

Burgemeester (m/v) in de Lage Landen

Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen?

Niels Karsten, Koenraad De Ceuninck en Herwig Reynaert

ABSTRACT: Being a mayor in the Low Countries. Same job? Same role? Same challenges?

This article compares the mayoralties of the Netherlands and Flanders, with a particular focus on the changes since 2010. The results show that the mayors of these two historically and culturally connected Low Countries form particularly homogeneous groups of people. This has not changed much over the last few years. The role and function of mayors in both Flanders and the Netherlands, however, have gradually changed substantially. In particular, both mayors' responsibilities in the field of safety and security have increased. At the same time, the two mayoralties show considerable differences. The Flemish mayor has long been and still is a far more political figure than the Dutch mayor is. The Dutch mayoral office, however, is politicising, which has resulted in more debate about its role in local government than in Flanders. The comparison shows how the local political culture can strongly influence how public offices take shape.

KEYWORDS: mayoralty, mayors, Flanders, Netherlands, institutional change, selection procedure

1. Inleiding

De burgemeester is zowel in Vlaanderen als in Nederland van cruciaal belang binnen het lokaal bestuur. Hij/zij is het gezicht van de gemeente en zonder twijfel een belangrijke actor. Toch zijn er niet alleen gelijkenissen maar ook heel wat verschillen. Het burgemeestersambt kenmerkt zich wat betreft zijn formele aspecten, maar zeker ook wat de manier van werken betreft door een stevige *colour locale*, die onder andere de reden is waarom de Vlaamse burgemeester een veel politiekere rol heeft in het lokale bestuur dan de Nederlandse.

In 2010 maakte Van Ostaaijen al eens een vergelijking tussen de positie, de rol en het functioneren van Nederlandse en Vlaamse burgemeesters (Van Ostaaijen, 2010). Sindsdien heeft het ambt zich zowel in Nederland als in Vlaanderen echter verder ontwikkeld. Zo zijn de bevoegdheden van de Nederlandse burgemeesters op het terrein van openbare orde en veiligheid gestaag uitgebreid. In Vlaanderen heeft een vergelijkbare evolutie plaatsgevonden waarbij het takenpakket van de burgemeester steeds zwaarder is geworden, maar waarbij die laatste wel het alleenrecht op het voorzitterschap van de gemeenteraad verloor in 2007. Ook de politiek-bestuurlijke omgeving waarin burgemeesters opereren is sinds die tijd wezenlijk veranderd. Denk daarbij aan de invoering van een nationale politie en een grootschalige decentralisatieoperatie in Nederland. In Vlaanderen zorgt vooral de afstemming tussen het lokale en het bovenlokale beleid de laatste jaren voor kopzorgen in de bestuurlijke omgeving waarin de burgemeesters opereren. De intergemeentelijke samenwerking komt hier en daar ter discussie, maar niemand lijkt meteen over een beter alternatief te beschikken. Bovendien is het ambt in beide gevallen niet gevrijwaard van discussie over de toekomstige invulling. Zo staat in Nederland de aanstellingswijze (opnieuw) ter discussie in het licht van de te verwachten deconstitutionalisering daarvan. Die zou gaan betekenen dat de aanstellingswijze, die nu nog grondwettelijk verankerd is, voortaan bij gewone wet zou kunnen worden gewijzigd, wat een andere aanstellingswijze dan de Kroonbenoeming dichterbij brengt. In Vlaanderen veroorzaken mogelijke fusies tussen gemeenten dan weer enige zenuwachtigheid bij de lokale politieke mandatarissen. Minder gemeenten betekent logischerwijs ook minder burgemeesters. Bovendien kunnen die fusies ook leiden tot een verdere professionalisering van het burgemeestersambt, omdat het aantal kleine gemeenten omlaag gaat.

Het is dan ook een aangewezen moment om de rol, de taakstelling en het functioneren van de burgemeester in Vlaanderen en Nederland opnieuw met elkaar te vergelijken, met bijzondere aandacht voor de veranderingen die zich sinds 2010 hebben voorgedaan. We vertrekken daarbij vanuit de vraag hoe de institutionele overeenkomsten en verschillen tussen de organisatie van het lokale bestuur in Nederland en Vlaanderen van invloed zijn op de positie van de burgemeester en zijn dagelijks functioneren. We analyseren en contrasteren ook de richting waarin de twee ambten bewegen, van waaruit we reflecteren op de toekomstige ontwikkeling van het burgemeesterschap in de Lage Landen.

We maken voor onze analyse onder andere gebruik van een peiling die door Radio 2 werd uitgevoerd bij alle Vlaamse burgemeesters en een enquête onder Nederlandse burgemeesters. Het onderzoek van Radio 2 (VRT) werd uitgevoerd eind 2015, begin 2016. Er werden in totaal 307 van de 308 Vlaamse burgemeesters bevraagd (99,5% respons).¹ Het onderzoek onder Nederlandse burgemeesters, dat overigens uitgebreider was dan het Vlaamse, vond plaats in 2013 en had een respons van 60% (243 van de 405). Een analyse van die respons laat zien dat de resul-

taten van de enquête representatief zijn voor de gehele populatie van Nederlandse burgemeesters voor geslacht, gemeentegrootte, aanstellingswijze (Kroonbenoemd dan wel waarnemend²) en partijpolitieke achtergrond (zie Karsten et al., 2014). Voor zover mogelijk zijn de Nederlandse gegevens geactualiseerd met beschikbare kerncijfers over 2016, zoals die door instanties als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden bijgehouden. Wat betreft de hier besproken gegevens zijn de vraagstellingen in de Nederlandse en Vlaamse enquêtes direct vergelijkbaar.

We werken in dit artikel zagezegd 'van binnen naar buiten'. We beginnen smal, om vervolgens een steeds breder perspectief te hanteren op de ontwikkeling van het burgemeestersambt. In de eerste plaats zetten we de belangrijkste feiten en cijfers over Nederlandse en Vlaamse burgemeesters tegenover elkaar. Vervolgens brengen we de belangrijkste veranderingen in het takenpakket van de twee burgemeesters in kaart in relatie tot bredere politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in het lokale bestuur. Daarna komen ook de Waalse en Brusselse burgemeesters kort aan de orde. De focus van dit artikel ligt, in navolging van Van Ostaaijen (2010), echter bij de Vlaams-Nederlandse vergelijking. We sluiten af met een reflectie op de (discussies over de toekomstige) ontwikkeling van het ambt, die wordt gevoed door de vergelijking.

2. Feiten en cijfers over burgemeesters in Nederland en Vlaanderen vergeleken

Beschouwen we de belangrijkste kerncijfers over de samenstelling van de beide burgemeesterskorpsen, dan blijkt duidelijk dat er sprake is van sterk homogene groepen. Burgemeesters vormen qua leeftijd een duidelijk seniore beroepsgroep, en zijn over het algemeen man, autochtoon en lid van een politieke partij. De diversiteit onder burgemeesters is in de Lage Landen dus maar zeer beperkt ontwikkeld.

De gemiddelde leeftijd van Vlaamse en Nederlandse burgemeesters is al langer vergelijkbaar (Van Ostaaijen, 2010) en ligt ruim boven de 50. In Vlaanderen schommelt de gemiddelde leeftijd de laatste twee decennia steeds rond de 54 jaar. In Nederland zien we de gemiddelde leeftijd van burgemeesters de laatste jaren gestaag toenemen: van 54,2 jaar in 1998 tot 57,5 jaar in 2016 (VNG, 2017), waarmee het verschil met Vlaanderen iets is opgelopen. De relatief hoge leeftijd in Nederland heeft enerzijds te maken met het belang dat gemeenteraden hechten aan de bestuurlijke ervaring van burgemeesterskandidaten (zie De Koster, 2016). Het Nederlandse burgemeestersambt heeft de laatste jaren sowieso een behoorlijke

professionalisering doorgemaakt, met veel aandacht voor scholing, training en coaching. Die wordt onder andere gefaciliteerd door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), waarvan overigens geen Vlaamse of Belgische tegenhanger bestaat, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Aan de andere kant zien we in leeftijdscijfers ook de gestage opschaling van Nederlandse gemeenten terug, van 548 gemeenten in 1998 naar 390 gemeenten in 2016. Burgemeesters in grotere gemeenten zijn gemiddeld namelijk ouder, en in Vlaanderen heeft tot nog toe geen schaalvergroting van gemeenten meer plaatsgevonden na 1976 – de fusie in Antwerpen in 1982 uitgezonderd.

TABEL 1. Kerncijfers over Nederlandse en Vlaamse burgemeesters.

	Nederland	Vlaanderen	
Gemiddelde leeftijd (2016)	57,5 jaar	53,5 jaar	
Aandeel vrouwelijke burgemeesters (2016)	23%	13%	
Aandeel burgemeesters met een migratieachtergrond (2016)	< 1%	< 1%	
Aandeel partijloze burgemeesters (2016)	2%	0%	
Partijen met de meeste burgemeesters (2016)	CDA (33%)	CD&V (45%)	
	VVD (28%)	Open VLD (16%)	
	PvdA (23%)	N-VA (15%)	
	D66 (5%)	sp.a (8%)	
Aandeel burgemeesters van lokale partijen (2016) ³	3%	15%	
	2011: 5	2011: 0	
	2012: 7	2012: 0	
	2013: 8	2013: 0	
	2014: 3	2014: 1	
Gedwongen vertrokken burgemeesters	2015: 12	2015: 0	
	2016: 1	2016: 1	
	Aandeel waarnemend burgemeesters (2016)	15%	1%
	Gemiddeld aantal jaren ervaring als burgemeester (2013 resp. 2016)	8,7 jaar	8,5 jaar
Gemiddelde tijdsbesteding per week (2013 resp. 2016)	57,5 uur	52,9 uur	

Bronnen: (VNG, 2017; Renckens, 2016; Karsten et al., 2014; Van Bennekom & Haverhoek, 2016; Ambrosius, 2017) en eigen berekening.

Het aandeel vrouwelijke burgemeesters ligt in Nederland nog altijd aanzienlijk hoger dan in Vlaanderen, 23% tegenover 13%. Het stijgt in beide gevallen, zij het licht. In Nederland zetten pogingen om dat percentage te verhogen nog weinig zoden aan de dijk: al decennialang komt het in Nederland nauwelijks boven de 20% uit (VNG, 2017). In Vlaanderen is het aandeel vrouwen in 10 jaar tijd gestegen van 7,4% naar 13,3% anno 2016 (vergelijk Van Ostaijen, 2010). Het absolute aantal burgemeesters met een migratieachtergrond is zowel in Nederland als in Vlaanderen erg laag: in Nederland gaat het om drie burgemeesters, in Vlaanderen

sinds 2016 om één burgemeester – de eerste in de geschiedenis van het Vlaamse lokale bestuur.

Bij het aantal partijloze burgemeesters is in Nederland sprake van een voorzichtige stijging van gemiddeld drie tot vier over de afgelopen jaren naar acht burgemeesters in 2016 (De Koster, 2016). In Vlaanderen zijn partijloze burgemeesters, gegeven de aanstellingswijze, vrijwel uitgesloten. Het zijn immers de lokale politieke meerderheden die uit hun midden een burgemeester voordragen. Dat zijn dus altijd mensen die verbonden zijn met een politieke partij. In Nederland is daar meer ruimte voor omdat de burgemeester daar traditioneel geacht wordt ‘boven de partijen’ te staan (Karsten et al., 2014). Hij geldt als de “belichaming van een *pouvoir neutre*” (Elzinga, 2014). Desalniettemin is 98% van de Nederlandse burgemeesters lid van een politieke partij. Dat percentage ligt dan weer dicht bij het Vlaamse, waar alle burgemeesters lid zijn van een politieke partij. Nederlandse burgemeesters worden dan wel door de Kroon benoemd, het partijlidmaatschap vergroot de kansen van een burgemeesterskandidaat in het selectieproces feitelijk nog altijd aanzienlijk. Niet alleen hebben burgemeesters vaak al een achtergrond in de lokale politiek, als raadslid of als wethouder, ook spelen politieke partijen nog een rol in de ondersteuning van kandidaat-burgemeesters en is de burgemeester voor zijn benoeming afhankelijk van de meerderheid van de gemeenteraad. *De facto* kiest de gemeenteraad namelijk de burgemeester, omdat de minister onder de huidige procedure tot nu toe zonder uitzondering de formele aanbeveling van de raad volgt. Het is echter zeker niet zo dat de lokale politieke verhoudingen in de raad een-op-een doorklinken in de politieke kleur van de burgemeester. Zo is de Nederlandse burgemeester in zeventig procent van de gemeenten geen lid van de partij met de grootste fractie in de raad, en in de helft van de gemeenten is de burgemeester lid van een partij die niet in de coalitie zit (Van Bennekom & Haverhoek, 2016). Partijloze burgemeesters blijven echter een uitzondering. Het is vooral in het feitelijk functioneren dat de partijpolitieke onafhankelijkheid van Nederlandse burgemeesters tot uitdrukking komt. Illustratief daarvoor is een uitspraak die de Amsterdamse burgemeester Van der Laan in 2013 deed: “Zolang ik burgemeester ben, heb ik geen partij” (Cohen, 2013). Datzelfde geldt voor toenmalig NGB-voorzitter Bernt Scheiders’ (2011) pleidooi voor de ‘Bewust Partijloos Burgemeester’. Het verschil met Vlaamse burgemeesters op dit punt is aanzienlijk: hun rol is veel partijpoliticus (Van Ostaaijen, 2010).

Het burgemeesterlijk partijlandschap is wat betreft de partijen met de hoogste aantallen burgemeesters vergelijkbaar: zowel in Vlaanderen als in Nederland zijn de meeste burgemeesters van christendemocratischen huize, zij het dat hun aandeel in Vlaanderen hoger ligt. Zij worden in beide gevallen gevolgd door de liberalen en de sociaaldemocraten. Wat wel opvalt, is dat Nederland slechts 3% burgemeesters telt met een achtergrond in een lokale partij (VNG, 2017), dat wil zeggen burgemeesters die lid zijn van een niet-landelijke partij. Dit aandeel ligt in

Vlaanderen fors hoger, zo rond de 15% (berekening op basis van Renckens, 2016). De verklaring voor dit verschil is gelegen in de relatief sterke lokale verankering van Vlaamse burgemeesters, in combinatie met het verschil in aanstellingswijze. Beide burgemeesters worden formeel benoemd door een hogere overheid, maar de Vlaamse burgemeester wordt directer op partijpolitieke basis en altijd uit de raad gekozen (zie ook Schaap, Daemen & Ringeling, 2009; Van Ostaaijen, 2010). Ook in Nederland wordt de burgemeester weliswaar *de facto* door de gemeenteraad gekozen, maar daar komt een fors deel van de burgemeesters van buiten de gemeente (Karsten et al., 2014). Dat is dus vooral een gegroeide praktijk, die gestalte geeft aan de partijpolitieke onafhankelijkheid van de Nederlandse burgemeester versus de sterke lokale binding en partijpolitieke rol van de Vlaamse burgemeester.

Waar Nederland ook duidelijk afwijkt van Vlaanderen is het aantal burgemeesters dat opstapt vanwege bestuurlijke conflicten, het zogenoemde 'gedwongen vertrek'. In zo'n geval kan de Nederlandse gemeenteraad wat heet een 'verstoorde verhouding' tussen burgemeester en raad aanhangig maken, en door tussenkomst van de commissaris van de Koning en na een bedenktijd van ten minste twee weken en ten hoogste drie maanden, een aanbeveling tot ontslag zenden aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 61b Gemeentewet). Formeel velt de minister daarover het eindoordeel op advies van de commissaris van de Koning, maar feitelijk komt het neer op een beslissende rol voor de gemeenteraad, uitzonderingen daargelaten. En gemeenteraden maken met enige regelmaat gebruik van deze mogelijkheid, waarbij politieke opportuniteitsoverwegingen zeker niet altijd kunnen worden uitgesloten. En burgemeesters stappen ook regelmatig zelf op vanwege een bestuurlijk conflict met de gemeenteraad. Op dit punt is er sprake van een voor de hand liggend verschil: in Vlaanderen is het wegsturen van een burgemeester door de gemeenteraad zeer ongebruikelijk. In Nederland zijn 'vallende burgemeesters' inmiddels vrijwel gemeengoed geworden (zie ook Korsten & Aardema, 2006). De cijfers fluctueren echter sterk en we kunnen, anders dan wel wordt gesteld, niet spreken van een opwaartse trend. Vertrok in 2015 bijvoorbeeld het recordaantal van twaalf Nederlandse burgemeesters gedwongen, in 2016 ging het om één ambtsdrager. Maar zeker is, dat het fenomeen in Nederland gebruikelijker is dan in Vlaanderen. In dit verschil tussen Nederland en Vlaanderen zien we de gedualiseerde verhoudingen tussen gemeenteraad en college terug, zoals die sinds 2002 in Nederland gelden, versus de monistische verhoudingen in Vlaanderen. Als het in Vlaanderen al tot een gedwongen vertrek van een burgemeester komt, dan is dat zelden geïnitieerd door de gemeenteraad. Zo moest de burgemeester van Knesselare in 2014 opstappen na een rechterlijke veroordeling en stapte de burgemeester van Hasselt in 2016 op omdat haar situatie onhoudbaar was geworden na mogelijke belangenvermenging. Een heel beperkt aantal andere burgemeesters moest ten slotte opstappen in het kader van een procedure rond de 'onbestuurbaarheid van de gemeente', het gevolg van politieke onenigheid bij de lokale meerderheid.

Bovendien geldt in Vlaanderen, ook na de invoering van het Gemeentedecreet van 2005, nog altijd dat het college erg dominant is ten opzichte van de gemeenteraad (Van Ostaaijen, 2017). Zo zijn er heel wat mogelijkheden gekomen om bevoegdheden te delegeren van de gemeenteraad naar het college, mogelijkheden waarvan vele Vlaamse gemeenten gebruikmaken. In Nederland heeft de gemeenteraad zich steeds meer een eigenstandige positie verworven ten opzichte van de burgemeester. Dat betekent dat de gemeenteraad de burgemeester gemakkelijker wegstuurt (Karsten & Boogers, 2014; Van der Steen & De Jong, 2015). Een dergelijke dynamiek tussen gemeenteraad en college is in Vlaanderen vrijwel ondenkbaar. Hier toont zich het verschil tussen de meer gedualiseerde verhoudingen tussen gemeenteraad en burgemeester in Nederland, versus de monistische verhoudingen in Vlaanderen. Die hebben een formeel karakter, maar krijgen ook als zodanig vorm in de dagelijkse praktijk van besturen.

Een ander wezenlijk verschil betreft het aandeel waarnemend burgemeesters, dat in Nederland de laatste jaren schommelt tussen pakweg 15% en 20%. Op basis van artikel 78 van de Gemeentewet mag de commissaris van de Koning in Nederland, als hij oordeelt dat waarneming in het belang van de gemeente is, een waarnemend burgemeester benoemen. Een waarnemend burgemeester beschikt over alle bevoegdheden van een Kroonbenoemde burgemeester. Van die mogelijkheid maken commissarissen dus zeer regelmatig gebruik. Hierin weerklinkt de echo van de oude rol van de Nederlandse burgemeester als rijksheer, die toezicht hield op het gemeentelijk functioneren. In Vlaanderen is een waarnemend burgemeester veeleer uitzonderlijk. Dat heeft te maken met het hogere aantal gedwongen vertrekkende burgemeesters in Nederland, maar ook met het aantal herindelingen in Nederland, waarbij er vaak een tijdelijke waarnemer aantreedt. Waarneming van de burgemeestersfunctie in dat soort gevallen is een alom geaccepteerd aspect van de lokale Nederlandse bestuurscultuur, wat overigens niet wil zeggen dat de waarneming of de persoon van de waarnemer nooit discussie oplevert tussen gemeenteraad en commissaris. Mede vanwege het monistische karakter van het Vlaamse lokaal bestuur, kenmerkt Vlaanderen zich door een heel andere cultuur als het op waarneming aankomt. In Vlaanderen heeft alleen de gemeente Linkebeek lange tijd een waarnemend burgemeester gehad omdat de bevoegde minister weigerde om de burgemeester definitief te benoemen, wegens het niet toepassen van de taalwetgeving. Bovendien heeft Vlaanderen een aantal 'titelvoerende burgemeesters'. Dat zijn burgemeesters die zich in de praktijk laten vervangen door een waarnemend burgemeester omdat ze een andere functie bekleden die de combinatie met hun ambt als burgemeester niet toestaat. Het gaat bijvoorbeeld over ministers in de Vlaamse of de federale regering. Die mogen hun uitvoerend mandaat in de regering niet combineren met het burgemeesterschap. Nederland heeft een dergelijke figuur dan weer niet.

Wat in de cijfers overigens opvalt, is dat de twee burgemeesterskorpsen elkaar wat betreft ervaringsjaren in de functie van burgemeester nauwelijks ontlopen (8,7 jaar in Nederland om 8,5 jaar in Vlaanderen), ondanks het meer frequente gedwongen vertrek van Nederlandse burgemeesters en de gestaag afnemende zittingsduur van burgemeesters (berekening op basis van Karsten et al., 2014; Renckens, 2016). Mogelijk heeft dat te maken met het feit dat burgemeesters in Nederland nog altijd vaker in verschillende gemeenten opeenvolgend het ambt vervullen en relatief vaak 'doorgroeien' naar een grotere gemeente, of na een tijd een andere functie in het openbaar bestuur te hebben vervuld weer 'herintreden' in het ambt (zie o.a. Van Bennekom & Haverhoek, 2016). Doorgroeiburgemeesters komen in Vlaanderen niet voor. Ook hier zien we dus de sterke lokale binding van de Vlaamse burgemeester terug versus de rol van meer apolitek *bestuurder* van de Nederlandse burgemeester.

Eveneens opvallend is dat Vlaamse burgemeesters te kennen geven gemiddeld maar 4,6 uur per week minder aan hun functie te besteden dan hun Nederlandse ambtsgenoten, terwijl de deeltijdse burgemeester in Vlaanderen een veel vaker geziene figuur is. Zelfs een meerderheid van 53,3% van de Vlaamse burgemeesters zegt het mandaat deeltijds in te vullen, terwijl Nederlandse burgemeesters allemaal voltijds bestuurders zijn. Dat verschil heeft onder andere te maken met het *cumul des mandats*. In beide gebieden mogen burgemeesters hun ambt niet combineren met een andere bestuurlijke functie, maar wel volksvertegenwoordigende functies. Maar waar Nederland nauwelijks burgemeesters heeft die ook volksvertegenwoordiger zijn, bijvoorbeeld in de Staten-Generaal, is dat in Vlaanderen veel gebruikelijker (zie ook Van Ostaaijen, 2010; Van de Voorde & Bouteica, 2017). Anno 2016 had 20,8% van de Vlaamse burgemeesters nog een ander politiek mandaat (Renckens, 2016). Verder speelt wat betreft de tijdsbesteding ongetwijfeld ook het schaalverschil tussen de Nederlandse en de Vlaamse lokale besturen een rol. 79 van de 308 (omgerekend 25,6%) Vlaamse lokale besturen telt nog steeds minder dan 10.000 inwoners. Burgemeesters in die gemeenten hebben dan ook niet altijd een volledige dagtaak aan hun burgemeestersambt en combineren dat dan vaak met een andere publieke of private functie.

3. Ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt nader bekeken

Een vergelijking tussen de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van Vlaamse en Nederlandse burgemeesters is al eerder gemaakt (zie o.a. Reynaert et al., 2009; Van Ostaaijen, 2010; Loughlin, Hendriks & Lidström, 2011). Die oefening herhalen we hier liever niet. In de kern komt het erop neer dat de burgemeester

voorzitter is van college en gemeenteraad, zij het dat dat laatste niet verplicht is in de Vlaamse gemeenten en ongeveer twee derde van de gemeenten daar inmiddels een andere voorzitter heeft (VVSG, 2013). Voorts heeft de burgemeester eigen verantwoordelijkheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Daarin is, ondanks uitgebreide en decennialange discussies in zowel Nederland als Vlaanderen, de laatste jaren weinig veranderd. Grondwettelijk is er in de positie van beide burgemeestersfuncties sowieso weinig verandering aangebracht. We richten ons op een aantal in het oog springende ontwikkelingen, die de aard van het burgemeestersambt de laatste jaren desondanks wezenlijk hebben veranderd, zeker in Nederland.

3.1. *Ontwikkelingen in en rond het Nederlandse burgemeestersambt na 2010*

Een van de meest wezenlijke veranderingen in het Nederlandse lokale bestuur van de afgelopen jaren is de omvangrijke decentralisatie van bevoegdheden in het sociale domein van de Rijksoverheid naar de gemeenten in 2015. Hoewel de impact hiervan op het lokale bestuur als zodanig enorm is, en verwacht mag worden dat dit ook gevolgen voor de burgemeestersfunctie meebrengt, met name in de zin dat ambtsdragers een grotere rol krijgen in de integrale beleidsafweging en in het verbinden van zorg en veiligheid, ontbreekt het vooralsnog aan empirisch onderzoek naar dergelijke effecten. Het is daarvoor misschien ook nog vroeg. Datzelfde geldt voor onderzoek naar de gevolgen van de fragmentatie van gemeenteraden en colleges, dat wil zeggen het toenemend aantal fracties in gemeenteraden en het toenemend aantal partijen dat nodig is voor lokale meerderheden (zie Krouwel & Geurkink, 2016). Vandaar dat we ons in dit artikel meer zullen richten op ontwikkelingen in en rond het Nederlandse burgemeestersambt als zodanig.

3.1.1. *Uitbreiding van de openbare orde en veiligheidsbevoegdheden*

Wat in Nederland de afgelopen jaren misschien wel de meest wezenlijke verandering is geweest in het burgemeestersambt, is de geleidelijke maar gestage uitbreiding van de eigenstandige bevoegdheden van de burgemeester als bestuursorgaan op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV). Traditioneel is de Nederlandse burgemeester vooral burgervader, is hij de voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college, is hij lid van het bestuur van de regionale brandweer, heeft het gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening, is hij opperbevelhebber bij crises, houdt hij toezicht op de rechtmatigheid van de gemeentelijke besluitvorming, vertegenwoordigt hij de ge-

meente binnen en buiten rechte, en vormt hij het symbolische gezicht van gemeente en gemeenschap. Langzaamaan groeit echter zijn rol als bestuurlijk handhaver.

Er is inmiddels een breed palet aan bevoegdheden ontstaan in verband met specifieke openbare-ordekwesties, in aanvulling op de algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden die verband houden met de handhaving van de openbare orde ex artikel 172 Gemeentewet (zie ook Prins et al., 2013; Karsten et al., 2014). Zo kan de Nederlandse burgemeester een gebiedsverbod opleggen aan personen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren (artikel 172a Gemeentewet – ook wel de Voetbalwet genoemd). Hij kan verder veiligheidsrisicogebieden aanwijzen waarbinnen, op last van de officier van justitie, tot preventief fouilleren kan worden overgegaan (artikel 151b Gemeentewet). Ook kan de burgemeester besluiten tot sluiting van woningen en lokalen wegens overlast (artikel 174a Gemeentewet; de ‘wet-Victoria’). De gemeenteraad kan voorts bij verordening de bevoegdheid toekennen aan de burgemeester tot het instellen van cameratoezicht in de openbare ruimte (artikel 151c Gemeentewet), tot het tijdelijk ophouden van personen ter handhaving van de openbare orde (bestuurlijke ophouding, artikel 154a Gemeentewet) en tot het opleggen van bestuurlijke boetes (artikel 154b Gemeentewet). Ook heeft de burgemeester een aantal bevoegdheden krachtens bijzondere wetgeving, zoals het opleggen van een huisverbod bij huiselijk geweld of onmiddellijk gevaar daarvoor krachtens de Wet tijdelijk huisverbod; het sluiten van drugspannen op basis van artikel 13b Opiumwet (de ‘wet-Damocles’); het onteigenen van panden waar drugs wordt verhandeld op grond van artikel 14 Woningwet en artikel 77, eerste lid, sub 7, Onteigeningswet (de ‘wet-Victor’). Daar komen nog bevoegdheden voor de burgemeester bovenop zoals neergelegd in andere wetten op uiteenlopende terreinen, waaronder de Drank- en Horecawet, de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz), de Leerplichtwet, de Paspoortwet en vele andere. Later in 2017 komen daar nog bevoegdheden bij in het kader van de Wet aanpak woonoverlast, die de burgemeester de mogelijkheid geeft om door middel van een specifieke gedragsaanwijzing op te treden tegen mensen die herhaaldelijk woonoverlast veroorzaken of tegen verhuurders van panden waar sprake is van aanhoudende overlast.

Verschillende burgemeesters en auteurs hebben eerder al eens zorgen geuit over wat deze ontwikkeling voor de Nederlandse burgemeester betekent, en dan in het bijzonder voor zijn positie als burgervader (zie o.a. Muller et al., 2007; Sackers, 2010). Om met Peter Rehwinkel (2010) 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.’ Meer recent empirisch onderzoek laat echter zien, dat de rol van Nederlandse burgemeesters in dezen niet al te zeer veranderd is en dat burgemeesters in staat blijken hun nieuwe verantwoordelijkheden in te passen

in hun ambt. De nieuwe OOV-bevoegdheden van de Nederlandse burgemeester brengen hem ook maar beperkt in de bestuurlijke problemen in de zin dat ze leiden tot een gedwongen vertrek (Ambrosius, 2017). In plaats van de gevreesde sheriffs, worden burgemeesters in de praktijk vooral nog meer 'supernetwerkers' die de relevante spelers op het OOV-terrein met elkaar verbinden (Prins, 2014); een rol die goed past bij de traditionele rol van de Nederlandse burgemeester als netwerkend verbinder (Van der Steen & De Jong, 2015).

Wat wel uit de uitbreiding van de OOV-bevoegdheden spreekt, is de sterke en verder toegenomen nadruk op de rol van de Nederlandse burgemeester als uitvoerend *bestuurder*, die in nauwe samenwerking met het openbaar ministerie en de politie bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (zie ook Muller & De Vries, 2014). Met deze rol hangt veelal de overtuiging nauw samen, dat de Nederlandse burgemeester eigenlijk geen politieke figuur is, en zeker geen partijpolitieke figuur. Juist zijn eigenstandigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de lokale partijpolitiek maken hem, in de opvatting van de wetgever, de aangewezen functionaris om deze verantwoordelijkheden bij te beleggen (Karsten et al., 2014).

Tegelijk doet met de uitbreiding van de OOV-bevoegdheden, die zeker niet allemaal vrij zijn van controversen, de politiek steeds meer haar intrede in het burgemeestersambt. Al is het maar omdat het wel of niet gebruikmaken van deze bevoegdheden per definitie een politieke afweging is, en de gemeenteraad de burgemeester ten aanzien daarvan ook steeds meer door een politieke bril bekijkt (Sackers, 2010; Elzinga, 2013; Karsten, Schaap & Hendriks, 2014; Karsten, Cachet & Schaap, 2014). Verschillende auteurs stellen dat dit kan schuren met de onafhankelijke positie en dat hierin risico's besloten liggen voor het ambt (zie o.a. Van der Steen & De Jong, 2015; Rob, 2016).

3.1.2. *Invoering van de nationale politie*

Behalve met de uitbreiding van hun OOV-bevoegden hebben Nederlandse burgemeesters te maken gekregen met de invoering van de nationale politie in 2013, waarbij de 26 bestaande politiekorpsen (25 regiokorpsen en het Korps landelijke Politiediensten) overgingen in één politiekorps met 10 regionale eenheden. Voor burgemeesters betekende dit, dat zij na 2012 geen korpsbeheerders meer waren, omdat het beheer van het ene resterende, nationale korps bij de minister van Veiligheid en Justitie is komen te liggen. Formeel is de gezagsstructuur, dat wil zeggen de verantwoordelijkheid van de burgemeester en officier van justitie voor het geweldsmonopolie, met vorming van de nationale politie onveranderd gebleven. Toch is met de concentratie van het beheer, dat wil zeggen de verantwoordelijkheid voor de feitelijke organisatie, de invloed van de burgemeester op prioritering van

de politie-inzet van minder betekenis geworden. Dat leidde, ook al voorafgaand aan de invoering, tot zorgen onder burgemeesters over een *de facto* uitholling van hun positie als lokaal gezaghebber (zie o.a. Noordanus, 2012). Bij de herijking van de realisatie van de nationale politie uit 2015 werd het behoud van deze 'lokale verankering' benoemd tot een van de centrale prioriteiten. Inmiddels oordelen burgemeesters relatief genuanceerd over de gevolgen van de invoering van de nationale politie voor hun positie in het bestel, al verschillen de ervaringen en zijn de meningen verdeeld, en zijn nog niet alle zorgen hieromtrent weggenomen (Terpstra & Foekens, 2015).

3.1.3. *Verantwoordelijkheid voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit*

Een veel kleinere, maar eveneens wezenlijke verandering in het Nederlandse burgemeestersambt sinds 2010 behelst de verantwoordelijkheid die burgemeesters per 1 februari 2016 hebben gekregen voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit van de gemeente (artikel 170 Gemeentewet). Deze wet maakt de burgemeester expliciet tot hoeder van de bestuurlijke integriteit van de gemeente (Karsten & Hendriks, 2016). Al langer droegen burgemeesters een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de lokale besluitvorming, maar de verantwoordelijkheid voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit is met deze wetswijziging nog eens extra bevestigd en geëxpliciteerd. Dat de nieuwe wet geen extra bevoegdheden aan de burgemeester toekent om deze verantwoordelijkheid handen en voeten te geven, leidt bij een aantal burgemeesters tot zorgen (Karsten et al., 2014). Dat, niet in de laatste plaats omdat burgemeesters in Nederland wettelijk, anders dan in Vlaanderen, zonder uitzondering verantwoording schuldig zijn aan de gemeenteraad wat betreft hun volledige functioneren. In feite waken Nederlandse ambtsdaggers daarmee, als integriteitsbewaker, over de integriteit van het orgaan, de gemeenteraad, waarvan zij volledig politiek-bestuurlijk afhankelijk zijn. Dat draagt politieke risico's met zich, zeker gezien de politisering van de verhoudingen tussen burgemeester en gemeenteraad (Karsten & Aardema, 2006; Karsten & Boogers, 2014; Karsten, Schaap & Hendriks, 2014). Maar tot nu toe brengt ook deze spanning Nederlandse burgemeesters, voor zover wij kunnen beoordelen, nog niet in de problemen en is het vooral een gebrek aan integriteit bij burgemeesters zelf dat leidt tot bestuurlijke conflicten (Ambrosius, 2017). Ook deze nieuwe verantwoordelijkheid lijken burgemeesters naadloos te kunnen inpas- sen in hun toch al veelzijdige ambt (zie ook Karsten, Schaap & Hendriks, 2014).

Tegelijk groeit, ook bij de wetgever, wel degelijk het besef dat de politisering en de toegenomen kwetsbaarheid van het Nederlandse burgemeestersambt, die mede gevoed worden door de nieuwe verantwoordelijkheden, leiden tot toenemende spanningen in het ambt (zie o.a. Van der Steen & De Jong, 2015; Plasterk, 2016; Rob, 2016). De vraag is daarbij vooral of die politisering past bij de traditionele rol

van de Nederlandse burgemeester als partijpolitiek onafhankelijk functionaris. Die positie wordt immers nog altijd als hoeksteen van het ambt beschouwd (Karsten et al., 2014; Plasterk, 2016).

3.1.4. *Hernieuwde discussie over de aanstellingswijze*

Mede om die reden gaan er in Nederland stemmen op om, in plaats van meteen te discussiëren over de aanstellingswijze van de burgemeester, zoals nu wel eens dreigt te gebeuren, eerst te reflecteren op wat er van de Nederlandse burgemeester verwacht wordt en welke rol hem in het lokaal bestuur wordt toegedicht (Karsten et al., 2014; Tops, Karsten & Van Ostaaijen, 2015; Plasterk, 2016; Rob, 2016). Dat pleidooi klinkt in afwachting van een hernieuwde discussie over de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester, die hoogstwaarschijnlijk gevoerd zal worden in het licht van een verwachte deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming, zoals die wordt voorgesteld in het initiatiefvoorstel Schouw, dat, ten tijde van dit schrijven, in tweede lezing door beide kamers der Staten-Generaal zal worden overwogen. Die wetswijziging zou inhouden dat de benoemingswijze van de Nederlandse burgemeester uit de grondwet wordt gehaald, en daarna bij gewone wet kan worden gewijzigd zonder dat daarvoor een grondwetswijziging nodig is, die met meer institutionele waarborgen is omgeven dan een gewone wetswijziging. Dat zou herziening van de Kroonbenoeming en invoering van een direct door het electoraat gekozen of een door de gemeenteraad gekozen burgemeester dichterbij brengen. Onder andere bij de regering bestaat de vrees, dat een discussie over de aanstellingswijze in het licht van de deconstitutionalisering zich zal verenigen tot een discussie over de aanstellingswijze als zodanig, zonder wezenlijke reflectie op de rol en positie van de burgemeester (Plasterk, 2016; zie ook Rob, 2016). En de incrementele maar gestage wijzigingen in het Nederlandse burgemeestersambt en de spanningen die zij met zich meenemen, roepen juist die vraag op: welke rol en positie heeft de wetgever nu voor de burgemeester voor ogen? Is dat de meer traditionele bestuurder die boven de partijen staat, of de meer politieke functionaris die de burgemeester langzaam geworden is? Die vraag wordt in discussies over de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester niet altijd gesteld.

3.1.5. *Vergelijking met Vlaanderen*

Discussies over de aanstellingswijze van de burgemeester zijn ook Vlaanderen natuurlijk niet vreemd (zie o.a. Reynaert & Steyvers, 2007). De toon van de discussie tot nu toe is wel een wezenlijk andere, zoals ook de aard van het ambt wezenlijk verschilt. De Nederlandse vrees voor een partijpolitieke en politiek afhankelijke bur-

gemeester zal Vlamingen relatief vreemd in de oren klinken. Daar is de burgemeester immers in de kern een politieke en ook partijpolitieke figuur. Niet alleen is daar verder ook geen sprake van een vergelijkbare uitbreiding van de OOV-bevoegdheden van de burgemeester, de rol van de burgemeester is daar al zodanig anders dat niet gevreesd hoeft te worden dat hij zijn onafhankelijkheid als eigenstandig uitvoerend bestuurder verliest. In die zin spreken we, hoewel de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid in de kern dezelfde is, over fundamenteel andere types bestuurders.

3.2 *Ontwikkelingen in het Vlaamse burgemeestersambt na 2010*

Het Vlaamse burgemeestersambt is na 2010 niet ingrijpend veranderd ten gevolge van deze of gene beleidsbeslissing of ingreep in het functioneren van de Vlaamse burgemeesters. Toch mogen we stellen dat het ambt in de loop van de jaren aan belang heeft gewonnen en dat enkele recente evoluties ervoor hebben gezorgd dat de positie van burgemeesters steeds belangrijker is geworden in het Vlaamse lokale bestuurlijke landschap. Zeker op het vlak van veiligheid en openbare orde heeft het takenpakket van de burgemeester recentelijk aan belang gewonnen, waardoor we meteen een eerste parallel met Nederland kunnen trekken.

3.2.1. *Uitbreiding van de OOV-bevoegdheden*

Rodenbach (2017) wijst erop dat er in de eerste Vlaamse Gemeentewet geen expliciete taken aan de burgemeester werden toegewezen. De burgemeester was vroeger dan ook vooral een door de centrale overheid benoemde toezichthouder, wiens voornaamste takenpakket eruit bestond om bovenlokale wetgeving ten uitvoer te brengen. Door de jaren heen heeft er zich echter een evolutie voorgedaan waarbij de lokale taakinfilling steeds belangrijker werd. Dat blijkt ook uit een blik op het gemeentedecreet (2005), waarin de bevoegdheden van de burgemeester in amper vijf artikels staan beschreven (artikel 64 t.e.m. 68). Daaruit blijkt dat het takenpakket van de burgemeester voornamelijk bestaat uit het uitvoeren van politiewetten, politiedecreten, politieverordeningen, politiereglementen en politiebepsluiten. Verder kan de burgemeester hoogdringende maatregelen nemen opdat de openbare orde kan worden hersteld, instellingen waarvan de vergunning niet wordt nageleefd tijdelijk laten sluiten, of de voorzitter van de gemeenteraad verzoeken om de gemeenteraad bijeen te roepen. Dat laatste kan echter louter voor zover de door de burgemeester voorgestelde agenda uitsluitend betrekking heeft op de bevoegdheden van de burgemeester zelf.

Deze op het eerste gezicht beperkte decretale taakstelling staat echter in schril contrast met het dagelijks takenpakket dat een burgemeester krijgt voorgeschoteld.

Het federale karakter van België zorgt er immers voor dat de burgemeester vanuit de federale overheid nog heel wat bevoegdheden onder zijn hoede krijgt. Net als in Nederland ligt een van de belangrijkste taken op het vlak van de openbare veiligheid, als hoofd van de lokale politie. Sinds de politiehervorming van 2001 is de burgemeester hoofd van de lokale politiezone. Die zone kan bestaan uit een of meer gemeenten. Maar telkens is een burgemeester van een van de aangesloten gemeenten voorzitter. Het takenpakket rond openbare veiligheid is voor de burgemeesters verder uitgebreid in 2015. Als gevolg van de brandweershervorming werden de afzonderlijke gemeentelijke brandweerdiensten samengevoegd in regionale hulpverleningszones, met aan het hoofd een zoneraad bestaande uit de burgemeesters van de aangesloten gemeenten. Voorts vervult de burgemeester ook een uitgesproken politieke rol, als stemgerechtigd voorzitter van het schepencollege. Zeker wanneer het college uit verschillende partijen bestaat, is het de taak van de burgemeester om de verschillende visies met elkaar te verzoenen. Ongeveer een derde van de Vlaamse burgemeesters is ook nog voorzitter van de gemeenteraad. Verder is de Vlaamse burgemeester samen met de gemeentesecretaris ook de eindverantwoordelijke voor het werk van het bestuur, plaatst hij zijn handtekening onder de officiële briefwisseling van de gemeente en is hij ambtenaar van de burgerlijke stand. Bovendien is hij zonder enige twijfel het gezicht van de gemeente, zowel intern als extern. Intern fungeert de burgemeester vaak als vertrouwenspersoon voor heel wat burgers, verenigingen of bedrijven in de gemeente. Ook extern is het bijna altijd de burgemeester die de gemeente vertegenwoordigt in de relatie met de pers en de media en tegenover de hogere overheid (provincie, Vlaanderen of de federale overheid) of in de relatie met andere gemeentebesturen.

3.2.2. *Een eigen voorzitter voor de gemeenteraad*

De komst van het gemeentedecreet heeft dan wel geen wijzigingen aangebracht aan de aanstellingswijze van de burgemeester, aan het takenpakket is er wel degelijk, zij het in beperkte mate, gesleuteld. Zo kiest de gemeenteraad sinds 2007 een eigen voorzitter. Voorheen was het telkens de burgemeester die automatisch voorzitter werd. De Vlaamse decreetgever heeft voor die optie gekozen om de gemeenteraad op die manier te versterken. Een eigen gezicht en een onafhankelijke voorzitter zou de positie van de gemeenteraad versterken tegenover het schepencollege (Buylen, Castenmiller & De Ceuninck, 2014). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 bleek echter dat de meerderheid van de gemeenten (209 van de 308, omgerekend 68%) opnieuw de burgemeester had aangesteld als voorzitter van de gemeenteraad. In 10 gemeenten (4%) werd een schepen, die in Vlaanderen uiteraard ook nog steeds lid is van de gemeenteraad, voorzitter en in 89 gemeenten (29%) werd een niet-executief gemeenteraadslid voorzitter van de gemeenteraad.

Deze maatregel werd na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 positief geëvalueerd. De burgemeester kon zich beter focussen op het verdedigen van zijn of haar beleid en kon het leiden van de vergadering overlaten aan een aparte voorzitter. Die positieve evaluatie bleek ook uit het feit dat vanaf 2013, aan het begin van de huidige lokale legislatuur, 204 gemeenten (66%) opteerden voor een eigen voorzitter. Dat was maar liefst het dubbele van de voorgaande jaren. Het was bijna altijd een raadslid uit de meerderheid die het mandaat van voorzitter opnam. Die tendens heeft zich ondertussen zelfs voortgezet, want anno 2017 hebben 218 gemeenten in Vlaanderen (omgerekend 71%) al een andere gemeenteraadsvoorzitter dan de burgemeester.

Even zag het ernaar uit dat vanaf 2019, bij de start van de volgende lokale legislatuur, alle gemeenteraden in Vlaanderen een eigen voorzitter zouden hebben die niet langer de burgemeester was. In het in 2014 afgesloten Vlaamse regeerakkoord was daarover immers een passage opgenomen: "We versterken daarbij de gemeentelijke democratie, onder meer door het voorzitterschap van de gemeenteraad in alle gemeenten te laten opnemen door een gemeenteraadslid zonder uitvoerend mandaat" (Vlaamse Regering, 2014, p. 7). Het ziet er op dit moment echter naar uit dat die verplichting er niet zal komen. In de eerste teksten van het decreet Lokaal Bestuur is er immers niets meer over terug te vinden.⁴ Wellicht zullen de nieuwe gemeenteraden dus opnieuw de keuzevrijheid hebben om zelf een voorzitter onder hun leden te kiezen. Dat kan dan opnieuw zowel een raadslid, een schepen of de burgemeester zijn.

3.2.3. *De verkiezing van de burgemeester*

De aanstelling van de Vlaamse burgemeesters staat momenteel niet ter discussie. Die aanstelling is in 1836 met de komst van de gemeentewet ontstaan als compromis tussen het lokale en het centrale gezag. De koning benoemde de burgemeester, maar met de beperking dat hij gekozen moest worden onder de rechtstreeks verkozen gemeenteraadsliden. Vanaf 1842 kon de koning ook iemand van buiten de raad benoemen (De Ceuninck & Valcke, 2010). Sinds 2001, na de regionalisering van de bevoegdheid om vorm te geven aan de lokale en provinciale besturen, is het aan de Vlaamse Regering om de burgemeesters te benoemen. Er is kort na die regionalisering ook een debat ontstaan omtrent de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in Vlaanderen. Daar waren voor- en tegenstanders van, maar uiteindelijk heeft die rechtstreekse verkiezing het niet gehaald in de finale teksten van het gemeentedecreet. Onderzoek wees overigens uit dat dit in de praktijk weinig zou veranderen (Rodenbach, Steyvers & Reynaert, 2013). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 bleek dat 81% van de burgemeesters (242 van de 308) tevens de kandidaat was met het hoogste aantal voorkeurstemmen. Wanneer we in elke gemeente een top drie maken van het aantal voorkeurstemmen, dan zien we dat

wie uiteindelijk burgemeester werd in 97% van de gevallen tot die top drie behoorde. De resultaten van de meest recente gemeenteraadsverkiezingen in 2012 leverden grotendeels soortgelijke cijfers op. 235 van de 308 burgemeesters (78%) waren de stemmenkampioen in hun gemeente. 95% van de burgemeesters behoorde tot de top drie van de lokale stemmenkampioenen. In de Vlaamse bestuurspraktijk kunnen we dan ook spreken van een nagenoeg rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, met dien verstande dat een gepersonaliseerde verkiezingsstrijd die bij een directe verkiezing hoort in Vlaanderen ontbreekt.

3.2.4. *Vergelijking met Nederland*

De incrementele uitbreiding van de OOV-bevoegdheden die we in Vlaanderen zien, is dus vergelijkbaar met die in Nederland. De eigen voorzitter van de gemeenteraad is dan weer iets wat Nederland niet kent. Rond de dualisering van het Nederlandse lokale bestuur in 2001 is het gecombineerde voorzitterschap van gemeenteraad en college uitgebreid bediscussieerd, omdat deze dubbelfunctie de burgemeester in een bestuurlijk spagaat tussen gemeenteraad en college terecht zou doen kunnen komen. Uit eerder onderzoek is inderdaad gebleken dat het gecombineerde voorzitterschap burgemeesters in de problemen kan brengen (Korsten & Aardema, 2006). Tegelijk heeft dat nooit geleid tot aanpassing van de gemeentewet op dit punt. Sommigen beschouwen het gecombineerde voorzitterschap juist als een belangrijke meerwaarde voor het gedualiseerde stelsel, omdat het burgemeesters beter in staat zou stellen de verbinding tussen raad en college te leggen (zie o.a. Rob, 2016). Een overgrote meerderheid van de Nederlandse burgemeesters is het in ieder geval (helemaal) eens met de stelling dat het raadsvoorzitterschap zich goed laat combineren met het voorzitterschap van het college (Karsten et al., 2014), al lopen de meningen over de wenselijkheid van deze combinatie sterk uiteen. Het is niet uitgesloten dat dit vraagstuk opnieuw zal worden bediscussieerd als ook de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester weer onderwerp van gesprek wordt rondom de deconstitutionalisering daarvan. Die discussie lijkt in Vlaanderen dan weer naar de achtergrond te zijn verdwenen.

4. De Waalse en Brusselse burgemeesters

Behalve 308 Vlaamse burgemeesters telt België ook nog 262 Waalse en 19 Brusselse burgemeesters. Het takenpakket, de rol en het functioneren van die burgemeesters is sterk vergelijkbaar met de Vlaamse situatie. Als er al een verschil zou zijn, dan is het wellicht dat de burgemeester in het zuiden van het land, nog

meer dan in Vlaanderen, wordt beschouwd als een vertrouwensfiguur in de lokale gemeenschap. In die zin sluiten Brussel, maar zeker Wallonië, sterker aan bij de *Franco*-groep in Europa (Heinelt & Hlepas, 2006). Van de burgemeester wordt in die traditie vooral verwacht dat hij/zij de belangen van zijn/haar gemeente op hogere overheidsniveaus verdedigt.

Verschillen met Vlaanderen zijn er wel wanneer het gaat over de politieke samenstelling van het burgemeesterskorps in Wallonië en Brussel. In Wallonië levert de liberale Mouvement Réformateur (MR) momenteel de meeste burgemeesters (89, of 34%). Dat is lange tijd anders geweest, met een jarenlange dominante positie voor de socialistische Parti Socialiste (PS). Die laatste partij levert op dit moment één burgemeester minder dan de MR, namelijk 88. Verder telt Wallonië 66 christendemocratische Centre démocrate humaniste (cdH)-burgemeesters (25%), 5 burgemeesters van de groene partij Ecolo (2%) en 14 onafhankelijke burgemeesters (5%).⁵ De politieke samenstelling van het Brusselse burgemeesterskorps is als volgt: de PS en de MR tellen elk 6 burgemeesters, cdH en Démocrate Fédéraliste Indépendant elk 3 en Ecolo heeft 1 burgemeester.

Het meest in het oog springende verschil tussen Vlaanderen en Wallonië ligt ongetwijfeld op het vlak van de aanstelling van de burgemeester. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië is daarover enig debat geweest na de regionalisering van die bevoegdheid, maar in Wallonië heeft dat debat ook daadwerkelijk tot een andere aanstellingswijze geleid. De Waalse burgemeester wordt momenteel zo goed als rechtstreeks verkozen. De kandidaat die de meeste voorkeurstemmen haalt op de grootste lijst binnen de bestuursmeerderheid, wordt automatisch de nieuwe burgemeester. Het gaat dus niet om een zuivere rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Er is immers een marge ingebouwd die verzekert dat de nieuwe burgemeester ook een politieke meerderheid rondom zich weet te verzamelen. Tegelijk is de verkiezing dus rechtstreekser dan in Vlaanderen.

5. Conclusie en reflectie

Zetten we deze beschouwingen op de Nederlandse en de Vlaamse burgemeesters tegenover elkaar, dan blijkt dat ze voor een deel tot dezelfde vragen leiden. De diversiteit van het burgemeesterskorps blijkt in beide gevallen bijvoorbeeld maar beperkt ontwikkeld, in Vlaanderen nog minder dan in Nederland. Overigens is dit geen typisch 'burgemeestersfenomeen'. In Nederland zijn de diversiteitscijfers voor andere bestuurlijke functies, zoals wethouder, gedeputeerde, lid van het dagelijks bestuur van een waterschap, sterk vergelijkbaar. Bij ministers ligt het aandeel vrouwen wel fors hoger (in 2016 vijf van de twaalf). In Vlaanderen is dat beeld sterk gelijksoortig, al tellen we daar ook al vlot meer vrouwen bij de schepenen (32%)

dan bij de burgemeesters (13%). Toch laat bestaand onderzoek zien dat de Kroonbenoeming zoals Nederland die kent de rekrutering van vrouwelijke kandidaten en gegadigden uit minderheidsgroepen bevordert ten opzichte van een andere aanstellingswijze (Denters, 2006, p. 221). De sleutel tot verdere diversificatie van het burgemeesterskorps ligt, indien gewenst, in Vlaanderen de komende verkiezingen echter bij de opstellers van de kandidatenlijsten en de kiezers, terwijl in Nederland de (nieuwe) gemeenteraden aan zet zijn. Ook zien we een vergelijkbare ontwikkeling als het gaat om de uitbreiding van de OOV-bevoegdheden van de burgemeesters in beide Lage Landen. Burgemeesters waren altijd al een sleutelfiguur in het lokale bestuur, maar worden dat op dit terrein steeds meer, afgezien dan van het feit dat Nederlandse burgemeesters geen korpsbeheerder meer zijn. Een andere parallel die we kunnen trekken, is dat het ambt in beide gevallen veeleer incrementeel dan met grote sprongen verandert, maar dat de beide ambten door de tijd heen uiteindelijk heel wezenlijk zijn veranderd. We herkennen daarin de gedeelde cultuur van consensuspolitiek en van incrementele hervormingsprocessen (Hendriks, 2006).

Andere vragen zijn dan weer specifiek Nederlands óf Vlaams. Het vraagstuk van de vallende burgemeesters is bijvoorbeeld typisch Nederlands, evenals de vraag of Nederland niet te veel waarnemend burgemeesters telt (zie Delaere, 2015). De vraag of de burgemeester de meest aangewezen voorzitter van de gemeenteraad is, wordt in Vlaanderen dan weer veel nadrukkelijker gesteld, en bovendien heeft de decreetgever in Vlaanderen gemeenten de ruimte gegeven daar zelf een keuze in te maken. Een dergelijke differentiatie tussen gemeenten en tussen burgemeesters is in Nederland, een enkele bepaling rondom regio-burgemeesters in de Politiewet daargelaten, niet aan de orde. De ruimte om een andere voorzitter van de gemeenteraad aan te wijzen zodat de burgemeester zich meer kan richten op het verdedigen van zijn of haar beleid, past overigens ook goed bij de veel politiekere rol die de Vlaamse burgemeester heeft in het lokale bestuur. In Nederland heeft de burgemeester, ondanks de politisering van het ambt de laatste jaren, in de kern nog altijd een apolitieke rol. Dat verschil tussen de Vlaamse en de Nederlandse burgemeester is de laatste jaren niet wezenlijk veranderd.

Overkoepelend geldt, dat er nog altijd grote gelijkenissen bestaan in de wijze waarop het ambt in Nederland en Vlaanderen wordt ingevuld. Dat komt onder andere omdat de burgemeester in beide Lage Landen wordt beschouwd als de burgervader en als eerste woordvoerder van gemeente en gemeenschap – een rol die politieke leiders in de vergelijkbare Nederlandse en Vlaamse consensusdemocratieën goed past (Karsten & Hendriks, 2016). Ook zijn sommige verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de aanstellingswijze, in de praktijk veel minder groot dan ze op papier lijken. Wezenlijke verschillen zijn er echter wel degelijk. Een deel van de verschillen tussen rol en positie van Nederlandse en Vlaamse bur-

gemeesters houdt, samenvattend, primair verband met institutionele verschillen tussen de lokale stelsels van de twee Lage Landen. Zo is de verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad in Nederland meer gedualiseerd, en leidt dat tot meer vertrekkende burgemeesters. Ook het verschil in aanstellingswijze brengt contrasten mee, bijvoorbeeld met betrekking tot het partijlidmaatschap. Andere verschillen, zoals de meer lokale worteling van de Vlaamse burgemeester en de sterkere nadruk op OOV-bevoegdheden in Nederland, hangen dan weer vooral samen met accentverschillen in de rol die de burgemeester krijgt toebedeeld. Beide burgemeesters hebben een belangrijke rol als burgervader, maar de Vlaamse burgemeester wordt vanzelfsprekend meer als een lokale politieke functionaris beschouwd, waar de Nederlandse burgemeester nog altijd geacht wordt 'boven de partijen' te staan en 'van buiten' te komen. Natuurlijk komen daar dan wel meer 'institutionele' maatregelen bij kijken, zoals de eigen voorzitter van de Vlaamse gemeenteraad. Andere verschillen zijn dan weer typisch voor de lokale bestuursculturen, voor zover die echt los te zien zijn van hun institutionele context, bijvoorbeeld de dubbelmandaten in Vlaanderen en de waarneming in Nederland.

Vergelijken we de richting waarin de twee ambten zich ontwikkelen, dan zien we dat beide burgemeesters te maken hebben met een uitbreiding van de OOV-bevoegdheden. De verklaringen lijken echter te verschillen: in Nederland worden deze bevoegdheden bij de burgemeester belegd juist vanwege zijn afstand tot de partijpolitiek, in Vlaanderen krijgt de burgemeester op dit terrein juist gericht meer ruimte voor zijn eigen politieke agenda. In Nederland lijkt de politisering van het burgemeesterschap veeleer een neveneffect van de uitbreiding van zijn bevoegdheden, terwijl er in Vlaanderen meer bewust voor wordt gekozen; een keuze die zich bijvoorbeeld vertaald heeft in de eigen voorzitter voor de gemeenteraad – hoewel dat model vooralsnog niet verplicht wordt doorgezet.

Van acute problemen in of rond het burgemeestersambt lijkt in beide gevallen geen sprake. Wel blijkt de positie van de Nederlandse burgemeester op dit moment wat meer ter discussie te staan: niet alleen wordt door verschillende auteurs gewezen op toenemende spanningen in het ambt, ook de aanstellingswijze blijft voortdurend onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. En er wordt door wetenschappers en beleidsmakers een bezinning bepleit op de vraag wat we met het Nederlandse burgemeestersambt willen. Dat pleidooi wordt onder andere ingegeven door de toegenomen politisering en kwetsbaarheid van de Nederlandse burgemeester en de druk die, mede daardoor, op zijn positie boven de partijen staat, zoals hij die traditioneel inneemt. De Vlaamse burgemeester bevindt zich in die zin in rustiger vaarwater. Er lijkt consistentier te zijn gekozen voor een burgemeester als politieke functionaris (zie o.a. Rodenbach, 2017). Anders dan in Nederland lijkt het ambt in Vlaanderen daardoor meer vrij van spanningen. Nieuwe gemeentelijke fusies of de inkanteling van de OCMW's zoals die in Vlaanderen zijn

beslist, zouden daar in de toekomst echter verandering in kunnen brengen. Dat laatste element zorgt immers voor een uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeenteraad, die vanaf 2019 ook bevoegd wordt voor het lokale sociale beleid. Voorheen zat die bevoegdheid bij het OCMW, dat altijd een aparte instelling op lokaal vlak is geweest.

Het valt, al met al, te verwachten dat de geleidelijke maar wezenlijke verandering van het burgemeestersambt in Vlaanderen en Nederland de komende jaren zal doorzetten. Daar zit een formele kant aan, in de zin van aanpassingen in de wettelijke rol en positie van burgemeesters, maar de Nederlands-Vlaamse vergelijking maakt ook duidelijk dat de *couleur locale* voor een groot deel pas vorm krijgt in de bestuurlijke praktijk.

Noten

1. Alleen de gemeente Linkebeek werd uit het onderzoek gehouden, vermits die gemeente op dat moment een waarnemend burgemeester had.
2. Een waarnemend burgemeester is iemand die tijdelijk het ambt van burgemeester opneemt, wanneer de commissaris van de Koning oordeelt dat waarneming in het belang van de gemeente is.
3. Onder lokale partijen verstaan we, zeker in een Vlaamse context, alle lokale kandidatenlijsten die bij een gemeenteraadsverkiezing opkomen onder een niet-nationale naam of partijlabel. Daarin schuilen echter ook pseudo-lokale lijsten of verborgen nationale lijsten, bijvoorbeeld een kartel tussen twee nationale lijsten, die lokaal onder een andere naam opkomen (voor meer duiding daarover, zie Heyerick, 2017).
4. Het decreet Lokaal Bestuur, zoals het momenteel in opmaak is, is de bundeling van het gemeentedecreet, het OCMW-decreet en het decreet Intergemeentelijke Samenwerking. Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering om dit decreet rond te hebben eind 2017, zodat de lokale besturen zich in 2018 kunnen voorbereiden op de start van de nieuwe legislatuur in 2019.
5. Deze cijfers zijn afkomstig van de Union des Villes et Communes de Wallonie, de belangenvereniging van de Waalse lokale besturen. Zie <http://www.uvcw.be/>

Bibliografie

- Ambrosius, R. (2017). *Het gedwongen vertrek van de Nederlandse burgemeester: een bestuurskundig onderzoek naar de risicofactoren die van belang zijn voor het begrijpen van het gedwongen vertrek van burgemeesters gedurende de bestuursperiode 2010-2015*. Tilburg: Tilburg University.
- Buylen, B., De Ceuninck, K., & Castenmiller, P. (2014). Controle op Nederlandse wijze in Vlaamse gemeenten: pure science fiction of realistisch toekomstscenario? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 7(3), 47-62.
- Cohen, M. (2013, 15 juli). 'Ik heb alles moeten leren'. *Vrij Nederland*, 20-23.
- De Ceuninck, K., & Valcke, T. (2010). Van gemeentewet naar gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief. In: H. Reynaert & K. Steyvers (red.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (pp. 41-60). Brugge: Vanden Broele.
- De Koster, Y. (2016, 16 dec.). 'Linkse' burgemeester niet meer in trek. *Binnenlands Bestuur*.
- Delaere, M. (2015, 22 jan.). Veel waarnemers in 2014, *Binnenlands Bestuur*.
- Denters, B. (2006). De aanstellingswijze van de burgemeester: een Nederlandse discussie in internationaal perspectief. *Bestuurswetenschappen*, 60(3), 210-227.
- Elzinga, D.J. (2013, 24 mei). Burgemeester is politieke functionaris geworden. *Binnenlands Bestuur*, 13.
- Elzinga, D.J. (2014, 17 jan.). Burgemeester als 'pouvoir neutre' onder druk, *Binnenlands Bestuur*.
- Heinelt, H., & Hlepas, N.K. (2006). Typologies of local government systems. In: H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (Eds.), *The European Mayor: political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21-42). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heyerick, A. (2017). Niet-nationale lijsten in Vlaanderen: een lokale reflectie van de nationale partijcrisis? In: H. Reynaert (red.), *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?!* (pp. 37-57). Brugge: Vanden Broele.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Karsten, N., & Boogers, M. (2014). Parlementair burgemeesterschap: de veranderende relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. In: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 133-144). Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., Cachet, A., & Schaap, L. (2014). Gewoon bijzonder: de ontwikkeling van het burgemeestersambt verkend. In: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 341-358). Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., & Hendriks, F. (2016). Don't call me a leader, but I am one: the Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154-172.

- Karsten, N., Schaap, L., & Hendriks, F. (2014). Krachtig en kwetsbaar: de Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 48-67.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G.-J. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Korsten, A.F.A., & Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester: een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Krouwel, A., & Geurkink, B. (2016). Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenteraden. In: M. van Dam, M. Bongers, P. Georgopoulou, G. Gnodde, E. Groen, E. Meurs, L. Randsdorp, R. Wiggers & B. Wijma (red.), *De geleerde griffier: jaarboek van griffiers 2016* (pp. 127-139). Delft: Eburon.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (red.) (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Muller, E.R., & de Vries, J. (2014). *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer.
- Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjer, A.J.T. et al. (2007). *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: COT/EUR/UU.
- Noordanus, P.G.A. (2012). Gezagsverhoudingen in de nieuwe Politiewet 2012: verdere reparatie geboden. *Tijdschrift voor de Politie*, 74(7), 6-10.
- Plasterk, R.H.A. (2016). *Beschouwing rol en positie burgemeester [kamerbrief]*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Prins, R. (2014). *Safety first: how local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven.
- Prins, R., Cachet, A., van der Linde, C., Tudjman, T., & Bekkers, V.J.J.M. (2013). *Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rehwinkel, P. (2010, 6 feb.). Burgemeester is afvoerputje. *De Volkskrant*, p. 8.
- Renckens, R. (2016). *Het grote Radio 2 burgemeestersonderzoek*. Brussel: VRT Nieuws/Radio 2.
- Reynaert, H., & Steyvers, K. (2007). Towards a direct election of mayors in Belgium: giving up representation or giving in to political renewal? *Representation*, 43(2), 123-136.
- Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., & Pilet, J.-B. (red.) (2009). *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* Brugge: Vanden Broele.
- Rob (2016). *Begin bij het begin: advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rodenbach, J., Steyvers, K., & Reynaert, H. (2013). Tussen Dorpstraat en Wetstraat? Burgemeesters als stemmenkampioenen en cumulards? In: H. Reynaert & K. Steyvers (red.), *De verkiezingen van 14 oktober 2012: de kracht van verankering?* (pp. 141-162). Brugge: Vanden Broele.

- Rodenbach, J. (2017). *Van Spelverdeler tot Spits? Over de presidentialisering van het burgemeestersambt in Vlaanderen*. Gent: Vakgroep Politieke Wetenschappen.
- Sackers, H.J.B. (2010). *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht [oratie]* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Schaap, L., Daemen, H., & Ringeling, A. (2009). Mayors in seven European countries: part II – performance and analysis. *Local Government Studies*, 35(2), 235-249.
- Scheidts, B. (2011). Bewust Partijloos Burgemeester. *Burgemeestersblad*, 16(62), 7.
- Terpstra, J.B., & Foekens, P. (2015). Burgemeesters, gezag en Nationale Politie. *Tijdschrift voor de Politie*, 77(5), 18-22
- Tops, P.E.W.M., Karsten, N., & Ostaaijen, J.J.C. van (2015). *De aanstellingswijze gewogen: een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Van Bennekom, R., & Haverhoek, A. (2016). Beroepsgroep onder de loep (deel 9): de lichte 2016. *Burgemeestersblad*, 21(83), 9-10.
- Van der Steen, M., & de Jong, I. (2015). De netwerkende burgemeester: beweging tussen binnen en buiten. *Bestuurskunde*, 24(1), 26-36.
- Van de Voorde, N., & Bouteca, N. (2017). Hoe actief is de cumulard in het parlement? *Samenleving & Politiek*, 24(3), 50-57.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2010). Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 61-72.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2017). Nog steeds vreemde bureaus? Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen. *Res Publica*, 59(3).
- Vlaamse Regering (2014). *Vooruitgaan, verbinden, vertrouwen, Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014 – 2019*. Brussel: Vlaamse Regering.
- VNG (2017). *Persoonlijke achtergrondgegevens burgemeesters*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VVSG (2013). Twee op drie burgemeesters niet langer voorzitter van de gemeenteraad. *VVSG nieuwsbrief nr. 2*. Brussel: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw.