

## Tilburg University

### Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders

Karsten, N.; Jansen, M.

*Publication date:*  
2013

*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., & Jansen, M. (2013). *Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### 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.

# Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders\*

Niels Karsten en Thijs Jansen<sup>1</sup>

Besturen in Nederland is er de afgelopen decennia niet makkelijker op geworden: het gezag van ambtsdragers wordt in toenemende mate betwist en er is een voortdurende behoefte aan herbevestiging van het gezag ontstaan.<sup>2</sup> Een beroep op formele posities volstaat niet meer. Om toch gezaghebbend te kunnen blijven optreden zullen lokale bestuurders een ander type gezag moeten ontwikkelen.<sup>3</sup> Die constatering vraagt om een verkenning van de ‘moderne gezagsbronnen’ van burgemeesters en wethouders: waar liggen voor hen de mogelijkheden voor het ontwikkelen, behouden en versterken van het gezag dat zo essentieel is bij het nemen en ten uitvoer brengen van publieke beslissingen?

Eerder verrichtten Jansen, Van den Brink en Kneyber (2012) een verkenning naar het gezag van publieke professionals, zoals politieagenten, reclasseringsmedewerkers, gezinsvoogden en rechters. Doel van deze paper is onder andere de lessen uit de betreffende bundel, getiteld *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, te vertalen naar het ambt van lokaal bestuurder. Daarvoor is wel een vertaalslag nodig. Burgemeesters en wethouders behoren namelijk tot een andere categorie van publieke gezagsdragers dan de beroepsgroepen die in de bundel *Gezagsdragers* zijn besproken. Vooral de taak van burgemeesters en wethouders in het publieke bestel is een wezenlijk andere dan die van andere publieke professionals.

In deze paper verkennen we de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders, rekening houdend met en ingebed in politiek-maatschappelijke ontwikkelingen in en rond de twee ambten. Dat doen we aan de hand van de theorieën en begrippen uit het boek *Gezagsdragers*. In het eerste deel introduceren we deze. In het tweede deel van deze paper passen we de theorieën en begrippen achtereenvolgens toe op het gezag van burgemeesters en dat van wethouders.

\* “Deze discussiepaper is geschreven in opdracht van Bureau Verkenningen en Onderzoek en de directie Arbeidszaken Publieke Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De paper is geschreven ten behoeve van de deelnemers van de Lochemconferenties 2013 van het Genootschap van Burgemeesters.”



## Inhoud

1.	<b>Publieke gezagsdragers, gezagsproblemen en gezagsbronnen</b>	<b>6</b>
1.1	Publieke gezagsdragers	6
1.2	Toenemende gezagsproblemen	7
1.3	Drie soorten gezagsbronnen	8
2.	<b>De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders</b>	<b>10</b>
2.1	Gezagsbronnen van burgemeesters	11
2.1.1	<i>Institutionele legitimiteit van de burgemeester</i>	12
2.1.2	<i>Positionele legitimiteit van de burgemeester</i>	15
2.1.3	<i>De persoonsgebonden legitimiteit van de burgemeester</i>	18
2.2	Gezagsbronnen van wethouders	21
2.2.1	<i>Institutionele legitimiteit van de wethouder</i>	22
2.2.2	<i>Positionele legitimiteit van de wethouder</i>	23
2.2.3	<i>De persoonsgebonden legitimiteit van de wethouder</i>	24
3.	<b>Conclusie: het groeiende belang van belichaamd gezag voor burgemeesters en wethouders</b>	<b>27</b>
	<b>Referenties</b>	<b>30</b>
	<b>Noten</b>	<b>36</b>

# 1. Publieke gezagsdragers, gezagsproblemen en gezagsbronnen

In het eerste deel van deze paper gaan we in op de belangrijkste begrippen en theorieën uit het boek *Gezagsdragers*. Achtereenvolgens bespreken we het begrip ‘publieke gezagsdragers’, de signalen van gezagsproblemen en de theorie over gezagsbronnen.

## 1.1 Publieke gezagsdragers

Een publieke gezagsdrager heeft de functie in het maatschappelijk leven het ‘algemeen belang’ te behartigen. Publieke gezagsdragers opereren op basis van democratisch tot stand gekomen wet- en regelgeving. Er kunnen twee soorten publieke gezagsdragers worden onderscheiden. Ten eerste zijn er de *professionele* gezagsdragers zoals politieagenten, reclasseringswerkers, rechters, gezinsvoogden of leerplichtambtenaren. Dit zijn uitvoerende gezagsdragers. Zij worden ook wel frontlijnwerkers of ‘street level bureaucrats’ genoemd. Ten tweede zijn er *bestuurlijke* gezagsdragers - gekozen of benoemde bestuurders. Zij hebben een belangrijke rol bij het doorhakken van knopen over wat wel en niet tot het algemeen belang behoort. Zij hebben definitie- en beslissingsmacht waarvoor zij persoonlijk verantwoording schuldig zijn aan democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en/of aan hiërarchisch hoger geplaatste bestuurders. Elke samenleving heeft gezagsdragers omdat individuele of particuliere belangen lang niet altijd verenigbaar zijn met het algemeen belang. Als burgers zich niet willen voegen naar het algemeen belang is het aan gezagsdragers hen te overtuigen of hen – zo nodig met formele middelen – daartoe te dwingen.

Professionele gezagsdragers hebben zeer uiteenlopende machtsmiddelen tot hun beschikking. Zo kan de politieagent niet alleen boetes uitdelen, maar ook - indien noodzakelijk - geweld gebruiken. De reclasseringsambtenaar kan dat niet, maar kan er wel voor zorgen dat de justitiabele weer achter de tralies verdwijnt. De gezinsvoogd kan zorgen dat een kind uit huis geplaatst wordt.

Bestuurlijke gezagsdragers hebben eveneens de beschikking over machtsmiddelen: de wethouder die zijn/haar beleid door de raad krijgt, kan aan uitvoerende professionele gezagsdragers de opdracht geven om dat beleid – met de hen toegemeten machtsmiddelen – te realiseren; en de burgemeester die ziet aankomen dat de openbare orde op een bepaald moment in het gedrang komt, is bevoegd vergaande maatregelen te nemen (een voetbalwedstrijd verbieden, een wijk ontruimen, preventief fouilleren instellen en dergelijke).

Het woord ‘gezag’ verwijst overigens niet in de eerste plaats naar de machtsmiddelen die gezagsdragers kunnen inzetten. Primair is de betekenis van de term ‘gezag’ dat iemand in staat is invloed op anderen uit te oefenen *zonder* dwangmiddelen. Hiervan is de Ombudsman een goed voorbeeld. Deze heeft geen macht om iets bij partijen af te dwingen; hij kan aan de orde stellen over wat er zijns inziens is misgegaan en wat er zou moeten verbeteren, maar niets afdwingen. De aangesproken partijen kunnen zijn rapporten naast zich neerleggen. De invloed van de

Ombudsman is daarom geheel afhankelijk van het gezag dat hij heeft. Dit stelt hoge eisen aan zijn gedrag en aan zijn rapporten: het is namelijk van anderen afhankelijk of zijn adviezen worden gerealiseerd.

Voor publieke gezagsdragers geldt dat meestal niet; zij kunnen wel degelijk gedrag afdwingen.

We spreken echter toch over *gezagsdragers* en niet over *machtsdragers*, omdat we van hen verwachten dat ze er in alle gevallen naar streven dat hun handelen zoveel mogelijk door burgers erkend wordt. Die *legitimiteit van handelen* is het doel van alle gezagsdragers in iedere democratische rechtsstaat.

Het principe om bij voorkeur met instemming leiding te geven aan burgers heeft ten minste twee redenen. Het is ten eerste effectiever. Zelfs machtsfilosoof Machiavelli benadrukte dat de ‘almachtige’ heerser in werkelijkheid afhankelijk is van de erkenning van zijn onderdanen. Deze is namelijk geen meester van het beeld dat zijn onderdanen van hem hebben. Machiavelli concludeerde ‘dat het voor een heerser noodzakelijk is het volk te vriend te houden. Want anders heeft hij niets waarop hij terug kan vallen’.<sup>4</sup> De beroemde 18de-eeuwse Franse politiek filosoof Rousseau stelde in dezelfde lijn vast: ‘De sterkste is nooit sterk genoeg om altijd heer en meester te blijven, tenzij hij zijn brute macht omvormt tot recht en de gehoorzaamheid tot plicht’.<sup>5</sup>

Ten tweede was instemming van de onderdanen van belang volgens Rousseau omdat macht alleen nooit recht tot stand kan brengen.<sup>6</sup> Een staat waar de burgers in meerderheid gedwongen moeten worden om zich te houden aan de wetten, waar de gehoorzaamheid gestoeld is op angst, repressie en externe prikkels, is niet alleen verwerpelijk, want totalitair, maar zal ook niet functioneren. De basis van de democratische rechtsstaat is de overtuiging dat het niet alleen ondoenlijk is, maar vooral dat het niet verkieslijk is de burgers te dwingen om zich te houden aan de wetten. Burgers kunnen in een democratie in vrijheid en gelijkheid kiezen door wie ze geregeerd worden en welke wetten er gelden. Daarom heeft elke democratische rechtsstaat publieke gezagsdragers nodig.

## 1.2 Toenemende gezagsproblemen

Het kost professionele publieke gezagsdragers tegenwoordig beduidend meer moeite om gezagvol op te treden. We noemen een aantal signalen die wijzen op toenemende gezagsproblemen van verschillende professionele publieke gezagsdragers.

Van rechters, bijvoorbeeld, staat de onpartijdigheid ter discussie, en het aantal wrakingsverzoeken vertoont de afgelopen jaren een sterke stijgende lijn. Werden in 2005 nog 159 wrakingsverzoeken ingediend bij rechtbanken, in 2009 waren het er al 288. In 2011 werden maar liefst 400 wrakingsverzoeken gedaan.<sup>7</sup>

Een ander verschijnsel dat wijst op gezagsproblemen is de toenemende agressie tegen professionele publieke gezagsdragers. Peeters *et al.* (2012) stellen vast dat geweld tegen hen ‘een wijdverbreid en substantieel fenomeen is’. Zo wordt bijvoorbeeld in de re-integratiesector elk jaar 73% van de klantmanagers geconfronteerd met agressie, zoals bleek uit onderzoek van bureau IVA uit 2009. Agressie is hiermee één van de belangrijkste Arboproblemen waar sociale diensten mee worden geconfronteerd. De Divosa-Monitor van 2009 liet zien dat bij de 97 deelnemende sociale diensten in 2008 sprake was van 2.281 incidenten, waarvan ongeveer een derde bij de grote gemeenten. Het ging

vooral om verbaal geweld maar ook om bedreiging, fysiek geweld, discriminatie en (seksuele) intimidatie. 29% van de sociale diensten ervoeren toename van agressie, vooral in grotere gemeenten. En hoewel uit het in 2011 verschenen rapport *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak* bleek dat het percentage werknemers dat de voorgaande vier jaar slachtoffer was van agressie of geweld gemiddeld genomen was afgenomen van 66% in 2007, naar 65% in 2009 tot 59% in 2011, blijft het een hoog percentage.

Eenzelfde ontwikkeling is te zien inzake agressie jegens bestuurlijke publieke gezagsdragers. Uit de *Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2012* blijkt dat bijna vier op de tien lokale politici en bestuurders slachtoffer is van agressie of geweld (38%). Dat is een stijging van 6% ten opzichte van 2010. Onder burgemeesters heeft 61% van de burgemeesters te maken met geweld en intimidatie, gevolgd door wethouders (53%) en gemeenteraadsleden (36%).<sup>8</sup>

Dergelijke agressie is slechts één van de indicaties dat het gezag van publieke ambtsdragers onder druk staat.<sup>9</sup> Ook voor burgemeesters en wethouders is het hebben van gezag niet meer vanzelfsprekend. Het gezag van wethouders staat als gevolg de toenemend kritische houding van burgers danig onder druk.<sup>10</sup> De forse toename in het aantal vallende wethouders – inmiddels vertrekt al 30% tussentijds - doet in ieder geval niet vermoeden dat het er goed voor staat met het gezag van wethouders. In totaal 105 wethouders hebben in 2012 gedwongen het veld moeten ruimen. Dat betekent dat er vorig jaar gemiddeld twee wethouders per week zijn afgetreden.<sup>11</sup>

Recente en minder recente ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt en het wethoudersambt, hebben ertoe geleid dat voor lokale bestuurders de formele positie alleen geen garantie meer biedt voor publiek gezag. Dat hangt onder andere samen met afgenomen vertrouwen van burgers in politiek en bestuur.<sup>12</sup> De legitimiteit van het handelen van bestuurders komt daardoor onder druk te staan.

Aan de oorzaken en gevolgen van deze ontwikkelingen is al veel aandacht besteed. Zo zouden burgers kritischer en mondiger zijn geworden en hogere verwachtingen koesteren. Ook zouden zij, als gevolg van individualisering en democratisering minder geneigd zijn om traditionele gezagsverhoudingen te accepteren. De toegenomen agressie tegen publieke gezagsdragers is daar slechts één uiting van. Lokale bestuurders kunnen hun gezag niet (langer) ontlenen aan het feit dat ze nu eenmaal de macht hebben of dat ze op de juiste wijze benoemd werden.<sup>13</sup> Ze moeten hun gezag tegenwoordig 'verdienen'.

Dat is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan; een eenduidig recept voor het verdienen van gezag is er niet. Lokale bestuurders hebben immers te maken met heel verschillende publieken en bevinden zich in een complexe en bovendien sterk veranderende lokale context.

### 1.3 Drie soorten gezagsbronnen

Maatschappelijke, politieke én bestuurlijke ontwikkelingen maken dat gezagsdragers steeds op zoek moeten naar nieuwe handelingsrepertoires voor het verkrijgen, behouden en versterken van gezag.<sup>14</sup> Zij kunnen daartoe allerlei 'bronnen' aanspreken. In de bundel *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* is een typologie van gezagsbronnen waarover professionele publieke gezagsdragers

kunnen beschikken ontwikkeld.<sup>15</sup> Met de typologie wordt Max Webers klassieke model van drie gezagstypen – traditioneel, legaal-rationeel en charismatisch – gemoderniseerd en geoperationaliseerd.<sup>16</sup> De drie soorten legitimiteit die worden onderscheiden zijn:

- Institutionele legitimiteit op maatschappelijk niveau. Hierbij gaat het om principes of normen waarover brede overeenstemming bestaat.
- Positionele legitimiteit op organisatieniveau. Hierbij wordt een beroep gedaan op machtsbronnen die inherent zijn aan de positie die men in een organisatie vervult.
- Persoonsgebonden legitimiteit. Hierbij wordt een beroep gedaan op persoonlijke kwaliteiten die de gezagsdrager kan inzetten. Hierbij kan met name gedacht worden aan het beschikken over expertise of aan het vermogen om anderen zich in jou te laten herkennen.<sup>17</sup>



## 2. De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders

In het tweede deel van deze paper beschrijven we de hedendaagse gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders, in het licht van daarvoor relevante maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen. We maken daarbij onderscheid naar de drie beschreven soorten gezagsbronnen, vertaald naar het ambt van lokaal bestuurder. Deze werken we aan de hand van enkele voorbeelden uit voor achtereenvolgens burgemeesters en wethouders.

Voor institutionele legitimiteit kunnen bestuurders zich beroepen op geïnstitutionaliseerde principes en normen waarover een grote meerderheid van burgers het eens is. Het betreft normen en waarden waarover brede politieke en maatschappelijke overeenstemming bestaat. Daarbij valt te denken aan waarden, *substantive values*, als wederkerigheid, verdelende rechtvaardigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid.<sup>18</sup> Ook over procedurele normen van wat goed bestuur is, bestaat over het algemeen een brede overeenstemming, gevat in de theorie van de procedurele rechtvaardigheid.<sup>19</sup> Verondersteld mag worden dat het gezag van bestuurders toeneemt als zij zich succesvol weten te beroepen op dergelijke normen en waarden, dat wil zeggen, op een manier die aansluit bij de wensen en verwachtingen van burgers.

Positionele legitimiteit wordt verkregen op basis van de positie die een bestuurder inneemt binnen de eigen gemeentelijke organisatie, maar ook in relatie tot maatschappelijke actoren. Burgemeesters en wethouders beschikken over (formeel wettelijke) beslissingsmacht en kunnen dwangmiddelen inzetten. Zo lang publiek erkend wordt dat zij hierover vanuit hun functie legitiem beschikken, dat wil zeggen, zo lang burgers de machtsuitoefening op basis van bevoegdheden vrijwillig accepteren, kunnen we stellen dat daar gezag aan wordt ontleend.

Het derde type gezagsbron waarover lokale bestuurders kunnen beschikken is de persoonsgebonden legitimiteit. Deze vorm van legitimiteit ligt het dichtst aan tegen wat we ‘modern gezag’ zouden willen noemen. Persoonsgebonden legitimiteit komt, meer nog dan institutionele of positionele legitimiteit, tot stand in interactie tussen burger en bestuurder. Er is sprake van persoonsgebonden legitimiteit als bestuurders publieke erkenning voor hun optreden verkrijgen niet op basis van de waarden waarop ze zich beroepen of op basis van hun (formele) positie, maar op basis van de persoonlijke kwaliteiten die ze, in de ogen van burgers e.a., bezitten.

We onderscheiden voor deze gezagsbron drie soorten legitimiteit:

- publieke erkenning op grond van identificatie, waarbij burgers zich met een bestuurder kunnen identificeren
- publieke erkenning op grond van expertise, waarbij burgers kennis en vaardigheden aan een bestuurder toekennen
- publieke erkenning op grond van overtuigingskracht, waarbij bestuurders in staat blijken burgers te overtuigen van de juistheid van hun beslissingen.<sup>20</sup>

Als uit deze vormen van erkenning de vrijwillige acceptatie van het optreden van bestuurders volgt, dan is er sprake van gezag.

## 2.1 Gezagsbronnen van burgemeesters

Het burgemeestersambt is de laatste jaren sterk veranderd. Van een 'bestuurlijke randgroepjongere', zoals Bram Peper de burgemeester ooit kwalificeerde (in: Horsten, 1998) kan nauwelijks meer worden gesproken. De burgemeester heeft een centrale positie in het lokaal bestuur en hij heeft zich in die rol de laatste jaren verder ontwikkeld (nadat hij in de jaren zestig/zeventig al steeds meer lokaal geworden was en minder nationaal). Voor burgers was en is de burgemeester het 'gezicht' van de gemeente. Ook maatschappelijk vervullen burgemeesters een belangrijke rol. In een boek met de veelzeggende titel *If mayors ruled the world* kent de gezaghebbende Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber (te verschijnen, 2013) zelfs een centrale rol toe aan burgemeesters bij het bestrijden van hedendaagse (mondiale) maatschappelijke problemen.

Burgemeesters hebben altijd een belangrijke rol gespeeld in het gemeentebestuur en daarbuiten. Het gaat daarom te ver om te spreken van een 'terugkeer van de burgemeester'.<sup>21</sup> Hij is immers nooit weggeweest. De positie van de burgemeester is wel onmiskenbaar versterkt. De burgemeester heeft in het gedualiseerde lokaal bestuur, als voorzitter van raad én college meer ruimte gekregen voor de invulling van het ambt. En bovendien zijn de bevoegdheden van de burgemeester als bestuursorgaan de laatste jaren flink uitgebreid, zeker op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid OOV. Die ontwikkelingen sluiten aan bij de toegenomen maatschappelijke aandacht voor het veiligheidsvraagstuk en bij de roep op krachtig, individueel en lokaal leiderschap.<sup>22</sup>

Tegelijkertijd zijn burgemeesters wat hun institutionele positie betreft ook kwetsbaarder geworden. Dat houdt vooral verband met de toegenomen invloed van de raad op de benoeming en het aanblijven, of aftreden van de burgemeester en de opkomst van lokaal populisme. Gecombineerd met het feit dat het burgemeestersambt een politieke karakter krijgt<sup>23</sup>, vergroot de invloed van de raad de spanningen in het burgemeestersambt: de burgemeester moet schipperen tussen enerzijds zijn eigenstandigheid, onafhankelijkheid en zijn positie boven de partijen en anderzijds zijn (politieke) leiderschap. Burgemeesters worden, bijvoorbeeld op het terrein van openbare orde en veiligheid (OOV), steeds meer geacht politiek-bestuurlijk en maatschappelijk gevoelige keuzes te maken, terwijl ze ook nog steeds onverminderd geacht worden een niet-politieke rol te spelen.<sup>24</sup> Zeker als zij er niet in slagen hun optreden te rechtvaardigen op grond van een beroep op hun apolitieke rol als openbare-ordehandhaver, zetten dergelijke ontwikkelingen het traditionele, symbolische gezag van de burgemeester onder druk.

In het licht van die ontwikkelingen is het zinvol de gezagsbronnen die burgemeesters tot hun beschikking hebben te verkennen, rekening houdend met maatschappelijke, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen.

### 2.1.1 Institutionele legitimiteit van de burgemeester

Zeker in vergelijking met wethouders ontleen burgemeesters een aanzienlijk deel van hun gezag aan wat wij vormen van institutionele legitimiteit hebben genoemd. De positie van de burgemeester in het lokale bestuur is bij uitstek een uitdrukking van gedeelde institutionele waarden. Het gaat hier om waarden als onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit. Ze behoren tot de kern van het burgemeestersambt.<sup>25</sup> Juist daarom is de positie van burgemeesters waarvan de onafhankelijkheid in gevaar komt vrijwel altijd onhoudbaar. Dat is zelfs het geval als er van een integriteitsschending geen sprake is en de burgemeester op handen wordt gedragen door politiek en samenleving, zoals bij toenmalig burgemeester van Maastricht Gerd Leers het geval was.

Dergelijke waarden krijgen gestalte in verschillende rollen en functies van de burgemeester. Traditioneel stoelt het gezag van burgemeesters op hun eigenstandige positie. Burgemeesters staan als zelfstandig bestuursorgaan en onafhankelijke actor 'boven de partijen', mede dankzij de Kroonbenoeming. Ze kunnen in zekere mate afstand nemen van de (lokale) partijpolitiek. Het feit dat burgemeesters vrijwel zonder uitzondering 'van buiten' komen, i.e. voor hun benoeming geen deel uitmaakten van het gemeentebestuur van de betreffende gemeente en vaak elders in het lokale bestuur bestuurlijke ervaring hebben opgedaan<sup>26</sup>, draagt bij aan die onafhankelijkheid. Uiteraard is het ook belangrijk hoe een burgemeester zelf vorm en inhoud geeft aan zijn ambt. Daarmee wordt meteen duidelijk dat institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen nauw samenhangen: de onafhankelijkheid die institutioneel van het ambt verwacht wordt, moet in het handelen van de burgemeester belichaamd worden. Persoonlijke integriteit en terughoudendheid zijn daarbij van grote waarde. Een burgemeester kan de institutionele verwachting dat hij boven de partijen staat alleen waarmaken als hij dat ook werkelijk demonstreert in zijn ambtsuitoefening.

Vanuit zijn onafhankelijke positie kan de burgemeester extern fungeren als het 'gezicht' van de gemeente (daaraan ontleent hij ook deels zijn symbolische gezag en zijn functie als representant), in het college optreden als *primus inter pares* en in de dynamiek tussen politiek en bestuur de rol van verbinder vervullen.<sup>27</sup> Daarnaast bewaakt de burgemeester de eenheid van het lokale beleid op lange(re) termijn en de integriteit van het gemeentebestuur en heeft hij een bijzondere verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid. Daarmee geeft het burgemeestersambt uitdrukking aan waarden als integriteit en onafhankelijkheid. Bijvoorbeeld Dick de Cloe deed dat bij uitstek toen hij na zijn aantreden in de gemeente Maasdriel burgerraadsleden en zittende ambtenaren de eed liet afleggen in een poging de bestuurscultuur te verbeteren. Onderzoek van Van den Heuvel en anderen laat zien dat er nog voldoende ruimte bestaat voor burgemeesters om die rol uit te breiden.<sup>28</sup> De aanstaande wettelijke verankering van de rol van de burgemeester bij de bevordering van de integriteit zal hier naar verwachting een impuls aan geven. Ook geldt de burgemeester als de bewaker van de kwaliteit van de lokale democratie.<sup>29</sup> In die laatste rol geeft het burgemeestersambt uitdrukking aan de norm van procedurele rechtvaardigheid.

Deze institutionele gezagsbronnen maken de Nederlandse burgemeester tot 'sterk merk'.<sup>30</sup> De eigenstandige, bijzondere en onafhankelijke rol die de burgemeester inneemt in het lokale bestuur, is een kernonderdeel van de institutionele verwachtingen dat hem potentieel maakt tot een 'unieke gezagsdrager'.<sup>31</sup> Tegelijk is de rol van de burgemeester aan het veranderen. Sommige ontwikkelingen

bevestigen de institutionele verwachting van onafhankelijkheid en zelfstandigheid, andere verzwakken deze. We bespreken welke gevolgen de volgende ontwikkelingen kunnen hebben op het institutionele gezag van de burgemeester: de netwerksamenleving, de toegenomen invloed van de gemeenteraad en de vermaatschappelijking.

#### *Netwerksamenleving*

De opkomst van de netwerksamenleving maakt dat de burgemeester in zijn optreden steeds afhankelijker wordt van andere publieke, maatschappelijke en private actoren.<sup>32</sup> Overleg en onderhandeling tussen die actoren is het wezenskenmerk van de samenleving geworden<sup>33</sup>, en dat maakt hiërarchische sturing door overheden en hun vertegenwoordigers minder kansrijk.<sup>34</sup> In de netwerksamenleving zijn burgemeesters sterk afhankelijk van hun ambtelijke staf, andere overheden, corporaties en andere maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers, ook op het veiligheidsterrein, waar de burgemeester geacht wordt in hoge mate eigenstandig te kunnen opereren.<sup>35</sup> Daarin gaat de burgemeester steeds meer lijken op andere partijen die in de netwerksamenleving actief zijn.

Die afhankelijkheid kan het gezag van een burgemeester onder druk zetten, bijvoorbeeld wanneer hij voor informatie afhankelijk is van anderen, maar er wel van hem verwacht wordt dat hij snel en daadkrachtig handelt, bijvoorbeeld als het gaat om recidive onder ex-gedetineerden.<sup>36</sup> Ook kan het gezag van de burgemeester onder druk komen te staan als het onderhandelingsresultaat waarmee hij vanuit een intergemeentelijk samenwerkingsverband huiswaarts keert kritisch wordt ontvangen door de gemeenteraad of de lokale samenleving. De verwachtingen zijn soms hooggespannen, maar de burgemeester beschikt vanwege zijn afhankelijkheid van anderen niet over doorzettingsmacht.

Tegelijk liggen in een netwerksamenleving juist ook kansen voor de burgemeester in zijn traditionele rol als verbinder. Juist in een netwerksamenleving heeft een burgemeester een belangrijke rol in het richting geven aan het lokale beleid.<sup>37</sup> Juist omdat de burgemeester boven de partijen staat, is hij bij uitstek in de gelegenheid deze samen te brengen en faciliterend leiderschap te tonen.<sup>38</sup> Misschien nog wel meer dan vroeger wordt de burgemeester *eerste* onder *gelijken*.

#### *Toegenomen invloed gemeenteraad*

Ook de toegenomen invloed van de gemeenteraad op de positie van de burgemeester<sup>39</sup> is van groot belang voor zijn gezag. De aanbeveling van de gemeenteraad speelt een belangrijke rol bij de benoeming, en ook bij de herbenoeming van de burgemeester heeft de aanbeveling van de gemeenteraad een groot gewicht. *De facto* wordt de Nederlandse burgemeester door de raad benoemd, ook al is de formele Kroonbenoeming na het mislukken van de invoering van de gekozen burgemeester overeind gebleven en biedt deze de burgemeester nog altijd een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de gemeenteraad. De positie van de burgemeester is in deze hybride geworden: hij is zelfstandig en kan deels een onafhankelijke koers varen, tegelijkertijd is hij sterk afhankelijk van de gemeenteraad. Belangrijk daarbij is zeker ook de in de praktijk gegroeide vertrouwensregel, die in 2001 beslag heeft gekregen in Artikel 61b Gemeentewet: bij een 'verstoorde verhouding' tussen raad

en burgemeester is het aanblijven van die laatste niet waarschijnlijk. Daarin zijn burgemeesters meer op wethouders gaan lijken: die laatste waren immers al sterk afhankelijk van het vertrouwen van de raad.

De positie van de burgemeester wordt daarmee kwetsbaarder en het wordt voor hem zo niet eenvoudiger om zijn eigenstandige positie, van waaruit hij verantwoordelijkheid draagt voor het bestuurlijk functioneren van de gemeente, gestalte te geven.

De betekenis van deze ontwikkeling voor de positie van de burgemeester wordt versterkt door de opkomst van het populisme, die zich overigens ook buiten Nederland voordoet.<sup>40</sup> We doelen daarmee op partijen die hun standpunten vooral baseren op wat 'het volk' wil; wat populair is, bepaalt hun mening, niet een ideologie of programma.<sup>41</sup> Verder kenmerken zij zich door hun manier van optreden: grote woorden en beledigingen schuwen zij niet ('knettergek', 'idiot', 'dictator'; termen die inmiddels ook gebezigd worden door vertegenwoordigers van traditionele partijen). Populistische partijen staan van nature wantrouwig ten opzichte van het traditionele, institutionele gezag van de burgemeester. Ze stellen zich actief te weer tegen het politieke establishment en de 'oude politiek'<sup>42</sup>; de benoemde burgemeester maakt daar bij uitstek deel van uit.<sup>43</sup>

De aanhoudende politieke versnippering op lokaal niveau<sup>44</sup>, maakt een stabiele raadsmeerderheid niet waarschijnlijker, zeker niet in combinatie met populisme, wispelturigheid en instabiliteit van politieke partijen. Als gevolg daarvan wordt de burgemeester kwetsbaar voor conflicten tussen en binnen partijen in de gemeenteraad. De burgemeester zou zich dan het liefst beroepen op zijn positie 'boven de partijen', maar de invloed van de raad op zijn aanblijven heeft daar afbreuk aan gedaan, zeker gezien het feit dat de raad zelf bepaalt wanneer sprake is van 'verstoorde verhoudingen'. Dit alles holt de eigenstandigheid van de burgemeester als stabiele, onafhankelijke en apolitieke factor in het lokale bestuur uit en vermindert de levensvatbaarheid van die eigenstandigheid als gezagsbron.

Tegelijkertijd hebben de grote veranderingen die de afgelopen decennia zijn aangebracht in de aanstellingswijze van de burgemeester geleid tot nieuwe kansen om gezag te ontwikkelen. De burgemeester wordt inmiddels feitelijk door de raad gekozen. Dat biedt gemeenteraden kansen om burgemeesters te kiezen die passen bij de lokale politiek-bestuurlijke cultuur, het functieprofiel, het ontwikkelingsstadium van de gemeente en bij de doelstellingen en ambities van de gemeente.<sup>45</sup> Dat kan het gezag van die burgemeester, in ieder geval ten opzichte van de gemeenteraad versterken. Hierin ligt een belangrijke kracht van het ambt die de risico's van de hybride positie van de burgemeester kan ondervangen.<sup>46</sup> Wel is het afbreukrisico groter<sup>47</sup>; het gezag waarover we hier spreken is immers bij uitstek tijdelijk en moet voortdurend opnieuw worden verworven. Dat vraagt onder andere van burgemeesters dat zij investeren in hun relatie met de raad(sleden).<sup>48</sup>

#### *Vermaatschappelijking*

Een andere interessante ontwikkeling is de 'vermaatschappelijking' van het ambt. Voorbeelden daarvan zijn de enquête die de gemeente Zoetermeer onder burgers hield over het profiel van de nieuwe burgemeester en het publieke functioneringsgesprek dat burgemeester Koos Janssen van Zeist hield.<sup>49</sup> Ook daar liggen kansen om het gezag van de burgemeester te versterken.

In termen van institutionele legitimiteit ligt er voor burgemeesters in het bijzonder ruimte zich te profileren op inhoudelijke thema's die uitdrukking geven aan waarden waar maatschappelijk breed draagvlak voor bestaat, zoals tolerantie, rechtvaardigheid, medemenselijkheid e.d. De burgemeester is als woordvoerder van de lokale gemeenschap bij uitstek in de positie die waarden te verdedigen. Burgemeester van Coevorden Bert Bouwmeester nam bijvoorbeeld die rol op toen hij zich in 2011 om humanitaire redenen verzette tegen de uitzetting van een Afghaans gezin. Als dat verzet sociaal-maatschappelijk draagvlak vindt, dan draagt dat bij aan het gezag van de burgemeester. Vanuit een inhoudelijke visie op gezag bood het verzet van burgemeester van Giessenlanden Els Boot tegen de uitzetting van een Afghaanse man die verdacht wordt van oorlogsmisdaden daarvoor minder aanknopingspunten, omdat de burgemeester zich, evenals een aantal van haar collega's, beriep op de bevoegdheden in het geval van verstoring van de openbare orde. Afgezien van het antwoord op de vraag of een beroep daarop wel of niet passend was<sup>50</sup>, is een beroep op formele bevoegdheden vanuit het oogpunt van modern gezag naar alle waarschijnlijkheid minder kansrijk dan een beroep op basis van inhoudelijke waarden. Het afbreukrisico is hier echter ook groter. Burgemeesters zullen daarom voortdurend een werkbare balans moeten vinden tussen hun positie als unieke gezagsdrager en hun afgenomen eigenstandigheid.

### 2.1.2 Positionele legitimiteit van de burgemeester

De positionele legitimiteit van de burgemeester is aan verandering onderhevig. Hierbij gaat het met name om de positionering van de burgemeester als de eindverantwoordelijke voor de Openbare Orde en Veiligheid. Hierbij is de burgemeester aan verschillende – soms zelfs tegengestelde – krachten onderhevig. Aan de ene kant krijgt de burgemeester meer bevoegdheden, aan de andere kant wordt zijn positie zwakker.

#### *Meer positiemacht*

De burgemeester verwerft steeds meer positiemacht, en wordt daardoor steeds meer een gezagsdrager in de formele zin van het woord. Dit gaat ten koste van de potentie van zijn symbolische – institutionele - gezagsbronnen.<sup>51</sup> Het voor de burgemeesters zo kenmerkende 'gezag zonder macht', waaraan hij juist een groot deel van zijn gezag ontleende, dreigt onder druk te komen te staan. Natuurlijk is – zoals in de vorige paragraaf beschreven - het symbolische gezag van burgemeesters nog altijd een belangrijk aspect van het ambt. Burgemeesters blijven voorlopig voor een belangrijk deel onafhankelijke, niet politieke burgervaders. Het risico is wel dat de gestage uitbreiding van bevoegdheden daar afbreuk aan gaat doen en burgemeesters minder gezag kunnen onlenen aan hun bijzondere positie 'boven de partijen'.

Een andere ontwikkeling is dat het verschil tussen burgemeester en wethouders minder groot wordt. Burgemeesters worden 'gewonere' bestuurders.<sup>52</sup> De veiligheidsportefeuille van burgemeesters wordt steeds verder uitgebreid en vraagt steeds meer tijd en aandacht. De burgemeester ontwikkelt zich zodoende, zeker als hij ook korpsbeheerder en voorzitter van een veiligheidsregio is, in de richting van een 'Burgemeester Veiligheid', die optreedt als *crimefighter* en crisismanager.<sup>53</sup> De ontwikkeling die daarbij het meest in het oog springt, is de gestage toename van het aantal bevoegdheden van burgemeesters in hun wettelijke portefeuille Openbare Orde en Veiligheid. In de Gemeentewet zijn

bijvoorbeeld sinds enige tijd bevoegdheden te vinden aangaande de sluiting van panden (artikel 174a), bestuurlijke ophouding (artikelen 154a en 176a), cameratoezicht op openbare plaatsen (artikel 151c) en het aanwijzen van veiligheidsrisicogebieden in het kader van preventief fouilleren (artikel 151b).<sup>54</sup> Ook is de Wet tijdelijk huisverbod ingevoerd. Er komt steeds meer verantwoordelijkheid voor het veiligheidsvraagstuk bij gemeenten te liggen. Niet alleen omdat de maatschappelijke aandacht voor het (on)veiligheidsvraagstuk is toegenomen<sup>55</sup>, maar zeker ook omdat steeds meer maatschappelijke vraagstukken als een (lokaal) veiligheidsvraagstuk worden benaderd.

Dat veel van deze verantwoordelijkheden bij de burgemeester terechtkomen, heeft te maken met zijn rol en zijn positie in het lokaal bestuur. Traditioneel is immers juist de burgemeester verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid van de gemeente, omdat hij onafhankelijk is en 'boven de partijen staat'. Openbare orde en veiligheid worden traditioneel beschouwd als iets dat buiten de partijpolitiek valt, of in ieder geval zou moeten vallen.

Dat betekent echter niet dat de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester niet politiek-normatief van aard zijn. De nieuw overgedragen bevoegdheden beslaan politiek en maatschappelijk gevoelige beleidsterreinen. Bijvoorbeeld het preventief fouilleren, waar toenmalig burgemeester van Rotterdam Ivo Opstelten zich hard voor maakte, was van begin af aan omstreden en is dat nog altijd, net als de tijdelijke huisverboden waar de burgemeester mede over beslist. Bovendien vindt er middels het overdragen van dergelijke bevoegdheden een omstreden verschuiving plaats van strafrechtelijk optreden naar bestuursrechtelijk handhaven.<sup>56</sup> Beslissen over het wel of niet inzetten van deze nieuwe bevoegdheden is vrijwel per definitie politiek van aard. Daarmee politiseert de burgemeesters-portefeuille en dus ook het ambt.<sup>57</sup> Bijkomend risico is gelegen in punitieve aard van verschillende van de nieuwe bevoegdheden van de burgemeester, gericht op individuen (bijv. tijdelijke huisverboden). Niet alleen loopt de burgemeester als gevolg daarvan de rol van 'burgerboeman' te krijgen, die hem minder goed in staat stelt de rol van burgervader te vervullen.<sup>58</sup> Ook gaat met het bestuurs- en strafrechtelijke karakter van de bevoegdheden een juridisering van het ambt gepaard: burgemeesters zullen zich steeds vaker moeten verantwoorden voor de rechter. De uitkomst daarvan kan op gespannen voet staan met de wensen en verwachtingen van burgers en de gemeenteraad. Dit brengt de burgemeester in een lastig pakket. Zo verwierp de rechter in 2010 in een bodemprocedure het gebiedsverbod dat burgemeester Rob van Gijzel van Eindhoven uitvaardigde tegen een pedoseksuele man, terwijl de lokale gemeenschap juist daadkracht van de burgemeester verwachtte.

De nieuwe bevoegdheden van de burgemeester brengen bovendien een toenemende verantwoordingsdruk met zich mee. Burgemeesters komen mede door hun nieuwe taken "vaker in een inhoudelijke verantwoordingsrelatie te staan met de raad".<sup>59</sup> Die verantwoordingsplicht is een essentieel onderdeel van het democratisch bestel, maar maakt de burgemeester wel kwetsbaarder, zeker omdat duidelijke normenkaders op deze politiek gevoelige beleidsterreinen nog ontbreken en de invloed van de raad op het aanblijven van de burgemeester aanzienlijk is geworden. Zonder normenkader is er ook geen duidelijk verantwoordingskader, wat de burgemeester afhankelijk maakt van de grillen van de raad.<sup>60</sup> Bovendien is het normenkader van de raad een ander dan dat van de rechter, die de uitoefening van de strafrechtelijke bevoegdheden door de burgemeester zal toetsen.

De uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester draagt wel bij aan het tegengaan van de destijds door de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie (2000)<sup>61</sup> gesignaleerde status-incongruentie. De toename van de feitelijke bevoegdheden leidt over het algemeen tot een afname van de incongruentie tussen de verwachtingen van burgers en de feitelijke bevoegdheden van burgemeester, al zijn er uitzonderingen.<sup>62</sup> Dat draagt bij aan zijn maatschappelijk gezag, omdat hij zo zijn positie beter waar kan maken. Bovendien valt te verwachten dat burgemeesters die niet bang zijn om stevig op te treden in het openbare orde terrein aan gezag zullen winnen.<sup>63</sup> De aanpak van het 'tuig van Tramlijn 2' door voormalig burgemeester van Rotterdam Ivo Opstelten geldt nog altijd als een aansprekend voorbeeld. Op andere beleidsterreinen valt echter niet te verwachten dat de statusincongruentie op korte termijn zal afnemen. Sterker nog, daar neemt de afhankelijkheid van de burgemeester eerder toe terwijl de verwachtingen ten aanzien van de burgemeester onverminderd hoog blijven.<sup>64</sup>

#### *Minder positiemacht*

De toenemende afhankelijkheid van de burgemeester is mooi te illustreren aan de hand van de invoering van de Nationale Politie. De traditionele koppeling tussen gezag en beheer wordt losgelaten. Het beheer van de politie komt in handen van een korpschef, onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. De vrees bestaat dat de burgemeester als gevolg daarvan een tandeloze tijger wordt; hij blijft formeel de gezagsdrager, maar heeft geen beheersbevoegdheid meer. De angst bestaat dat de burgemeester daarmee een groot deel van zijn vrijheid verliest om vorm en inhoud te geven aan het lokale openbare orde en veiligheidsbeleid.<sup>65</sup> Die vrees geldt zeker voor de burgemeesters die niet deelnemen aan het zogenaamde artikel 19-overleg tussen de minister, de regioburgemeester, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de twee voorgestelde extra burgemeesters over de taakuitvoering door en het beheer van de politie.<sup>66</sup>

Wij wagen ons niet aan uitspraken over de vraag of met de invoering van de Nationale Politie het gezag van de burgemeester, en dan hebben we het niet over het formele gezag, dat immers gewaarborgd blijft, onder druk komt te staan. Of het gezag in termen van de publieke erkenning van zijn gezag toe- of afneemt als gevolg van de invoering van de Nationale Politie zal in de praktijk moeten blijken. Wel is nu al duidelijk dat de invoering van de Nationale Politie de afstand tussen de formele positie van de burgemeester, in termen van beheer althans, en de verwachtingen ten aanzien van de burgemeester vergroot: de invloed van het lokale bestuur op de politie wordt immers kleiner, terwijl de formele gezagspositie gehandhaafd wordt. Dat levert niet direct een gezagsprobleem op, mits de flexibiliteit van de politieorganisatie voldoende groot is zodat indien nodig kan worden ingespeeld op lokale noden en burgemeesters. Burgemeesters, ook die van kleinere gemeenten, moeten voldoende in staat worden gesteld hun noden effectief kenbaar te maken aan het beheer en vervolgens moet daar ook voldoende gevolg aan worden gegeven. De voorgestelde versterking van de positie van de regioburgemeester, die bovendien het vertrouwen geniet van zijn ambtsgenoten binnen de regionale eenheid, en de toetreding van twee extra burgemeesters aan het artikel 19-overleg bieden daarvoor ten minste enig houvast.

Invoering van de Nationale Politie houdt wat ons betreft ook vooral een verandering van de aard van het gezag van de burgemeester in. De ont koppeling van gezag en hebbet betekent dat burgemeesters



gezag moeten gaan ontwikkelen *in relatie tot* het beheer. Dat vraagt dat burgemeesters een stevig openbare orde en veiligheidsbeleid zullen moeten ontwikkelen, waarvoor zij maatschappelijk, maar ook politiek-bestuurlijk de handen op elkaar moeten krijgen. De mogelijkheden van de burgemeester om zijn formele gezag inhoud te geven, worden deels afhankelijk van zijn capaciteiten om, in gezamenlijkheid met collega's, gezag te ontwikkelen in relatie tot het beheer. Het betreft hier, anders dan voorheen, gezag zonder macht. Het gezag van burgemeesters krijgt, ook hier, een meer inhoudelijk karakter en wordt afhankelijker van hun persoonlijke capaciteiten. Burgemeesters zullen, individueel en collectief, openbare orde en veiligheidsbeleid moeten ontwikkelen dat kan rekenen op breed politiek-maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. Dat geldt niet in de laatste plaats voor de regioburgemeester voor wat betreft zijn betrokkenheid bij de totstandkoming van het beleidsplan van de nieuwe politieregio's.

Dit geldt overigens breder. Ook op andere terreinen, binnen en buiten het veiligheidsterrein, zien we dat de beleidsvorming als gevolg van regionalisering verder van de burgemeester komt af te liggen, zeker bij burgemeesters van kleinere gemeenten. In de veiligheidsregio of andere intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bijvoorbeeld is de burgemeester mede afhankelijk van het resultaat van onderhandelingen. Dat vraagt om het ontwikkelen van nieuwe vormen van gezag, binnen de samenwerking, maar ook in relatie tot de gemeenteraad. Het vraagt bovendien om het vermogen voortdurend tussen verschillende rollen te schakelen.<sup>67</sup>

#### *Positioneel gezag: conclusie*

De positionele legitimiteit van de burgemeester is minder helder doordat deze onderhevig is aan verschillende – en zelfs bijna tegengestelde – krachten. Op het gebied van Openbare Orde en Veiligheid krijgt de burgemeester aan de ene kant meer bevoegdheden en wordt hij gepositioneerd als Burgemeester Veiligheid. Aan de andere kant wordt de invloed van de burgemeester op hetzelfde gebied beperkt in het kader van de Nationale Politie. In het geschetste krachtenveld is het voor burgemeesters lastig gezag te krijgen en houden. De oplossing daarvoor kan in twee richtingen worden gezocht. In de eerste plaats zou een verdere versterking van de positie van de burgemeester hem kunnen helpen om aan de verwachtingen van burgers tegemoet te komen. Zouden we de burgemeester institutioneel positioneren als sterke lokale leider en de bestuurlijke en politieke leiding bij hem neerleggen, dan kan de burgemeester aan gezag winnen. Wel rijst dan de vraag welke aanstellingswijze daar bij past.<sup>68</sup> In de tweede plaats is denkbaar dat burgemeesters actiever werk maken van verwachtingsmanagement. Zo stelt de Gentse burgemeester Daniël Termont onomwonden dat zijn middelen om de toestroom van Oost-Europeanen naar zijn gemeente grotendeels buiten zijn invloedssfeer ligt. Daarmee stelt hij zich kwetsbaar op, maar dat gaat, getuige zijn recente herverkiezing, niet ten koste van zijn gezag.<sup>69</sup>

#### **2.1.3 De persoonsgebonden legitimiteit van de burgemeester**

We hebben er eerder op gewezen dat institutionele en persoonsgebonden gezagsbronnen nauw samenhangen: bijvoorbeeld de onafhankelijkheid die institutioneel van het ambt verwacht wordt, moet in het handelen van de burgemeester belichaamd worden. Er zijn in tenminste twee persoonsgebonden gezagsbronnen hiervoor van belang: identificatiemacht en expertise.

### Identificatiemacht

Burgemeesters hebben een belangrijke taak in het creëren van lokale identiteit en van sociale samenhang binnen de lokale gemeenschap.<sup>70</sup> Volgens Verheul en Schaap (2010) ligt hier zelfs één van de centrale opgaven voor huidige en toekomstige burgemeesters. Dat geldt zeker gelet op het feit dat Nederlandse gemeenten almaar groter worden<sup>71</sup> en burgemeesters vaak van buiten komen. Voor de uitoefening van het publieke gezag is het belangrijk dat burgers zich met het bestuur, c.q. de burgemeester kunnen identificeren. Identificatiemacht is dus een belangrijke gezagsbron voor burgemeesters. Wij zien twee lijnen waarlangs burgemeesters daaraan invulling zouden kunnen geven.

In de eerste plaats kunnen burgemeesters zich richten op het samenbrengen van mensen, het ontwikkelen van sociale cohesie in de gemeente vanuit de gedachte dat sociale netwerken bevorderlijk zijn voor vertrouwen en wederkerigheid en dat persoonlijk contact daarbij het centrale mechanisme is.<sup>72</sup> Verbindend leiderschap is in die zin veel meer dan 'de boel bij elkaar houden', zoals de leiderschapsstijl van Job Cohen als burgemeester wel wordt getypeerd; het gaat er om mensen *zinvol* bij elkaar te brengen. De burgemeester kan daarbij het contact tussen mensen bevorderen, maar ook functioneren als knooppunt, als plaats van ontmoeting. Van de eerdergenoemde Gentse burgemeester Daniël Termont wordt bijvoorbeeld gezegd dat hij een belangrijke rol speelt in het verstevigen van de banden tussen burgers en het bestuur, maar ook tussen burgers onderling. Zijn vorige college ging bijvoorbeeld twee maal in de collegeperiode voltallig op bezoek in alle 25 wijken van Gent en creëerde ontmoetingsplaatsen in de vorm van wijkcentra.

In de tweede plaats kan de burgemeester zich actief opstellen in het creëren van een lokale identiteit en daarvoor de ankerpunten slaan. Dat kan aan de hand van proceswaarden zoals democratie, integriteit of verantwoording, maar ook aan de hand van beleidsmatige thema's via *city branding* (zoals de voormalige Antwerpse burgemeester Patrick Janssens dat deed) of een projectportefeuille, of zelfs waarden als rechtvaardigheid of solidariteit. Dit vraagt wel om breed politiek en maatschappelijk draagvlak voor de gekozen inhoud. Het inhoudelijke aspect van het burgemeestersambt is namelijk beleidsmatig van aard, niet partijpolitiek.<sup>73</sup> Ontbreekt het politiek-maatschappelijke draagvlak, dan maakt inhoudelijke profilering de burgemeester alleen maar kwetsbaarder.

Daarnaast is het om via deze weg gezag te kunnen ontwikkelen essentieel dat er ruimte is voor lokaal maatwerk. Modern gezag ontspringt aan de overtuiging van het publiek dat een bestuurder ergens voor staat, aan de normatieve inhoud.<sup>74</sup> Om modern gezag te kunnen ontwikkelen moet een burgemeester daarom dus beleidsinhoudelijke keuzes kunnen maken. De inkadering van de beleidsvrijheid van de burgemeester, bijvoorbeeld als gevolg van de invoering van de Nationale Politie en als gevolg van decentralisatie gecombineerd met stevige bezuinigingen, vormt daarvoor een bedreiging.<sup>75</sup>

Maar er liggen ook kansen. Burgemeesters kunnen profiteren van de roep om sterk leiderschap die in Nederland, maar ook daarbuiten, wordt gehoord. Die roep lijkt niet in de eerste plaats te vragen om meer bevoegdheden, maar wel om meer durf en overtuigend leiderschap.<sup>76</sup> Van burgemeesters wordt verwacht dat zij gezaghebbende beslissingen nemen, knopen doorhakken.<sup>77</sup> Formele bevoegdheden

kunnen helpen aan die verwachting tegemoet te komen, maar er lijkt in de eerste plaats behoefte aan *leiderschap*, aan richtinggevend burgemeesterschap, waaraan bijvoorbeeld Gerd Leers vorm gaf.<sup>78</sup> Daarvoor is identificatiemacht essentieel: burgemeester moeten burgers, raadsleden en maatschappelijke partijen aan zich kunnen binden, zoals bijvoorbeeld de toenmalig Londense burgemeester Ken Livingstone private partijen achter zijn 'London Plan' wist te krijgen zonder dat hij op dat vlak ook veel macht had.

Dat het belangrijk is dat burgers zich met de burgemeester kunnen identificeren betekent uiteraard niet dat het burgemeesterscorps een perfecte afspiegeling zou moeten zijn van de samenleving, al zou verdere diversificatie in dat opzicht zeker geen kwaad kunnen.<sup>79</sup> Belangrijker is dat burgemeesters om moeten kunnen gaan met diversiteit, in sociaal-culturele, etnisch-culturele, sociaal-economische, religieuze zin en ook wat betreft levensfase en waardeoriëntatie. Belangrijk is vooral dat de burgemeester onderzoekt welke gemeenschappen er in zijn gemeente bestaan en langs welke lijnen hij deze wil verbinden, waarbij het goed mogelijk is dat verbindingslijnen dwars staan op de lijnen waarlangs lokale gemeenschappen georiënteerd zijn. Er ligt een taak voor de burgemeester de collectieve identiteit te benoemen en uit te dragen. Dat geldt zeker voor en na herindelings/schaalvergroting als de burgemeester te maken krijgt met verschillen in sociaal-maatschappelijke en bestuurlijke cultuur. Slaagt hij erin de verschillende gemeenschappen te binden, dan ontleent hij daaraan gezag. Het territorium van de gemeente als zodanig biedt daarvoor als gevolg van veranderende levenspatronen van burgers en schaalvergroting overigens steeds minder aanknopingspunten.<sup>80</sup> Het territoriaal bestuur en hun leiders zullen zich moeten heroriënteren.

Ook binnen de gemeentelijke organisatie liggen er kansen voor de burgemeester om zijn gezag te versterken. Zo stellen Aardema e.a. (2011, pp. 80-81) vast dat burgemeesters zich relatief afzijdig opstellen als wethouders in de problemen komen. Uit onderzoek blijkt juist dat burgemeesters een belangrijke rol spelen in het college. Een actieve opstelling van de burgemeester in het college leidt gemiddeld tot een college dat een sterker team is. Dat sterkere team is vervolgens bezielender, meer extern georiënteerd, coöperatiever, gericht/ambitieuzer en minder vatbaar voor populisme.<sup>81</sup> Belangrijk is daarom dat burgemeesters zich als teamleider opstellen. Opnieuw is een geslaagde persoonlijke verbinding met het ambt een belangrijke factor. Burgemeesters moeten de capaciteiten hebben zich in een complexe en sterk politieke context als verbinder op te stellen.

De rol van de burgemeester ten opzichte van de raad is, zeker in een dualistisch bestel, minder duidelijk omljnd. De burgemeester bevindt zich daar in een spagaat tussen het technisch voorzitterschap en de rol van coach aan de ene kant, en de rol van leider aan de andere kant. Er zijn echter geen aanwijzingen dat die spagaat de burgemeester stelselmatig in de problemen brengt. Sterker nog, er liggen hier juist kansen voor de burgemeester om een persoonlijke invulling te geven aan zijn ambt. Kiest de burgemeester een rol die past bij de politiek-bestuurlijke cultuur, dan kan hij zijn gezag ten opzichte van de raad flink verstevigen. Mits de voorkeuren van de raad stabiel blijven, kan de *de facto* gekozen status van de burgemeester zijn gezag ten opzichte van de raad nog eens versterken. Wij zien hier overigens ook ruimte voor een actievere opstelling van de burgemeester als kwaliteitsbewaker.

### Expertise

Een tweede persoonsgebonden gezagsbron voor burgemeesters is hun expertise. Hier heeft vooral de professionaliteit van burgemeesters aandacht, mede gelet op veranderingen in hun maatschappelijke, politieke en bestuurlijke omgeving. Gelukkig krijgt de professionalisering van burgemeesters al stevig aandacht.<sup>82</sup> Ook in het werk van Korsten *et al.* (2012) gaat veel aandacht uit naar de capaciteiten waarover moderne burgemeesters moeten beschikken. De auteurs vragen in het bijzonder aandacht voor het 'situationeel besef' van burgemeesters, i.e. het vermogen om hun handelen aan te passen aan de omstandigheden en 'het onverwachte', en voor het 'reflectieve vermogen' van burgemeesters, i.e. het vermogen om het eigen optreden kritisch tegen het licht te houden. Ze pleiten bijvoorbeeld sterk voor het organiseren van tegenspraak.

Wij vragen hier in het bijzonder aandacht voor twee ontwikkelingen. In de eerste plaats zal de almaar voortdurende schaalvergroting van gemeenten leiden tot steeds hogere functie-eisen aan de burgemeester. Grotere gemeenten doen een groter beroep op de leiderschaps- en managementkwaliteiten van de burgemeester. Dat heeft aandacht in de professionaliseringstrajecten voor burgemeesters. Er ligt vanwege de toegenomen afhankelijkheid van gemeenten van private partners en semi-publieke organisaties ook ruimte voor burgemeesters die hun bestuurlijke ervaring hebben opgedaan in het bedrijfsleven of het maatschappelijk middenveld.

In de tweede plaats hebben burgemeesters te maken met de gevolgen van de mediatisering.<sup>83</sup> Gevolg is niet alleen dat burgemeesters nog meer dan vroeger eerste woordvoerder zullen zijn, maar ook dat gezaghebbend optreden een andere aard krijgt. De persoon van de bestuurder wordt belangrijker<sup>84</sup>, evenals zijn privéleven.<sup>85</sup> Zijn *public performance* gaat een steeds belangrijker onderdeel uitmaken van de beoordeling van zijn optreden, zo ondervond bijvoorbeeld toenmalig burgemeester Wim Denie van Moerdijk rondom de brand bij Chemie-Pack. Het wordt essentieel dat bestuurders hun boodschap overtuigend en gezaghebbend over het voetlicht kunnen brengen op de tonelen van de media<sup>86</sup> en dat stelt nieuwe eisen aan bestuurders. Burgemeesters zich moeten bekwamen in hun *public performance* in verschillende typen media en zullen zich bewust moeten zijn van de mogelijke gevolgen van media-aandacht en de vertekening die daarmee gepaard gaat.<sup>87</sup> Tegelijk blijft, zeker waar het politiek-maatschappelijk gevoelige beslissingen betreft het persoonlijke contact tussen burgers en bestuurders belangrijk.<sup>88</sup> Nieuwe media bieden daartoe ook kansen.

### Slotsom: gezag van de burgemeester

De gezagsmogelijkheden van de burgemeester zijn de afgelopen jaren tegelijk sterker en zwakker geworden. Symbolische gezagsbronnen hebben aan kracht verloren. De macht van de burgemeester – met name op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid – is in bepaalde opzichten toegenomen, maar in andere opzichten ook weer afgenomen. Deze ambigue ontwikkelingen hebben niet noodzakelijk geleid tot een toename van het gezag. Er is overigens géén een-op-een relatie tussen macht en gezag.<sup>89</sup> Het zijn niet zijn versterkte formele positie en bevoegdheden waaraan de burgemeester vooral zijn gezag ontleent. De burgemeester moet burgers ervan overtuigen dat hij zijn bevoegdheden op de juiste manier inzet. Het komt aan op zijn persoonlijke kwaliteiten en overtuigingskracht. Het verantwoordingsaspect wordt belangrijker.<sup>90</sup> Daarmee komen beleidsprioriteiten en politieke waarden (maar niet partijpolitieke waarden), centraler te staan in het

ambt. Dat vraagt onder andere dat burgemeesters zich actief inhoudelijk verantwoorden aan de raad, maar zeker aan de burger. Om gezag te ontwikkelen zullen ze ‘verantwoordend leiderschap’<sup>91</sup> moeten tonen, dat wil zeggen: proactief hun beslissingen inhoudelijk verantwoorden in interactie met burgers.

## 2.2 Gezagsbronnen van wethouders

Ondanks dat ook wethouders worden beschouwd als traditionele gezagsdragers<sup>92</sup> heeft onderzoek naar de gezagsvraag nog relatief weinig aandacht gehad voor de figuur van de wethouder. De verklaring daarvoor is er niet in gelegen dat het zo goed gaat met het gezag van de wethouder. Immers, ook het gezag van wethouders staat als gevolg van de toenemend kritische houding van burgers danig onder druk.<sup>93</sup> De forse toename in het aantal vallende wethouders in de laatste jaren doet in ieder geval niet vermoeden dat het er goed voor staat met het gezag van wethouders.

Het gevaar bestaat dat we de verklaring daarvoor al te gemakkelijk zoeken in een afname van het gezag van publieke ambtsdragers in het algemeen. Uiteraard zijn er bredere sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen gaande die het gezag van politieke gezagsdragers in meer algemene zin onder druk zetten. Willen we echter de mogelijke gezagsbronnen van publieke ambtsdragers in kaart brengen, dan is het onverstandig burgemeesters en wethouders over één kam te scheren. Wat ons betreft gaat het hier als het gezagsbronnen betreft om twee wezenlijk verschillende ambten. Wij menen dat de positie van de burgemeester in het lokaal bestuur en in de samenleving een wezenlijk andere is dan die van de wethouder en dat dat gevolgen heeft voor de gezagsvraag. Dat maakt het des te interessanter een expliciete vergelijking te maken tussen het burgemeestersambt en het wethoudersambt. Zo’n analyse vergroot niet alleen ons inzicht in hoe de gezagsbronnen van de twee ambtsdragers zich tot elkaar verhouden, maar leert ons ook meer over de gezagsbronnen van de afzonderlijke ambten.

Daarbij moet uiteraard niet worden vergeten dat het gezag van zowel burgemeesters als wethouders deels gerelateerd is aan het gezag van het College van Burgemeester en Wethouders en dat van publieke ambtsdragers in meer algemene zin. Maar in onze ogen maakt dat het juist relevant de twee ambten in samenhang te bespreken.

### 2.2.1 Institutionele legitimiteit van de wethouder

Wethouders ontlenen, anders dan burgemeesters, niet het belangrijkste deel van hun gezag aan institutionele legitimiteit. Anders dan het burgemeestersambt geeft het wethoudersambt als zodanig nauwelijks uitdrukking aan geïnstitutionaliseerde normen en principes. Uiteraard geven wethouders uitvoering aan een collegeprogramma waarover, zo mag worden verondersteld, ten minste binnen de coalitie en dus onder een meerderheid van de raad brede overeenstemming bestaat. Meer dan de burgemeesters zijn ze er ook direct op aanspreekbaar. Daarmee geven zij echter nog geen uitdrukking aan maatschappelijk breed gedeelde waarden. Juist de strijd tussen (partij)politieke waarden maakt het wethoudersambt voor een belangrijk deel tot wat het is. Het wethoudersambt is veel politieker dan het burgemeestersambt. Wethouders kunnen zich, zeker als gevolg van de toenemende

fragmentatie van gemeenteraden en de politiseringstendens<sup>94</sup> moeilijker beroepen op een brede politiek en sociaal-maatschappelijke consensus. Niet voor niets is het politieke conflict de meest voorkomende vertrekreden bij wethouders.<sup>95</sup>

Dat neemt uiteraard niet weg dat wethouders zich in hun optreden kunnen beroepen op geïnstitutionaliseerde waarden als wederkerigheid, verdelende rechtvaardigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid, of andere normatieve idealen. Als de normatieve consensus daarover in Nederland inderdaad wordt onderschat<sup>96</sup>, dan liggen daar ook voor wethouders kansen, niet alleen wat betreft het rechtvaardigen van overheidsbeleid in algemene zin, maar ook wat betreft hun specifieke portefeuilles. Ook een beroep op het algemeen belang biedt nog altijd een potentiële gezagsbron. Het komt dan echter eerder aan op overtuigingskracht van een individuele wethouder, die te beschouwen is als een persoonlijke gezagsbron, dan op het gezag dat van het wethouderschap als zodanig uitgaat.

Een belangrijke gezagsbron voor wethouders die nog altijd fier overeind staat is de waardering en steun van burgers voor het idee van democratie als bestuursvorm in het algemeen<sup>97</sup> en, specifiek, voor de representatieve democratie. Hoewel er een roep bestaat om democratische hervorming en inspraak, staat de representatieve democratie minder onder druk dan we misschien zouden verwachten. Er zijn eerder twijfels bij de responsiviteit van de representatieve politiek, dan bij de representatieve democratie als zodanig.<sup>98</sup> De legitimiteit van wethouders als besluitvormers staat niet in het bijzonder ter discussie. Wethouders kunnen daarom nog altijd gezag ontleen aan hun positie als publieke gezagsdragers die in dienst van het algemeen belang besluiten nemen. Er ligt voor hen aanzienlijke ruimte om zich te beroepen op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen raad en college, mits ze niet vergeten dat tegelijk ook het directe, persoonlijke contact met burgers (op straat, via de media, via e-mail) flink aan belang heeft gewonnen bij het verkrijgen van gezag.

### 2.2.2 *Positionele legitimiteit van de wethouder*

De belangrijkste positionele legitimiteitsbron van de wethouder is zijn uitvoerende macht voor wat betreft de taken die in medebewind worden uitgevoerd en de taken die door de raad aan het college zijn gedelegeerd. Vanuit die rol beschikken wethouders over beslissingsmacht. Daarbij geldt natuurlijk wel dat dit formeel geen zelfstandige beslissingsmacht is. Wethouders ontleen hun gezag aan hun lidmaatschap van het college dat geacht wordt collegiaal te besturen. Het positionele gezag van de wethouder is daarmee, deels anders dan dat van de burgemeester, een afgeleide van het gezag van het college als geheel.

Tegelijk zien we in de praktijk een grote zelfstandigheid van wethouders als gevolg van de portefeuilleverdeling. Dat geldt niet alleen binnen het college, maar ook daarbuiten; in hun optreden naar buiten stellen wethouders zich tegenwoordig zeer zelfstandig op.<sup>99</sup> De wethouder heeft een in hoge mate zelfstandige gezagspositie ontwikkeld<sup>100</sup>, al blijft hij ook afhankelijk van de steun van de overige collegeleden.

Op dit vlak liggen er kansen voor het 'projectwethouderschap'. Steeds vaker zien we dat wethouders, bijvoorbeeld in de sfeer van de ruimtelijke ordening, de expliciete verantwoordelijkheid krijgen voor een project zoals bijvoorbeeld de herontwikkeling van het centrum van de gemeente. Ook de

verantwoordelijkheid voor sociaal-maatschappelijk controversiële beslissingen wordt met enige regelmaat aan projectwethouders toegeschreven. Het zijn over het algemeen dossiers waarover politieke overeenstemming bestaat, maar die wel bijzondere aandacht vragen. Het betreft projecten die vragen om persoonlijk leiderschap, naar buiten, bijvoorbeeld in het aangaan en onderhouden van partnerschappen met maatschappelijke en private partijen, maar ook naar binnen, bijvoorbeeld in de aansturing van het ambtelijk apparaat. Het projectwethouderschap vraagt om strijdbare wethouders die intern en extern op een zeker gezag kunnen rekenen, bijvoorbeeld omdat ze in hun tweede termijn zitten. Tegelijkertijd biedt het projectwethouderschap kansen voor het uitbouwen van het gezag, omdat een bestuurder als woordvoerder en politiek leider op de voorgrond kan treden en gestalte kan geven aan het sterke leiderschap waaraan maatschappelijk behoefte bestaat.<sup>101</sup> En dat geldt niet alleen voor het projectwethouderschap; er ligt aanzienlijke ruimte voor wethouders om politiek en maatschappelijk leiderschap te vertonen. Sommige wethouders ontwikkelen zich tot centrale spelers in politiek en samenleving.

De gang van zaken rond de Roermondse wethouder en senator Jos van Rey laat overigens bij uitstek zien dat aan dergelijke positie ook risico's verbonden zijn.

Het projectwethouderschap past in een trend van toegenomen zelfstandigheid van wethouders, die hen kansen biedt om gezag te ontwikkelen binnen de gemeentelijke organisatie, maar ook daarbuiten. De formele positie als wethouder is daarvoor echter niet voldoende, zo constateerden we al eerder. Modern gezag vereist dat bestuurders een inhoudelijk verhaal hebben dat hun optreden rechtvaardigt, waar zij voor staan en dat ze actief uitdragen. Modern gezag is sterk inhoudelijk van aard.<sup>102</sup> Persoonlijke kwaliteiten spelen daarbij een belangrijke rol. Echter, ook de institutionele en bestuurlijke context moet wethouders de ruimte bieden zo'n verhaal te ontwikkelen. Daarvoor is decentrale autonomie nodig: gemeenten moeten de mogelijkheid hebben om zelfstandig vorm en inhoud te geven aan beleid. Wordt die vrijheid in hoge mate beperkt door financiële arrangementen, gedetailleerde regelgeving en toezicht, zoals dat nu vaak het geval is<sup>103</sup>, dan komt ook het gezag van lokale bestuurders onder druk te staan. Dan hebben ze immers nauwelijks nog de ruimte hebben om 'hun eigen verhaal' te ontwikkelen.

Het verdient aanbeveling om recente en voorgenomen decentralisatieoperaties ook vanuit dat licht te bezien, zeker als daar een stevige decentralisatiekorting mee gepaard gaat. Ook ombuigingen bieden kansen voor profilering en voor het opbouwen van gezag, maar dan moet daar wel de beleidsinhoudelijke ruimte voor zijn. Nu het uitleggen van inhoudelijke beleidskeuzes een belangrijke gezagsbron is geworden<sup>104</sup>, moet wethouders, binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders en de hoofdlijnen van het beleid, de ruimte worden gelaten hun eigen keuzes te maken; gezag moet ook te verdienen zijn.

Het hierboven besproken bij uitstek politieke karakter van het wethoudersambt gaat logischerwijs wel gepaard met een groter afbreukrisico, zeker gezien de fragmentatie van gemeenteraden en hen meer kritische en afstandelijke opstelling te opzichte van wethouders.<sup>105</sup> Niet voor niets is het percentage vertrekkende wethouders inmiddels flink opgelopen. Deze ontwikkeling past wat ons betreft echter bij het veranderende karakter van het publieke gezag. Dat heeft immers zijn vanzelfsprekendheid

verloren. Politisering van de bestuurlijke verhoudingen maakt dat bestuurders hun gezag steeds opnieuw moeten verdienen, maar biedt hen ook ruimte om in interactie met burgers hun moderne gezag op te bouwen.

### 2.2.3 *De persoonsgebonden legitimiteit van de wethouder*

De voorgaande paragrafen laten zien dat institutionele gezagsbronnen wethouders weinig houvast bieden. Anders dan het college als geheel, is het voor hen individueel ook lastig zich op positionele machtsbronnen te beroepen. Daarin verschillen ze aanzienlijk van burgemeesters. Evenals voor grote groepen andere publieke gezagsdragers geldt voor wethouders dat de persoonsgebonden legitimiteit een belangrijke, zo niet de belangrijkste, gezagsbron is. Dat de persoon van de wethouder als het gaat om gezag belangrijker is geworden, stelt wel extra eisen aan de persoonlijke competenties van de wethouder. Die zijn echter niet los te zien van de verwachtingen die burgers, maatschappelijke partijen, raadsleden en bestuurlijke partners van een wethouder hebben en die ook nog eens afhankelijk zijn van tijd en plaats.<sup>106</sup> Gezag komt alleen daar tot stand waar het optreden en voorkomen van de wethouder aansluiten bij die contextueel bepaalde verwachtingen. Er bestaat geen gezaghebbende bestuursstijl voor alle seizoenen. Wethouders kunnen ook niet zomaar de kunst afkijken van burgemeesters, want ook wat betreft de persoonsgebonden legitimiteit zijn de verschillen tussen burgemeesters en wethouders aanzienlijk.

#### *Identificatiemacht*

Sterker dan wethouders is de burgemeester een burgemeester van iedereen en voor iedereen, idealiter althans. Waar de burgemeester zijn gezag nog deels kan ontleen aan zijn eerste woordvoerderschap, ontbeert het de wethouder aan een duidelijk ankerpunt voor zijn identificatiemacht, zeker na herindeling. Wethoudersportefeuilles wortelen vaak niet in sociale gemeenschappen, met uitzondering van wijkwethoudersschappen e.d. Wethouders ontleen hun identiteit toch in de eerste plaats aan hun portefeuille en, dualisering ten spijt, aan hun partij.

Op die twee velden ligt dan ook de belangrijkste identificatiemacht van wethouders. Politiek-maatschappelijk draagvlak voor het beleid van een wethouder is van grote waarde voor zijn gezag. Daarbij komt het, zeker in een media-samenleving, voor een groot deel aan op overtuigingskracht<sup>107</sup>, op wat Tonkens noemt 'communicatief gezag'.<sup>108</sup> Bestuurders die burgers weten te overtuigen van de juistheid van hun beslissingen kunnen daaraan gezag ontleen. Bestuurders die daar niet in slagen hebben het in hun optreden een stuk moeilijker. Ook voor wethouders geldt dat zij verantwoordend leiderschap zullen moeten tonen.<sup>109</sup> Dat onderstreept de waardegeladenheid van het ambt.

Dat die waardegeladenheid nog altijd een zeker partijpolitiek karakter heeft komt tot uitdrukking in de nauwe banden die veel wethouders nog altijd hebben met hun fracties. Bij het fractieoverleg is de wethouder zeker geen vreemde, evenmin als bij het coalitieoverleg. Wethouders worden ook gemakkelijk geassocieerd met hun partijpolitieke kleur. Voor burgemeesters, waar dat ook regelmatig het geval is, is dat eerst en vooral lastig, voor wethouders is dat veel minder het geval. We spreken veel gemakkelijker over een PvdA- of VVD-wethouder dan over een CDA- of D66-burgemeester. Die laatste wordt immers geacht boven de partijen te staan. Niet voor niets sneed NGB-voorzitter Scheiders (2011) het thema van de Bewust Partijloos Burgemeester aan. Voor wethouders gaat er van het



partijlidmaatschap echter nog altijd een belangrijke verbindingskracht uit, al neemt die als gevolg van het dualisme af en hebben raadsleden een belangrijker rol in de partijpolitieke profilering. Ook in de relatie tussen raad en college verdwijnt overigens de vanzelfsprekendheid. De motie van wantrouwen vanuit zijn eigen CDA tegen voormalig Rotterdamse wethouder Leonard Geluk is daarvan één van de meest aansprekende voorbeelden. De wethouder zou te veel een eigen koers hebben gevaren.

#### *Expertise*

De tweede persoonsgebonden legitimeitsbron die voor wethouders van groot belang is, is hun expertise. Verschillende ontwikkelingen maken dat aan wethouders steeds hogere functie-eisen worden gesteld. Daartoe behoren onder andere schaalvergroting, de decentralisatie van complexe taken en de steeds groter wordende mate waarin gemeenten aan interbestuurlijke netwerken en publiek-private samenwerkingsverbanden deelnemen. Uit onderzoek<sup>110</sup> blijkt niet dat wethouders daardoor in de problemen komen. Wel blijft professionalisering een belangrijk aandachtspunt. De persoonlijke competenties van wethouders zijn immers cruciaal.<sup>111</sup>

Zo wordt onder andere aandacht gevraagd voor kritische zelfreflectie en voor hun communicatieve en sociale vaardigheden.<sup>112</sup>

#### *Overtuigingskracht*

Wat dat laatste betreft is het van groot belang aandacht te hebben voor de mediatisering. Modern gezag is immers voor een deel, letterlijk, gezag in en via de media.<sup>113</sup> Hoe wethouders overkomen in de media heeft grote invloed op hun gezagspositie, vooral ook omdat veel van de interactie tussen bestuurders en burgers via de media verloopt. De dominante medialogica maakt dat uitstraling, overtuigingskracht en bekwaamheid centraal komen te staan in de beoordeling van bestuurders en hun optreden.<sup>114</sup> Ook stellen media zich actiever op als verantwoordingsfora<sup>115</sup> als gevolg waarvan de inhoudelijke verantwoordingsrelatie tussen burgers en bestuurders een belangrijke context wordt waarin gezag kan worden gewonnen of verloren. Die laatste ontwikkeling onderstreept het belang van het vermogen en de vaardigheden van wethouders om anderen van de juistheid van hun optreden te overtuigen en daarmee van het inhoudelijke karakter van modern gezag.

### 3. Conclusie: het groeiende belang van belichaamd gezag voor burgemeesters en wethouders

De bovenstaande analyse van gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders maakt duidelijk dat de twee typen publieke gezagsdragers niet in dezelfde mate uit de dezelfde gezagsbronnen kunnen putten. Voor het gezag van de burgemeester zijn onafhankelijkheid en onpartijdigheid – waarden van zijn institutioneel gezag - onverminderd van belang. Dat is voor wethouders niet het geval. Bij hen zijn positionele en persoonlijk gezagsbronnen veel belangrijker.

Tegelijk zien we dat er ook grote overlap is tussen de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders. Als gevolg van het feit dat burgemeesters steeds gewonere bestuurders worden en er voor wethouders meer ruimte is zich individueel te profileren, wordt het verschil tussen burgemeesters en wethouders kleiner. Met name het gezag dat de burgemeester kan ontleen aan zijn eigenstandigheid staat onder druk. Tevens zien we in beide ambten een vergelijkbare ontwikkeling dat persoonlijke gezagsbronnen aan belang winnen ten koste van institutionele en positionele gezagsbronnen. De persoonlijke vaardigheden van bestuurders en hun vermogen om anderen te overtuigen worden steeds belangrijker. Het gezag van wethouders én van burgemeesters krijgt een inhoudelijker en politieker karakter. Daardoor moeten zij hun gezag voortdurend herbevestigen ten overstaan van verschillende publieken. Daarbij gaat het niet zo zeer om het herwinnen van vermeend verloren traditioneel gezag. Het gaat eerder om het verdienen van een nieuw type gezag in interactie met burgers, raadsleden, medebestuurders en maatschappelijke partijen. Dit is het gevolg van de democratisering. Deze heeft de traditionele, sterk verticaal gerichte vormen van gezagsuitoefening ondermijnd. Het is ook het gevolg van de individualisering die het belang van formele functies, procedures en posities heeft verzwakt en die het oordeel van de burger heeft versterkt.<sup>116</sup> Dat betekent natuurlijk niet, dat de formele machts- of gezagsverhouding betekenisloos is geworden. Wel is deze meer horizontaal geworden.<sup>117</sup> De erkenning door het 'subject' is essentieel geworden voor het tot stand brengen van daadwerkelijk gezag. Gezagdragers worden meer afhankelijk van de erkenning van hun gezag door burgers. De gezagsrelatie komt centraal te staan.

Juist dat maakt dat de persoonsgebonden gezagsbronnen in deze tijd zeer belangrijk zijn geworden, zoals ook Jansen *et al.* (2012) concludeerden. Gezagsdragers dienen institutionele en positionele legitimiteit te hebben, maar dat is niet meer voldoende. De beschikbare institutionele en positionele gezagsbronnen moeten in de persoon van de gezagsdrager en in zijn optreden en handelen overtuigend belichaamd worden.

In dat verband zijn de vier ideaaltypische vormen van gezag actueel die de Franse filosoof Alexandre Kojève onderscheiden heeft in zijn in 1942 verschenen *La notion de l'autorité*: de vader, de meester, de chef/leider en de rechter. Elk van de archetypen biedt een herkenbare belichaming van institutionele en positionele gezagsbronnen.

Ten eerste is er het gezag van *de vader ten opzichte van zijn kinderen*. Hij is superieur vanwege meer ervaring en zijn hogere leeftijd. Het gaat hier niet om botte macht, maar een beschermende, paternalistische macht die wordt uitgeoefend in het belang van de ander. Vaderlijk gezag wordt aanvaard als de ander accepteert dat de vaderfiguur weet wat goed voor hem of haar is.

Ten tweede is er het gezag van *de meester over de slaaf*. De filosoof Hegel heeft geschreven over de dialectiek tussen de meester en de slaaf. Volgens hem was het doel van de strijd tussen beiden een strijd om erkenning. De slaaf kan die strijd echter niet winnen, omdat hij bang is voor de dood. Hij besluit het risico niet te nemen en zich neer te leggen bij een slavenbestaan. De meester heeft die angst wel overwonnen en wordt daarom aanvaard als de meerdere.

De derde archetypische vorm van gezag is dat van *de chef*. Hij is superieur vanwege het vermogen vooruit te zien en te anticiperen op wat komen gaat en anderen te overtuigen. Het gaat hierbij vaak over een intelligente persoon die de meerdere is over de minder intelligente, de ontwikkelde over de barbaar, de ziende over de blinde. Degene die inziet dat hij minder ver kan zien, is bereid zich te laten leiden. Dit archetype is terug te vinden in charismatisch politiek leiderschap, maar ook in mensen als Steve Jobs van Apple. Het is in principe ook van toepassing op bijvoorbeeld de officier, de directeur en de leraar. Het is het gezag van de deskundige, gebaseerd op het gegeven dat een ander meer kennis en vaardigheden heeft dan jij. Hier vinden we het gezag op basis van expertise.

De vierde en laatste archetypische vorm is het gezag van *de rechter*. Hij is superieur in zijn vermogen boven de partijen te staan, om zijn positie goed in te zetten ten behoeve van rechtvaardigheid en andere goede doelen. Dit is een gezagsvorm *sui generis*. De rechter heeft gezag omdat hij onbevooroordeeld en belangeloos is. Je zou kunnen zeggen dat de rechter de gezagsdrager is die virtuoos in staat is om procedurele rechtvaardigheid toe te passen.

Of burgemeesters en wethouders gezag ontwikkelen hangt ermee samen of zij door anderen worden gezien en ervaren worden als belichaming van een of meer van de genoemde archetypen en vanuit die rol overwicht en erkenning verwerven. De verwachtingen liggen deels besloten in de beschikbare gezagsbronnen van de twee ambten. Deze verschillen immers, zo hebben we laten zien. De burgemeester zal vanwege zijn positie boven de partijen bijvoorbeeld eerder als vader worden gezien dan de wethouder. Die laatste neemt weer eerder de rol van de chef in. Tegelijk is juist ook de persoonlijke invulling van het ambt door een ambtsdrager van groot belang. Burgemeesters en wethouders hebben allemaal hun eigen beroepsopvatting en geven ieder op hun eigen manier vorm aan hun ambt. Beide ambten bieden ook ruimte voor zo'n lokale en persoonlijke invulling. Sterker nog, er bestaat zelfs een behoefte aan.

Tegelijkertijd is het voor het verwerven van gezag essentieel dat bestuurders een rol kiezen die past bij de lokale context. Welke 'snaren' van belang zijn verschilt per categorie gezagsdrager en per context. Bij de burgemeester is het in crisissituaties bijvoorbeeld van belang dat hij een goede burgervader kan zijn, zoals bijvoorbeeld burgemeester Bas Eenhoorn volgens velen was rond de aanslag in het

winkelcentrum in Alphen aan den Rijn. De andere keer wordt van een burgemeester juist verlangd dat hij streng optreedt. We onderschrijven daarom de stelling van Korsten *et al.* (2012) dat situationeel gevoel een belangrijke kerncompetentie van lokale bestuurders is. Om dat vermogen te ontwikkelen zijn kritische zelfreflectie en het organiseren van voldoende tegenspraak van groot belang.<sup>118</sup>

De gezagsvraag is daarbij een hele belangrijke. ‘Modern gezag’ is geen vanzelfsprekendheid, maar vraagt om voortdurende herbevestiging. Daarom is het voor burgemeesters en wethouders belangrijk voortdurend te reflecteren op de vraag uit welke gezagsbronnen zij kunnen én willen putten. Ook op dit vlak is dus sprake van een ‘psychologisering van het ambt’ van lokale bestuurder<sup>119</sup>: gezagsdragers moeten hun gezag verdienen, en dat kunnen zij alleen maar doen door het in hun eigen persoon overtuigend belichamen van de publieke belangen en waarden waarmee de burger hun maatschappelijke functie associeert. Het op de juiste momenten managen – en daartoe behoort ook: temperen - van verwachtingen kan daarbij van cruciaal belang zijn.

## Referenties

- Aardema, H., Boogers, M. J. G. J. A., & Korsten, A. F. A. (2012).** Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-33.
- Aardema, H., Korsten, A. F. A., Riezebos, K., & van Dam, M. (2011).** De vallende wethouder: een onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden wethouders in de bestuursperiode 2006 - 2010. *Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*
- Albeda, H. (2010).** De burgemeester als hoeder van de democratie: over de zorg voor kwaliteit van participatie. *Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.*
- Akkerman, T. (2003).** Populism and democracy: challenge or pathology? *Acta Politica*, 38(2), 147-159.
- Alonso, A. L., & Mendieta, M. V. (2010).** Local political leadership in urban governance and public administration modernisation: the role of the mayor and councillors in a Spanish municipality (1979-2007). *Lex Localis*, 8(2), 185-201.
- Andeweg, R. B. (2001).** Lijphart versus Lijphart: the cons of consensus democracy in homogeneous societies. *Acta Politica*, 36(2), 117-128.
- Barber, B.R. (te verschijnen, 2013).** If mayors ruled the world: why cities can and should govern globally and how they already do. *Yale University Press*
- Bennekom, R. van (2010).** Profiel van de Nederlandse Burgemeester. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 45-49.
- Bennet, W. L., & Entman, R. M. (red.). (2001).** Mediated politics: communication in the future of democracy. *Cambridge University Press: Cambridge.*
- Boogers, M. J. G. J. A. (2011).** Teambuilding in een versplinterd politiek landschap: over het belang van burgemeesters [VNG Antriumlezing 13 januari 2011]. *Den Haag: VNG.*
- Boogers, M. J. G. J. A., & Karsten, N. (2009).** Burgemeester (en) Veiligheid. *Lokaal bestuur*, 33(9), 16-17.
- Borraz, O., & John, P. (2004).** The transformation of urban executive leadership in Western Europe. *Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.
- Bovens, M. A. P. (2007).** Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Brink, G. van den (2002).** Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers. *Den Haag: SDU Uitgevers.*

- Brink, G. van den (2012).** Hoe het gezag uit Nederland verdween en... weer terugkwam. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 19-36). Amsterdam: Boom.
- Brouwer, J. G., & Schilder, A. E. (2012).** Het gezag over de politie bij uitzetting van vreemdelingen: advies tne behoefte van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Groningen/Amsterdam: Rijksuniversiteit Groningen/Vrije Universiteit.
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (1992).** Leadership for the common good: tackling public problems in a shared-power world. San Francisco: Jossey-Bas.
- BZK. (2009).** Burgemeester en veiligheid. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Cachet, A., Karsten, N., & Schaap, L. (2010).** Van 'sterk merk' naar 'krachtig bestuur': de toekomst van het burgemeesterschap verkend. *Bestuurswetenschappen*, 64(6), 3-27.
- Carabain, W. (2009).** **Beperkt houdbaar:** bouwstenen voor verdere professionalisering. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Castells, M. (2000).** **The rise of the network society;** volume I of the information age: economy, society and culture. Oxford: Blackwell.
- Castenmiller, P., van Dam, M. J. E. M., Damen, N., & Emans, D. (2010).** Terugtrekkende wethouders: trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010).** Lokaal bestuur. Dordrecht: Convoy.
- Dijstelbloem, H., & Holtslag, J. W. (2010).** De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J. W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54). Amsterdam: Scientific Council for Government Policy / Amsterdam University Press.
- Fransman, J. (2009).** Politieke versnippering, een permanent verschijnsel van de crisis in het lokaal bestuur. In J. T. J. van den Berg, E. Meurs, A. M. Van Omme, M. F. Stein & J. Vis (red.), *Humerig volk, rusteloze politiek: een vooruitblik op de gemeenteraadsverkiezingen 2010*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Frissen, P. H. A. (1999).** De lege staat. Amsterdam: Nieuwezijds.
- Genieys, W., Ballart, X., & Valarié, P. (2004).** From 'great' leaders to building networks: the emergence of a new urban leadership in Southern Europe? *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 183-200.
- Goldsmith, M., & Larsen, H. (2004).** Local executive leadership: Nordic style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 121-133.

- Greasley, S., & John, P. (2011).** Does stronger political leadership have a performance payoff?: citizen satisfaction in the reform of subcentral governments in England.  
*Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 239-256.
- Greasley, S., & Stoker, G. (2008).** Mayors and urban governance: developing a facilitative leadership style.  
*Public Administration Review*, 68(4), 722-730.
- Gulijk, S. van, & Hoon, M.W. de (2012).** Het gezag van de civiele rechter. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 70-85).  
Amsterdam: Boom.
- Hajer, M. A. (2009).** *Authoritative governance*.  
Oxford: Oxford University Press.
- Hakhverdian, A., & Koop, C. (2007).** Consensus democracy and support for populist parties in Western Europe.  
*Acta Politica*, 42, 401-420.
- 't Hart, P. (2005).** Doing better, feeling worse: over de erosie van het overheidsgezag.  
*Beleid en Maatschappij*, 32(4), 226-238.
- Hay, C. (2007).** *Why we hate politics*.  
Cambridge: Polity Press.
- Hendriks, F. (2009).** Contextualizing the Dutch drop in political trust: connecting underlying factors.  
*International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 473-492.
- Hendriks, F. (2012).** So you wanna be a top politician!?: on the X, Y, and Z factor for credible political leadership; reflections from the Netherlands and abroad. Paper presented at the Transatlantic Dialogue, Workshop 'Leadership qualities, perceptions, and actions: who is doing what, when and how?'.  
Nijmegen, the Netherlands.
- Hendriks, F., van Ostaaijen, J. J. C., & Boogers, M. (2011).** Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur: naar een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland.  
Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Heuvel, J. H. J. v. d., Huberts, L. W. J. C., Wal, Z. v. d., & Steenbergen, K. (2010).** Integriteit van het lokaal bestuur: raadsgriffiers en gemeentesecretarissen over integriteit.  
Den Haag: Boom Lemma.
- Horst, G. ter (2010, 5 februari 2010).** Beste Job, Ahmed, Jozias en Aleid,  
*de Volkskrant*, p. 8.
- Horsten, H. (1998, 16 mei 1998).** 'Burgemeester is bestuurlijke randgroepjongere',  
*de Volkskrant*, p. 3.
- Jansen, T., van den Brink, G., & Kneyber, R. (2012).** *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*.  
Amsterdam: Boom.
- Jong, W. (2009).** Gouda na het busincident.  
*Burgemeestersblad*, (14)51, 12-13.

- Karsten, N. (te verschijnen, 2013).** Decide and defend: regaining authority for controversial decisions through rendering account.  
*Tilburg.*
- Karsten, N., Cachet, A. & Schaap, L. (te verschijnen, 2013).** The Dutch anomaly: appointed mayors; can appointed mayors cope with role changes and societal demands?,  
*Lex Localis.*
- Karsten, N., Schaap, L., & Verheul, W. J. (2010).** Stijlen van lokaal leiderschap: over burgemeesters, rolopvattingen en -verwachtingen.  
*Justitiële Verkenningen, 36(3), 31-44.*
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (red.). (1997).** Managing complex networks: strategies for the public sector.  
*Londen: SAGE Publications.*
- Kojève, A. (2004).** La notion de l'autorité.  
*Parijs: Gallimard.*
- Korsten, A. F. A., & Aardema, H. (2006).** De vallende burgemeester.  
*Den Haag: Ministerie van BZK.*
- Korsten, A.F.A., Schoenmaker, M., Bouwmans, H. & Resoort, A. (2012).** Onder burgemeesters: finesses van het burgemeesterschap.  
*Den Haag: Boom/Lemma*
- Leach, S., & Wilson, D. (2002).** Rethinking local political leadership.  
*Public Administration, 80(4), 655-690.*
- Lowndes, V., & Leach, S. (2004).** Understanding local political leadership: constitutions, contexts and capabilities.  
*Local Government Studies, 30(4), 557-575.*
- Machiavelli, N. (2009).** De heerser.  
*Amsterdam: Athenaeum – Polak & Van Gennep.*
- McAllister, I. (2007).** The personalization of politics. In R. J. Dalton & H. D. Klingemann (red.),  
*Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 571-588). Oxford: Oxford University Press.
- Michels, A. M. B., & Meijer, A. J. (2003).** Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording.  
*Bestuurswetenschappen, 57(4), 329-347.*
- Muller, E. R., Rogier, L. J. J., Kummeling, H. R. B. M., Dammen, R., Bron, R. P., Woltjer, A. J. T., & Kalkhoven, V. C. (2007).** Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding.  
*Den Haag: COT/EUR/UU.*
- NGB. (2009).** Tussen trends en toekomst: verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie.  
*Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.*
- Peeters, R., Ferket, J. & Docters van Leeuwen, A. (2012).** Geweld tegen gezagsdragers: over publieke professionals als spil in de gezagsparadox. In T. Jansen, G. van den Brink & R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers* (pp. 246-262). Amsterdam: Boom.



- Prins, R., Cachet, A., Linde, C. van der, Tudjman, T., & Bekkers, V. J. J. M. (te verschijnen, 2013).** Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters. Rotterdam.
- Putnam, R. D. (2000).** Bowling alone: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (2007).** E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century the 2006 Johan Skytte prize lecture. *Scandinavian Political Studies* 30(2), 137–174.
- Ringeling, A. (2008).** De toekomst van het ambt: van efficiency naar legitimiteit? [Rede NGB congres; 2 oktober 2008].
- Rousseau, J.-J. (2002).** Het maatschappelijk verdrag. Zesde, herziene druk, Amsterdam: Boom.
- Sackers, H. J. B. (2010a).** De burgemeester als veiligheidsbaas. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 86–98.
- Sackers, H. J. B. (2010b).** Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht [oratie] Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Schaap, L. (2011).** Territoriale democratie of democratie zonder grenzen? In M. J. G. J. A. Boogers, K. Bolt, E. Meurs, A. J. Niesthoven, A. M. van Omme & M. F. Stein (red.), *Democratie over de grenzen* (pp. 71-80). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Schaap, L. (2012).** Decentrale autonomie?: rapportage ter voorbereiding op het onderzoek van de Raad van Europa naar de staat van de decentrale autonomie in Nederland. Tilburg.
- Scheidt, B. (2011).** Bewust Partijloos Burgemeester. *Burgemeestersblad*, 16(62), 7.
- SCP. (2010).** COB Kwartaalbericht 2010/4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP. (2011).** De sociale staat van Nederland 2011. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie. (2000).** Dualisme en lokale democratie: advies aan de regering. Alphen a/d Rijn: Samson.
- Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Ruano De La Fuente, J. M., & Schaap, L. (2008).** From princeps to president? comparing local executive leadership transformation. *Local Government Studies*, 34(2), 131 – 146.
- Tillaart, van den J., Berndsen, F., Homburg, G., & Kriek, F. (2012).** Monitor agressie en geweld openbaar bestuur: meting 2012 - eindrapport. Amsterdam: Regioplan.
- Tyler, T. R. (2000).** Social justice: outcome and procedure. *International Journal of Psychology*, 35(2), 117-125.
- Verheul, W. J., & Schaap, L. (2010).** Strong leaders?: The challenges and pitfalls in mayoral leadership. *Public Administration*, 88(2), 439–454.

- Vries, J. de (2008).** De terugkeer van de burgemeester; burgemeesterslezing 2008.  
*Den Haag: Deloitte en Stichting Atrium.*
- Weber, M. (1964).** The theory of social and economic organization [geregideerd door T. Parsons].  
*New York: Free Press.*
- Zaslove, A. (2008).** Here to stay?: populism as a new party type.  
*European Review, 16(3), 319-336.*
- Zijderveld, A. C. (2009).** Populisme als politiek drijfzand.  
*Amsterdam: Uitgeverij Cossee.*

## Noten

- <sup>1</sup> De auteurs zijn als onderzoeker verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en bestuur, Universiteit van Tilburg.
- <sup>2</sup> o.a. 't Hart, 2005; Hajer, 2009
- <sup>3</sup> Van den Brink, 2012
- <sup>4</sup> Machiavelli, 2009, p. 107
- <sup>5</sup> Rousseau 2002, p. 48
- <sup>6</sup> Rousseau, 2002, p. 49
- <sup>7</sup> Van Gulijk & De Hoon, 2012
- <sup>8</sup> Van den Tillaart, Berndsen, Homburg & Kriek, 2012
- <sup>9</sup> zie ook 't Hart, 2005; Hajer, 2009; Dijstelbloem & Holtslag, 2010
- <sup>10</sup> Castenmiller, Van Dam, Damen, & Emans, 2010, p. 6; Aardema et al., 2011, p. 22
- <sup>11</sup> <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2824/Politiek/article/detail/3371657/2013/01/03/105-wethouders-moesten-gedwongen-weg-in-2012.dhtml> Geraadpleegd 8-1-2013
- <sup>12</sup> Hay, 2007; Hendriks, 2009
- <sup>13</sup> Van den Brink, 2012
- <sup>14</sup> Hajer, 2009, p. 4
- <sup>15</sup> Jansen et al., 2012, pp. 302-317
- <sup>16</sup> Weber 1964, p. 328
- <sup>17</sup> Jansen et al., 2012, p. 315
- <sup>18</sup> Jansen et al., 2012, p. 303
- <sup>19</sup> zie o.a. Tyler, 2000
- <sup>20</sup> zie ook Jansen et al., 2012, pp. 304-305
- <sup>21</sup> zie De Vries, 2008
- <sup>22</sup> SCP, 2010; 2011
- <sup>23</sup> Cachet et al., 2010
- <sup>24</sup> Sackers, 2010b
- <sup>25</sup> Korsten et al., 2012, p. 164
- <sup>26</sup> Van Bennekom, 2010
- <sup>27</sup> zie ook Leach & Wilson, 2002
- <sup>28</sup> Heuvel, Huberts, Wal, & Steenbergen, 2010
- <sup>29</sup> Sackers, 2010b
- <sup>30</sup> NGB, 2009; Cachet et al., 2010
- <sup>31</sup> Ter Horst, 2010
- <sup>32</sup> Borraz & John, 2004; Greasley & Stoker, 2008
- <sup>33</sup> Castells, 2000
- <sup>34</sup> Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Genieys, Ballart, & Valarié, 2004
- <sup>35</sup> Korsten et al., 2012, pp. 2-3, 108
- <sup>36</sup> Prins et al., 2013
- <sup>37</sup> Borraz & John, 2004; John, in Goldsmith & Larsen, 2004, p. 122; Alonso & Mendieta, 2010
- <sup>38</sup> Greasley & Stoker, 2008
- <sup>39</sup> Korsten & Aardema, 2006

40 Akkerman, 2003; Hakhverdian & Koop, 2007; Zaslove, 2008; Zijdeveld, 2009  
41 Akkerman, 2003, pp. 322-323; Zaslove, 2008  
42 Andeweg, 2001; Hakhverdian & Koop, 2007  
43 zie ook De Vries, 2008  
44 Fransman, 2009  
45 Cachet et al., 2010  
46 Karsten, Cachet & Schaap, te verschijnen, 2013  
47 Korsten & Aardema, 2006  
48 zie Korsten et al., 2012, p. 212  
49 Albeda, 2010  
50 zie Brouwer & Schilder, 2012  
51 Sackers, 2010b  
52 NGB, 2009, pp. 67-68  
53 Boogers & Karsten, 2009; Sackers, 2010a  
54 BZK, 2009, p. 14; Sackers, 2010b, pp. 13-33  
55 Van den Brink, 2002, p. 42  
56 Muller et al., 2007  
57 Sackers, 2010b  
58 Karsten et al., 2010; Sackers, 2010a; 2010b  
59 Ter Horst, 2010  
60 Boogers & Karsten, 2009  
61 pp. 110-111  
62 zie Prins et al., te verschijnen, 2013  
63 zie Jansen et al., 2012  
64 NGB, 2009  
65 zie Prins et al., te verschijnen, 2013  
66 zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 368, nr. 3  
67 Korsten et al., 2012, p. 107  
68 Cachet et al., 2010  
69 zie ook Karsten, te verschijnen, 2013  
70 zie o.a. Bryson & Crosby, 1992; Korsten et al., 2012, p. 127ev  
71 Ringeling, 2008  
72 zie Putnam, 2000; 2007  
73 zie ook Korsten et al., 2012  
74 Van den Brink, 2012  
75 Prins et al., te verschijnen, 2013  
76 SCP, 2010  
77 Steyvers et al., 2008  
78 Korsten et al., 2012, pp. 109-111  
79 zie ook Van Bennekom, 2010  
80 Castells, 2000; Schaap, 2011  
81 Boogers, 2011  
82 zie o.a. NGB, 2009

<sup>83</sup> Bennet & Entman, 2001; Hajer, 2009; Korsten et al., 2012  
<sup>84</sup> McAllister, 2007  
<sup>85</sup> Prins et al., te verschijnen, 2013  
<sup>86</sup> Hajer, 2009, p. 4  
<sup>87</sup> zie o.a. Jong, 2009  
<sup>88</sup> zie Karsten, te verschijnen, 2013  
<sup>89</sup> Lowndes & Leach, 2004  
<sup>90</sup> Dijstelbloem & Holtslag, 2010  
<sup>91</sup> Karsten, te verschijnen, 2013  
<sup>92</sup> o.a. Aardema et al., 2011, p. 22  
<sup>93</sup> Castenmiller, Van Dam, Damen, & Emans, 2010, p. 6; Aardema et al., 2011, p. 22  
<sup>94</sup> Aardema, Boogers, & Korsten, 2012, pp. 19-20  
<sup>95</sup> Castenmiller et al., 2010  
<sup>96</sup> Jansen et al., 2012, pp. 306-308  
<sup>97</sup> Hay, 2007, pp. 31-32  
<sup>98</sup> Hendriks, Van Ostaaijen, & Boogers, 2011  
<sup>99</sup> Derksen & Schaap, 2010, p. 66  
<sup>100</sup> Aardema et al., 2012, p. 26  
<sup>101</sup> Greasley & John, 2011; Karsten, te verschijnen, 2013  
<sup>102</sup> Van den Brink, 2012  
<sup>103</sup> Schaap, 2012  
<sup>104</sup> Van den Brink, 2012; Dijstelbloem & Holtslag, 2010  
<sup>105</sup> Aardema et al., 2012, p. 27  
<sup>106</sup> Aardema et al., 2012  
<sup>107</sup> Hajer, 2009; Van den Brink, 2012  
<sup>108</sup> Jansen et al. 2012  
<sup>109</sup> 't Hart, 2005; Karsten, te verschijnen, 2013  
<sup>110</sup> Aardema et al., 2012, p. 21  
<sup>111</sup> zie bijvoorbeeld Carabain, 2009  
<sup>112</sup> Aardema et al., 2012  
<sup>113</sup> Hajer, 2009  
<sup>114</sup> Hendriks, 2012  
<sup>115</sup> Bovens, 2007, p. 455  
<sup>116</sup> Van den Brink, 2012, p. 32  
<sup>117</sup> Frissen, 1999; Michels & Meijer, 2003  
<sup>118</sup> Aardema et al., 2012  
<sup>119</sup> Korsten et al., 2012, p. 46-47