

## Tilburg University

### Stijlen van lokaal leiderschap

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

*Published in:*

Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie

*Publication date:*

2010

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

Karsten, N., Schaap, L., & Verheul, W. J. (2010). Stijlen van lokaal leiderschap: Over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen. *Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie*, 36(3), 31-44.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# 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 gemeentelijke en rijksbeleid 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 Svara, 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 hij<sup>1</sup> 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 bekleeders 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 bekleeders 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 karikatuurraal 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 ambtsbekleeder. 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 Rehwinkel<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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 alleskunnere die altijd direct aanvoelen welk type optreden in welke situatie gewenst is. Dergelijke alleskunnere 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 Burgemeesters, 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