

Nog steeds vreemde burenen?

De rol van de burgemeester in Vlaanderen en Nederland

Een verkenning, mei 2007

Julien van Ostaaijen, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, universiteit van Tilburg

Inleiding

Een aantal jaren terug beschreef Derk-Jan Eppink de landelijke politiek in Nederland en België (Eppink 1998). Hij benoemde daarin vele cultuurverschillen in de manieren van politiek bedrijven tussen Nederland en België. Beide landen mogen op het eerste gezicht gelijke 'hardware' (instituties, regels) kennen, in de praktische uitoefening ervan zijn er meer verschillen dan overeenkomsten. Eppink gaf zijn boek de titel *Vreemde Buren*. Is die titel ook toepasbaar op het lokaal bestuur en dan vooral op de functie van burgemeester in Nederland en Vlaanderen? Is de positie vergelijkbaar en doen zich in de praktijk grote cultuurverschillen voor? Om deze vragen te beantwoorden, ga ik eerst in op aanwezige cultuurverschillen tussen Nederland en België, en waar mogelijk Vlaanderen. Ik ga vooral in op verschillen die te maken hebben met, of zich uiten in politiek en bestuur. Dit zal het kader zijn van de beschrijving van de positie van de burgemeester in zowel formele als praktische zin.¹ Ik zal aantonen dat de verschillende invulling van de burgemeestersrol in Vlaanderen en Nederland een titel als *Vreemde Buren* nog steeds rechtvaardigt.

Vreemde burenen

De geschiedenis van de lage landen gaat ver terug. In de Middeleeuwen was er geen sprake van een Belgische/Nederlandse grens, sterker nog, Brabant, een van de meest welvarende gebieden uit die tijd, strekte zich grofweg uit van Brussel tot 's-Hertogenbosch. Echter met de tachtigjarige oorlog (1568-1648) werden de contouren van een nieuwe grens zichtbaar en in de eeuwen daarna groeide de vervreemding tussen beide gebieden. Een vervreemding die nog maar eens werd bevestigd door de korte eenheid van 'België' en 'Nederland' tussen 1815 en 1830/1839² en de snelle ontwikkelingen die tot de afsplitsing leidde (zie ook Falter 2005).

We laten de geschiedenis echter voor wat ze is. Nederland is in 2007 een autonome staat, net als België; Vlaanderen is dat niet. Nederland wordt vaak gekarakteriseerd als een *gedecentraliseerde eenheidsstaat*, gebaseerd op een bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten. Deze drie lagen worden wel omschreven als het 'huis van Thorbecke'. Thorbecke wordt gezien als de grondlegger van dat systeem via de Grondwetsherziening van 1848. België is een *federale staat*. In België zijn de bevoegdheden verdeeld tussen de Belgische overheid aan de ene kant en de gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitstalige) aan de andere kant. Daarnaast zijn er gemeenten en provincies die ook hun eigen bevoegdheden hebben. Het

¹ Voor het praktische deel maak ik ondermeer gebruik van het werk van studenten die voor het vak Lokaal en Stedelijk Bestuur in 2006 een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen hebben gemaakt in Gent, Mechelen, Leuven, Hasselt, Brugge, Hamont-Achel, Sint-Niklaas, Westerlo, Hoogstraten, Turnhout, Edegem, Deurne en Wilrijk (die laatste twee zijn Antwerpse districten).

² Het is maar welke visie je aanhangt. In 1830 scheidde België zich af, maar pas in 1839 werd dit door Koning Willem I erkend.

Vlaams Parlement neemt beslissingen voor zowel het gewest als de Vlaamse gemeenschap. Sinds 2005 zijn met het aanvaarden van het gemeentedecreet de lokale overheden vooral een zaak van de Vlaamse overheid. Dat betekent niet dat Vlaamse gemeenten niet meer met de Belgische overheid van doen hebben. Ondermeer voor belastingen en sociale zekerheid hebben lokale overheden in Vlaanderen nog veel met de Belgische overheid te maken.

Omdat de lokale politiek in Vlaanderen sinds 2005 dus ook formeel gescheiden is van de Waalse en in mindere mate de Brusselse, is een vergelijking van Nederland met België dus eigenlijk een vergelijking met twee of drie verschillende entiteiten. Ik kies er daarom voor de vergelijking te maken met Vlaanderen. Een vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland is interessant, omdat beide qua geografie, geschiedenis en taal het meest verwant zijn.

Hofstede onderscheidt in zijn boek *Allemaal Andersdenkenden* een aantal culturele dimensies waarop Nederland en België van elkaar verschillen (Hofstede 2007). Een daarvan is machtsafstand. Machtsafstand gaat om de manier waarop er in een land met ongelijkheid wordt omgegaan en wordt door Hofstede gedefinieerd als ‘de mate waarin machtige leden van instituties of organisaties in een land verwachten en accepteren dat macht ongelijk verdeeld is’ (Hofstede 2007: 39). Onder instituties vallen de bouwstenen van de samenleving, als gezin, school en woongemeenschap. Organisaties zijn plaatsen waar mensen werken.³

In de rangorde die Hofstede construeerde van verschillende landen is er tussen België en Nederland een duidelijk verschil in machtsafstand. Hofstede maakte een ranglijst van 53 landen, waarop België met een machtsafstandsindex (MAI) van 65 plaats 20 inneemt en Nederland met een MAI van 38 plaats 40 (de MAI op de ranglijst varieert van 11 tot 104). De MAI in België is dus groter dan in Nederland en zit ook duidelijk boven het gemiddelde. Nederland zit onder het gemiddelde en flink onder België, wat wil zeggen dat Nederland (relatief) een meer op gelijkheid gericht land is. Er is in Nederland meer wederzijdse afhankelijkheid tussen chef en ondergeschikte.⁴ Ze benaderen hem of haar makkelijker en er bestaat een voorkeur voor overleg. Ook zullen ze hem of haar makkelijker tegenspreken. In België is dat anders. De hogere MAI impliceert echter twee dingen. Eén, dat een grote afhankelijkheid verkozen wordt of twee, dat afhankelijkheid volledig wordt afgewezen (Hofstede noemt dit contra-afhankelijkheid). Dit verklaart ondermeer het voorbeeld dat Hofstede in het begin van het hoofdstuk aanhaalt. Een Franse generaal die in Zweden koning wordt, wordt er uitgelachen om zijn slechte Zweeds. De Franse generaal is niet gewend dat ondergeschikten lachen om fouten van meerderen. Volgens Hofstede komt deze cultuurschok voort uit het feit dat Zweden (31) een lager MAI heeft dan Frankrijk (68). Dat verschil is ongeveer gelijk aan het verschil tussen Nederland en België. In landen met een laag MAI is de eerbied voor een bestuurder minder groot dan in een land met een hoog MAI. Hofstede gaat vervolgens explicieter in op de machtsafstand in relatie tot de staat. In culturen met een grote machtsafstand wordt macht gezien als een fundamenteel maatschappelijk gegeven. Oftewel, het gaat niet om de vraag of macht legitiem is. Macht heeft voorrang op het recht. Daarnaast heerst een sterke behoefte om de ongelijkheid (in macht) samen te laten vallen met rijkdom en status. Macht wordt verondersteld gebruikt te worden om status te vergroten. Hofstede noemt expliciet gezin, vrienden, charisma of het vermogen geweld te gebruiken als bronnen van macht. Machtshebbers zijn ook relatief onschendbaar. Als er iets misgaat, zijn het de

³ De andere culturele dimensies van Hofstede zijn de verhouding individu/samenleving, de gewenste rollen van mannen en vrouwen, en de manieren van omgaan met conflicten. Ook bij deze onderwerpen zijn – met uitzondering van de verhouding individu/samenleving – de verschillen tussen Nederland en België groot. In dit artikel worden zij echter buiten beschouwing gelaten.

⁴ Hofstede's onderzoek vond plaats onder medewerkers van het bedrijf IBM.

ondergeschikten die het gedaan hebben. Er is, extreem gezegd, een revolutie nodig om de machthebber van zijn plaats te krijgen. Landen met een hoge machtsafstand worden ook vaak gekenmerkt door een sterke politieke rechter- en linkervleugel en een zwak midden. Deze politieke stromingen weerspiegelen de polarisatie tussen afhankelijkheid en contra-afhankelijkheid in deze landen.

In een land met een kleine machtsafstand (zoals Nederland) moet macht in eerste plaats legitiem zijn. Ongelijkheid is niet wenselijk. Macht, status en rijkdom gaan niet automatisch samen. Sterker nog, liever niet. Statussymbolen maken eerder verdacht. Machtigen proberen daardoor ook minder machtig te lijken. Hofstede noemt bijvoorbeeld 'de minister die de tram neemt naar zijn werk'. Revolutie is ook niet populair. Veranderingen gaan geleidelijk en een schandaal betekent meestal het einde van iemands carrière (dus niet revolutie). Het politieke centrum in deze landen is meestal sterk en de vleugels zwak. Landen met een kleine machtsafstand zijn dus kortom meer gericht op gelijkheid.

Bij het onderzoek van Hofstede zijn nog wel wat kanttekeningen te plaatsen. Zo is het een onderzoek onder medewerkers van IBM en betrof het (dus) vooral mensen uit de middenklasse. Bovendien heeft het onderzoek betrekking op België en niet Vlaanderen. Het is dan ook goed om daar wat andere resultaten naast te leggen. Een ander onderzoek is dat van de European Value Studies (EVS). In de EVS worden al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw op verschillende terreinen⁵ surveys gehouden in verschillende Europese landen.⁶ De laatste EVS dateert uit 1999/2000. Het betreft hier wederom een onderzoek naar België en niet Vlaanderen, maar de survey is breder opgezet, onder alle personen van 18 jaar en ouder.

Als we eerst naar de relatie van Belgen en Nederlanders met hun land en de staat kijken, vallen een aantal dingen op. Zo voelen Belgen zich in eerste instantie verbonden met de meest lokale entiteit, *locality*. In Nederland is dat het land, *country*. Het beeld van de groep die zich in beide landen als eerste met het land identificeert, kent een fors verschil (40,8% versus 27,3%). Dat beeld wordt bevestigd bij het kijken naar de tweede keuzes van de respondenten en zet ook, zij het in mindere mate, door bij de vraag over de mate van trots op het land. In Nederland is 80,3% een beetje tot zeer trots op het eigen land, tegenover 75,1% in België.

Als we vervolgens overgaan naar vertrouwen is er een duidelijker verschil. In België heeft 35,9% veel tot redelijk tot erg veel vertrouwen in het parlement; in Nederland is dat 55,3%. Het vertrouwen is bij Nederlanders ook groter in het juridisch systeem (48,7% om 34,3%), politie (64,1% om 55,7%), media (56,1% om 37,1), en vakbonden (57,6% om 36,5%). Opvallend is dat voor het vertrouwen in de ambtenarij het beeld ineens omgekeerd is (37,4% om 45%). Dat experts de beslissingen zouden nemen [in plaats van politici] vindt 58,1% van de Belgen dan ook een redelijk tot zeer goed idee, tegenover 40,2% van de Nederlanders. De Belgen staan ook iets positiever tegenover een 'sterke leider'. Van de Belgen vindt 33,3% dat een redelijk tot zeer goed idee, tegenover 26,8% van de Nederlanders.

Als we dan focussen op het politiek systeem komen ook grote verschillen naar boven. In België is 38,9% een beetje of veel in politiek geïnteresseerd, tegenover 66,4% in Nederland. Ook de waardering is in Nederland groter. In België geeft 60,2% een onvoldoende (5 of lager) voor het politieke systeem, in Nederland is dat 23,7%. In België is de mening dat het politiek systeem de laatste jaren verslechterd is ook groter dan onder Nederlanders.

⁵ Structure, perceptions of life, environment, work, family, politics and society, religion and morale, national identity, and sociodemographics.

⁶ <http://www.europeanvalues.nl/index2.htm> (data geanalyseerd op 11 mei 2007).

Een laatste categorie die hier interessant is, is hoe Nederlanders en Belgen tegenover de overheid in concrete situaties staan. Dat wordt hier vertaald in het beroep doen op overheidsgeld (*claim government benefits*) en het niet eerlijk invullen van belastingen (*cheating on taxes*). In Nederland vindt respectievelijk 76,9% en 46,6% dat nooit te rechtvaardigen. In België is dat respectievelijk 57,4% en 37,8%. Als we kijken naar de concrete praktijk, of althans de perceptie daarvan, wordt het beeld nog sterker. In Nederland denkt 6,7% dat veel zo niet alle landgenoten een beroep doen op overheidsgeld; in België 32,9%. In Nederland denkt 48,1% dat veel zo niet alle landgenoten de belastingaangiften niet eerlijk invullen; in België 68,2%. Het aannemen van steekpenningen vindt 72,5% in Nederland nooit aanvaardbaar, in België 67,7%. Tenslotte nog een uitkomst die voor dit artikel relevant is. Belgen vinden meer dan Nederlanders dat er meer macht naar lokale autoriteiten moet gaan; 32,2% van de Belgen en 26% van de Nederlanders vindt dat een goede zaak; 33,2% van de Belgen en 51,7% van de Nederlanders vindt dat een slechte zaak.

Uit bovenstaande ontstaat dus een beeld van Nederland waar machtsafstand veel minder geaccepteerd wordt. De Belgen daarentegen kennen en accepteren een grotere machtsafstand. Dat staat overigens niet gelijk aan respect voor gezag, er wordt wel veel pragmatischer mee omgegaan, profiteren waar mogelijk, maar zich niet teveel aan het gezag gelegen laten liggen (getuige ondermeer de belastingaangiften). Dit is natuurlijk een wat extreem gesteld standpunt, maar bevat een kern van waarheid die vaak deels geschiedkundig wordt verklaard. De Belgen zijn in tegenstelling tot Nederland vaak bestuurd door vreemde mogendheden. Dat maakt ze enigszins vertrouwd met hiërarchie en centralisme, maar ook bekwaam in het omzeilen daarvan als eigen doelen in het geding zijn. In Nederland wordt hiërarchie veel minder geaccepteerd, vandaar ook de zekere afkeer van elitisme. ‘Doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg’ (Van der Horst 2006). Nederland heeft veel meer dan België een Calvinistische inslag en staan wat meer open voor de daarbij horende ‘onderwerping aan de overheid’ (Nieuwe Testament, Romeinen 13). “Natuurlijk zijn Nederlanders geen heilige boontjes, proberen velen ook wel eens een handigheidje in hun belastingaangifte. Maar als ze het al doen, doen ze het met wroeging. Ze zullen er met niemand over spreken. Een Belg heeft nooit wroeging, alleen spijt achteraf dat hij niet nog meer heeft gesjoemeld” (De Foer 2001: 159).

Maar hoe zit dat nu in Vlaanderen? Van Istendael zag in 1990 nog weinig verschil met België. “We [Vlamingen] doen het zelfs niet anders dan die zo verketterde Belgische staat. De politieke benoemingen zijn gewoon voortgezet, Vlaanderen munt nog meer dan België uit door kleinzieligheid, het is nog provincialer” (Van Istendael 1990: 253). Anderen noemen ook het gevaar dat Vlaanderen niet meer is dan een ‘klein België’ (Abicht 1998: 40). De Nederlandse bestuurskundige Hendriks ziet in 2000 in Vlaanderen meer een ‘Latijnse’ dan ‘noordeuropese’ bestuursstijl.⁷ Voor Hendriks is het de “combinatie van consensualisme, pragmatisme, cliëntelisme, elitisme, participatie en personalisme” die Vlaanderen interessant maakt en van Nederland doet verschillen (Hendriks 2000). Hendriks ziet in Vlaanderen een meer elitistische structuur die ook in het werk van Hofstede naar voren komt: “In plaats van instellingen en organen die naast mekaar staan, verschijnen ongelijkheden in besluitvormingsaandeel en in macht, hiërarchische verhoudingen zowel naar personen als naar posities uitgelijnd” (Dewachter en Das in Hendriks 2000: 8). Hendriks noemt ook het pragmatisme, de kunst van arrangeren. Werkbare arrangementen worden belangrijker gevonden dan het aansluiten bij eerder geformuleerde normen en principes. “Nederlanders

⁷ Het onderscheid in noord- en zuideuropese bestuursstijlen is gebaseerd op Page en Goldsmith (1987).

zijn rationeler. Jullie maken eerst een nota en gaan dan praten. Vlamingen zijn meer emotioneel en spontaan. Wij gaan eerst onderhandelen en zetten dan iets op papier” aldus de oud-premier van België Wilfried Martens (Donkers 1996 in Hendriks 2000). Een mooi voorbeeld is de voorbereiding voor het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 dat door Nederland en België georganiseerd werd. Tijdens een van de eerste overleggen – drie jaar vóór het EK – legde de Nederlandse delegatie tot verbazing van de Belgen een dik en gedetailleerd draaiboek met 22.000 aandachtspunten op tafel (De Foer 2001: 155-156). Nederland als planningsland, Vlaanderen als meer pragmatisch, het beeld blijft hardnekkig. “Nederland is een land van planbureaus, gedetailleerde regeringsakkoorden, meerjarenplannen, voorlichtingsdiensten, vaste huisartsen, quota, koffieshops, omroepverenigingen, museumjaarkaarten, zwemdiploma’s, Vierde Nota’s inzake Ruimtelijke Ordening Extra enzovoort” (De Foer 2001: 153).

Volgens Deschouwer en De Winter is België wel geen partijenregering, maar wel een goed voorbeeld van een participatie en politieke partijen hadden via politieke benoemingen een stevige greep op de Belgische samenleving (Deschouwer en De Winter 1998). België wordt geleid door politieke partijen en Nederland door ambtenaren, zoals Derk-Jan Eppink het nog scherper stelt (1998). Hierbij vallen vaak de begrippen politiek dienstbetoon en politieke benoemingen. Politiek dienstbetoon betekent dat een politicus voor het leveren van een of andere dienst aan een burger een wederdienst krijgt, vaak in de vorm van een voorkeursstem. Politiek dienstbetoon is vaak ook een manier van politici om informatie te krijgen over problemen waar burgers mee zitten om die vervolgens ook op te lossen. Voor Kamervoorzitter Herman De Croo is dat een normale taak van politici. Hij heeft in zijn werkkamer meer dan 90.000 dossiers van individuele burgers en hun problemen. “Jonge politici begrijpen niet dat ik vijftien recepties per weekend afa” (Elsevier, 3 februari 2007). Politieke benoemingen kunnen onder politiek dienstbetoon vallen, maar hebben ook te maken met wat Hendriks ‘participatie en personalisme’ noemt (Hendriks 2000). Bij politieke benoemingen gaat het erom dat het bemachtigen van politieke functies samenhangt met het hebben van een bepaalde partijkaart. De greep van de bureaucratie lijkt in België daarmee kleiner dan in Nederland, maar dat laatste heeft ongetwijfeld ook te maken met de praktijk en het belang van politieke ‘kabinetten’ die bestuurders daartegen een soort tegenwicht biedt. “Het kabinet is zowel een verbinding met als een afscherming tegen de top van de ambtenarij. De hoge ambtenaren worden er vaak van verdacht niet loyaal te zijn tegenover hun minister, wat niet zo verbazend is, omdat er in elk departement natuurlijk ambtenaren zijn die door andere partijen zijn benoemd” (Deschouwer en De Winter 1998: 117). In Nederland is het bestuur en zijn ook de contacten met burgers veel meer verambtelijkt. Onder het mom van ‘interactief beleid’ worden de meeste samenwerkingen tussen burger en bestuur door ambtenaren vormgegeven (zie ondermeer Edelenbos, Monnikhof, 2001; Van Ostaaijen, Tops 2007). De Vlaamse bestuurskundige Filip De Rynck zegt het waarschijnlijk nog het meest kernachtig: “Terwijl jullie [Nederlanders] proberen de politici het café in te krijgen, proberen wij ze juist het café uit te krijgen” (in Hendriks 2000: 14).

Uit deze verschillende kwantitatieve en kwalitatieve analyses komt het volgende beeld naar voren van de Vlaams/Belgische en Nederlandse bestuursstijl.

Tabel 1: Politiek - bestuurlijke verschillen

Nederland	Vlaanderen / België
Kleine machtsafstand; gelijkheid is de norm; afkeer van elitisme	Grote machtsafstand; ongelijkheid wordt meer geaccepteerd of volledig afgewezen (mogelijk vervallend in cynisme)
Minder eerbied voor machtshebbers; machtshebbers zijn kwetsbaar	Meer eerbied voor machtshebbers; machtshebbers zijn onkwetsbaar
Macht moet legitiem zijn en moet je verbergen	Macht is een maatschappelijk gegeven en mag gezien worden
Identificering met land groter dan met lokale gemeenschap	Identificering met lokale gemeenschap groter dan met land
Meer vertrouwen in en waardering voor politiek systeem overheidsorganen (m.u.v. bureaucratie)	Minder vertrouwen in en waardering voor politiek systeem en overheidsorganen (m.u.v. bureaucratie)
Minder affiniteit met lokale overheid	Meer affiniteit met lokale overheid
Minder vertrouwen in sterke leider	Meer vertrouwen in sterke leider
Burgers een morele houding ten opzichte van de overheid	Burgers een meer pragmatische houding ten opzichte van de overheid
Gereguleerd planningsland (regels gaan boven doel)	Pragmatisch (doel gaat boven regels)
Politiek sterk op regels gericht	Politiek sterk op personen en relaties gericht
Sterk politiek midden	Sterke politieke uitersten

Overigens dient dit schema als toetsingskader en dient onmiddellijk enige bijstelling. Hendriks ziet bijvoorbeeld naast een bevestiging ook een verschuiving als het om Vlaanderen gaat. Op het punt van objectivering en rationalisering van plannen lijkt Vlaanderen zich al richting een noordepense bestuursstijl te bewegen. Politiek dienstbetoon wordt onder druk gezet door geobjectiveerde benoemingen en motiveringsplicht, ook op het lokale vlak en onder de Vlaamse overheid groeit de praktijk van planning en verantwoording. “Integrale of inclusieve planning wint terrein op de vanouds dominante functionele (ad hoc) planning” (Hendriks 2000: 12-13). Rondom de transparantie van bestuur zijn ook ontwikkelingen gaande, zie de Wet op de openbaarheid van bestuur uit 1994 of de opkomst van adviesraden en de (lokale) ombudsman. Partijen zoals Agalev (nu Groen!) verzetten zich tegen politiek dienstbetoon, waarbij traditionele partijen zich enigszins aansluiten.

Het is nu zaak om te kijken in hoeverre dit kader en de geconstateerde verschuivingen zich manifesteren bij het functioneren van de burgemeester in Vlaanderen en Nederland. Het is het doel van deze verkenning daarin wat meer inzicht te verschaffen.

Het burgemeestersprofiel

Nederland kent 458 gemeenten, waarvan 401 een vaste burgemeester hebben.⁸ Daarvan is in 2006 eenderde afkomstig uit de christen-democratische partij CDA. Het CDA is daarmee de grootste leverancier van burgemeesters, gevolgd door de sociaal-democratische partij PvdA (27,7%) en de liberale partij VVD (27,4%). Op flinke afstand is ook de liberale partij D66 nog het vermelden waard met 26 burgemeesters. Het aantal vrouwelijke burgemeesters in 2006 is 20,2% (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2006). De gemiddelde leeftijd van de Nederlandse burgemeester in 2005 is 56,4 jaar en meer dan de helft heeft een academische opleiding genoten, daarnaast nog eenderde een hoger beroepsopleiding, waarmee burgemeesters gemiddeld hoger opgeleid zijn dan de gemiddelde Nederlander (Derksen en Schaap 2004).

In Vlaanderen zijn de meeste burgemeesters ook van christen-democratische huize (CD&V, voorheen CVP). Na 2000 waren dat er 149. Op grote afstand gevolgd door de liberalen (VLD) met 71 en de sociaal democraten (SP.A) met 35 burgemeesters. De lokale lijsten waren goed voor 41 burgemeesters. Volksunie (bestaat nu niet meer) leverde toen nog 10 burgemeesters. Het percentage vrouwen is een stuk minder dan in Nederland. Tot aan de verkiezingen van 2006 bedroeg het percentage vrouwen 7,4 (Reynaert, Dobbelaere 2006). Steyvers zegt het als volgt: “burgemeester word je in België als je 44 jaar bent. Je bent getrouwd, je hebt twee kinderen en je noemt jezelf katholiek. Je bent leraar of je hebt een vrij beroep naast het burgemeestersambt” (Steyvers in Reynaert, Dobbelaere 2006: 25). Net als in Nederland zijn Vlaamse burgemeesters vaak ook beter opgeleid. Volgens Reynaert en Dobbelaere willen “burgers graag opkijken naar hun burgemeester”, maar daarbij ook geen ‘stijve nek’ oplopen (Reynaert, Dobbelaere 2006: 26). De gemiddelde leeftijd is in Vlaanderen met 54 jaar ongeveer gelijk als in Nederland. Een burgemeester is in Vlaanderen en Nederland een functie die je over het algemeen bekleedt als je al enige bestuurlijke ervaring hebt opgedaan, bijvoorbeeld als gemeenteraadslid of wethouder/schepen.

In Vlaanderen heeft een burgemeester vaak een stevige band met de lokale gemeenschap. Dat komt vaak voort uit het feit dat de burgemeester uit tweederde van de gevallen ook actief is in de gemeente waar hij of zij is geboren (Ackaert 2006). Daarnaast komt het voor dat politici in Vlaanderen verhuizen om zich van het lokaal mandaat te verzekeren. In Nederland is het burgemeestersschap veel meer een carrièrestap. Veel burgemeesters maken ooit de overstap naar een grotere gemeente (Derksen en Schaap 2004). In de Gemeentewet staat ook de verplichting voor een burgemeester om zich in de plaats waar hij of zij burgemeester is te vestigen. Het Gemeentedecreet kent een dergelijke bepaling niet. Daarnaast lijkt het burgemeestersschap wat meer in de genen te zitten in Vlaanderen. De helft van de burgemeesters heeft een vader die oftewel actief oftewel passief partijlid was (Ackaert 2006).

De taken van een burgemeester zijn in Nederland en Vlaanderen vergelijkbaar. Het Gemeentedecreet en de Gemeentewet kennen de burgemeester bevoegdheden toe op het terrein van openbare orde en veiligheid. En daarnaast is de burgemeester zowel voorzitter van het college van burgemeester en wethouders/schepenen als voorzitter van de gemeenteraad.

⁸ De rest is waarnemend burgemeester, meestal als gevolg van het vertrek van een burgemeester. Daarnaast kan herindeling of ziekte een reden zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2006).

Dat laatste is echter alleen in Nederland verplicht. In Vlaanderen kan een ander raadslid door de raad als voorzitter worden gekozen.⁹

Benoemde of toch gekozen burgemeesters?

Burgemeestersposten zijn aantrekkelijke functies. Patrick Janssens gaf in 2003 voor de burgemeesterssjerp van Antwerpen zijn partijvoorzittersschap op (een belangrijke functie in Vlaanderen). In Nederland is het burgemeesterschap van met name de vier grote steden ook een gewilde functie, waarbij de landelijke partijen altijd wel de partijpolitieke verhouding in de gaten houden. Hoewel de gemeenteraad een steeds grotere invloed op de benoeming van de burgemeester krijgt, is het geen toeval dat Amsterdam momenteel een sociaal-democratische (Job Cohen), Rotterdam een liberale (Ivo Opstelten) en Den Haag een christen-democratische burgemeester (Wim Deetman) heeft.

Zowel in Nederland als Vlaanderen kent de burgemeester een zittingsduur van zes jaar. Maar vanwege het verschil van de raadslegislatuur in Vlaanderen en Nederland volgt daaruit meer verschil dan op het eerste gezicht lijkt. In Vlaanderen heeft de gemeenteraad een zittingsduur van zes jaar en loopt gelijk aan dat van een burgemeester. Het kan overigens wel dat de coalitie besluit die periode korter te maken door de burgemeester tussentijds te vervangen. In Nederlands is de zittingsduur van een gemeenteraad vier jaar en staat – zoals we nog zullen zien – de benoeming van de burgemeester los van de gemeenteraadsverkiezingen. Het kan dus zo zijn dat een burgemeester in een zittingsperiode geconfronteerd wordt met een nieuwe raad (na nieuwe verkiezingen) of dat een gemeenteraad tijdens de legislatuur een nieuwe burgemeester krijgt. In zowel Vlaanderen als Nederland is het niet mogelijk om tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen te houden.¹⁰

In zowel Vlaanderen als Nederland wordt de burgemeester benoemd, maar is er veel invloed van de gemeenteraad. In Vlaanderen biedt de gemeente aan de Vlaamse regering een ‘akte van voordracht’ aan met daarop de beoogde burgemeesterskandidaat, die zich moet verzekeren van de steun van de helft van de nieuwe raadsleden en de helft van de raadsleden van de eigen lijst. Steun mag maar één keer gegeven worden. De Vlaamse regering gaat na of de voordracht ontvankelijk is. Vaak is het de lijsttrekker van de grootste partij die burgemeester wordt. Dat hoeft echter niet altijd zo te zijn. In 2000 was het Vlaams Blok de grootste partij in Antwerpen, maar werd Leona Detiège van de SP voorgedragen en uiteindelijk benoemd als burgemeester.

In Nederland komt de burgemeester niet vaak uit de eigen gemeenteraad. Of althans, de vijver waaruit de burgemeester gevist wordt, is een stuk groter. De gemeenteraad heeft met het opstellen van een ‘profiel’ (eisen waaraan de nieuwe burgemeester zou moeten voldoen) en de ‘vertrouwenscommissie’ (de raadscommissie die gesprekken voert met kandidaat-burgemeesters) wel een belangrijke rol in het sollicitatieproces, maar in principe kan elke Nederlander waar ook in Nederland solliciteren op een vrijgekomen burgemeesterspost. De burgemeester wordt door ‘de Kroon’ benoemd, wat in feite meestal door de minister van Binnenlandse Zaken gebeurt. De minister volgt ‘in beginsel’ het advies van de vertrouwenscommissie. In de praktijk wordt zelden van het advies van de vertrouwenscommissie afgeweken. Dat is ook alleen maar mogelijk indien daar ‘zwaarwegende redenen’ voor zijn. In Vlaanderen lijkt afwijking nog moeilijker omdat dan de

⁹ Dit is ondermeer gebeurd in Zonnebeke, Lanaken, Rotselaar en Mortsel (Lokaal, 1 maart 2007).

¹⁰ Of er moet echt iets misgegaan zijn met de telling, zoals in 2006 in Wetteren (Vlaanderen).

provincie eenduidend moet zijn in de mening dat een andere burgemeester wenselijk is. Een benoeming van een burgemeester van buiten de raad is in Vlaanderen mogelijk, maar dan heeft deze in tegenstelling tot een burgemeester/raadslid geen stembevoegdheid in de raad. Een Nederlandse burgemeester is nooit lid van de gemeenteraad en heeft er dus uiteraard ook geen stemrecht.

Een burgemeester is ook uiterlijk herkenbaar. In Nederland draagt de burgemeester bij officiële gelegenheden een ambtsketting, in België is dat de sjerp. In België dragen ook schepenen een sjerp al is dat niet zoals de burgemeester de Belgische driekleur, maar een tweekleur (zwart en geel, niet het rood). Als de burgemeester benoemd wordt, dient hij of zij zowel in Vlaanderen als Nederland een eed af te leggen. De Nederlandse eed is als volgt:

“Ik zweer (verklaar) dat ik, om tot burgemeester benoemd te worden, rechtstreeks noch middellijk, onder welke naam of welk voorwendsel ook, enige gift of gunst heb gegeven of beloofd. Ik zweer (verklaar en beloof) dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen. Ik zweer (beloof) dat ik getrouw zal zijn aan de Grondwet, dat ik de wetten zal nakomen en dat ik mijn plichten als burgemeester naar eer en geweten zal vervullen. Zo waarlijk helpe mij God Almachtig!” (dat laatste kan vervangen worden door “Dat verklaar en beloof ik!”)

En de Vlaamse iets kortere eed:

“Ik zweer de verplichtingen van mijn mandaat trouw na te komen.”

Zowel in Nederland als Vlaanderen leek er lange tijd sprake van een direct gekozen burgemeester. In Nederland maakte minister van Bestuurlijke Vernieuwing Thom De Graaf (D66) zich er lange tijd hard voor, maar zijn voorstel strandde in de Senaat. In Vlaanderen is het voorstel – in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Wallonië – uiteindelijk niet in het Gemeentedecreet gekomen. Volgens Reynaert en Dobbelaere waren veel politici niet bijzonder enthousiast over het idee, maar was er vooral onenigheid over hoe het uitgevoerd zou moeten worden. Daarnaast was er de vrees dat het Vlaams Belang in een aantal belangrijke steden wel eens de burgemeester zou kunnen leveren (Reynaert, Dobbelaere 2006: 27). In Vlaanderen blijkt overigens de uiteindelijke burgemeester wel vaak een grote stemmentrekker. Dat heeft natuurlijk te maken met het feit dat het vaak de lijsttrekker van de grootste partij is, maar het gebeurt ook vaak dat de beoogde burgemeester tevens de huidige burgemeester is en zo een ‘burgemeestersbonus’ kan incasseren. Burgemeester Janssens haalde in Antwerpen in 2006 bijvoorbeeld 71.289 voorkeursstemmen. Het grootste aantal in Vlaanderen en daarmee bleef hij de nummer twee, Filip De Winter, voor. Ook in andere grote Vlaamse steden zijn de (beoogde) burgemeesters grote stemmentrekkers. Moenaert in Brugge (15.182), Reynders in Hasselt (15.052), Termont in Gent (11.140), Tobback in Leuven (13.260), Somers in Mechelen (8.682) bleven de nummer twee in hun steden qua stemmen ruim voor. Vlaamse burgemeesters bezitten daarmee toch een stevige electorale legitimatie, zij het wat indirecter dan een direct door de bevolking gekozen burgemeester. Het blijkt dat wie in een Vlaamse gemeente de meeste stemmen behaalt uiteindelijk ook in driekwart van de gevallen de burgemeester wordt (Reynaert, Dobbelaere 2006: 28). In Nederland is er geen dergelijke (electorale) band tussen de burgemeester en de verkiezingen. Dat neemt niet weg dat er in Nederland wel geëxperimenteerd wordt met het geven van meer invloed aan burgers op de keuze van de burgemeester (misschien wel juist daarom). Dat gebeurt dan in de vorm van een referendum, waar de burgers zich uit kunnen spreken over een aantal kandidaten.

Hoewel het niet verplicht is, is het dan gebruikelijk dat er niet van de keuze van de burger wordt afgeweken. De gemeenteraad maakt zich er sterk voor deze kandidaat ook uiteindelijk benoemd te krijgen. Burgemeestersreferenda zijn tot en met 2005 gehouden in Best, Vlaardingen, Leiden, Boxmeer, Zoetermeer en Delfzijl (Ministerie van Binnenlandse Zaken 2006).

De burgemeester en zijn functioneren binnen de lokale politiek

Zoals we al hebben gezien, wordt de Nederlandse burgemeester benoemd om de zes jaar. Daarmee staat zijn benoeming los van het democratische ‘momentum’ van de gemeenteraadsverkiezingen. Dat wekt wat bevreemding. Burgemeesters zijn toch vaak gezichtsbepalende personen binnen een gemeente, maar juist op het moment van de lokale politiek, de gemeenteraadsverkiezingen, is de burgemeester in Nederland een relatief onzichtbare persoon en komen de lijsttrekkers van de politieke partijen bovendien om gedurende een aantal maanden de lokale politiek te domineren. Na de verkiezingen gebeurt er weer iets vreemds. Dan zakt de aandacht voor de lijsttrekkers en gaan ze weer in de luwte van de burgemeester werken (Tops 2006). De Gemeentewet meldt slechts dat “De burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen” die na de verkiezingen plaatsvinden (Gemeentewet, artikel 35).

In Vlaanderen zit de (beoogd) burgemeester midden in het politieke proces en de verkiezingsstrijd. Hij of zij is meestal aanvoerder van de politieke lijst of partij die deel uitmaakt van het college en heeft daarom al bijna per definitie invloed op het beleid. In Nederland is het steeds minder gebruikelijk dat een burgemeester inhoudelijke portefeuilles toebedeeld krijgt na de college onderhandelingen. Zowel Vlaamse als Nederlandse burgemeesters hebben (aan het decreet of de wet ontleende) bevoegdheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Als hij of zij daarnaast nog andere portefeuilles toebedeeld krijgt naar aanleiding van de college onderhandelingen zijn dat in Nederland vaak zogenaamde ‘beheersportefeuilles’. Het betreft dan zaken als personeelszaken, algemene zaken, coördinatie, bestuurlijke organisatie en informatisering (Derksen, Schaap 2004). De burgemeester in Vlaanderen heeft veel vaker ook een inhoudelijke portefeuille. Vaak spelen zij als belangrijke persoon in de partij ook een belangrijke rol in de college onderhandelingen. Soms gebruiken burgemeesters inhoudelijke portefeuilles om zich ook stevig te profileren. Zo heeft oud-marketingman en huidig burgemeester van Antwerpen Patrick Janssens ‘marketing en communicatie’ in zijn portefeuille. Onder zijn leiding werd de succesvolle ‘A’ campagne gestart (A staat voor Antwerpen, maar is ook Antwerps dialect voor ‘jou’ wat allerlei woordspelingen mogelijk maakte als ‘Ik houd van A’). De verkiezingscampagne van de SP.A (Janssens’s partij) was overigens ook opzienbarend. De campagne richtte zich sterk op Janssens. Op campagneposters stond alleen de naam ‘Patrick’ en niet de partijnaam, wat ondermeer oud-burgemeester Leona Detiège van dezelfde partij deed melden dat de burgemeester zo graag de burgemeester van heel de stad wil zijn, dat hij zijn traditionele partij achterban verwaarloost.

De burgemeesters zijn voorzitter van het college en in veel gevallen ook van de gemeenteraad (in Nederland is dat verplicht). Het is daarom goed om even in te gaan op de relatie tussen beide. In Nederland is in 2002 het dualisme ingevoerd. De invoering van het dualisme (2002) beoogde vooral om verschillende verwevenheden tussen vooral gemeenteraad en college uit elkaar te halen. Het college vormt het dagelijkse bestuur van een gemeente en de gemeenteraad heeft een duidelijk kaderstellende en controlerende rol met een eigen

ambtelijke ondersteuning (de griffie). Wethouders vormen ook geen deel meer van de gemeenteraad. Een belangrijk gewenst gevolg van de invoering van het dualisme was dat de gemeenteraadsleden meer tijd zouden hebben om zich op hun volksvertegenwoordigende taak (en dus de burger) te richten. Vlaanderen hanteert een monistisch systeem. De schepenen maken in Vlaanderen over het algemeen deel uit van de gemeenteraad en kunnen daarin ook meestemmen. Het Gemeentedecreet maakt het ook mogelijk om schepenen van buiten de raad te benoemen waarbij ze dus geen stemrecht hebben. In theorie kent Nederland dus een dualistisch en Vlaanderen een monistisch systeem. Echter de praktijk is in zowel Nederland als Vlaanderen het best te omschrijven als *omgekeerd monisme*. Hoewel zowel in de Gemeentewet als het gemeentedecreet een versterking van de rol van de gemeenteraad wordt beoogd (Reynaert, Dobbelaere 2006: 45), blijkt het college in de praktijk het dominante orgaan. Vooral de beschikking over het ambtelijk apparaat is daarvoor een belangrijke reden. In Vlaanderen is de dominantie van het college overigens duidelijker. De gemeenteraad heeft er geen ondersteuning als in Nederland en ook geen statuut (De Rynck 2005). Maar in Nederland is er ook eenzelfde praktisch overwicht van het college. Medebewindstaken die rechtstreeks door het college worden uitgeoefend, de rol in de beleidsvoorbereiding en – uitvoering, de al genoemde ambtelijke ondersteuning, maar ook het kwaliteitsverschil (in 1998 beoordeelden de meerderheid van Nederlandse burgemeesters en raadsleden hun eigen raad als ‘matig’ of ‘slecht’) tonen dat aan (Derksen en Schaap 2004).

Het college is het dagelijks bestuur van de gemeente. Ze neemt besluiten en voert besluiten van de gemeenteraad uit. Zij doet dat middels ‘collegiaal’ bestuur wat wil zeggen dat ze alle beslissingen als eenheid neemt. Dat neemt overigens niet weg dat er een bepaalde taakverdeling plaats kan vinden of dat individuele schepenen of wethouders geen grote invloed kunnen hebben. In het ‘schepenenmodel’ waar individuele schepenen verschillende diensten aansturen is een grote bemoeienis van de schepenen met de ambtelijke uitvoering mogelijk. In Vlaanderen komt dergelijke bemoeienis vaker voor dan in Nederland. Dat geldt zeker ook voor de burgemeester die vaak dicht op de uitvoering zit en zich dus ook bezighoudt met ambtelijke processen, ook in de grotere steden (Visitatiecommissie Stedenfonds 2005). Ook in Nederland bestaan voorbeelden van bestuurders die de laatste jaren steeds dicht op de uitvoering zitten, bijvoorbeeld in Rotterdam waar wethouders soms intervenieerden in het uitvoeringsschema van een gemeentelijke dienst omdat zij door eigen observatie in de stad meenden dat dat nodig was (Tops, Van Ostaaijen 2005).

In tegenstelling tot het dualisme, de laatste grote wijziging van de Nederlandse Gemeentewet, kent het nieuwe Gemeentedecreet een nadruk op een professionaliseringslag van de gemeentelijke organisatie zelf, vooral geënt op ideeën van New Public Management. Waar de Gemeentewet slechts enkele bepalingen over de gemeentesecretaris kent (met name het feit dat er een is), gaat het Gemeentedecreet veel dieper in op de werking van de gemeentelijke organisatie. Niet alleen wordt er uitgebreid op de taken van de gemeentesecretaris en financieel beheerder ingegaan, datzelfde geldt ook voor het managementteam dat verplicht is in iedere gemeente. Het decreet kent daarnaast uitgebreide bepalingen over het gemeentepersoneel, strategische meerjarenplanning, intern verzelfstandigde agentschappen, beheersovereenkomsten, extern verzelfstandigde agentschappen, autonome gemeentebedrijven en gemeentelijk extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm.

De lijstjes met Brussel en Den Haag

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

Een burgemeester mag zijn ambt in Nederland niet combineren met een andere bestuurlijke functie (minister, staatssecretaris, wethouder, provinciebestuurder) of met een lidmaatschap van andere staatsinstellingen zoals de Raad van State of de Algemene Rekenkamer. Ook in Vlaanderen zijn dergelijke combinaties niet toegestaan. Bart Somers legde bijvoorbeeld tijdelijk zijn functie als burgemeester van Mechelen neer voor een functie in de Vlaamse regering. Vlaanderen is op een ander punt wel strenger dan Nederland en dat is op het punt van familiebanden. Echtgeno(o)t(e)n en bloedverwanten tot en met tweede graad mogen niet met elkaar in eenzelfde gemeenteraad en op de kieslijst dienen evenveel mannen als vrouwen te staan.¹¹ Het verschil mag maximaal één zijn en bij de eerste drie moet minstens een persoon van het andere geslacht zitten. Ook in de later te vormen bestuurscolleges moet minstens één iemand van een ander geslacht zetelen. De burgemeester mag gelukkig beide zijn.

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

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

De reden voor de dubbelmandaten in Vlaanderen is meervoudig. Volgens Cachet e.a. zijn is dat ondermeer de beperkte inkomsten (2002). Veel burgemeesters van vooral de kleine gemeenten hebben een parttime functie en daardoor relatief niet zoveel inkomsten. Ackaert

¹¹ Dit zijn uiteraard eisen voor gemeenteraadsliden, maar omdat de burgemeester in de meeste gevallen ook als gemeenteraadslid gekozen wordt, werkt dit indirect door.

onderscheidt drie redenen om een lokaal mandaat met een bovenlokaal mandaat te combineren: een plaatselijk mandaat is een handig hulpmiddel bij de opbouw van een politieke carrière op andere terreinen, het is een belangrijke troefkaart bij verkiezingen, en een parlementair mandaat biedt mogelijkheden om een plaatselijk mandaat beter uit te kunnen oefenen (Ackaert 2006). Het dubbelmandaat biedt aanzien en het helpt een burgemeester om iets te betekenen voor zijn of haar lokale gemeenschap bij andere overheden. Het biedt ook een goed netwerk. Als een bepaalde partij op een ander niveau in een bestuurscoalitie zit, kan het vanwege de goede netwerkfunctie ook handig zijn deze partij op lokaal niveau in de coalitie op te nemen. “Stefaan De Clerck wist heel goed waarom hij de SP.A opnam in het college in Kortrijk. En is het toeval dat Genk vroeger altijd klaagde over een slechte relatie met Brussel terwijl het nu - met CD&V opnieuw in de regering - opgetogen is?” aldus de Vlaamse bestuurskundige Filip De Rynck (Knack 23 augustus 2006). Daarnaast zijn er ook een aantal nadelen aan het cumuleren van mandaten. Aangezien een Vlaamse burgemeester ongeveer 45 uur per week aan burgemeesterstaken besteedt en een parlementslid ook 50 uur per week werkt, gaat een combinatie van de twee ten koste van een van de twee mandaten, zo geven veel burgemeester/parlementsliden toe, iets wat ook blijkt uit de afwezigheidscijfers van Kamerleden (Ackaert 2006).

De verwevenheid van het lokale met het bovenlokale lijkt ook het aanzien van de lokale politiek goed te doen. Guy Verhofstadt, minister-president van België stond verkiesbaar voor de Gentse gemeenteraad en heeft toegezegd die zetel ook te aanvaarden en zich als raadslid actief voor de gemeenteraad in te zetten.¹² Dat de premier deze functie ook serieus neemt, blijkt ondermeer uit het feit dat de Russische president Poetin een bijeenkomst met Verhofstadt zou hebben hebben afgezegd toen deze hoorde dat Verhofstadt vanwege een raadsvergadering van de gemeenteraad in Gent verlaat zou zijn (De Standaard, januari 2007).

In Nederland zijn dergelijke dubbelmandaten, vooral van de meest bekende politici, moeilijk voor te stellen. Met de lokale ervaring van nationale kopstukken is het in Nederland sowieso een stuk slechter gesteld. Als we in Nederland kijken hoeveel bewindslieden op nationaal niveau een verleden hebben in lokaal bestuur is de score niet bijzonder hoog. In de eerste drie kabinetten Balkenende waren er enkel een paar bewindslieden (Johan Remkes en Pieter van Geel) die een verleden in de provinciepolitiek hadden. Onder Balkenende IV dat in 2007 aantrad, is dat iets beter. Vier ministers danwel staatssecretarissen hebben ook ervaring in de lokale politiek (Guusje ter Horst, Ank Bijleveld, Marja van Bijsterveld en Ahmed Aboutaleb). Op een totaal van 27 is dat natuurlijk nog niet veel. (Binnenlands Bestuur, 9 februari 2007).¹³ De enige zichtbare persoonlijke betrokkenheid van landelijke politici bij de lokale politiek lijkt ten tijde van gemeenteraadsverkiezingen te zijn. In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen werpen landelijke politici, met name de lijsttrekkers, zich vaak op als woordvoerders voor de media en gaan ze in veel gemeenten op werkbezoek om de lokale afdeling en plaatselijke partijgenoten te ondersteunen. In Vlaanderen beperken politici zich eerder tot hun eigen kiesdistrict waar vaak directe (electorale) belangen op het spel staan.¹⁴

¹² Verhofstadt stond op de VLD-lijst in Gent. In Vlaanderen lijkt het ook gangbaarder – hoewel ook steeds minder acceptabel – dat gekozen lijstduwers hun zetel niet innemen.

¹³ Hierbij wordt waarschijnlijk bestuurservaring bedoeld. Ervaring als raadslid is er wel. Minister-president Balkenende bijvoorbeeld is zestien jaar raadslid in de Amstelveense gemeenteraad geweest.

¹⁴ Uitzonderingen wederom daargelaten. Zo was er wat ophef toen Vlaams minister-president Leterme voor de gemeenteraadsverkiezingen meedeelde het land te zijn rondgereisd voor het sluiten van voorakkoorden. Als we het hebben over verschillen tussen de lokale politiek in Nederland en Vlaanderen is het sluiten van voorakkoorden overigens een interessante casus. Het is niet ondenkbaar dat het openlijk toegeven van het bestaan van voorakkoorden in Nederland – vanuit moralistisch oogpunt – op veel meer kritiek kan rekenen.

Contacten met burgers: boegbeeld of aanspreekpunt

In Nederland is onderzoek gedaan naar de interesse in de lokale politiek en die ligt zoals verwacht achter bij de interesse in de nationale politiek. In de landelijke politiek is 62% tamelijk tot zeer geïnteresseerd, slechts 47% is dat in de lokale politiek (Derksen en Schaap 2004; cijfers uit 2002). De opkomstcijfers laten eenzelfde beeld zien. Deze zijn in Nederland gezakt tot 58,2% in 2006. Dit in tegenstelling tot de opkomstcijfers voor de Tweede Kamer verkiezingen die de laatste twintig jaar rond de 80% schommelen. Vanwege de opkomstplicht zeggen de opkomstpercentages in Vlaanderen niet zoveel, al lijkt de groep die desondanks wegblijft bij de gemeenteraadsverkiezingen over het algemeen iets kleiner dan bij de parlementsverkiezingen. Verschillende onderzoeken hebben daarnaast aangegeven dat burgers meer vertrouwen hebben in het lokaal bestuur dan in hogere bestuurslagen (Ackaert 2006).

Voor wat bekendheid betreft, is er slechts onderzoek uit 1987 dat uitwees dat 91,5% van ondervraagden zijn of haar (Vlaamse) burgemeester kon benoemen. Dit in tegenstelling tot ander onderzoek uit diezelfde periode dat maar driekwart de eerste minister kon benoemen en 23,5% de voorzitter van de Vlaamse executieve (Ackaert 2006). In Nederland is de burgemeester ook verreweg de meest bekende lokale bestuurder (Cachet e.a. 2004).

Ackaert heeft onderzoek gedaan naar de rolopvatting van burgemeesters. Daaruit blijkt dat de meeste burgemeesters in ieder geval de rol van beleidsmaker noemde (54,7%) gevolgd door vertrouwenspersoon (47,4%). Hoofd van de administratie (26,8%) en leider politieke organen (25%) volgen op enige afstand. Daarna komt ook nog de rol van loyebist (14,1%). Bij de vraag om verschillende rolopvattingen in een rangorde te plaatsen komt 'leider politieke organen' als eerste uit de bus, gevolgd door 'vertrouwenspersoon' (Ackaert 2006).¹⁵

Bij de rolopvatting van vertrouwenspersoon hoort vaak een burgemeester die zich ziet als burgervader: "Hij is begaan met de individuele zorgen van hun kiezers, zonder dat dit voor een algemene beleidsaanpak zorgt" (Reynaert, Dobbelaere 2006: 33). De cijfers rondom tijdsbesteding bevestigen dit. Burgemeesters trekken ongeveer een kwart van hun tijd uit voor individuele contacten met burgers, maar de *georganiseerde* contacten met burgers, bijvoorbeeld via inspraak, zijn daarentegen miniem (Ackaert 2006: 99). Volgens onderzoek van Keunen uit 2006 blijkt dat 230 van de 308 Vlaamse burgemeesters een vaste 'zitdag' organiseren voor inwoners en deze duurt gemiddeld drie uur en tien minuten (Reynaert, Dobbelaere 2006: 33). De 'burgervader' is de grootste groep onder de Vlaamse burgemeesters (42%), gevolgd door de combinatie van burgervader en beleidsmaker (25%). Vooral in grote steden verschuift de aandacht van de burgemeester enigszins naar het maken van beleid en aansturen van het college. Daarnaast raken we toch aan de taakopvatting van de burgemeester zelf. In Vlaanderen lijken daar toch andere verwachtingen te bestaan. "Vanuit hun positie zijn burgemeesters sterk betrokken bij het plaatselijke leven. Hun kiezers verwachten van hen vaak een stevige aanwezigheidspolitiek (op recepties, bals, begrafenissen, prijsuitreikingen enzovoort) en een grote bereikbaarheid. Deze 'vrije toegang', gecombineerd met het plaatselijke mandaat maakt van de burgemeesters de 'eerste lijn' in het politieke dienstbetoon. Hun dienstbetoon betreft in eerste instantie lokale problemen (gaande van het bemiddelen in burenruzies tot het aanbieden van huisvesting), maar ook aangelegenheden die de werking van het gemeentelijk bestuursapparaat overstijgen (bijvoorbeeld werk helpen zoeken)"

¹⁵ Ackaert deed onderzoek naar Belgische burgemeesters. In Ackaert (2006) is dat niet verder onderscheiden. Dat geldt ook voor een publicatie over Vlaams lokaal bestuur dat naar dit onderzoek verwijst (Reynaert, Dobbelaere 2006).

(Ackaert 2006: 123). Volgens een enquête in tien Vlaamse gemeenten was dienstbetoon de voornaamste reden voor stemgedrag. Om die reden kan een parlementair mandaat de slagkracht daarvoor versterken (Ackaert 2006: 123). Vlaamse burgemeesters zijn ongeveer 25% van hun tijd bezig met dienstbetoon.

In Nederland is dienstbetoon geen bekend verschijnsel, of althans het woord wordt hier nauwelijks gebruikt. Als we kijken naar de contacten tussen burgers en politici valt op dat die niet zoveel plaatsvinden. Uit onderzoek blijkt dat slechts 6% van de Nederlanders de afgelopen vijf jaar contact met een burgemeester of wethouder heeft gezocht. Contact met ambtenaren daarentegen is frequenter: 13% (Derksen en Schaap 2004: 24). Bij onderzoek naar de werking van dualisme komt de volgende tijdsbesteding van Nederlandse burgemeesters boven: Het blijkt dat Nederlandse burgemeesters 54% van hun tijd bezig zijn met interne zaken (college, raad, ambtenarij), 18% voor de voorbereiding daarvan, 10% met contacten met andere overheden en 16% voor contact met individuele burgers en maatschappelijke organisaties (in welke vorm dan ook). Burgemeesters vinden zichzelf vooral een vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap, maar hechten ook belang aan het goed vormgeven van een aantal interne processen: “Het grootste belang hechten de burgemeesters aan ‘het bewaken van het democratisch proces in hun gemeente’, ‘het representeren van de gemeente’ en ‘het invulling geven aan de portefeuille openbare orde en veiligheid’” (Berenschot 2004).

Cachet e.a. onderscheiden vier rollen van een Nederlandse burgemeester waarin alleen de rol ‘burgervader’ een directe relatie met burgers lijkt te hebben, maar zij omschrijven de rol van burgervader veel meer als een symboolfunctie, ondermeer belangrijk in tijden van crises. Een burgemeester heeft vele rollen: teamleider, vertrouwenspersoon voor wethouders, symbool van de eenheid van beleid, aambeeld voor publieke opinie en “*laatste* hoop voor burgers en organisaties die hun weg in het gemeentelijk beleid of de gemeentelijke bureaucratie zijn zoekgeraakt” (Cachet e.a. 2004: 25; cursivering toegevoegd). Het blijft voor een groot deel vrije invulling waar een burgemeester de nadruk op legt, maar het lijkt erop dat de burgemeester in Nederland zijn taak veel meer intern ziet en de contacten met burgers danwel collectief of op het proces gericht, danwel veel meer ambtelijk inricht dan in Vlaanderen.¹⁶

De Nederlandse bestuurskundige Pieter Tops constateerde de meer politieke rol van Vlaamse burgemeesters ook tijdens zijn rol als mede-voorzitter van de visitatie van het Vlaamse Stedenfonds: “Politiek leiderschap is zichtbaar aanwezig in Vlaamse steden, veel zichtbaarder dan in Nederland. De institutionele en politieke positie van burgemeesters is totaal anders. Zij kunnen (bij goed functioneren) meer kracht en richting geven aan stedelijke coalities en regimes dan in Nederland doorgaans het geval is” (Visitatiecommissie Stedenfonds 2005). Burgemeesters in Vlaanderen bepalen meer het gezicht van de stad en bemoeien zich ook meer met de uitvoering. Een interessante constatering die de visitatiecommissie doet is dat het gezag van de burgemeester nog wordt versterkt door minder vastgelegde procedures binnen de organisatie: “Vlaamse steden scoren zeker veel minder dan Nederlandse steden op het vlak van geformaliseerde (op papier vastgelegde) organisatiekenmerken: ... alle arrangementen die naar enige systematiek gaan en enige stabiliteit in de organisatie leggen. Dat betekent volgens ons dat het effect van veranderend politiek leiderschap in Nederlandse steden minder diep ingrijpt in de organisatie dan in Vlaamse steden”. Oftewel doordat in Vlaanderen veel minder

¹⁶ Sinds het dualisme is een burgemeester ondermeer wettelijk verplicht jaarlijks het zogenaamde ‘burgerjaarverslag’ uit te brengen waarin hij ondermeer aangeeft hoe het met kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie is gesteld.

‘op papier’ is vastgelegd, heeft een burgemeester meer ruimte om via politiek gezag richting te geven of de organisatie ‘te sturen’ dan in Nederland.

Observaties rond machtsafstand

Tenslotte volgen nog een aantal observaties (en vooralsnog niet meer dan dat) die aantonen dat de eerder genoemde elitaire/egalitaire karaktereigenschappen van Vlaanderen en Nederland ook doorwerken in de rol van de burgemeester. Onze Nederlandse studenten merkten de rol van de burgemeester in verschillende Vlaamse steden in dat verband vaak onmiddellijk op (zie voetnoot 1). Zij noteerden verschillende uitspraken die zij in dat opzicht het meest opmerkelijk vonden: *“De gemeenteraad wil reglementen om bladerenoveralst te beperken. De burgemeester reageert ‘Maar mevrouw, als de mensen zoveel last van bladeren hebben, dan is dat toch een verdienste van het bestuur dat er zoveel bomen geplant zijn. U moet dus niet zeuren’”*. Uitspraken als deze, misschien de meest extreme maar zeker niet uniek, geven aan dat de burgemeester in Vlaanderen zich soms als meer dan enkel vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap gedraagt en toont wellicht de machtsafstand die burgemeesters zich permitteren. In dat geval is ook de reactie op twee spraakmakende lokale crises interessant. Rond de eeuwwisseling betekende de ‘bonnetjesaffaire’ het einde van de politieke carrière van Bram Peper, de oud-burgemeester van Rotterdam. Peper zou ten tijde van zijn burgemeesterschap publiek geld hebben gebruikt voor privé reizen – of op zijn minst een aantal niet heldere declaraties hebben gedaan. Hoewel strafrechtelijk misbruik van publieke gelden nooit is vastgesteld, was de publieke verontwaardiging groot. In Antwerpen was er een soortgelijke crisis van misbruik van publieke gelden, de zogenaamde VISA-affaire. Verschillende schepenen zouden op kosten van de stad privé aankopen hebben gedaan en ook dat leidde tot ophef. Er is echter, zo lijkt het, een opvallend verschil in publieke verontwaardiging. Waar in Nederland een dergelijke affaire vooral tegen de morele zuiverheid ingaat die van publieke personen wordt verwacht (zie ondermeer de eed die burgemeesters moeten afleggen), lijkt in Vlaanderen de crisis veel meer een bevestiging te zijn van de ‘arrogantie van de macht’. De ultieme vorm van een machthebber die zich ver boven de gewone man verheven voelt en daar, zij het uiteindelijk, ook mee ten val komt. In Nederland lijkt het ondenkbaar dat personen die zo beschadigd zijn nog een publieke functie vervullen. In het West-Vlaamse Langemark-Poel-kapelle werd de voor diefstal veroordeelde Luc Maddelein opnieuw - met 200 voorkeursstemmen meer dan de vorige gemeenteraadsverkiezing - verkozen tot gemeenteraadslid (Het Laatste Nieuws, 9 oktober 2006). Dat neemt niet weg dat Nederland en Vlaanderen ook wat dichter bij elkaar komen. Het nog immer groter wordende Vlaams Belang lijkt het politieke uiterste dat invulling geeft aan de contra-afhankelijkheid waar Hofstede het over had. Met de politieke groepering rondom Geert Wilders aan de ene kant en de Socialistische Partij van Jan Marijnissen aan de andere kant lijkt Nederland ook steeds meer kenmerken te vertonen van een land met sterkere politieke uitersten, kenmerkend voor een land met een grote(re) machtsafstand.

Tot besluit

De burgemeesters in Nederland en Vlaanderen zijn vergelijkbaar. Het zijn vrijwel de enige burgemeesters in Europa die nog formeel benoemd worden, maar ook qua bevoegdheden en de rol ten opzichte van andere organen, zoals het functioneren in een omgekeerd monistisch systeem, tonen ze veel overeenkomsten. Daarnaast zijn er ook verschillen. Het blijkt dat Vlamingen zich veel meer dan Nederlanders verbonden voelen met het lokale. Dat lijkt in Vlaanderen ook voor een deel te maken te hebben met de relatief zwakke verbondenheid met

‘de staat’. In Nederland is die verbondenheid sterker. Daar volgt uit voort dat Belgen bijvoorbeeld veel meer dan Nederlanders het idee ondersteunen om meer macht naar lokale autoriteiten te laten gaan. In dit betoog zouden Belgen (of althans Vlamingen) ook positiever ten opzichte van de burgemeester moeten staan. Volgens de EVS staan ze zeker iets positiever tegenover een sterke leider. Steyvers beschrijft de verwachtingen rondom de burgemeester als volgt: “De burgemeester lijkt, hyperbolisch gesteld, wat op een volksheilige. Enderzijds is hij iemand naar wie de plaatselijke samenleving kan opkijken en die daar enigszins boven verheven staat ... Anderzijds is hij ook voldoende gelieerd met die gemeenschap om bij de bevolking van de gemeente het gevoel te doen ontstaan met een ‘volksverbonden’ figuur te doen te hebben” (Steyvers 2004). Zo bekeken sluit een Vlaamse burgemeester goed aan op de geconstateerde cultuureigenschappen van de Belgen/Vlamingen en dragen de cumulatie van mandaten bij aan het aanzien van een burgemeester, terwijl aan de andere kant de gebondenheid aan de lokale gemeenschap bijdraagt aan de verwachtingen die Vlamingen van de benaderbaarheid van hun burgemeester hebben. Ondermeer de electorale legitimatie en de ruimte die de wat minder bureaucratisch doorwrochten organisatie voor interveniërende mogelijkheden biedt, maakt de Vlaamse burgemeester veel meer tot een politicus, een politieke ‘leider’ dan enkel het symbool en de bewaker van eenheid die de burgemeester in Nederland vaak kenmerkt. In Nederland lijken de contacten met burgers collectief wat sterker vormgegeven. Een zakelijkere relatie, die alleen al door het feit dat het meer gescheiden werelden zijn dan in Vlaanderen ook opgaat voor de relaties met andere overheden. In Vlaanderen en Nederland vinden momenteel wel een aantal structuurwijzigingen plaats. Het Vlaamse gemeentedecreet beoogt de organisatie en de rol van de gemeentesecretaris te versterken. Het dualisme in Nederland wil de relatie tussen de gemeenteraad en het college ontvlechten en beoogt daarmee een stevigere band tussen burgers en gekozen politici. Misschien worden Nederland en Vlaanderen daardoor op termijn wat minder vreemde burens en gaan ze zelfs nog op elkaar lijken. Voor alsnog valt dat echter te bezien; cultuurveranderingen blijken in de praktijk vaak lastiger te realiseren dan het doorvoeren van structuurwijzigingen.

Julien van Ostaaijen is onderzoeker aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg en werkt aan een proefschrift over stedelijke regimes en de impact van Leefbaar Rotterdam op ondermeer de relatie met burgers. Hij werkte ondermeer bij de gemeente Antwerpen en het Kenniscentrum Grote Steden en was betrokken bij de visitatie van het Vlaamse Stedenfonds (onder voorzitterschap van Filip De Rynck en Pieter Tops).

Literatuur

Abicht, L., Vlaanderen: Nederlands onverkoopbare bruid of bedachtzame partner? in: Couwenberg, S.W. (red.), *Nederland en de toekomst van Vlaanderen*, Kampen: Kock Agora / Kapellen: Pelckmans, 1998

Ackaert, J., *Politiek in mijn gemeente*, Leuven: Uitgeverij Davidsfonds NV / Brussel: Uitgeverij Politeia, 2006

Berenschot, *Evaluatie van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Eindrapport*, Utrecht, 2004

Cachet, A., Daemen, H., Noppe, R., Ringeling, A., Schaap, L., *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken*, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002

Cachet, A., Daemen, H., Ringeling, A., Schaap, L., *'t Blijft een prachtbaan! de toekomst van het burgemeestersambt in Nederland*, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004

De Foer, S., *Onder Hollanders. Een Vlaming ontdekt Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2001

Denters, B., Rose, L.E. (editors), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005

De Rynck, F., gastcollege voor het vak Lokaal en Stedelijk Bestuur, universiteit van Tilburg, oktober 2005

Derksen, W., Schaap, L., *Lokaal Bestuur*, 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie bv, 2004

Deschouwer, K., De Winter, L., Politieke corruptie en cliëntelisme: het Italiaanse model? In: Swyngedrouw, M., Martiniello, M., *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij n.v., 1998

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

Edelenbos, J., Monnikhof, R. (editors, 2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma BV

Falter, R., *1830 De scheiding van Nederland, België en Luxemburg*, Tiel: Uitgeverij Lannoo nv, 2005

Hofstede, G., *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam: Contact, 2007

John, P., *Local Governance in Western Europe*, London: Sage, 2001

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Staat van het Bestuur 2006*, Den Haag, 2006

Page, E., Goldsmith, M. (editors), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: Sage, 1987

Reynaert, H., Dobbelaere, B., *De gemeente ont(k)leed. Wegwijs in uw gemeente*, Brugge: Uitgeverij Vanden Broele, 2006

Steyvers, K., *Van burger tot burgervader: de politieke rekrutering van de Belgische burgemeester – conclusies*, paper voor het politicologenetmaal, Antwerpen, 2004

Steyvers, K., Reynaert, H., De Ceuninck, K., Valcke, T., *Dertig jaar gemeenteraadsverkiezingen in Vlaanderen. Trends en toekomstscenario's*, paper voor het politicologenetmaal Den Haag, 2006

Swyngedrouw, M., Martiniello, M., *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij n.v., 1998

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

Tops, P., Van Ostaaijen, J., *De knop moet om. Kroniek van het Rotterdamse veiligheidsbeleid 2001 – 2006*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, universiteit van Tilburg, 2005

Van der Horst, H., *The Low Sky. Understanding the Dutch*, Schiedam: Scriptum, 2006.

Van Istendael, G., *Het Belgisch labyrint of De schoonheid der wanstaltigheid*, Amsterdam: Uitgeverij de Arbeiderspers, 1990

Van Ostaaijen, J., *Wijkoverleg aan de Schelde. Kroniek van de Antwerpse Wijkaanpak*, doctoraalscriptie opleiding Bestuurskunde, Universiteit van Tilburg, 2003

Van Ostaaijen, J., Tops, P., Active Citizens and Local Safety. How the Active Citizens-Matrix Can Help Local Government to Support Citizens in Their Efforts to Improve Safety, in: Delwit, P., Pilet, J-P., Reynaert, H., Steyvers, K., *Towards DIY-politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Brugge: Vanden Broele Publishers, 2007

Visitatiecommissie Stedenfonds, *Leren van en over steden. Rapport van de visitatiecommissie Stedenfonds 2005* (o.l.v. Filip De Rynck en Pieter Tops), 2005

Wouters, P., *België-Nederland. Verschil moet er zijn*, Rotterdam: Lemniscaat b.v., 2005