

Wat betekent dit?

We hebben burgemeesters nodig die weten waar ze het over hebben, die kunnen communiceren, contacten kunnen leggen en kunnen schakelen in deze maatschappij. Burgemeesters die weten om te gaan met de effecten van de veranderingen in de politieke context, zichzelf niet tot speelbal laten maken, die hun verschillende rollen kennen en weten te spelen. Naast doortastendheid moet de burgemeester ook een mens zijn van vlees en bloed, benaderbaar voor zijn burgers en midden in de samenleving. Op het gebied van integriteit moet de burgemeester boven alle twijfel verheven zijn, brandschoon. Het is duidelijk dat we hier spreken over een ideaaltype.

Nieuwe burgemeesters

Maar hoe zorgen we er nu voor dat er goede PvdA-burgemeesters benoemd worden die aan dit beeld voldoen? Dat is in de praktijk vrijwel altijd aan de vertrouwenscommissies en de gemeenteraden die door de manier van voordragen bijna altijd hun voorkeursburgemeester benoemd zien worden. Daarmee hebben we in principe nog altijd een door de Kroon benoemde burgemeester, waarbij de Commissaris van de Koningin in de beginfase nog een grote rol speelt. In de praktijk is het eigenlijk altijd de voorkeur van de gemeenteraad die de doorslag geeft. Voor de PvdA is het belangrijk om voortdurend te werken aan de ontwikkeling van haar bestuurders. Dit moet gebeuren door het actief zoeken naar talent door middel van scouting en de begeleiding van dit talent vanuit de partij. Het burgemeestersprofiel moet aangepast worden aan de eisen van de moderne tijd, zonder de kwaliteiten van de degelijke bestuurder te vergeten. In dit profiel moet ook de erecode van onze partij zijn verwerkt. Door potentiële bestuurders in kaart te brengen kunnen zij op de hoogte gehouden worden van de openstaande vacatures. De lobbyist in de Tweede Kamer kan vanuit zijn positie helpen bij het maken van de juiste combinaties.

In een omgeving die steeds beweeglijker is, kan de burgemeester juist een bron van stabiliteit en continuïteit zijn. Dit wordt gelegitimeerd met een benoeming voor zes jaar, en nog belangrijker, doordat de bevolking de burgemeester nog altijd als boegbeeld van het gemeentebestuur ziet. De politieke versplintering, als spiegelbeeld van de samenleving, en ontwikkelingen in de politieke cultuur waarin vaker wordt 'afgerekend', vragen veel van de burgemeester. De voortgaande ontwikkeling naar een netwerksamenleving zorgt ervoor dat democratische instituties, zoals het lokaal bestuur, in de huidige vormen in hun voegen kraken.

Kwaliteiten van verbindend leiderschap, het kunnen smeden van eenheid in collegiaal bestuur zijn belangrijk en worden steeds belangrijker. De uitvoering van de openbare orde-portefeuille vraagt steeds specifiekere kennis en vaardigheden, maar past goed in het beeld dat de samenleving heeft van de burgemeester. Uiteindelijk hebben we burgemeesters nodig die er staan op het moment dat ze nodig zijn. Want doorzettingsmacht klinkt heel geruststellend, maar het brengt geen oplossing als het niet met gezag toegepast wordt en een gezaghebbend burgemeester zal zich er niet door laten begrenzen als de situatie dit eist.

Hoe verder?

Welke kwaliteiten en vaardigheden heeft onze burgemeester nodig in deze veranderende tijden en binnen de veranderende context. Welke in relatie tot zijn rol als voorzitter van het college? Welke in zijn rol ten opzichte van de raad? Of als bestuursorgaan? Is een eigenstandiger positie nodig?

Met dit pamflet hebben we een aanzet willen geven voor verdere discussie binnen onze groep van PvdA-burgemeesters over de kwaliteiten die belangrijk zijn voor een burgemeester in deze veranderende tijden. Een eerste gesprek daarover organiseren we tijdens de jaarlijkse CLB-burgemeestersdag in 2011.

De werkgroep:

Dick de Cloe (voorzitter), Anny Attema, Ronald Bandell, Geke Faber, Sicko Heldoorn, Nol Kleijngeld, Dagmar Oudshoorn, Mirjam Salet, Ineke van der Wel.

Opstellers: Jorn Jongma en Jacqueline Kalk.

Met dank aan de bijdragen in de discussie van Dig IsthA en Leen Verbeek.

Burgemeesters in veranderende tijden

Ruim 100 van de 418 burgemeesters her en der in het land, in grote en in kleine gemeenten, zijn lid van de PvdA. Burgemeesters die in hun gemeente invulling geven aan de idealen van de sociaaldemocratie. Onze idealen van vrijheid, democratie, rechtvaardigheid, duurzaamheid en solidariteit. In ons persoonlijk, politiek en bestuurlijk optreden leven wij onze beginselen na. Wij streven ernaar ons handelen richting te geven vanuit de kernwaarden:

- Betrokkenheid: betrokkenheid bij de zwakkeren in de samenleving en de mensen achter de dossiers;
- Geloofwaardigheid: in ons handelen zijn wij betrouwbaar en authentiek;
- Onafhankelijkheid: als bestuurders maken wij zelfstandig en onafhankelijk afwegingen;
- Openheid en verantwoording: bestuurlijk handelen moet open en transparant zijn en controleerbaarheid en periodiek verantwoording afleggen hoort daarbij;
- Respect: binnen de geldende grondrechten is er ruimte voor verschillende levensbeschouwingen, leefstijlen en culturen;
- Sober en dienstbaar. Voor persoonlijke beloningen en andere tegemoetkomingen willen we niet het onderste uit de kan.

Deze kernwaarden zijn afkomstig uit de Erecode (2009) voor politici van onze partij.

Wij zijn ons bewust van integriteit, immers onze oud PvdA-minister Ien Dales zei al "een beetje integer bestaat niet". In het denken over integriteit heeft zich een verandering voltrokken. Hierbij gaat het niet alleen meer over de zwart wit tegenstelling: integer – niet integer. In het debat gaat het veel meer om de waardering van handelen vanuit maatschappelijk geaccepteerde waarden en normen. Moraal wordt boven de regel gesteld, maar we realiseren ons dat hier lastige afwegingen aan vooraf gaan. Integriteit is verbonden met de begrippen kwaliteit en verantwoordelijkheid, en de bereidheid om verantwoording af te leggen. We zijn ons bewust van risico's en gebruiken handvatten, bijvoorbeeld in de vorm van afspraken en procedures. Situaties waarin sprake kan zijn van gunsten of wederdiensten worden vermeden, net als de schijn van belangenverstrengeling. Openbaarheid, transparantie en controleerbaarheid zijn belangrijk.

Burgemeesters opereren in een omgeving die voortdurend in verandering en beweging is. Hoe is de omgeving veranderd en wat zijn de gevolgen die we van daaruit met elkaar kunnen verbinden?

Laten we, om houvast aan te ontlenen, beginnen met één ding dat niet is veranderd, en dat is het beeld dat de burger heeft van de burgemeester. In de ogen van de meeste mensen is de burgemeester nog steeds de baas van de gemeente, de baas van het college, de baas van de politie en de baas van de ambtelijke organisatie. De burger ziet de burgemeester als dé belangrijkste persoon in de gemeentelijke organisatie. Andersom vinden wij de burgers het belangrijkste. Burgers benaderen de burgemeester ook vaak vanuit deze beeldvorming, met een verzoek een lastige situatie op te lossen of met het verzoek om in te grijpen.

Verander(en)de tijden

De tijden van weleer zijn niet meer. De tijden zijn veranderd! Net als vele notabelen zijn burgemeesters gewone mensen geworden. Ook de omgeving waarin zij werken is aan veranderingen onderhevig. Eén van de meest opvallende zaken in de veranderende politieke werkelijkheid is waarschijnlijk wel de snelheid en het gemak waarmee die verandert. De omgeving is ook niet voor elke burgemeester hetzelfde meer. Gemeenten zijn veelal groter geworden. Gemeenteraden kennen meer partijen en de getalsmatige verschillen tussen de partijen zijn kleiner geworden. Was het 50 jaar geleden vaak gebruikelijk dat er vier of vijf partijen in een gemeenteraad waren vertegenwoordigd, nu zijn dit er, ook in kleine gemeenten, vaak meer dan zes. Maar ook uitschieters naar meer dan tien partijen zijn niet meer uitzonderlijk. De politieke realiteit wordt in een gemeente steeds meer bepaald door lokale partijen, die vaak ontstaan door een afsplitsing van een afdeling van een landelijke partij. Veel gemeenteraden kennen aan het eind van de periode van vier jaar meer fracties dan aan het begin van een periode. Vijftig jaar geleden werd een gemeenteraad vaak gedomineerd door een bepaalde partij, afhankelijk van de streek van de gemeente (het zuiden door de KVP, het noorden door de PvdA). Dit is nu geen vanzelfsprekendheid meer. De kiezer is op drift en voor de burgemeester betekent dit veel meer wisselingen in gemeenteraden dan ooit het geval is geweest. Door de kleinere verschillen in grootte van de fracties zijn coalities groter en daarmee vaak ook de colleges. Zij bestaan uit meer wethouders, die zowel voltijd- als deeltijdaanstellingen hebben. En dat brengt een andere verandering met zich mee. In de periode 2006 – 2010 heeft ongeveer 30% van de wethouders niet meer een volledige collegeperiode van vier jaar volbracht. Het vroegtijdig verlaten van de politieke arena heeft meestal een

politiek conflict als oorzaak. Burgemeesters hebben dus vaker te maken met wisselingen in hun colleges en met een politieke context waarin eerder met bestuurders wordt afgerekend.

Burgers zijn minder betrokken bij de politiek. De waardering voor actieve politici neemt niet toe. Jonge, mondige burgers voelen zich steeds minder aangetrokken tot een actieve deelname aan een partijdemocratie, waarvan de instituties als log ervaren worden. In de hedendaagse netwerksamenleving past het beter om directe verbanden te leggen door middel van sociale media en vervolgens op basis van gedeelde belangen gelegenheidscoalities aan te gaan. Instituties en procedures hebben het door deze veranderende omgeving lastiger, terwijl tegelijkertijd de behoefte aan individueel bestuurstalent groter is. Dit biedt voor de burgemeester kansen, bijvoorbeeld voor profilering. De burgemeester zal zich ook bewust moeten zijn van risico's, bijvoorbeeld dat de juridische status van het gemeentebestuur niet is aangepast aan de netwerksamenleving.

Professionaliteit en behendigheid

De nieuwe omgeving stelt meer eisen aan de professionaliteit van burgemeesters. In deze veranderlijke en complexe politieke werkelijkheid is het een kunst geworden om boven de partijen staan en toch herkenbaar te zijn als een PvdA-er. Burgemeesters zagen zich in het recente verleden gedwongen om op te stappen vanwege twijfels aan hun integriteit of omdat hun optreden (door collega's) als niet adequaat beschouwd werd. Ook kunnen persoonlijke verhoudingen binnen het gemeentebestuur een reden zijn om af te treden. Burgemeester worden of zijn betekent ook niet meer dat je vervolgens 'klaar' bent. Het ambt is onder druk van de toenemende complexiteit geprofessionaliseerd. Bijscholing en blijven investeren in jezelf zijn essentieel om je taak te vervullen en om je blijvend te kunnen handhaven.

Wij moeten behendig zijn. De burgemeester heeft verschillende rollen ten aanzien van:

- De burger, waar hij als eerste burger open voor staat, met een luisterend oor, troost biedt, regelt, bemiddelt enzovoort.
- De raad, waar hij voorzitter van is en dus zorg moet dragen voor een ordentelijk verloop van de vergaderingen en het correct volgen van de procedures. Daarbij heeft de raad met de dualisering een duidelijkere, zelfstandigere rol gekregen.
- Het college, waar de burgemeester ook de voorzitter is. Hier zorgt de burgemeester voor de eenheid en collegialiteit van het bestuur en is hij soms 'de redder' van het college.
- De griffie, die de raad ondersteunt in alle facetten die behoren bij het functioneren van de raad en de raadsleden, ook in relatie tot het werkgeverschap voor de burgemeester.
- De secretaris waarmee de burgemeester vaak de meest intensieve samenwerkingsrelatie heeft en waardoor risico's bestaan samen te ver voor de troepen uit te gaan lopen. Tegelijkertijd is de secretaris de link naar de ambtelijke organisatie.
- Het OM, waarmee afspraken gemaakt moeten worden ten aanzien van openbare orde en veiligheid, de inzet van politie en het aan laten sluiten van het vervolgingsbeleid op het gemeentelijke veiligheidsbeleid.
- Regionale samenwerkingsverbanden, hierin heeft de burgemeester een rol in het kader van verlengd bestuur, is hij soms de verbinder en soms de lokaal verantwoordelijke voor regionaal gemaakte afspraken, behartigt hij de lokale belangen tegenover de belangen van andere gemeenten.
- Het bedrijfsleven, waar hij als boegbeeld van de gemeente goed werk kan verrichten om de economie te ondersteunen. Juist hier is waakzaamheid van de burgemeester in relatie tot zijn eigen integriteit belangrijk.
- Maatschappelijke partijen zullen zich ook met enige regelmaat tot de burgemeester richten als vertegenwoordiger van het bestuur. Hierin kan de burgemeester signaleren, maar is hij vaak geen portefeuillehouder.

Instrumenten

Eén van de duidelijk vastgelegde taken van de burgemeester is de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Deze taak komt hem al veel langer toe, maar de laatste jaren is het instrumentarium veel verder ingevuld. Op het gebied van de veiligheid is dit gebeurd met het doel om te komen tot verdergaande professionalisering. Wat de openbare orde betreft is vooral geprobeerd om de burgemeester die instrumenten te geven die nodig zijn om krachtdadig in te grijpen als de burger dat verwacht. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de Voetbalwet, waarmee gebieds- en samenscholingsverboden opgelegd kunnen worden en tot de bevoegdheid van de burgemeester om jeugdzorginstanties aanwijzingen te geven.

Het belangrijkste instrument van de burgemeester is en blijft hij of zij zelf. De burgemeester kan als sheriff een aantal maatregelen nemen, maar niet alles in zijn eentje oplossen. Soms is het veel meer het geven van een richting aan een proces waardoor anderen aan een oplossing gaan werken. Vanuit onze kernwaarden zijn wij betrokken bij de mensen achter de dossiers en daardoor meer hoeder dan sheriff van de gemeente. Daar passen geen bange burgemeesters bij, maar ook geen macho burgemeesters.

Collegiaal bestuur

De invoering van het dualisme in 2002 heeft naast de feitelijke veranderingen ook mede geleid tot een herbezinning op de bestuursstijl van colleges. Dit gaat verder dan de transformatie van besturen op basis van de inhoud van ieders portefeuille naar gedeelde verantwoordelijkheden. Ons collegiaal bestuur is redelijk uniek. Het idee is dat burgemeester en wethouders elkaars

gelijke zijn en in de B en W-kamer in vrijheid voorstellen kunnen doen en bespreken. Na besluitvorming zijn allen hieraan gebonden en horen dit in het openbaar te steunen. Als burgemeesters hebben wij hierin een bijzondere taak door in onze rol als voorzitter van het college ervoor zorg te dragen dat zoveel mogelijk besluiten in consensus worden genomen. Deze bestuursstijl maakt het nodig om blijvend te werken aan de onderlinge verhoudingen en het vertrouwen tussen de collegeleden. De burgemeester speelt in dit proces een leidende rol.

Eigenstandigheid

Er kan een spanning ontstaan ten gevolge van de uitvoering van bepaalde taken door de burgemeester en de positie van de gemeenteraad als hoogste gemeentelijk orgaan. De burgemeester heeft als taak om de eenheid van het gemeentebeleid te bewaken. Als voorzitter van de gemeenteraad heb je een verantwoordelijkheid in het bewaken van de integriteit en belangenverstrengeling te voorkomen. In de uitoefening van deze taken kun je als burgemeester in conflict komen met de gemeenteraad. Toezien op integriteit en dit bespreekbaar maken, kan leiden tot repercussies naar de persoon van de burgemeester. Dit kan een goede uitoefening van deze taken beïnvloeden. Tegelijkertijd heeft de burgemeester vanuit zijn draagvlak onder de bevolking, meer bewegingsvrijheid richting de raad. Nu heeft de burgemeester al wel enkele instrumenten om dit type processen en eventueel beladen beslissingen daarin objectief uit te kunnen voeren. Je hebt de mogelijkheid om een besluit ter vernietiging voor te dragen bij de Kroon. Het is echter de vraag of deze taken niet een eigenstandiger positie rechtvaardigen dan de burgemeester nu heeft. Juist in situaties waarin tegengestelde belangen van raadsleden (onderling en ten opzichte van het algemeen belang van de gemeente) een rol spelen, kan de positie van de burgemeester kwetsbaar zijn. Een eigenstandiger positie zou kunnen bijdragen in het makkelijker nemen van besluiten door de burgemeester ter bescherming van het algemeen belang en die ingaan tegen de wensen van de gemeenteraad. Om deze beslissingen te legitimeren kan dan vanuit die eigenstandige positie verantwoording afgelegd worden aan de Commissaris van de Koningin of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De burgemeester is kwetsbaar. Als boegbeeld van de gemeente kun je ook schietschijf worden. De burgemeester heeft een arbeidsrelatie met de gemeenteraad, die in de regel de functioneringsgesprekken met de burgemeester voert. Deze constructie brengt een aantal beperkingen met zich mee. Een gemeenteraad kan niet overzien wat de burgemeester allemaal doet en hoe dit wordt gedaan. Denk maar aan de taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, waarbij de raad bijna niet betrokken is. Ook heeft de raad slechts een beperkt beeld van het functioneren van de burgmeester in het college. Natuurlijk kan een raad overall informatie inwinnen, maar dit plaatst de burgemeester in een afhankelijke positie. Want naast het ontbreken van een volledig zicht op het functioneren van de burgemeester, ben je als burgemeester in dit opzicht ook afhankelijk van de toevallig aanwezige kennis op dit gebied in de raad. Maar ook in dit opzicht is de burgemeester zijn eigen instrument. Verstandig opereren kan zijn draagvlak binnen de raad vergroten.

Media

De burgemeester heeft een belangrijke rol in de communicatie. De burgemeester zit de raadsvergadering voor die tegenwoordig vaak live worden uitgezonden op internet. De burgemeester is het gezicht en het eerste aanspreekpunt als er een belangrijke gebeurtenis is in de gemeente. Of dit nu een mooie feestelijke gelegenheid is of een calamiteit. De burgemeester moet hierop voorbereid zijn.

De traditionele kranten steken steeds minder energie in lokale verslaggeving. Tegelijkertijd is er wel een grotere diversiteit aan lokale media. Internet en Twitter zijn nieuwe sociale media, die heel snel berichten doorgeven, vaak direct en ongefilterd. Waarheidsvinding zoals de traditionele kranten nog wel eens nastreven of hoor en wederhoor zijn voor de nieuwe media niet van toepassing. Hierdoor is een slecht optreden direct 'wereldnieuws', en veel belangrijker, voor eeuwig vindbaar via het net, dus eindeloos te recyclen. Beeldvorming wordt daardoor veel moeilijker te beïnvloeden. Wij zijn ons hiervan bewust en gaan dit niet uit de weg. Daarvoor hoeven we niet per se zelf te gaan Twitteren (kan natuurlijk wel), maar wel weten wat er speelt en adequaat en snel kunnen reageren. Het oude adagium van 'blijven zitten als je geschoren wordt' is niet altijd meer van deze tijd. Zeker niet als in de berichtgeving op de man wordt gespeeld. Juist om te voorkomen dat onjuiste en eenzijdige informatie een eigen leven gaat leiden is het van groot belang om te reageren op verkeerde beeldvorming en onjuiste informatie.

Achtbaan

Is de burgemeester een vaste passagier op de Vliegende Hollander geworden? De veranderingen in de omgeving van de burgemeester zijn groot. Het tijdsbeeld is veranderd, de taken en bevoegdheden zijn veranderd, de politieke context is veranderd. Met name de snelheid van berichtgeving en beeldvorming, de opkomst van nieuwe media en de teruggang van oude hebben er voor gezorgd dat de burgemeester soms in een achtbaan is beland. Een achtbaan waar je niet meer op kunt bijsturen. Het optreden van de burgemeester kan aanleiding geven tot verdere discussie. Waardering bestaat er voor krachtig leiderschap, heldere communicatie, met een warm gevoel naar de burger. Negatieve oordeelsvorming ontstaat snel als de burgemeester overkomt als machteloos, haperend en niet zeker van zijn zaak. Negatieve oordelen worden snel geveld en breed verspreid. Oordelen over een deel van het functioneren, maar die het beeld van de burgemeester volledig bepalen.