgebied aan een veilige samenleving bij te dragen. Een burgemeester die daarop toeziet, het overzicht bewaakt en zo nodig, na overleg in de driehoek, zijn eigen bevoegdheden inzet. Een helder evenwicht voor de komende kabinetsperiode!

9 De gids voor Veiligheid, uitgave ministerie van BZK, 1998.

Literatuur

Albert, H.J.

De ongelijkzijdige driehoek. Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie
Leiden, Universiteit Leiden, 1994 (diss.)

Brand, R. van den, H. Verhoeff

Burgemeester in veiligheid: sheriff, regisseur of schaker?
Burgemeestersblad, nr. 48, 2008, p. 18-20

Burgemeester en Veiligheid

Kamerstukken I 2009/10, 30 657, K en Kamerstukken II 2009/10, 28 684, nr. 212

Cornelisse, L.

Burgemeester ontvriendt in rap tempo
Binnenlands Bestuur, 15 januari 2010, p. 7

Cornelissen, H.G.M., A.B.

Engberts

Burgemeester en veiligheid
De Gemeentestem 7321, p. 364-371

Dölle, A.H.M.

Burgemeester in de branding
Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, april 2010, p. 119-145

Muller, E.R., L.J.J. Rogier e.a.

Bestuur, recht en veiligheid, Bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008

Niederer, J.

Orde achter de voordeur
Binnenlands Bestuur, 22 februari 2008, p. 39

Rehwinkel, P.

Burgemeester is afvoerputje
De Volkskrant, 6 februari 2010, p. 8

Sackers, H.

Herder, hoeder en handhaver, de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht
Nijmegen, Radboud Universiteit, 2010 (oratie)

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

De sociale staat van Nederland 2007
Den Haag, september 2007

Werkgroep Gegevensverstrekking – lokaal bestuur

Rapportage van de werkgroep verstrekking gegevens door relevante diensten aan burgemeesters (commissie-Holtslag)
Kamerstukken II 2005/06, 29 876, nr. 9, brief van 21 december 2005

Zwan, P. van der

Burgemeester mag geen burgerboeman worden; steeds meer orde en veiligheid op bord van burgemeester
VNG-Magazine, 12 oktober 2007, p. 16-18

De burgemeester als veiligheidsbaas

*H.J.B. Sackers**

De rol van de burgemeester is in snel tempo aan het veranderen. Van oudsher is de burgemeester de herder van de lokale bevolking. Hij is tevens de hoeder van de normen in de gemeentelijke samenleving. Echter, deze herder en hoeder is steeds meer een handhaver geworden. In het publieke domein én achter de voordeur. De burgemeester is onze nieuwe veiligheidsbaas en wordt wel het sluitstuk genoemd in de strijd tegen overlast, verloedering en afnemend veiligheidsgevoel. Het is echter maar zeer de vraag of de burgemeester die rol kan waarmaken. Een handhavende burgemeester kan niet tegelijkertijd een beminnelijke burgervader of burgermoeder zijn. Voorts rijst de vraag naar de mate waarin de burger tegen zijn handhavende burgemeester wordt beschermd. Deze twee vragen worden besproken, voorafgegaan door een inventarisatie van de actuele ontwikkelingen.

De handhavende rol van de burgemeester

De burgemeester is van oudsher belast met de bewaking van de openbare orde. Hoewel toepassingen van vooral de noodbevoegdheden uit de Gemeentewet in de praktijk niet zo vaak voorkomen, heeft deze vorm van handhaving de wetgever in relatief korte tijd tot forse uitbreiding van het takenpakket van de burgemeester geïnspireerd. Daaronder valt de plaatsing van camera's in de openbare ruimte. Aarzelend, maar uiteindelijk op grotere schaal zijn die camera's in het straatbeeld verschenen. Aanvankelijk met het doel om toezicht in het uitgaansgebied te houden, allengs mede aangewend om criminaliteit te bestrijden of om het veiligheidsgevoel van

* Prof. mr. Henny Sackers is als hoogleraar bestuurlijk sanctierecht verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Delen van deze tekst zijn gebaseerd op zijn inaugurele rede (Sackers, 2010).

burgers te versterken. De wetgever creëerde een wettelijke grondslag in artikel 151c Gemeentewet. Vergelijkbaar met de camera's (en zeker zo effectief) is de plaatsing van staatswege van de mosquito: een kastje met een constante pieptoon om jongeren uit het publieke domein te verjagen. Een wettelijke regeling ontbreekt. De minister wilde het gebruik van de mosquito niet in een wet vastleggen vanwege mogelijke strijd met grondrechten; maar zij wilde het gebruik ook niet verbieden. Burgemeesters die van de mosquito waren gecharmeerd, werd in overweging gegeven het gebruik via de APV te regelen.¹

Tegen de achtergrond van enerzijds het toegenomen illegale wapenbezit en anderzijds het gevoel van onveiligheid in de openbare ruimte werd het preventieve fouilleren op wapens geïntroduceerd. De burgemeester kreeg in artikel 151b Gemeentewet de bevoegdheid om bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde door de aanwezigheid van wapens, gebieden aan te wijzen als veiligheidsrisicogebied. In zo'n gebied kunnen bevoegdheden uit de Wet wapens en munitie worden toegepast, die kort gezegd neerkomen op preventief fouilleren. De burgemeester zet als het ware het licht op groen, waarna politie en justitie tot gerichte actie mogen overgaan. Bij het aanwenden van deze bevoegdheid vervult de burgemeester niet alleen zijn klassieke openbare-ordetaak, maar draagt als handhaver tevens bij in de bestrijding van illegaal wapenbezit. Een meer directe vorm van handhaven is het opleggen van gebiedsverboden bij drugsoverlast, en bij andere vormen van overlast, aan (in hoofdzaak) jongeren en zogenoemde zorgmijdende personen. De bevoegdheid is gebaseerd op artikel 172 lid 3 Gemeentewet. Met deze bevelsbevoegdheid mag de burgemeester verblijfs- of gebiedsontzeggingen opleggen, waarbij de wet zwijgt over de duur en omvang van de ontzegging. Dikwijls beschikt de burgemeester over extra bevoegdheden op grond van de APV, bijvoorbeeld de oplegging van een samscholingsverbod.² In de strijd tegen het voetbalvandalisme wordt een aparte wet ingezet, aanvankelijk aangeduid als de Voetbalwet, maar later uitgebreid tot een wet(svoorstel) met maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige

1 Kamerstuk 28 684, nr. 188.

2 Sommige APV's maken een onderscheid tussen een gebiedsontzegging of gebiedsverbod en een in duur lichtere variant, de verblijfsontzegging. Soms is de maatregel gekoppeld aan de aanwijzing van een 'overlastgebied'.

overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen.³ Op dit wetsvoorstel, dat naar verwachting weldra de status van wet zal bereiken, wordt hierna teruggekomen.

De wetgever heeft de burgemeester voorts instrumenten in handen gegeven om (kort gezegd) overlastpanden te sluiten. Artikel 174a Gemeentewet behelst de bevoegdheid tot fysieke sluiting van een woning, indien door gedragingen in of rond die woning de openbare orde wordt verstoord. Ook ernstige vrees is voldoende. Aanvankelijk is het doel de bestrijding van drugsoverlast geweest. Men wilde de aanpak van drugspanden; woningen van waaruit werd gedeald, waar junks op de meest vreemde tijden van de dag drugs kochten en deze dan in de directe nabijheid consumeerden of waar zij anderszins rondhingen. Uiteindelijk is tijdens de parlementaire behandeling ervoor gekozen om in artikel 174a Gemeentewet woningsluiting mogelijk te maken bij de ‘verstoring van de openbare orde’ (gepaard gaande met ernstige overlast) en de overlast van de drugspanden afzonderlijk aan te pakken via artikel 13b Opiumwet. Voor de burgemeester is deze laatste bevoegdheid aldus niet primair een ‘openbare orde’-bevoegdheid, maar een bevoegdheid die wortelt in de bestrijding van strafbare feiten uit de Opiumwet.

Te noemen is ook het bestuurlijk ophouden. De burgemeester kreeg door middel van de artikelen 154a en 176a Gemeentewet de bevoegdheid om een groep personen maximaal twaalf uren op te houden, wat niets anders inhoudt dan het oppakken van de betreffende personen en hen overbrengen naar een bepaalde locatie om daar voor enige tijd te worden ondergebracht en mitsdien de vrijheid te ontnemen.

Misschien is het meest ingrijpend de bevoegdheid van de burgemeester op basis van de Wet tijdelijk huisverbod.⁴ De wetgever wilde daarmee een stevige aanpak tegen huiselijk geweld realiseren. Daarmee is niets mis. Wel wekt het verwondering dat de burgemeester de handhavende rol heeft gekregen. Kon bij alle voorgaande

3 Wetsvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht ter regeling van de bevoegdheid van de burgemeester en de bevoegdheid van de officier van justitie tot het treffen van maatregelen ter bestrijding van voetbalvandalisme, ernstige overlast of ernstig belastend gedrag jegens personen of goederen, Kamerstuk 31 467 (eindverslag).

4 Wet van 9 oktober 2008 houdende regels strekkende tot het opleggen van een tijdelijk huisverbod aan personen van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat, Stb. 2008, 421 (Kamerstuk 30 657).

bevoegdheden nog iets van een openbare-ordemotief worden aangedragen, bij de uithuisplaatsing is, zoals wel wordt gezegd, door de wetgever een 'sheriffster' aan de ambtsketen gehangen. Op grond van deze wet mag de burgemeester een meerderjarige dwingen onmiddellijk zijn woning te verlaten, inclusief het verbod die woning te betreden, zich bij die woning op te houden en contact op te nemen met degenen die in dezelfde woning wonen. Nodig is dat uit feiten of omstandigheden blijkt dat de aanwezigheid van de persoon in die woning een ernstig en onmiddellijk gevaar oplevert voor de veiligheid van een van de andere mensen in die woning. Ook een ernstig vermoeden van dit gevaar volstaat. De duur van een huisverbod is tien dagen, bij voortduren van de dreiging van het gevaar of het ernstige vermoeden daarvan te verlengen met (ten hoogste) vier weken.

Burgemeester wordt nog meer handhaver

Hiervoor is gesproken over de sheriffster die de burgemeester aan zijn ambtsketen kreeg gehangen. Nieuwe wetgeving doet die metafoor verbleken. De uitvoering van de plannen tegen overlast en verloedering lijkt van de burgemeester primair een handhaver te maken. Als eerste valt te noemen het hiervoor al kort gesignaleerde wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. Het brengt een nieuwe bepaling, artikel 172a Gemeentewet. De burgemeester mag volgens die nieuwe bepaling een persoon die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde heeft verstoord, of die bij een groepsgewijze verstoring een leidende rol heeft gespeeld, bij verdere verstoring het bevel geven weg te blijven van bepaalde objecten of de omgeving daarvan, dan wel zich te verwijderen uit bepaalde delen van de gemeente. De burgemeester kan ook een groepsverbod geven door (tevens) te gelasten dat de betrokkene zich niet zonder redelijk doel in een groep (bestaande uit meer dan drie personen) ophoudt. Het bevel kan worden versterkt met een meldingsplicht. Het venijn van deze nieuwe bevelsbevoegdheid zit in de duur, namelijk drie maanden, met de mogelijkheid van drie verlengingen, steeds met weer drie maanden, zo lang als de burgemeester het ter voorkoming van verdere verstoringen nodig oordeelt.

Het *Actieplan overlast en verloedering*, voortvloeiend uit *Naar een veiliger samenleving* (Kamerstuk 28 684), introduceert verschillende nieuwe instrumenten. Ondanks dat het bestuurlijk ophouden in de praktijk geen rol speelt, kondigden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken de verkenning aan van de invoering van een lichte vorm van bestuurlijke ophouding met minder vergaande juridische en organisatorische voorwaarden. Daaraan zou volgens de bewindslieden in de praktijk behoefte bestaan. Zij overwogen ook een uitbreiding van het preventief fouilleren, maar dan op drugs. Verder wordt bezien of de procedure van onteigening na woningsluiting kan worden verbeterd. Het ingrijpen van de overheid ‘achter de voordeur’ wordt uitgebreid. Naast de uithuisplaatsing van volwassenen is een voorstel aangekondigd om asociale gezinnen in het belang van de openbare orde uit huis te zetten. Veel wordt geïnvesteerd in de aanpak van ontsporende jongeren, inclusief hun ouders. In het hiervoor genoemde wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast krijgt de burgemeester de bevoegdheid om ouders/verzorgers van twaalfminners, welke laatsten herhaaldelijk de openbare orde hebben verstoord en daarmee voort lijken te willen gaan, voor de duur van drie maanden een ‘zorgbevel’ te geven. Dit bevel houdt in dat de ouder/verzorger ervoor moet zorgen dat zijn kind zonder begeleiding wegblijft uit aangewezen gebieden of dat hij het kind ’s avonds binnenhoudt (‘avondklok’). Ouders/verzorgers (ook van twaalfplussers) lopen het risico binnenkort op instigatie van de burgemeester de maatregel tot gedwongen opvoedingsondersteuning opgelegd te krijgen. Een wetsvoorstel is in aantocht. De burgemeester krijgt tevens een rol in het stelsel van de civiele kinderschermingsmaatregel. Om sneller te kunnen ingrijpen krijgt de burgemeester doorzettingsmacht. De burgemeester kan de Raad voor de Kinderbescherming zo nodig dwingen een zaak voor de kinderrechter te brengen.⁵ Onderzocht wordt nog of de burgemeester die doorzettingsmacht ook naar andere instanties met een publieke taak, bijvoorbeeld de woningcorporaties, moet krijgen.

Wie jongeren aanpakt, moet ook naar het alcoholmisbruik kijken. Aanhangig is een wetsvoorstel tot wijziging van de Drank- en Hore-

5 Kamerstuk 32 015, in samenhang met Kamerstukken 31 855 en 31 977, wijziging van de Wet op de jeugdzorg.

cawet.⁶ De burgemeester wordt het bevoegde gezag ten aanzien van uitvoering en handhaving, inclusief het opleggen van sancties, zoals een bestuurlijke boete aan slijters, supermarkten en andere verkopers van alcohol aan jongeren. Bij de derde keer betrapt, mag de burgemeester (op grond van een nieuw art. 19a Drank- en Horecawet) als bestuurlijke sanctie een straf opleggen die de vergelijking met een pittige sanctie uit het economische strafrecht glansrijk kan doorstaan. Dan verdwijnt tijdelijk alle bier, wijn, sherry en mixdrank uit de schappen: de ontzegging tot de verkoop voor ten hoogste twaalf weken. En natuurlijk moeten ook de drankketens worden aangepakt.

Zijn er nog wensen? Kennelijk wel. De burgemeester van Rotterdam vroeg, na een uit de hand gelopen dansfeest bij Hoek van Holland, aan 'Den Haag' direct om meer bevoegdheden. De burgemeester van Eindhoven wil van 'Den Haag' een snelle oplossing voor de maatschappelijke onrust na het vrijlaten van afgestrafte zedendelinquenten. Andere (oud-)burgemeesters pleitten eerder voor internaatplaatsingen van jongeren die grote maatschappelijke overlast veroorzaken, en voor herinvoering van de tuchtschool. En zo rond de jaarwisseling duikt ergens wel weer de wens van een burgemeester op om raddraaiers van een bestuurlijk enkelbandje te mogen voorzien.

De handhavende rol van de burgemeester nader beschouwd

De handhavende rol van de burgemeester is op zichzelf niet nieuw. Ook niet dat er soms wel eens fricties zijn tussen de streng, maar rechtvaardig handhavende burgemeester en de begripvolle en innemende burgervader. Een burgemeester die een noodbevel uitvaardigt om bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd te verbieden, kan nu eenmaal niet allerwegen op sympathie rekenen. Maar dit mag niet omslaan in een reputatie van 'burgerboeman'. Dat risico bestaat, omdat van een handhavende burgemeester, althans bij de lokale bevolking, over het algemeen een negatieve connotatie uitgaat

6 Voorstel van wet tot wijziging van de Drank- en Horecawet met het oog op de terugdringing van het alcoholgebruik onder met name jongeren, de voorkoming van alcoholgerelateerde verstoring van de openbare orde, alsmede ter reductie van administratieve lasten, Kamerstuk 32 022.

(Cachet, Daemen e.a., 2009). De waardering voor een burgemeester met een rechte rug (waarmee doorgaans op een ferm handhavende burgemeester wordt gedoeld) wordt kennelijk vooral met de mond beleden.

Het voorgaande brengt de conclusie dichtbij dat de burgemeester een sluitstuk aan het worden is in de strijd tegen overlast, verloeding en herwinnend veiligheidsgevoel. De contouren worden duidelijk van de problematische spagaat waarin een handhavende burgemeester kan komen te verkeren. Die ziet niet alleen op de verhouding met de burger, maar ook op de voortdurende aanwezigheid van een kritische raad. Daarnaast weet de burgemeester zijn college nabij, waarbij wethouders vanuit de specifieke portefeuilles niet altijd onverdeeld gelukkig zullen zijn met sommige burgemeestersbeslissingen. En, hoe werkt de doorzettingsmacht van een individuele burgemeester ten opzichte van de burgemeester met de rol van korpsbeheerder, in het driehoeksoverleg en in de veiligheidsregio? De politiek verwacht van de moderne burgemeester veel. Hij is volgens de minister een alleskunner. De vraag is echter of daaraan in redelijkheid door de ruim vierhonderd burgemeesters in Nederland kan worden voldaan. Zeker gelet op het risico (aldus oud-minister Ter Horst) dat 'je als burgemeester soms even in het oog van een orkaan staat', en het soms 'spitsroeden lopen is'. Ondertussen roepen andere politici dat een burgemeester 'bij slap burgemeestersbeleid onder curatele moet worden gesteld'.⁷

Politici, wetenschappers, maar ook de beroepsgroep van de burgemeesters zelf, trappen stevig op de rem. Om met die laatste te beginnen: in 2009 verscheen het rapport van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters *Tussen trends en toekomst, een verkenning naar de ontwikkelingen van de burgemeestersfunctie*. In deze rapportage wordt de toekomst van het ambt verkend, tegen de achtergrond van (onder meer) de toegenomen taken en eigenstandige bevoegdheden op het terrein van de openbare orde en veiligheid. De schrijvers van het deelrapport *Zorg dat het een prachtbaan blijft* (Cachet, Daemen e.a., 2009) achten het noodzakelijk en uitdagend een balans te vinden tussen enerzijds meer bevoegdheden en doorzettingsmacht

7 De eerste twee typeringingen komen uit de rede van oud-minister Ter Horst, uitgesproken op het congres 'De opgetuigde burgemeester', Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Wassenaar, 1 oktober 2009, de laatste uit de motie van het Kamerlid Brinkman, Kamerstuk 28 684, nr. 171.

en anderzijds het recht doen aan andere, niet minder belangrijke rollen, zoals die van burgervader, boegbeeld van de lokale gemeenschap, informele ombudsman, enzovoort. Hoe die balans te bereiken blijft aan de toekomst voorbehouden. Wat heeft een burgemeester nodig om zijn verantwoordelijkheden waar te maken? In de notitie *Burgemeester en Veiligheid*⁸ luidt het antwoord: bestuurlijke kwaliteiten, een gedegen informatiepositie, een goede relatie met de raad en het college, en met bevoegdheden die op de praktijk zijn toegesneden. Het lijkt meer een profielschets voor de toekomstige burgemeester, die zijn ambt hoopt te aanvaarden in de meest ideale gemeente van Nederland.

En de burger dan?

Bij veel van de burgemeestersbevoegdheden zijn grondrechten in het geding. Gebiedsverboden tasten het recht op bewegingsvrijheid aan, de tijdelijke huisverboden raken het recht op eerbiediging van de woning. Wie zou verwachten dat de ene na de andere principiële rechterlijke uitspraak valt op te tekenen, zoekt tevergeefs. De burger die het niet eens is met een beslissing van de burgemeester en daardoor direct in zijn belangen wordt geraakt, komt de normale rechtsbescherming toe uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Kort gezegd dient een bezwaarschrift te worden ingediend bij het orgaan dat het bestreden besluit heeft genomen (de burgemeester), waarbij de bezwaarde in de gelegenheid is zijn zegje te doen. Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de rechtbank, eventueel aansluitend (hoger) beroep bij de Afdeling bestuursrechtsspraak. Zowel tijdens de bezwaarfase als tijdens de behandeling in beroep kan om een voorziening worden gevraagd bij de voorzieningenrechter (art. 8:81 Awb). Bij het tijdelijk huisverbod is nog iets extra's geregeld. Anders dan bijvoorbeeld bij de gebiedsontzegging en de woningsluiting, is voorzien in een versnelde procedure bij de voorzieningenrechter waar de betrokkene binnen drie dagen moet worden gehoord en direct uitspraak wordt gedaan. Bij burgemeestersbeslissingen zal de burger dus zelf het initiatief moet nemen om

8 Notitie Burgemeester en veiligheid: bijlage bij Kamerstukken I, 30 657 K, en Kamerstukken II, 28 684, nr. 212, Den Haag, 2009.

(uiteindelijk) een rechterlijk oordeel te verkrijgen. De burger zal dit als een beoordeling ‘achteraf’ beschouwen. Bovendien is het niet de bestuursrechter die de sanctie oplegt, zoals de strafrechter, maar beoordeelt de bestuursrechter of de sanctie (in redelijkheid) mocht worden opgelegd. Misschien dat hierin een verklaring is te vinden voor het opmerkelijk lage aantal burgemeestersbeslissingen dat aan de rechter werd voorgelegd. Zo geven bijvoorbeeld opgelegde gebiedsontzeggingen nog wel de nodige bezwaarschriftprocedures te zien, maar is het aantal bezwaarden dat na een ongegrondverklaring in beroep komt op één hand te tellen. In de praktijk blijkt men zelfs te berusten in de beslissing dat de burger in zijn bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard, vanwege het feit dat de gebiedsontzegging inmiddels is geëxpireerd en de bezwaarde geen belang meer bij een beslissing zou hebben. Rechtbanken hebben met deze laatste redenering (terecht) korte metten gemaakt.

De sluiting van panden geeft een iets ander beeld te zien. Het zullen de economische belangen zijn die een verklaring vormen waarom daar vaker rechtsbescherming wordt aangewend. De rechtspraak gaat overigens uit van de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester en laat een terughoudende toetsing zien. De rechtspraak is verder beperkt van omvang en geeft een wisselend en casuïstisch beeld. Burgemeesters worden soms in het ongelijk gesteld. In die gevallen zijn de knelpunten vaak de ontoereikende dossieropbouw waardoor de rechter onvoldoende aannemelijk oordeelde dat van ernstige overlast sprake was. In een enkele zaak bleek de burgemeester te hebben nagelaten voor adequate vervangende woonruimte te zorgen.

Het beeld bij de aanwijzing door de burgemeester van een veiligheidsrisicogebied is niet wezenlijk anders. Huiseigenaren, bewoners en/of exploitanten van panden in een veiligheidsrisicogebied zijn niet altijd onverdeeld gelukkig met deze bijdrage aan de verbetering van het veiligheidsgevoel. Zij stelden bij herhaling bij de rechter de schending van de privacy aan de kaak en mopperden soms ook wel over de economische schade. De rechterlijke toets beperkt zich tot de vraag of het besluit strijdig is met wettelijke voorschriften, of de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat een gebiedsaanwijzing in verband met (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde noodzakelijk was, en of de burgemeester bij afweging van de betrokken belangen (inclusief het recht van eenieder op eerbiediging van zijn privéleven) in redelijkheid tot de

aanwijzing heeft kunnen komen. De duur van de aanwijzing dient niet langer, en de omvang van het gebied niet groter te zijn dan noodzakelijk voor de handhaving van de openbare orde. De door de burgemeester gemaakte keuzen dienen deugdelijk te zijn gemotiveerd en proportioneel te zijn in relatie met de dreigende schending van het privéleven van eenieder in het aangewezen gebied.

Ter zake opgelegde gebiedsontzeggingen zijn de laatste jaren ruim honderd burgers naar de rechter gestapt. In bovengemiddeld veel zaken bleek de ontzegging niet in orde. Waar gaat het zoal mis? De rechter constateert bij herhaling dat burgemeesters niet altijd hard kunnen maken dat er sprake was van een dreigende ordeverstoring die geen andere keus meer liet dan in te grijpen met een gebiedsontzegging. Bijvoorbeeld omdat het antwoord schuldig bleef waarom er geen andere, minder vergaande oplossing was, of waarom de gebiedsontzegging bij uitstek geschikt was voor het direct beëindigen of voorkomen van (verdere) ordeverstoringen. Lukt het de burgemeester dit allemaal wél aannemelijk te maken, dan strandt het schip met regelmaat op de duur van de gebiedsontzegging. Die mag van de rechter niet onevenredig lang zijn. Opvallend is dat de rechter nogal eens tot een aanmerkelijk 'zuiniger' beoordeling van de duur komt dan de burgemeester noodzakelijk achtte. Het gaat bovendien nogal eens mis met de formaliteiten.

Opmerkelijk weinig mensen gingen in beroep tegen een huisverbod (Rogier, 2009). Afgezien van een enkele overweging over het niet-absolute karakter van het huisrecht, zijn (nog) geen principiële verweren naar voren gebracht. In ongeveer 30% van de zaken werd het beroep van de uithuisgeplaatste gegrond bevonden. Dit lijkt in bijna alle gevallen te maken te hebben met het feit dat de bestuursrechter *ex nunc* toetst. Hebben zich inmiddels omstandigheden voorgedaan waardoor het handhaven van het huisverbod weinig zin meer heeft, dan wordt het beroep gegrond verklaard. In andere zaken bleek onvoldoende zekerheid te bestaan of het huisverbod noodzakelijk en/of proportioneel was, bijvoorbeeld vanwege een te vage risicotaxatie. Een andere opmerkelijkheid is dat tegen de beslissing tot verlenging van het huisverbod tot op heden nauwelijks (afzonderlijk) beroep is ingesteld.

De politiek: geen nieuwe bevoegdheden meer

Er komen geen nieuwe burgemeestersbevoegdheden meer. Volgens de regering is 'het palet nagenoeg compleet'. Dit is goed nieuws. Een voorbehoud valt echter te lezen in de typering van het veiligheids-terrein als 'dynamisch'. Ook het gebruik van de (eufemistische) term 'doorontwikkelen' van bestaande bevoegdheden doet anders vermoeden. Duidelijk is wel dat de toekomstige, eenzijdige benadering van de burgemeester als veiligheidsbaas hem isoleert van de andere taken (Peters, 2009).

De Tweede Kamer geeft geen blijk van reflectie. Het debat volgend op de notitie *Burgemeester en Veiligheid* verloopt najaar 2009 ronduit chaotisch.⁹ Het lijkt erop dat niet de notitie centraal staat, maar de bezuinigingen bij de politie, de (on)wenselijkheid van een gekozen korpsbeheerder, het vermeend falen van het communicatiesysteem C2000, de taak van de reclassering bij het vrijlaten van ex-gedetineerden en de nasleep van de gewelddadigheden tijdens het Sunset Grooves-festival in Hoek van Holland. Wel valt op te tekenen dat de gewenste professionalisering van zittende burgemeesters vooral in opleiding en scholing wordt gezien. 'We moeten de burgemeester op gebieden waarop hij kwetsbaar is, uitrusten met capaciteiten, niet met bevoegdheden', sprak de minister. De term 'burgemeesterklasjes' viel, een 'handboek' voor burgemeesters werd aangekondigd. Andere politici vonden dat de burgemeester moet worden 'opgeplust' en niet 'met bevoegdheden moet worden afgetankt'. En het meest cryptisch was wel de oproep om te voorkomen dat burgemeesters gaan lijden aan het Bob de Bouwer-syndroom. Het is onduidelijk wat dit syndroom inhoudt, evenmin wat met het opplussen of aftanken wordt verstaan. Het lijkt erop dat de enige rake opmerking van het Kamerlid Van der Staay kwam: 'Het is de vraag of wij het met elkaar misschien niet wat te ingewikkeld hebben gemaakt, waarbij burgemeesters complete cursussen moeten volgen over wat de bevoegdheden allemaal zijn.'

Andere politici hebben vooral zorgen over de positie van de burgemeester ten opzichte van de gemeenteraad. Bij de behandeling van de wijziging van de Drank- en Horecawet signaleren de leden van de SGP-fractie dit als een probleem.

9 Kamerstuk 28 684, nr. 241.

'In diverse recente wetsvoorstellen zijn steeds meer bevoegdheden bij de burgemeester komen te liggen, zonder dat er zicht bestaat op de samenhang tussen de verschillende wetten. Wordt met al deze maatregelen de druk op burgemeesters niet stevig opgevoerd om steeds politieker te opereren? Wordt daarmee de kwetsbaarheid van burgemeesters niet te veel vergroot?'¹⁰

De vraag stellen is hem beantwoorden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast is in de Eerste Kamer gewezen op het feit 'dat de bevoegdheid van de burgemeester het gevaar loopt zwaar te worden gehypothekeerd door de lokale politiek. De raad zal in het algemeen erop uit zijn proactief het burgemeesterlijk beleid te beïnvloeden via bijvoorbeeld moties.'¹¹

Niet alleen de beroepsgroep en politici, ook anderen geven krachtige geluiden af die bezinning vragen op de positie van de burgemeester als handhaver. Muller concludeert dat door de diversiteit aan veiligheidsproblemen, de complexiteit aan juridisch instrumentarium, de vele betrokken organisaties en de klassieke burgemeesterstaken, een superman/supervrouw nodig is om burgemeester te kunnen zijn; maar zelfs voor een 'superburgemeester' zijn er grenzen. Kan een burgemeester sheriff en burgervader tegelijk zijn? Nee, zegt Wallage, voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, in een rede die hij najaar 2009 uitsprak tijdens een burgemeesterscongres.¹² Want: wie met harde instrumenten de lieve vrede moet handhaven en dat op eigen verantwoordelijkheid moet doen, wordt geleidelijk meer sheriff en minder hoeder en herder. En dat wordt echt niet verholpen met training en scholing.

Ten slotte

Er wordt wel gesteld dat burgers een streng optreden van de overheid eisen, inclusief een daadkrachtige burgemeester. Dat zij applaudiseren voor een burgemeester die een woonwagenkamp leegruimt

¹⁰ Kamerstuk 32 022, nr. 5, p. 7.

¹¹ Kamerstuk 31 467 D.

¹² Citaten uit redes respectievelijk uitgesproken door E.R. Muller en J. Wallage op het congres 'De opgetuigde burgemeester', Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Wassenaar, 1 oktober 2009.

of een houseparty stillegt. Niemand lijkt nog te wachten op een lintenknippende burgemeester. De wetgever heeft de burger op zijn wenken bediend en van de burgemeester een handhaver gemaakt. Ondertussen is weinig bewijs voorhanden voor de stelling dat burgers onverdeeld blij zijn met een ferm handhavende eerste burger. Integendeel, er hangt een negatieve connotatie rond de sheriffster aan de ambtsketen. Die zal toenemen met de handhavende bevoegdheden die op stapel staan. De burger die ermee te maken krijgt, geniet de normale bestuursrechtelijke rechtsbescherming, maar lijkt daarvan maar mondjesmaat gebruik te maken. Een constatering die verbazing oproept. De burgemeester nieuwe stijl mag zich dan tot een alleskunner ontwikkelen, hij is bestuurder en geen rechter. En dat zou met het punitieve karakter van het uitdijende sanctiearsenaal wel eens een probleem kunnen worden in Straatsburg.

Literatuur

Cachet, A., H.H.F.M. Daemen e.a.

Zorg dat het een prachtbaan blijft

In: *Tussen trends en toekomst, een verkenning naar de ontwikkelingen van de burgemeestersfunctie*, Den Haag, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2009

Jong, M.A.D.W. de

De opgetuigde burgemeester
Gemeentestem, nr. 7219, 2004,
p. 673-685

Muller, E.R., M. Wensveen e.a.

Bestuur, recht en veiligheid
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008

Noije, L. van, K. Wittebrood

Sociale veiligheid ontsleuteld
Den Haag, Sociaal en Cultureel Plan Bureau, 2008

Noije, L. van, K. Wittebrood

Overlast en verloedering ontsleuteld

Den Haag, Sociaal en Cultureel Plan Bureau, 2009

Peters, J.A.

Van wie is de burgemeester?
Gemeentestem, nr. 7321, 2009,
p. 371-374

Rogier, L.J.J.

De Wet tijdelijk huisverbod.

De eerste ervaringen in de jurisprudentie
Gemeentestem, nr. 7329, 2009,
p. 609-616

Sackers, H.J.B.

Herder, hoeder en handhaver, de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht

Nijmegen, Radboud Universiteit, 2010

De burgemeester in crisistijd

Schakelen tussen bestuurlijke moed en terughoudendheid

*R. Bron en M. Zannoni**

Het lijkt een ondankbare conclusie wanneer wordt gesteld dat crises en rampen een burgemeesterscarrière kunnen maken of breken. Immers, de burgemeester is bij wet de eindverantwoordelijke voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing in de eigen gemeente. Natuurlijk wordt hij¹ ondersteund en geadviseerd door vele professionals, maar het blijft toch de bestuurder die verantwoording moet afleggen. Wordt het een lintje of wordt het wachtgeld?

Een crisis wordt gekenmerkt door dreiging, urgentie en onzekerheid (Rosenthal, 2001). In korte tijd moeten kritieke besluiten worden genomen zonder dat exact duidelijk is wat de situatie is. Het is een situatie die je 'overkomt' als burgemeester. Niet zelden is het de eerste keer voor een burgemeester. En ook al zijn er – eveneens bij wet verplichte – crisisoefeningen waaraan iedere burgemeester deelneemt, toch zal de praktijk altijd net iets anders zijn dan de oefening heeft geleerd.

Uri Rosenthal concludeerde in zijn bijna klassieke artikel uit 2002 over de burgemeester in crisistijd (Rosenthal, 2002) dat 'het functioneren van de burgemeester (...) in toenemende mate in het teken van zijn optreden voor, tijdens en na crises [staat]'. En: 'de persoonlijke verantwoordelijkheid en verantwoording voor zijn optreden bij een crisis stellen zware eisen aan de burgemeester'. Cachet constateert dat het daarbij om twee aspecten gaat: enerzijds om de rol van de burgemeester in de aanloop naar het gebeurde: preventie, vergunningverlening, tijdige mobilisatie; anderzijds om zijn leidinggevende rol tijdens de acute fase van het incident en in de

* Mr. drs. Roland Bron en drs. Marco Zannoni zijn beiden als managing senior werkzaam bij het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

1 In deze bijdrage wordt consequent over 'hij' gesproken, maar dit is in geen geval bedoeld als miskennen van de 77 vrouwelijke burgemeesters die Nederland kent (telling ministerie van BZK, december 2009).

nazorgfase, zowel zakelijk-bestuurlijk als symbolisch (Cachet, 2003). Kortom, in de woorden van de oud-burgemeester van Enschede, Jan Mans: 'Pure chaos in de stad. (...) En je weet: je wordt geacht leiding te geven aan de ramp' (Mans, 2001, p. 1).

Het artikel van Rosenthal werd geschreven relatief kort na een aantal ernstige en schokkende rampen en crises die een grote impact hadden en hebben op Nederland: de vuurwerkramp (2000), de cafébrand in Volendam (2001), de aanslagen op 11 september 2001, de moord op Pim Fortuyn (2002) en de mond-en-klauwzeercrisis (2001). Enkele burgemeesters zijn voor altijd verbonden met deze crises: Mans, IJsselmuiden, Giuliani en Opstelten. In dit artikel wordt ingegaan op de verschillende rollen van burgemeesters tijdens crises, maar ook op het afleggen van verantwoording achteraf. Ook schetsen we enkele toekomstige ontwikkelingen.

Sinds die publicatie is er veel gebeurd, zowel wat betreft de positionering van de burgemeester als wat betreft de verdere ontwikkeling van crisisbeheersing. Hierop komen wij verderop in dit artikel terug. Tegelijkertijd is Nederland niet gevrijwaard gebleven van rampen en crises die de desbetreffende burgemeesters plaatsen voor zowel emotionele als complexe uitdagingen: de brand in het cellencomplex Schiphol (2005), grote stroomstoringen in Haaksbergen (2005) en in de Bommelerwaard en de Tielerwaard (2007), de brand in de Punt (2008), de rellen in Ondiep (2007), de Turkish Airlines-crash (2009), de aanslag tijdens Koninginnedag (2009) en de strandrellen in Hoek van Holland (2009). Ook vonden er talrijke andere incidenten plaats met vaak een grote lokale impact, zoals de bedreigingen aan het adres van scholen in Weesp (2009), de moord op Jesse Dingemans (2006), diverse familiedrama's zoals recent in Zierikzee en de duinbrand in Bergen in april 2010.

In dit artikel noemen wij enkele kenmerken van een goede crisis-burgemeester tegen de achtergrond van actuele ontwikkelingen op het crisisdomein. Het gaat hierbij noodzakelijkerwijs om een selectie van ontwikkelingen waarvan wij in de dagelijkse praktijk merken dat die van invloed zijn – of zouden moeten zijn – op de rol(beleving) van de burgemeester. Maar eerst geven we een korte schets van de organisatie van de crisisbeheersing en rampenbestrijding in Nederland.

Verantwoordelijkheden rampenbestrijding en crisisbeheersing

De organisatie en coördinatie van de rampenbestrijding vindt plaats op het niveau van de veiligheidsregio. Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's; deze vallen geografisch samen met de politieregio's. In een veiligheidsregio werken brandweer, geneeskundige diensten en politie samen. Ook het optreden van gemeentelijke en andere diensten in samenwerking met de hulpverleningsdiensten in geval van een ramp of een crisis wordt in een veiligheidsregio geregeld. De burgemeester vertegenwoordigt zijn gemeente in het bestuur van de veiligheidsregio en legt daarover verantwoording af in zijn eigen gemeenteraad.

De burgemeester is slechts een schakel in de crisisbeheersing, maar wel een heel belangrijke. Hij heeft de bestuurlijke leiding bij rampen en crises en is opperbevelhebber van alle operationele diensten tijdens een ramp. Ook is de burgemeester verantwoordelijk voor alle besluiten die betrekking hebben op rampen (en die niet in sectorale wet- en regelgeving zijn voorbehouden aan ministers en staatssecretarissen). Naast de vertegenwoordigers van de operationele diensten zijn de gemeentesecretaris, de ambtenaar rampenbestrijding en de communicatieadviseur belangrijke adviseurs voor de burgemeester. Samen vormen ze een gemeentelijk beleidsteam, oftewel een GBT. Bij rampen met een meer dan plaatselijke betekenis (in materiële en/of geografische zin) houdt de burgemeester het opperbevel in zijn gemeente. Wel dient er dan bestuurlijke coördinatie plaats te vinden op het niveau van de veiligheidsregio. Dit is de taak van de coördinerend burgemeester. Hij dient ervoor te zorgen dat de te nemen beslissingen van de gemeenten onderling op elkaar worden afgestemd. Gezamenlijk vormen de burgemeesters, met de eerdergenoemde adviseurs, een regionaal beleidsteam, oftewel een RBT. De directe hulpverlening, zoals het redden van levens, wordt gedaan door professionele hulpverleners. Ook de brand wordt geblust door professionals en hetzelfde geldt voor het evacueren of ontruimen van een gebied vanwege gevaar. Afstemming tussen professionals vindt plaats in het (regionaal) operationeel team, oftewel het ROT. De afstemming over de operationele inzet ter plaatse vindt plaats in een Coördinatieteam Plaats Incident (COPi).

Omdat professionals hun belangrijke taak uitvoeren onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, hebben zij recht op 'de beste

burgemeester'. Een burgemeester die niet hindert, maar versterkt. Maar wat betekent dit? Wat is een goede crisisburgemeester?

Enkele relevante ontwikkelingen

Voor een goede beschouwing van de rol van de burgemeester bij crises is het noodzakelijk in te gaan op enkele relevante ontwikkelingen. Het is immers een illusie om uit te gaan van 'de' burgemeester, net zomin als je kunt spreken van 'de' ramp. Afhankelijk van de aard en de ontwikkeling van de crisis worden verschillende rollen van de burgemeester verwacht en heeft hij met uiteenlopende partners te maken. Wij zien in de afgelopen jaren relevante ontwikkelingen op twee gebieden: met betrekking tot crises en met betrekking tot de bestuurlijke context waarin de burgemeester functioneert.

Ontwikkelingen met betrekking tot typen crises

Al in 2002 maakt Rosenthal nadrukkelijk onderscheid in verschillende crisistypen. Hij maakte onderscheid tussen rampen en zware ongevallen, rellen, terreur, psychocrises en bestuurlijke crises. Nog altijd bestaat begrijpelijkerwijs veel aandacht voor rampen en zware ongevallen. We zien in de praktijk dat veel opleiding, oefening en training erop is gericht om bestuurders daarvoor te equiperen. Ook in de bestuurlijke context en de nationale crisisstructuur bestaat veel aandacht voor rampen en zware ongevallen. In 2008 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in het kader van de strategie Nationale Veiligheid aangegeven dat een griep пандеміе, een oliecrisis, overstromingsrisico's en een moedwillige verstoring van de elektriciteit tot de grootste risico's van een samenleving behoren.²

Maar een ramp maak je in je carrière als burgemeester misschien maar één keer mee. En zoals we hierna zullen zien, is inmiddels fors geïnvesteerd in het goed laten verlopen van de reactie op dergelijke uitzonderlijke gebeurtenissen. Voor de dagelijkse praktijk van burgemeesters lijken echter andere crisistypen veel relevanter.

2 Voortgangsbrief Nationale Veiligheid 2008.

Enerzijds omdat de frequentie ervan hoger is, anderzijds omdat zij een groter beroep doen op bestuurlijke kwaliteiten en improvisatievermogen. We doelen dan met name op rellen en op psychocrisis. Met psychocrisis wordt bedoeld op dramatische gebeurtenissen die tot een beperkt aantal of geen slachtoffers leiden, maar desondanks grote onrust onder de bevolking veroorzaken. Andere benamingen voor dit soort crises zijn 'emocrisis' of 'maatschappelijke onrust-crisis'. Het zijn crises zoals de schooldreiging in Weesp, de zwemleraar in Den Bosch, maar ook de bomenkap in Schinveld. In al deze gevallen wordt van de burgemeester nabijheid en zichtbaarheid gevraagd, omdat hij een symbool is van de collectieve identiteit. Jong en Johannink stellen: 'Een rel rond een uitgeprocedeerd gezin, een zwaar ongeval met kinderen of een plaatselijk opstootje doen een zwaar beroep op de kwaliteiten van een burgemeester, terwijl de crisis voor de operationele hulpverleners niet meer dan een incident zal zijn' (Jong en Johannink, 2007, p. 19).

Crises die leiden tot grote maatschappelijke onrust, vragen van burgemeesters ingrijpende besluiten. Anders dan rampen en grote ongevallen wordt de informatie niet gekanaliseerd vanuit de operationele diensten en via situatierapporten) op de overlegtafel gepresenteerd. Evenmin is er een operationele infrastructuur (ROT) waarboven nog enkele strategische besluiten moeten worden genomen. Wanneer de lokale samenleving van slag is, verontrust is, in opstand komt, dient de burgemeester ervoor te zorgen dat op korte termijn enkele richtinggevende beslissingen worden genomen. Op korte termijn moeten verschillende partners worden geïnformeerd. Tevens is besluitvorming nodig over het informeren van de bevolking en zal er een reactie moeten worden geformuleerd op mediavragen. In de evaluatie van de gebeurtenissen rond zwemleraar Benno L. in Den Bosch en de schooldreiging in Weesp bleek dat keuzes die in de eerste fase van de crisis worden gemaakt, in de periode daarna grote gevolgen kunnen hebben. De kwaliteit van het vervolg hangt sterk samen met keuzes over het al dan niet betrekken van partners, de communicatie met betrokkenen en media en acties die worden uitgezet (Dammen, Hendriks van de Weem e.a., 2009; Bos, Van Es e.a., 2010). Dat dit niet eenvoudig is, mag duidelijk zijn, evenals dat de burgemeester behoefte heeft aan advies van ervaringsdeskundigen op het eigen niveau. De oprichting van het Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing en later de afdeling crisisbe-

heersing van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters³ vond mede tegen deze achtergrond plaats.

Ontwikkelingen in de bestuurlijke context

De burgemeester kan beschikken over een aantal relevante bestuurlijke netwerken en partners met betrekking tot crisisbeheersing. De laatste jaren zijn hierop de volgende ontwikkelingen zichtbaar:

– De ontwikkeling van de veiligheidsregio

Over de ontwikkeling van de veiligheidsregio is al veel gezegd en geschreven. Na alle discussies en parlementaire debatten is het beeld over de invulling van de verantwoordelijkheden en de gewenste werkwijze min of meer vastgelegd. Het wetgevings-traject is vrijwel doorlopen. Dat betekent dat de veiligheidsregio volwassen aan het worden is en op basis van wettelijke verankering verder kan worden geprofessionaliseerd.

Met de volwassenwording van de veiligheidsregio lijkt tegelijkertijd de discussie over de coördinerend burgemeester beëindigd. Het model van de coördinerend burgemeester is lang controverseeel geweest, maar op dit moment een heel gebruikelijke figuur in de meeste regio's. Bovendien constateren we dat er in RBT's zelden sprake is van conflicten die om doorzettingsmacht vragen. Nu er een dergelijke solide regionale basis is voor rampenbestrijding, vraagt het van de burgemeester een herpositionering binnen de nieuw ontstane situatie. Aan de ene kant is er de verhouding tot de collega-burgemeesters en de voorzitter van de veiligheidsregio. Aan de andere kant blijft de burgemeester de lokale bestuurder die verantwoording aflegt aan de gemeenteraad, hoewel hij niet in alle gevallen invloed heeft op de regionaal genomen besluiten over zijn eigen gemeente.

– Stabilisering positie van het Openbaar Ministerie (OM) bij rampenbestrijding

Het Openbaar Ministerie is primair belast met de opsporing en vervolging van verdachten. Maar in de afgelopen jaren heeft het OM zich ook geprofessionaliseerd als crisispartner. Bij rampen en

3 Zie: www.burgemeesters.nl/bestuurlijknetwerk.

grote ongelukken richt het OM zich op de strafrechtelijke kanten van de gebeurtenissen. In overleg met andere partners wordt de prioriteit tussen opsporen en hulpverlenen bepaald.

Het OM is in toenemende mate zichtbaar als partner binnen de reguliere crisisstructuren: als deel van het RBT, betrokken bij het ROT en actief tijdens oefeningen. Daarnaast heeft het OM zich geprofessionaliseerd via het opleiden van eigen mensen, zodat zij de goede afwegingen kunnen maken tussen belangen in relatie tot de rechtsorde versus die van de hulpverlening. Voor meer en meer partijen wordt zo duidelijk wat de verantwoordelijkheden en de bijdrage van het OM zijn. Bij crises met een meer justitieel karakter heeft het OM een leidende rol en zal de burgemeester de aandacht richten op de openbare-ordeaspecten. Kenmerkend voor een aantal recente crises is dat door deze duidelijke rol van het OM, de justitiële component vrijwel vanaf het begin onderdeel van de crisisbeheersing is. In het tijdschrift *Opportuun*, een publicatie van het Openbaar Ministerie, is recent een bijdrage gepubliceerd over de ervaringen van OM'ers tijdens de crash van het Turkish Airlines-toestel, de aanslag tijdens Koninginnedag 2009 en de brand en gijzeling in Almelo in 2008 (OM, 2010). De strekking van alle terugblikken is vooral dat de meerwaarde van het OM zit in het kunnen adviseren over algemene onderzoeksaspecten en in het bijzonder strafrechtelijk onderzoek. Onder invloed van de verdergaande politisering en juridisering van de samenleving neemt het belang van het vroegtijdig oppakken van de eigen rol bij crisisbeheersing toe.

– *Meer aandacht voor zorg*

Mede door het groeiende belang van crises met grote maatschappelijke onrust wordt de positie van zorgpartners tijdens crises versterkt. Zorgpartners spelen in toenemende mate een belangrijke rol bij het kanaliseren van maatschappelijke onrust. Daarnaast spelen zij een rol bij de opvang van slachtoffers. Deze nadrukkelijke rol was onder meer zichtbaar tijdens de crisis rond de zwemleraar Benno L. in Den Bosch. Bij deze crises waren hulpverleners al een dag op de hoogte van het bestaan van de zedenzaak voordat de burgemeester werd geïnformeerd. In de afweging van de driehoek wordt gekozen voor een nadruk op de zorgkant van de crisis en minder focus op de justitiële kant (Bos, Van Es e.a., 2010).

– *Het duoschap met de gemeentesecretaris*

Een belangrijke en heel geleidelijke ontwikkeling is de versterkte positionering van de gemeentesecretaris. Meer en meer vormt de gemeentesecretaris samen met de burgemeester een duo bij crisisbeheersing op lokaal niveau. De gemeentesecretaris is de trekker van de regionalisering van gemeentelijke processen. Maar doordat veel crises beperkt blijven tot het lokaal niveau, speelt de gemeentesecretaris ook op dat vlak een voortrekkersrol. Dat geldt ook voor de fase na de crisis.

In de nafase moet herstel plaatsvinden en moeten tal van openstaande acties worden afgehandeld. In die fase moeten slachtoffers en verwanten verder worden geholpen. Er spelen mogelijk juridische kwesties, milieu-issues, rechtszaken, herdenkingen, enzovoort. Deze nafase is in veel plannen niet goed uitgewerkt. De gemeentesecretaris speelt met name op dit punt een belangrijke coördinerende rol, maar hij heeft hier de burgemeester en tevens ook de rest van het college van B&W voor nodig.

Van oudsher was vooral de ambtenaar openbare orde en veiligheid (de AOV'er) het natuurlijke aanspreekpunt van de burgemeester voor rampenbestrijding en crisisbeheersing. Maar deze functionaris bleek in de praktijk onvoldoende 'zwaar' te zijn als eerste adviseur van de burgemeester. Ook heeft hij een minder sterke positie ten opzichte van directeurs van gemeentelijke diensten, die zich in het kader van de ontwikkeling van gemeentelijke processen aansluiten bij de crisisbeheersing. De gemeentesecretaris heeft zich daarom – noodgedwongen – moeten positioneren en specialiseren op het terrein van crisisbeheersing.

Verschillende uitdagingen voor de burgemeester

De hiervoor geschetste diversificatie op het terrein van crisisbeheersing brengt met zich mee dat er een aantal belangrijke uitdagingen voor burgemeesters ligt.

De uitdaging van operationele distantie

De professionalisering van de rampenbestrijding in Nederland heeft ertoe geleid dat we in Nederland beschikken over goed getrainde en goed ingewerkte professionals. Na het alarmeren van

de crisisorganisatie valt te verwachten dat een goede analyse van de situatie plaatsvindt en dat de juiste disciplines worden ingezet om de ontstane rampsituatie te normaliseren. Dit is een operationele benadering en een belangrijk deel van het succes van crisisbeheersing ligt ook bij de mate waarin operationele diensten in staat zijn snel op te schalen en op te treden.

Van de burgemeester wordt verwacht dat hij voldoende operationele distantie in acht neemt en zich niet laat verleiden tot interventies gericht op de operationele diensten. In de praktijk blijkt dit lastig en bovendien veel zelfbeheersing te vragen van burgemeesters (en andere functionarissen op strategisch niveau). Mede omdat een goed functionerend ROT zorgt voor een lage werkdruk in het RBT, blijkt de verleiding om zich toch met de operatie te bemoeien voor veel betrokkenen te sterk. Het vraagt dan ook tegelijkertijd discipline van de leider van het ROT om die druk van het strategisch niveau te weerstaan.

Tegelijkertijd zien wij soms een te grote afstand van bestuurder tot het ROT. Adviezen worden direct overgenomen en bestuurders lijken niet zelf meer na te denken: mis ik als burgemeester nog een afweging of argument, of mis ik een onderwerp in het advies van het ROT? Als bestuurder moet je vanuit de bestuurlijke bril kijken naar operationele informatie en adviezen. Niet zelden constateert een beleidsteam dat het ontevreden is met de operationele informatie, maar zonder dat dit leidt tot nadere instructies aan het ROT.

De vraag is of het strategische niveau nog wel iets toevoegt als de professionals de zaken zo goed op orde hebben. Er zullen echter altijd een paar belangen blijven bestaan die niet door een ROT worden meegenomen. De operatie is maar één aspect van crisisbeheersing, het gaat ook om zorg bieden bij emotie en verdriet. Communicatie met de bevolking en het kanaliseren van collectieve emotie zijn en blijven belangrijke taken. Hoe we het ook wenden of keren, de burgervaderrol kan door niemand anders worden uitgeoefend dan door de eerste burger zelf. Er is geen gemeentesecretaris of voorzitter van de veiligheidsregio die dat kan overnemen.

Grote maatschappelijke onrust vraagt bestuurlijke durf

Waar bij de meer klassieke rampen en ongevallen de burgemeester de beschikking heeft over een grote operationele eenheid en hij in feite voor een belangrijk deel operationele keuzes kan opvolgen,

geldt bij een maatschappelijke-onrustcrisis juist dat die ondersteuning er niet is en de burgemeester veel meer op zichzelf wordt teruggeworpen. Hij zal met een aantal direct betrokkenen en naaste adviseurs de noodzakelijke kritieke beslissingen moeten nemen. Dat vraagt van de burgemeester dat hij in staat is zich snel een oordeel te vormen en de bestuurlijke moed moet hebben om te midden van de onzekerheid en dreiging van de crisis besluiten te nemen. Een belangrijke observatie uit de evaluatie van de schooldreiging in Weesp was dat in Nederland geen onderscheid wordt gemaakt in bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden tussen grote en kleine gemeenten (Bos, Van Es e.a., 2010). Het is voor een kleinere gemeente niet mogelijk om de dynamiek van een dreiging en de maatschappelijke onrust die daardoor ontstaat, zelfstandig te beheersen. Van de gemeente mag echter wel worden verwacht dat:

- de lokale gezagsdriehoek bijeen wordt geroepen;
- de eigen interne crisisorganisatie op orde is;
- de gemeente weet wanneer zij moet opschalen en bij welke organisatie(s) expertise en capaciteit kunnen worden verkregen.

Niet te veel focus op de grote rampen en crises: vergeet de 'kleintjes' niet

Doordat crisisbeheersing in toenemende mate regionaal wordt bekeken, worden inspanningen tot verdere professionalisering van crisisbeheersing ook op dat niveau gecoördineerd. In de praktijk zien we op dit moment dat dit leidt tot een focus op de rol van het RBT, zowel als het gaat om het ontwerpen van procedures als bij het vormgeven van het oefen- en opleidingsbeleid. In werkelijkheid zal er echter maar heel beperkt sprake zijn van situaties die om regionale coördinatie vragen. In veel gevallen blijven incidenten beperkt tot lokaal niveau. Dat betekent dat de crisisbesluitvorming op lokaal niveau plaatsvindt en dat van daaruit de regionaal georganiseerde eenheden moeten worden aangestuurd.

De driehoek als scharnierpunt

In een aantal recente COT-onderzoeken is de centrale rol van de lokale driehoek bij crises en incidenten nadrukkelijk aan de orde gekomen. Meest in het oog springend is Hoek van Holland, maar ook de rapporten over de schooldreiging in Weesp en de Bossche zaak van Benno L. gaan in op de rol van de driehoek. De driehoek

is formeel een afstemmingsoverleg waar burgemeester, politie en OM met de eigen bevoegdheden aan tafel zitten, maar neemt in veel gevallen gezamenlijk besluiten en communiceert die als zodanig. Bewezen goede samenwerking in de lokale en regionale driehoek en helderheid over alarmering, werkwijze en afstemming van bevoegdheden zijn cruciale factoren tijdens crises. Niet adequaat functionerende driehoeken blijken een sterk remmende werking op de kwaliteit van de crisisbeheersing te hebben. Het risico dat besluiten worden genomen die kwalitatief onder de maat zijn, dat de crisisbesluitvorming achterloopt op de feiten of dat de regie over de crisis verloren gaat, is levensgroot.

Gebleken is dat met name het rapport Hoek van Holland grote impact heeft op driehoeksleden in het hele land: uit gesprekken met officieren van justitie, burgemeesters en politiechefs komt naar voren dat er bezorgdheid heerst over het eigen functioneren en de vraag of men – in de eigen driehoekssetting – in staat is om adequaat te reageren op een crisis die veel maatschappelijke aandacht trekt en die tegelijkertijd een complexe inhoud heeft. Hoewel de driehoek in toenemende mate belangrijk is voor de kwaliteit van de crisisbeheersing, zijn de rol en de taak van de driehoek nergens omschreven en liggen er nauwelijks formele afspraken ten grondslag aan het functioneren van de driehoek. Hoe een driehoek samenwerkt, hangt af van de persoonlijke voorkeuren van de leden ervan, met als gevolg een grote verscheidenheid aan werkwijzen en samenwerkingsafspraken. Voor andere partners is deze werkwijze niet transparant: het is vaak niet duidelijk welke positie de driehoek neemt of wil hebben, op welke momenten men op de driehoek kan ‘rekenen’ en welke verhouding het driehoeksoverleg heeft tot het overleg in een BT of RBT.

Kenmerken van een succesvolle ‘crisisburgemeester’: bestuurlijke durf

Deze beschouwing begon met de vraag of bij rampenbestrijding en crisisbeheersing de burgemeester een garantie voor succes is, of een hindermacht. Het is duidelijk dat de burgemeester op een aantal punten een cruciale rol blijft spelen tijdens crisisbeheersing. Er is een sterke ontwikkeling geweest naar professionalisering: van de veiligheidsregio en van diverse partners. Er zijn (regionale) struc-

turen, processen en normen vastgelegd. Maar dat neemt niet weg dat de rol van de burgemeester allerm minst is uitgespeeld. Bij elke crisis blijkt weer dat alle (media-)aandacht naar de persoon van de burgemeester uitgaat. Bij veel lokale crises is het de burgemeester die beslist over het alarmeren van bijvoorbeeld de driehoek of van andere partners, die verstrekkende keuzes maakt over het al dan niet informeren van de bevolking en die achteraf verantwoording moet afleggen over het gevoerde beleid. Alles overziend kan worden gezegd dat de burgemeester op tal van manieren in staat wordt gesteld zijn rol adequaat uit te voeren. Maar wat blijft, is het vergrootglas waar alle activiteiten achteraf onder komen te liggen. De burgemeester is geen garantie voor succes. Een tragische constatering is echter wel dat hij het daardoor eigenlijk alleen maar fout kan doen: het goed verlopen van crisisbeheersing is de norm en elke hapering leidt tot (soms permanente) beschadiging van zijn reputatie.

Tot slot

Wij formuleren als slot van onze bijdrage tien punten die essentieel zijn voor een burgemeester in crisistijd. Zij zijn alle tien kenmerken van bestuurlijke durf.

Een goede crisisburgemeester is een burgemeester die:

- in het regionale afstemmingsoverleg duidelijk kan maken wat hij belangrijk vindt;
- zijn eigen organisatie stevig bevraagt op de mate van voorbereiding en nauw samenwerkt met de gemeentesecretaris en de AOV'er;
- goede afspraken heeft gemaakt met zijn driehoekspartners;
- bereid is te luisteren naar zijn adviseurs;
- bereid is om ondersteuning te vragen;
- bereid is om genoeg te nemen met 'slechts' enkele te nemen besluiten. Verreweg het meeste wordt immers operationeel uitgevoerd. Het leidinggeven aan de crisisbeheersing betekent maar zelden dat er veel beslissingen moeten worden genomen. Het betekent wel dat het nodig is een kader te stellen en knopen door te hakken;
- operationele adviezen kritisch volgt en waar nodig eigen punten vanuit zijn rol toevoegt;

- duidelijk durft te zeggen hoe hij geïnformeerd en geadviseerd wil worden. Te vaak wacht een bestuurder af en laat deze keuzes over aan operationele diensten;
- zich niet laat regeren door ‘media en voorlichting’: het is belangrijk, maar overheerst niet zelden, zodat aandacht voor andere vraagstukken achterblijft. Er hoeft niet altijd direct een persconferentie plaats te vinden;
- oog houdt voor de nafase: zet mensen tijdig aan het werk om de overgang van crisis naar nafase te borgen; denk al in de hitte van de crisis na over de fase erna.

Deze tien punten lijken wellicht ambitieus, maar het is geen onrealistische profielschets. Wij beschouwen deze punten als input voor kritische bestuurlijke zelfreflectie en een oproep tot scherpte en durf.

Literatuur

Bos, J.G.H., A.M.D. van Es e.a.

Als maatschappelijke onrust dreigt. Evaluatie van het optreden van de autoriteiten naar aanleiding van de arrestatie van Benno L.

Den Haag, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2010

Cachet, A.

De veranderende positie van de burgemeester: over de kloof tussen formeel en feitelijk
In: D. Houtman, B. Steijn e.a. (red.), *Cultuur telt. Sociologische opstellen voor Leo d'Anjou*, Maastricht, Shaker Publishing, 2003, p. 135-155

Dammen, R., N. Hendriks van de Weem e.a.

Dreiging in Weesp. Evaluatie van de gebeurtenissen rondom de bedreigingen van scholen
Den Haag, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2009

Jong, W., R. Johannink

Als het dan toch gebeurt. Bestuurlijke ervaringen met crises

Enschede, Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, 2007

Mans, J.

Lessen uit de vuurwerkcramp. Galjaardlezing 2001
Utrecht, Hogeschool van Utrecht, 2001

Muller, E.R., U. Rosenthal e.a.

*Strandrellen in Hoek van
Holland. Dancefestival Veronica
Sunset Grooves, 22 augustus 2009*
Den Haag/Arnhem, COT
Instituut voor Veiligheids- en
Crisismanagement/Bureau
Beke, 2009

OM

OM als crisisbeheerser
Opportuun, maart 2010,
p. 10-17 (zie [www.om.nl/
actueel/opportuun](http://www.om.nl/actueel/opportuun))

Rosenthal, U.

*Crisis. Oorzaken, gevolgen,
kansen*
Alphen aan den Rijn, Samsom,
2001

Rosenthal, U.

Burgemeesters in crisistijd
VNG Magazine, 8 november
2002, p. 19-33

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published eight times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice in cooperation with Boom Juridische uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (nr. 3, 2010) is *The Dutch mayor*.

The forced resignation of Dutch mayors

A.F.A. Korsten

Each of the more than four hundred Dutch municipalities is governed by an executive board led by a mayor. This board of municipal executives is formed by a coalition of political parties reflecting the balance in the general council of elected members. The mayor is a member of the board; he is not elected by the people. The mayor is officially appointed by the national cabinet of ministers, but in fact since recently selected by the local council. In the Netherlands there has been a significant rise in the number of forced resignations by mayors. From 2000 to 2010 more than fifty mayors were forced to resign before the end of their term. The impression that the mayor's position has recently weakened, is confirmed by case studies. The Dutch mayor is in limbo between being elected and being appointed. In itself this is a major factor contributing to the weakening of Dutch mayors in general. This might give more room than before to private reasons and micro factors causing mayors to resign early. Mayors wishing to survive, should give more attention to signals about 'strengths and weaknesses' of their position in a field of political 'stakeholders'.

Styles of local leadership; on mayors, role conceptions and expectations

N. Karsten, L. Schaap and W.J. Verheul

In a changing social and political environment, mayors assume quite a few different roles in local government. This is because they face different expectations, held by social and political actors at different times. Based on the distinction between strong and weak mayoral leadership, this article develops a typology of mayoral lead-

ership roles. The authors argue that inherent tensions exist between some of these roles, making it impossible for mayors to fulfill all roles at once. Therefore, political leadership is best conceived as something that is contextually dependent. Mayors continually have to find a temporal balance between different roles, depending on the institutional setting and social and political context in which they operate at that time. Therefore, a kaleidoscopic perspective on political leadership may provide valuable insights for mayors on how to develop their own leadership style.

Learning from Flanders; features of the Flemish mayor to inspire the Dutch debate

J. van Ostaaijen

In this article, the role and functioning of the Flemish mayor is analysed from a Dutch perspective. Three observations are considered noteworthy and discussed elaborately: the role of the mayor in internal local politics, the mayor's relationship with the local community, and the possible combination of several political mandates. The article shows that mayors can be more political without being directly elected (which is the case both in Flanders and the Netherlands) and that there is considerable room for mayors to give meaning to their job. In showing the similarities and differences between Dutch and Flemish mayors, this article is meant to inspire both policy makers and Dutch mayors and to contribute to the debate about the future of the Dutch mayor.

The mayor and his task in the field of public order and security

A.B. Engberts and H.G.M. Cornelissen

The article paints the picture of a mayor who is proactive, assumes a directive role, signals and tackles problems, while also playing a binding role in the community. When it comes to matters of public order and safety, the mayor obviously works in close cooperation and consultation with the other parties of the local triangle, e.g. the chief of police and the public prosecutor. Points of improvement are presented as regards the functioning of the triangle as well the mayor's position in terms of information. The directive role of the mayor can in the near future be embedded, whereby the mayor 'oversees' the integral safety policy in his municipality.

The mayor as a security boss

H.J.B. Sackers

Offenders of the law used to be sentenced by the criminal courts of justice. However, the Dutch Government is striving for better and more efficient law enforcement, and is increasingly delegating this enforcement to local authorities, especially to the mayor's level. For example, to maintain order, not only does the mayor decide on camera surveillance, preventative body search, restraining orders and curfews; he/she is now also allowed to shut down houses and evict people from their homes. New laws are in the making to delegate even more power to local authorities. The question arises whether the position of mayor can and should include the Sheriff Star. After all, he/she is politically accountable, plus it would take Superman to take on this new role as upholder of justice. Meanwhile, legal protection is in a sorry state, and citizens rarely take advantage of their legal protection rights. Adequate judicial control is lacking, and whether orders given out by the mayor based on the new responsibilities actually comply with the European Treaty of Human Rights is something that remains to be seen.

The mayor in times of crisis: switching between managerial courage and reservedness

R. Bron and M. Zannoni

The article aims to illustrate the importance of the mayor in times of disaster and crisis management. The mayor plays a crucial role, even though he is merely one link in the crisis management process. In the Netherlands, the organization and coordination of crisis management is subdivided into 25 safety regions. Recently there has been a strong development towards professionalization of these safety regions and their partners. However, in the case of a local crisis all attention goes to the mayor, whose decisions and actions are critically followed by the media and the public. In order to identify what would constitute a good mayor in times of crisis, the article lists essential points and qualities. In sum, a good mayor in times of crisis should be critical and show managerial courage.



De volgende internetsites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl, door te klikken op 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

www.burgemeesters.nl

Website van het Genootschap van Burgemeesters, de beroepsvereniging van burgemeesters in Nederland. De website van de vereniging is voor een groot deel voor iedereen toegankelijk. Opmerkelijk is de opleidingengids met maar liefst veertig cursussen speciaal voor burgemeesters ontwikkeld, zoals 'leiderschap verinnerlijken', 'de emotiesamenleving' en 'persoonlijke uitstraling en interactie'. Het laatste nieuws over benoemingen en aftredens, verslagen van conferenties en dossiers over de positie van burgemeesters vis-à-vis actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Onder de knop 'burgemeester worden?' staat een uitgebreid overzicht van de te vervullen taken en rollen.

www.vng.nl

De site van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten biedt onder andere informatie over de inrichting van het lokaal bestuur, de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

www.binnenlandsbestuur.nl

Op deze site is onder andere de webversie te vinden van het weekblad *Binnenlands Bestuur*.

www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/politieke/burgemeesters

Pagina op de website van BZK gewijd aan het burgemeesterschap. Uitleg over de Wet dualisering gemeentebestuur, de benoemingsprocedure, taken en verantwoordelijkheden, enzovoort. Ook vacatures en benoemingen staan hier vermeld.

www.hetccv.nl

Op de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid is onder publicaties de notitie *Burgemeester en Veiligheid* als pdf te downloaden.

www.cot.nl

De rol van de burgemeester bij rampen en crises komt in tal van rapporten van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement aan de orde. Veel van deze publicaties zijn te downloaden van deze website, zoals het recente rapport over de strandrellen in Hoek van Holland.

www.citymayors.com

Website in vijf talen van de internationale denktank voor stedelijke kwesties, City Mayors. De site is een platform voor informatie-uitwisseling over goed bestuur, woningbeleid, transport, onderwijs, veiligheid en duurzaamheid in (grote) steden. Onder de link 'mayors' zijn de profielen (met foto) te vinden van burgemeesters uit de hele wereld. Ook staat de shortlist van genomineerden voor de 2010 World Mayor op de site. Voorts is er een 'burgemeester-monitor', aan de hand waarvan stedelingen hun eigen burgemeester kunnen evalueren. Plus een uitgebreide nieuwsrubriek, een evenementenagenda en een uit elf punten bestaande ethische code voor burgemeesters.

www.europa-nu.nl/id/vhnnmt7jydz/gekozen_burgemeester

Op de website Europa Nu is veel informatie te vinden over de benoemingsprocedure voor burgemeesters en over verschillende varianten van de gekozen burgemeester, de voor- en nadelen, enzovoort. De site is een initiatief van het Europees Parlement Bureau Nederland en het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden.

26 mei	Multiple communities en de politieke aanpak ervan
27 mei	De aanpak van vastgoedfraude
28 mei	Criminal Justice
3 juni	Burgernet en andere vormen van burgerparticipatie in de veiligheid
3 juni	Justitiële Jeugdinrichting of gesloten jeugdzorg: heeft de JJI nog toekomst?
3 juni	Op het rechte pad; preventie en aanpak van risico- en probleemjongeren
4 juni	Recherche Vakbeurs 2010
9 juni	Politie & Intelligence
10 juni	Criminologie en de publieke zaak
15-18 juni	EAPL Conference
18 juni	Zorgprogramma's in GGZ en forensische psychiatrie
28 juni-1 juli	International investigative interviewing conference
28 juni-9 juli	Summer School on Organised Crime
1-2 juli	Crossing borders: international forensics
1-2 juli	NVK-congres
7-10 september	EFCAP 2010
28-29 oktober	De doodstraf voorbij; bespiegelingen over straffen

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

Multiple communities en de politieke aanpak ervan

Uit recent Belgisch en Nederlands onderzoek over politiewerk in multiculturele buurten blijkt dat de territoriale logica (lees: organisatie) van de politie dikwijls haaks staat op de aard van de gemeenschappen die moeten worden 'gepoliced'. De politie blijkt slechts met een (klein) deel van de buurtgemeenschap in aanraking te komen en op basis van deze ervaring worden beelden geconstrueerd over groepen in de buurt, die hun optreden kunnen beïnvloeden. Er zijn echter ook groepen in een buurtgemeenschap waarmee de politie niet of nauwelijks in contact komt. Het zijn gemeenschappen die de politie eigenlijk niet of nauwelijks kent, los

van het feit of er zich problemen voordoen in die groepen. De rode draad door deze studiedag is de zoektocht naar nieuwe gemeenschappen die voor zowel beleids- als terreinmensen onzichtbaar, onderbenut of onderbelicht blijven.

Datum: 26 mei 2010

Locatie: Beveren, België

Informatie en aanmelding: www.politiestudies.be/vrij.cfm?Id=49

De aanpak van vastgoedfraude

Het Openbaar Ministerie heeft de aanpak van vastgoedfraude tot een van zijn speerpunten gemaakt. Politie, OM, Belastingdienst en gemeenten werken nauw samen om de verwevenheid tussen de onderwereld en de bovenwereld te bestrijden. Het Vastgoed Intelligence Center, een samenwerkingsverband van FIU-Nederland, FIOD, Belastingdienst en OM, is inmiddels ruim een jaar actief. Specifieke aspecten die tijdens deze praktijkdag aan de orde komen, zijn:

- nieuwe plannen en methodieken tegen vastgoedfraude vanuit Den Haag;
- nieuwe wetsvoorstellen in de bestrijding van vastgoedfraude;
- effecten van nieuwe opsporingsmethoden in de strafrechtelijke vervolging;
- de rol van Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's);
- vastgoedfraude in combinatie met georganiseerde misdaadactiviteiten.

Dagvoorzitter is Tom Berkhout (Nyenrode). Sprekers zijn onder meer Hamith Breedveld (Loyens & Loeff, Rotterdam), Arjen Cuijpers (projectmanager VIC, Belastingdienst), Jos van Leijen (OvJ) en Hans Nelen (Universiteit Maastricht).

Datum: 27 mei 2010

Locatie: Amsterdam, Holiday Inn

Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl/html/enkelstudie.php?Product_id=282

Criminal Justice

Dit congres wordt georganiseerd door de Faculteit Rechten van de Universiteit Leiden. Nadere info op de website.

Datum: 28 mei 2010

Locatie: Leiden

Informatie en aanmelding: www.law.leidenuniv.nl/onderzoek/nieuws/congressensymposia.html

Burgernet en andere vormen van burgerparticipatie in de veiligheid

De Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) en het Landelijk Programmabureau Burgernet organiseren een interactieve conferentie over burgerparticipatie in de veiligheidszorg. In essentie gaat de conferentie over het benutten van vermogens van actieve burgers om mee te helpen en te denken bij veiligheidsthema's. De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven opgekomen waarbij burgers worden betrokken bij de veiligheidszorg. Een daarvan is Burgernet. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een telefonisch en digitaal netwerk van inwoners en medewerkers van bedrijven en instellingen uit de gemeente. Na een positief beoordeelde pilot in negen gemeenten is besloten tot een gefaseerde invoer van Burgernet in het gehele land. Tijdens het congres wordt ook uitvoerig stilgestaan bij andere vormen van burgerparticipatie op het terrein van veiligheid, zowel vanuit de wetenschap als vanuit de praktijk (politie en gemeente). Sprekers zijn onder anderen Eveline Tonkens, hoogleraar Actief Burgerschap (VU), Lucas Meijs, hoogleraar Vrijwilligerswerk, civil society en ondernemingen (EUR) en Peter Rehwinkel (burgemeester Groningen).

Datum: 3 juni 2010

Locatie: Nieuwegein

Informatie en aanmelding: www.smvp.nl

Justitiële Jeugdinrichting of gesloten jeugdzorg: heeft de JJI nog toekomst?

Sinds de invoering van de gesloten jeugdzorg is de bezetting van plaatsen in de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's) gedaald. De oorzaken voor de terugloop zijn divers. Aspecten die centraal staan tijdens het symposium:

- Wordt de keuze voor civiele of strafrechtelijke plaatsing op de juiste wijze gemaakt?
- Gevolgen van het verdwijnen van JJI-plaatsen voor de kwaliteit van de behandeling.
- Is de JJI nog het beste antwoord op jeugdcriminaliteit? Welke alternatieven zijn er?
- Moet gesloten jeugdzorg de JJI's incorporeren of moeten beide soorten naast elkaar blijven bestaan?

Sprekers zijn onder anderen Ch. van Nieuwenhuizen (UvT), N.W. Slot (VU) en diverse experts uit de praktijk en de rechtspraak.

Dagvoorzitter is Paul Vlaardingerbroek (UvT).

Datum: 3 juni 2010

Locatie: Utrecht

Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl/html/enkelstudie.php?Product_id=288

Op het rechte pad; preventie en aanpak van risico- en probleemjongeren

Recente politiecijfers laten zien dat er 1.760 groepen jongeren zijn die in meer of mindere mate overlast veroorzaken en crimineel gedrag vertonen. Hoe kan ervoor worden gezorgd dat die jongeren niet afglijden en van risicojongeren probleemjongeren worden? Tijdens de studiedag is er 's ochtends aandacht voor ketensamenwerking, jongerenculturen, het dilemma tussen individuele of groepsgerichte aanpak en leeftijdsgrenzen die bepalen welke hulp een jongere krijgt. 's Middags kunnen deelnemers kiezen uit verschillende parallelsessies waarin zij concrete handvatten en praktische tips krijgen voor hun dagelijks werk. Sprekers op deze dag zijn onder anderen Ieta Polman, landelijk programmamanager jeugd bij de politie, de orthopedagoge Margrite Kalverboer en John Coldewijn van Pactum Rijn-Side Randgroep- en Risicojongeren.

Datum: 3 juni 2010

Locatie: Rotterdam, Regardz Weena Point

Informatie en aanmelding: www.leidscongresbureau.nl

Recherche Vakbeurs 2010

De Recherche Vakbeurs wordt dit jaar gehouden onder het motto 'de kraan moet ook dicht', oftewel: naast opsporen ook barrières opwerpen. Aan bod komen *best practices* op het gebied van onderzoeksmethoden, strategieën en technieken. Een centrale rol is weggelegd voor de landelijke programma's. De dag is bedoeld voor rechercheurs van de Nederlandse politie, Koninklijke Marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten.

Datum: 4 juni 2010

Locatie: Jaarbeurs Utrecht

Informatie en aanmelding: Congres- en Evenementenbureau Politie-academie, tel. 055-5397489 of congres@politieacademie.nl

Politie & Intelligence

Op dit congres voor strategisch leidinggevendenden binnen de politie staat de betekenis van Intelligence voor het dagelijkse politiewerk centraal.

Datum: 9 juni 2010

Locatie: Eindhoven

Informatie en aanmelding: <http://criminaliteitswijzer.ning.com/events/congres-intelligence-eindhoven>

Criminologie en de publieke zaak

Symposium en afscheidscollege Willem de Haan, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Rijksuniversiteit Groningen.

Als sprekers zullen optreden: René van Swaaningen (EUR), Tom Daems (KUL) en Chrisje Brants (UU/Willem Pompe)

Datum: 10 juni 2010

Locatie: Groningen, Het Kasteel

Informatie en aanmelding: www.rug.nl/rechten

20th Conference of the European Association of Psychology and Law (EAPL)

Positive legal psychology encompasses all psychological research oriented towards promoting accuracy and bolstering strengths in legal settings. The main objective of EAPL 2010 will be to highlight and encourage research aimed at solving problems, preventing harm, and building competence.

Datum: 15-18 juni 2010

Locatie: Gothenburg, Zweden

Informatie en aanmelding: www.eapl2010.net

Zorgprogramma's in GGZ en forensische psychiatrie (dubbelcongres)

Het Trimbos-instituut en GGZ-Nederland hebben voor de hele dag een breed programma opgezet over GGZ-zorgprogramma's. In de middag is het mogelijk om op dezelfde locatie deel te nemen aan een landelijk congres over Zorgprogramma's in de forensische psychiatrie, georganiseerd door het Trimbos-instituut en het Landelijk Expertisecentrum Forensische Psychiatrie. Tijdens het ochtendprogramma is de centrale vraag wat de betekenis is van GGZ-zorgprogramma's voor de inhoud en de samenhang van de zorg. Tijdens de middag zijn twee workshoprondes gepland,

met als gemeenschappelijk thema: wat is de betekenis van zorg-programmering voor cliënten, interculturalisatie van de GGZ, de verslavingszorg, de implementatie van kennis, evidence-based werken en de financiering van de zorg.

Op het middagcongres over forensische psychiatrie komt de vraag aan de orde wat het belang is van zorgprogrammering. Aansluitend zijn er drie workshops rond de doelgroepen forensisch psychiatrische patiënten met een psychotische kwetsbaarheid, forensisch psychiatrische patiënten met een persoonlijkheidsstoornis en agressief gedrag en daders van seksuele delicten.

De twee congressen komen in de afsluiting samen. De centrale vraag is dan of de geestelijke gezondheidszorg en de forensische psychiatrie door zorgprogrammering tot een betere samenhang en samenwerking komen.

Datum: 18 juni 2010

Locatie: Maarssen, Pim Jacobs Congrescentrum

Informatie en aanmelding: www.ggznederland.nl of congresbureau ZoGeregeld, tel. 033-4658637 of info@zo-geregeld.nl

International investigative interviewing conference

Nobody questions that the preparation of the interview is a crucial task of the investigator. Obtaining knowledge about the facts or the crime scene, studying testimonies, gathering information concerning the personality of the interviewee, forming hypotheses and developing an interview strategy, are only a few of the tasks a policeman has to face when he is preparing the interview. But what influence will this preparation have on the further progress of the interview? To what extent and in which way do foreknowledge and the choice of the strategy influence the gathering of information? None of the people involved in the interview are blank sheets when they enter the interview. Their norms, values and frame of reference colour the interaction. Cognitive, social and cultural factors influence the way the obtained information is handled. How can we find 'the truth' on this path full of obstacles? How can we recognize our concerns, prejudices and reconstruction of the facts? And even so, how can we avoid them, so we do not loose track and still reach the ultimate goal, namely getting to 'the truth'? Therefore, the interview: written or to be written scenario? The conference is organized by the Service for behavioral sciences of the Belgian federal judicial police in collaboration with the Centre d'étude sur la police and the

Centrum voor Politiestudies.

Datum: 28 juni-1 juli 2010

Locatie: Brussel

Informatie en aanmelding: <http://interviewing-symposium.be>

Summer School on Organised Crime

The theme of the Leuven Summer School, organised by the Katholieke Universiteit Leuven, is *Understanding and fighting organised crime in the new Europe*. The Summer School will consist of three parts:

- Part I: Organised crime actors and activities in the ‘new’ Europe;
- Part II: National approaches in tackling organised crime today;
- Part III: After the enlargement: The role of European institutions in the fight against organised crime.

Datum: 28 juni-9 juli 2010

Locatie: Leuven

Informatie en aanmelding: www.law.kuleuven.be/linc/english/ssoc/index.html

Crossing borders: international forensics

Misdaden, oorlogen en natuurrampen zijn niet aan grenzen gebonden. Forensisch onderzoek is daarom ook internationaal. In de internationale samenwerking op forensisch terrein lag de focus eerst vooral op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, inmiddels krijgt ook het organiseren van processen, samenwerking en harmonisering van procedures de nodige aandacht. Op dit internationale congres wordt ingegaan op onderwerpen als ‘forensic awareness’ in de strafrechtelijke en forensische keten, problemen bij de uitvoering van forensisch onderzoek en de opzet van forensische onderzoeksteams. Verschillende vertegenwoordigers van internationale organisaties hebben hun medewerking toegezegd. Sprekers zijn demissionair minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin, Andreas Kleiser van de International Commission on Missing Persons (ICMP), Serge Brammertz van het International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) en Interpol-directeur David Asante-Apeatu.

Datum: 1 en 2 juli 2010

Locatie: Den Haag

Informatie en aanmelding: congresses@nfi.minjus.nl

NVK-congres

Naast de welbekende marktdagssessies wordt dit jaar in enkele plenaire onderdelen aandacht besteed aan 'financiële criminaliteit'. Tijdens het congres zullen Peter Reuter (University of Maryland) en Henk van de Bunt (Erasmus Universiteit) nader op dit onderwerp ingaan. Sessies duren anderhalf uur en per sessie worden drie papers besproken.

Datum: 1 en 2 juli 2010

Locatie: Leiden, KOG

Informatie en aanmelding: www.criminologie.nl/nvk/index.html

EFCAP 2010

2nd International Congress of the European Association for Forensic Child and Adolescent Psychiatry, Psychology and other involved Professions. Further information on the scientific programme and registration will follow soon.

Datum: 7-10 september 2010

Locatie: Basel, Zwitserland

Informatie en aanmelding: www.efcap2010.ch

De doodstraf voorbij; bespiegelingen over straffen

Op 31 oktober 2010 is het 150 jaar geleden dat in Nederland voor het laatst de doodstraf werd voltrokken buiten oorlogstijd. Dit vond plaats op de Markt in Maastricht. Naar aanleiding van deze historische gebeurtenis zullen gedurende dit tweedaagse congres in Maastricht diverse aspecten van straffen centraal staan. Daarbij zal niet uitsluitend worden ingezoomd op de doodstraf, maar op straffen in het algemeen. Straf zal vanuit juridisch, (rechts)psychologisch, medisch, historisch en sociaalwetenschappelijk perspectief worden belicht. Keynote-sprekers tijdens het congres zijn David Garland (New York University) en Chrisje Brants (Universiteit Utrecht).

Het congres wordt geflankeerd door diverse andere activiteiten, zoals een politiek café, een debatavond, een fototentoonstelling, films, diverse lezingen en een hoorspel.

Datum: 28-29 oktober 2010

Locatie: Maastricht, Crowne Plaza Hotel

Informatie en aanmelding: www.law.unimaas.nl/conferences/dedoodstrafvoorbij

WODC: website en rapporten

WODC-website: www.wodc.nl

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:
 - trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
 - onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).

2. Publicaties:
 - jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
 - wetenschappelijke artikelen;
 - uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in pdf) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
 - aanpak criminaliteit (overzichten van interventie- en preventie-strategieën inzake diverse criminaliteitsproblemen);
 - internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internet-sites).

3. Onderzoek:
 - overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
 - onderzoeksprogramma;
 - cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, prognoses justitiële ketens, *Criminaliteit en rechts-handhaving*);
 - procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie:
 - onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
 - informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitie-thesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging,

strafstelsel, gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. De geografische thesaurus maakt nu deel uit van de Justitie-thesaurus. De oorspronkelijke WODC-thesaurus is nog te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl) via de knop 'publicaties' en de subknop 'Cahiers', kies vervolgens het jaar 2003.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:

Hans van Netburg (redacteur WODC-site)

tel.: 070-370 69 19

fax: 070-370 79 48

e-mail: c.j.van.netburg@minjus.nl

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, wodc-informatiedesk@minjus.nl (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

De WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-rapporten vanaf 1999 in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-rapportenseries en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten zijn daar ook te vinden.

In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeksen Onderzoek en beleid, Cahiers, Memoranda en Factsheets gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van onder meer universitaire en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, fax 0522-253864, e-mail budh@boomdistributiecentrum.nl. Hierna volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten en de rapporten in de series Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2007.

Onderzoek en Beleid (O&B)

Diephuis, B.J. (RvdR), R.J.J.

Eshuis (WODC), N.E. de Heerde Lange (CBS) (eindred.)

Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008; ontwikkelingen en samenhangen

2010, O&B 284

Velthoven, B.C.J. van,

C.M. Klein Haarhuis

Geschilbeslechtingdelta 2009; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers

2010, O&B 283

Kruisbergen, E.W., D. de Jong, m.m.v. R.F. Kouwenberg

Opsporen onder dekmantel; regulering, uitvoering en resultaten van undercovertrajecten

2010, O&B 282

Poot, C.J. de, A. Sonneschein, m.m.v. M.R.J. Soudijn, J.G.M. Bijen, M.W. Verkuyl

Jihadistisch terrorisme in Nederland; een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken

2009, O&B 281

Jong, P.O. de, S.E. Zijlstra,

m.m.v. F.J. van Ommeren,

A.R. Neerhof, F.A. de Lange

Wikken, wegen en (toch) wetgeven; een onderzoek naar de hiërarchie en omvang van wetgeving in vijf Europese landen

2009, O&B 280

Kalidien, S.N., A.Th.J. Eggen (eindred.)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2008; ontwikkelingen en samenhangen

2009, O&B 279

Klapwijk, A., M. ter Voert

Evaluatie De

Geschillencommissie 2009

2009, O&B 278

Jennissen, R.P.W.

Criminaliteit, leeftijd en etniciteit; over de afwijkende leeftijds-specifieke criminaliteitscijfers van in Nederland verblijvende Antillianen en Marokkanen

2009, O&B 277

Laan, A.M. van der, C.A. van der Schans, S. Bogaerts, Th.A.H.

Doreleijers

Criminogene en beschermende factoren bij jongeren die een basisraadsonderzoek ondergaan; een verkennende inventarisatie van de mate van zorg en van risico- en beschermende factoren gesignaleerd door raadsonderzoekers

2009, O&B 276

Wartna, B.S.J.

In de oude fout; over het meten van recidive en het vaststellen van het succes van strafrechtelijke interventies

2009, O&B 275

**Ridder, J. de, C.M. Klein
Haarhuis, W.M. de Jongste**

De CEAS aan het werk; bevindingen over het functioneren van de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken 2006-2008
2009, O&B 274

**Gosselt, J.F., J.J. van Hoof,
M.D.T. de Jong, B. Dorbeck-
Jung, M.F. Steehouder**

Horen, zien en verkrijgen? Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden
2009, O&B 273

Gestel, B. van, m.m.v.

R.F. Kouwenberg, M.A. Verhoeven, M.W. Verkuylen
Vastgoed & fout; een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector
2008, O&B 272

**Eggen, A.Th.J. (CBS),
S.N. Kalidien (WODC)
(eindred.)**

Criminaliteit en rechtshandhaving 2007; ontwikkelingen en samenhangen
2008, O&B 271

Kogel, C.H. de

De hersenen in beeld; neurobiologisch onderzoek en vraagstukken op het gebied van verklaring, reductie en preventie van criminaliteit
2008, O&B 270

Teeuw, W.B., A.H. Vedder (red.)

Security applications for converging technologies. Impact on the constitutional state and the legal order
2008, O&B 269

**Laan, A.M. van der,
L. Vervoorn, C.A. van der
Schans, S. Bogaerts**

Ik zit vast; een exploratieve studie naar emotionele verwerking van justitiële vrijheidsbeneming door jongeren
2008, O&B 268

**Klein Haarhuis, C.M.,
E. Niemeijer**

Wet en werkelijkheid; bevindingen uit evaluaties van wetten
2008, O&B 267

**Guiaux, M., A.H. Uitters,
H. Wubs, E.M.Th. Beenackers**

Uitgenodigde vluchtelingen; beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief
2008, O&B 266

Lacé, Z.D., M.J. ter Voert

Trendrapportage notariaat 2006; toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening
2008, O&B 265

Hulst, R.C. van der, R.J.M. Neve

High-tech crime, soorten criminaliteit en hun daders
2008, O&B 264

Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal
Toezichtprogramma's voor delinquenten en forensisch psychiatrische patiënten; effectiviteit en veronderstelde werkzame

mechanismen

2008, O&B 263

**Boom, A. ten, K.F. Kuijpers,
m.m.v. M. Moene**

*Behoeften van slachtoffers van
delicten; een systematische litera-
tuurstudie naar behoeften zoals
door slachtoffers zelf gewit*

2008, O&B 262

Voert, M.J. ter, S.L. Peters

*Trendrapportage advocatuur
2006; toegankelijkheid, continui-
teit en kwaliteit van de dienst-
verlening*

2008, O&B 261

**Kunst, M.J.J., S. Schweizer,
S. Bogaerts, L.M. van der Knaap**

*Onderlinge agressie en geweld,
posttraumatische stress en
arbeidsverzuim in penitentiaire
inrichtingen*

2008, O&B 260

Koeter, M.W.J., M. Bakker

*Effectevaluatie van de Strafrech-
telijke Opvang Verslaafden (SOV)*

2008, O&B 259

**Spapens, A.C.M., H.G. van
de Bunt, L. Rastovac, m.m.v.
C. Miralles Sueiro**

De wereld achter de wietteelt

2008, O&B 258

**Dijk, J. van, J. van Kesteren,
P. Smit**

*Criminal victimisation in inter-
national perspective; key findings
from the 2004-2005 ICVS and
EU ICS*

2007, O&B 257

**Tollenaar, N., R.F. Meijer,
G.L.A.M. Huijbrechts, M. Blom,
S. el Harbachi**

*Monitor veelplegers; jeugdige en
zeer actieve veelplegers in kaart
gebracht*

2007, O&B 256

**Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen
(eindred.)**

*Criminaliteit en rechtshand-
having 2006; ontwikkelingen en
samenhangen*

2007, O&B 255

Eshuis, R.J.J.

*Het recht in betere tijden; over
de werking van interventies ter
versnelling van civiele procedures*

2007, O&B 254

**Struiksma, N., J. de Ridder,
H.B. Winter**

*De effectiviteit van bestuurlijke
en strafrechtelijke handhaving
van milieuwetgeving*

2007, O&B 253

**Bunt, H.G. van de, E.R. Klee-
mans**

*Georganiseerde criminaliteit in
Nederland; derde rapportage op
basis van de Monitor Georgani-
seerde Criminaliteit*

2007, O&B 252

**Mheen, D. van de, P. Gruter
(red.)**

*Helingspraktijken onder de loep;
impressies van helingcircuits in
Nederland*

2007, O&B 251

Jennissen, R.P.W., J. Oudhof (red.)

Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen; een theoretische verdieping en een thematische verbreding van de Integratiekaart 2006

2007, O&B 250

Daalder, A.L.

Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod 2007, O&B 249

Stokkom, B.A.M. van,

H.J.B. Sackers, J.-P. Wils

Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haatuitingen; een inventariserende studie

2007, O&B 248

WODC-Cahiers

Weijters, G.M., P.A. More

De monitor nazorg ex-gedetineerden; ontwikkeling en eerste resultaten

Cahier 2010-4

Croes, M.T., G.C. Maas

Geschilbeslechtingdelta midden- en kleinbedrijf; over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf

Cahier 2009-13

Jongste, W.M. de, R.J. Decae

De competentie van enkelvoudige kamers in strafzaken verruimd; cijfermatige gegevens en

ervaringen van de rechtspraktijk
Den Haag, WODC, 2010

Cahier 2010-3

Laan, A.M. van der, M. Blom, N. Tollenaar, R. Kea

Trends in de geregistreeerde jeugdcriminaliteit onder 12- tot en met 24-jarigen in de periode 1996-2007; bevindingen uit de Monitor Jeugdcriminaliteit 2009

Den Haag, WODC, 2010

Cahier 2010-2

Nagtegaal, M.H., J. Mulder

Procesevaluatie van de prétherapie voor zedendelinquenten in PI Breda
Den Haag, WODC, 2010

Cahier 2010-1

Nagtegaal, M.H., J. Mulder

In de grondverf zetten; planevaluatie van de prétherapie voor zedendelinquenten in PI Breda

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-14

Knaap, L.M. van der, D.L. Alberda

De predictieve validiteit van de Recidive Inschattingsschalen (RISc)

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-12

Kaal (WODC), H.J., M.M.J. van Ooyen-Houben (WODC), S. Ganpat (IVO), E. Wits (IVO)

Een complex probleem; passende zorg voor verslaafde justitiabelen met co-morbide psychiatrische problematiek en een lichte verstandelijke handicap

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-11

**Gestel, B. van, C.J. de Poot,
R.J. Bokhorst, R.F. Kouwenberg**

*Signalen van terrorisme en
de opsporingspraktijk; de
Wet opsporing terroristische
misdrijven twee jaar in werking*

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-10

**Guiaux, M., F. Zwenk,
M. Tumewu**

*Mediation Monitor 2005-2008;
eindrapport*

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-9

**Moolenaar, D.E.G., B.J.
Diephuis, S.N. Kalidien, E.C.**

Leertouwer, F.P. van Tulder
*Capaciteitsbehoefte Justitiële
Ketens t/m 2014; beleidsneutrale
ramingen*

Den Haag, WODC/RvdR, 2009

Cahier 2009-8

Gestel, B. van, M.A. Verhoeven

*De praktijk van de
programmatische aanpak
mensenhandel; plan- en
procesevaluatie van een pilot*

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-7

**Moolenaar, D.E.G., F.P. van
Tulder, M. van Gammeren-
Zoetewij**

*Terug naar de toekomst; het
beroep op Justitie, 1997-2007:
raming en realisatie*

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-6

**Zaalberg, A., H. Nijman,
E. Bulten, L. Stroosma,
C. van der Staak**

Voeding en agressieregulatie

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-5

WODC en IND

*Internationale gezinsvorming
begrensd? Een evaluatie van de
verhoging van de inkomens- en
leeftijdseis bij migratie van
buitenlandse partners naar
Nederland*

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-4

**WODC en Universiteit
Maastricht**

*Migratie naar en vanuit
Nederland; een eerste proeve van
de Migratiekaart*

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-3

**Laan, A.M. van der, R. Kea,
m.m.v. C. Verwers, L. Vervoorn**

*De Stop-reactie; een
procesevaluatie*

Den Haag, WODC, 2009,

Cahier 2009-2

**Laan, A.M. van der, R. Kea,
C. Verwers, m.m.v. L. Vervoorn**

*De Stop-reactie; een
planevaluatie*

Den Haag, WODC, 2009

Cahier 2009-1

**Poot, C.J. de, R.J. Bokhorst,
W.H. Smeenk, R.F. Kouwenberg**

*De opsporing verruimd? De
Wet opsporing terroristische
misdrijven een jaar in werking*

Den Haag, WODC, 2008

Cahier 2008-9

Klein Haarhuis, C.M.

Geschilgedrag; verklaringen bij-eengebracht

Cahier 2008-8

Guiaux, M., M. Tumewu

Mediation Monitor 2008; tussenrapportage

Den Haag, WODC, 2008

Cahier 2008-7

Moolenaar, D.E.G., B. Diephuis, M. van Gammeren-Zoetewij, S. Kalidien, E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder

Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2013; beleidsneutrale ramingen

Den Haag, WODC, 2008

Cahier 2008-6

Molleman, T., m.m.v. M.J. van Sandijk

Psychometrische kwaliteit van en de verbanden tussen de gedetineerdensurvey en de BASAM-DJI; voorstudie in het kader van het onderzoek Benchmark Gevangeniswezen

Den Haag, WODC, 2008

Cahier 2008-5

Kromhout, M.H.C., H. Wubs, E.M.Th. Beenakkers

Illegaal verblijf in Nederland; een literatuuronderzoek

Den Haag, WODC, 2008,

Cahier 2008-3

Kruisbergen, E.W.

Van vonnis tot DNA-profiel; procesevaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

Den Haag, WODC, 2008,

Cahier 2008-2

Bogaerts, S., V. den Hartogh, L.M. van der Knaap

Onderlinge agressie en geweld van personeelsleden in een penitentiaire inrichting

Den Haag, WODC, 2008,

Cahier 2008-1

Willemsen, F.

Huiselijk geweld en herkomst-land; een verkennend onderzoek naar de incidentie van huiselijk geweld en allochtone daders en slachtoffers

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-17

Leenarts, L.E.W., L.M. van der Knaap

Motivatie te meten? Een inventarisatie van instrumenten om intrinsieke motivatie te meten bij drugsverslaafde justitiabelen

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-16

Smit, P.R. (WODC),**P. Nieuwbeerta (NSCR)**

Moord en doodslag in Nederland 1998 en 2002-2004

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-15

Moolenaar, D.E.G., E.C. Leertouwer, F.P. van Tulder, B. Diephuis

Capaciteitsbehoefte justitiële ketens 2012; beleidsneutrale ramingen

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-14

Kleemans, E.R., C.J. de Poot, m.m.v. S.N. Kalidien, R.F.

Kouwenberg, M. van Nassou

Criminele carrières in de

georganiseerde misdaad

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-13

Croes, M.T.

Naar een 'bruikbare rechts-orde'; bijdragen uit de sociale wetenschap

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-12

Leertouwer, E.C., F.P. van

Tulder, B.J. Diephuis, M. Fol-

keringa, M. van Gammeren-

Zoetewij (i.s.m. de Raad voor de rechtspraak)

PrognoseModel Justitiële ketens

2006: onderdelen Civiel en

Bestuur – Beschrijving van het verbetertraject 2005/2006

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-11

Maas, G.C., E. Niemeijer

Gebruikers van gesubsidieerde

rechtsbijstand; kenmerken,

problemen en inkomenspositie

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-10

Laan, A.M. van der, L. Vervoorn,

N. van Nimwegen, F.L. Leeuw

(red.)

Justitie en demografie: over

ontgroening, vergrijzing en

verkleuring – Veranderingen in

bevolkingssamenstelling en de

gevolgen voor Justitie

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-9

Erp, J.G. van, E. Niemeijer,

M.J. ter Voert, R.F. Meijer (red.)

Geschilprocedures en rechtspraak in cijfers 2005

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-8

Knaap, L.M. van der,

G. Weijters, S. Bogaerts

Criminogene problemen onder

daders die in aanmerking komen

voor gedragsinterventies

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-7

Reitsma, J., M. Tumewu,

M. ter Voert

Mediation monitor 2007;

tussenrapportage

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-6

Knaap, L.M. van der,

L.E.W. Leenarts, L.T.J. Nijssen

Psychometrische kwaliteiten van

de Recidive Inschattingsschalen

(RISC); interbeoordelaars-

betrouwbaarheid, interne consis-

tentie en congruente validiteit

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-5

Jennissen, R.P.W., M. Blom

(i.s.m. het Centraal Bureau voor de Statistiek)

Allochtone en autochtone

verdachten van verschillende

delicttypen nader bekeken

Den Haag, WODC, 2007,

Cahier 2007-4

Kulu Glasgow, I., F.L. Leeuw,

E. Uiters, R.V. Bijl

Integratiebeleid rijksoverheid

onderzocht; een synthese van

resultaten uit evaluatie- en monitoringonderzoek 2003-2006
Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-3

Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman

Samenspannen tegen XTC; eindevaluatie van de XTC-nota
Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-2

Kromhout, M.H.C. (red.), A.S. van Rijn, E.M.Th. Beenakkers, I. Kulu-Glasgow

Eergerelateerd geweld in Groot-Britannië, Duitsland en Turkije; een overzicht van informatie inzake aard, omvang en aanpak
Den Haag, WODC, 2007,
Cahier 2007-1

Memoranda

Sonnenschein, A., D.E.G.

Moolenaar, P.R. Smit, A.M. van der Laan

Capaciteitsbehoefte Justitiële Jeugdinrichtingen in verandering; trends, ketenontwikkelingen en achtergronden
Memorandum 2010-1

Dijk, J.J. van, R.S. Choenni, F.L. Leeuw

Analyzing a complaint database by means of a genetic-based data mining algorithm
Den Haag, WODC,
Memorandum 2009-3

Dijk, J.J. van

Entiteitreconciliatie ondanks beperkte overlap door middel van objectgelijkenis. Casus 'Koppelen van persoonsgegevens zonder een gemeenschappelijke identificatie'
Den Haag, WODC,
Memorandum 2009-2

Brouwers, M.

Inventarisatie civielrechtelijke registraties
Memorandum 2009-1

Factsheets

Tollenaar, N., A.M. van der Laan

Monitor veelplegers 2010; trends in de populatie van de zeer actieve veelplegers uit de periode 2003-2007

Factsheet 2010-1

Wartna, B.S.J., M. Blom,

N. Tollenaar, S.M. Alma,

A.A.M. Essers, D.L. Alberda,

I.M. Bregman

Recidivebericht 1997-2006; ontwikkelingen in de strafrechtelijke recidive van Nederlandse justitiabelen
Den Haag, WODC,
Factsheet 2009-5

Tumewu, M.

Naleving mediationafspraken bij echtscheidingen
Den Haag, WODC,
Factsheet 2009-4

Guiaux, M.

Afwijzingsgronden Mediationvoorstel

Den Haag, WODC,
Factsheet 2009-3

Schimmel, J.A.

*Het verwijzingsproces door
het Juridisch Loket; starten
mediations?*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2009-2

**Tollenaar, N., J. van Dijk,
J.W. Alblas**

*Monitor veelplegers 2003-2006;
cijfermatige ontwikkelingen*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2009-1

Tumewu, M.

*Mediation Monitor
2008; tussenrapportage
over mediations buiten
doorverwijzingsvoorzieningen*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2008-5

Guiaux, M.

*Mediation Monitor Rechtspraak;
tussenrapportage 2008*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2008-4

Tumewu, M.

*Mediation Monitor het Juridisch
Loket; tussenrapportage 2008*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2008-3

**Wartna, B.S.J., K.A. Beijers-
bergen, M. Blom, N. Tollenaar,
G. Weijters, A.A.M. Essers,
S.M. Alma, D.L. Alberda**

*Recidivebericht 1997-2004.
Ontwikkelingen in de
strafrechtelijke recidive van
Nederlandse justitiabelen*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2008-2

Tollenaar, N., G.L.A.M.

**Huibregts, R.F. Meijer,
J. van Dijk**

*Monitor veelplegers 2008; samen-
vatting van de resultaten*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2008-1

**Beijersbergen, K.A.,
B.S.J. Wartna**

*Recidive na discriminatie;
een onderzoek naar de straf-
rechtelijke recidive onder daders
van discriminatiedelicten*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-9

Weijters, G., B.S.J. Wartna

*Voorspelling van het recidive-
gevaar van elektronisch
gedetineerden*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-8

**Beijersbergen, K.A.,
B.S.J. Wartna**

*Recidivemeting Glen Mills; de
uitstroomresultaten van de Glen
Mills School in termen van straf-
rechtelijke recidive*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-7

Maas, G.C.

*Costs and financing of legal
assistance; key figures 2000-2006*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-6a

Maas, G.C.

*Kosten en financiering van
rechtsbijstand; kerncijfers
2000-2006*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-6

Maas, G.C.

*Gebruikers van gesubsidieerde
rechtsbijstand; inzichten in
kenmerken, problemen en
inkomenspositie*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-4

Blom, M., A.M. van der Laan

Monitor Jeugd terecht 2007

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-3

**Kulu-Glasgow, I., F.L. Leeuw,
R.V. Bijl**

*Integration policies for ethnic
minorities; a synthesis of 16
recent evaluation studies in the
Netherlands*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-2a

**Kulu-Glasgow, I., F.L. Leeuw,
R.V. Bijl**

*Integratiebeleid etnische
minderheden; een synthese van
16 recente evaluatieonderzoeken*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-2

**Laan, A. van der, M. Blom,
S. Bogaerts**

*Zelfgerapporteerde jeugdcrimi-
naliteit: risico's en bescherming*

Den Haag, WODC,
Factsheet 2007-1

Themanummers Justitiële verkenningen

De komende themanummers zijn gewijd aan:

Jv 4, juli: Justitie en politie in opbouwmissies

Jv 5, augustus: Architectuur en veiligheid

Nadere informatie bij de redactie.