



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: De burgemeester: van magistraat tot modern bestuurder

Heuvelhof, E.F. ten

Citation

Heuvelhof, E. F. ten. (1986). Boekbespreking van: De burgemeester: van magistraat tot modern bestuurder. *Acta Politica*, 21: 1986(1), 116-120. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449507>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449507>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

6. Zie Jean-Marie Chevalier, *De olie raakt toch op*, De Arbeiderspers, Amsterdam 1975, p. 58-99.

M. A. P. Bovens, **Wie het profiel past**, Quint-Noorduyn, Kluwer, Tjeenk Willink, Gouda 1983.

W. Derksen, L. van der Sande (red.), **De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder**, Kluwer, Deventer 1984.

W. Derksen, J. van der Drift, M. van der Kleij, Th. de Beer, **De gekozen burgemeester benoemd**, Kluwer, Deventer 1984.

In hun bijdrage aan *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder* beschrijven W. Derksen en L. van der Sande het Mefisto-dilemma voor Nederlandse burgemeesters in de tweede wereldoorlog. Het gedrag van burgemeesters in oorlogstijd wordt in samenhang met de naoorlogse zuivering beschreven.

Dit gebeurt op basis van bestaande literatuur, historisch materiaal dat inzicht biedt in de naoorlogse zuivering van burgemeesters en 20 gesprekken met oud-burgemeesters die in de oorlog het ambt hebben uitgeoefend. Het onderwerp ligt na 40 jaar nog steeds gevoelig; de auteurs verdienen dan ook lof voor de zeer zorgvuldige presentatie van de resultaten. Ze hebben helder uiteengezet in hoeverre men een moreel oordeel over het gebeuren kan en moet geven, en het op zich opzienbare materiaal is zonder enige sensatiezucht gepresenteerd. De auteurs tonen aan dat de aanwijzingen voor burgemeesters over hoe te moeten handelen in geval van bezetting nauwelijks bekend waren. Bovendien waren ze niet eenduidig. Daarna worden de gebeurtenissen in het begin van de oorlog geschetst en wordt er met nadruk op gewezen dat het in het algemeen gemakkelijk was om blind te zijn voor de werkelijke bedoelingen van de bezetter. Langzamerhand werd het gedrag van de Duitsers onmiskenbaar grover, maar dit gebeurde zo geleidelijk dat het ook voor burgemeesters niet altijd gemakkelijk was om het punt te bepalen waarop in verzet moest worden gekomen of de functie moest worden neergelegd. De situatie was extra onduidelijk omdat de regering in ballingschap zelden eenduidige aanwijzingen gaf: nooit is de oekaze gegeven om 'en bloc' af te treden. Wel is over enkele zaken gezegd dat medewerking uit den boze was, maar ten aanzien van nog meer andere punten liet men de burgemeesters hun eigen koers bepalen. Na de bevrijding volgde het oordeel over hun gedrag. De minister had in de zuiveringsprocedure een aantal sancties tot zijn beschikking, met weglating van een aantal nuances: ontslag en berisping. Van de 726 vooroorlogse burgemeesters die in principe na de bevrijding weer voor het ambt beschikbaar waren, werd 19% (140 burgemeesters) ontslagen. Van de resterende 586 burgemeesters kregen nog eens 111 burgemeesters een berisping (15%). Dus tegen 34% is disciplinair opgetreden.

De minister is in zijn eindoordeel in het algemeen milder geweest dan de adviezen die hem bereikten van de instellingen die hem hierover adviseerden. In het artikel zijn voorbeelden genoemd van op het oog ernstige fouten die niet bestraft zijn. De genoemde fouten werden niet gecompenseerd door positief

gedrag. Volgens de adviescommissies had nog eens 13% extra van de burgemeesters een berisping moeten krijgen.

Het wekt dan ook geen verbazing dat de schrijvers ertoe neigen de zuivering als tamelijk mild te beoordelen. Zij werken dit uit door een aantal factoren te noemen die aan deze mildheid hebben bijgedragen. De bijdrage is helder en toch genuanceerd geschreven. Er wordt een levendig beeld geschetst van de dilemma's en als lezer word je bijna automatisch uitgenodigd om na te denken over hoe je zelf zou handelen in de beschreven situaties.

Wat enigszins in het midden blijft, is wat nu eigenlijk beoordeeld wordt: het gedrag van burgemeesters of de zuiveringsprocedure. Nu worden beide behandeld waarbij het één dan als toetsingskader dient voor het andere en vice versa. Een vast referentiepunt ontbreekt derhalve. Voorts was een wat uitgebreidere vergelijking met het gedrag van andere beroepsgroepen relevant geweest dan de enkele verwijzing waarmee nu is volstaan. Dit omdat het artikel in het wat bredere kader wordt geplaatst van een dalende positie van het burgemeestersambt in de vaderlandse beroepenstratificatie.

Een slordigheidje is dat niet alle literatuur waarnaar in de tekst verwezen wordt, terug te vinden is in de literatuurlijst. Deze verhandeling is slechts één van de tien bijdragen uit de bundel: *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. In de inleiding wordt gepoogd een rode draad door de 10 artikelen te weven. Geconstateerd wordt dat in beroepenstratificatieonderzoek tot aan het begin van de jaren vijftig burgemeesters als koploper van de stratificaties worden aangewezen, om in de jaren tachtig naar een veel lagere positie te zakken. Als oorzaken worden genoemd het niet-vlekkeloze gedrag van burgemeesters in de oorlog en de gezagsdiscussie in de jaren zestig. De bijdragen aan dit boek worden geacht te zijn geselecteerd rond deze beide thema's.

Tot een systematische exploratie, laat staan een toetsing, van de hypothesen wordt in het geheel niet gekomen. Zo vraagt een systematische opbouw naast de oorlogsbijdrage om een jaren zestig bijdrage. Dat is niet gebeurd. Ook wordt wel erg gemakkelijk omgesprongen met de resultaten van het stratificatieonderzoek. Zo wordt niet uitgelegd hoe het mogelijk is dat de positie van de burgemeesters de eerste 10 jaar na de oorlog hoog blijft. Voorts ontbreekt stratificatieonderzoek uit de jaren zestig en zeventig waardoor de invloed van de jaren zestig onmeetbaar blijft. De bijdragen zijn ook te verschillend van aard en opzet om een goede vergelijking mogelijk te maken (persoonlijk getinte bijdragen van oud-burgemeesters als Roelfsema en Kleyn en typische thema's als het burgemeester-kamerlidmaatschap (Cramer), burgemeesters in de literatuur (Brand) en de vrouwelijke burgemeester (van der Sande). De twee resterende bijdragen gaan in op de benoemingsprocedure van burgemeesters en zijn samenvattingen van de hieronder te bespreken boeken.

De titel van de bundel belooft een breder overzicht dan wordt waargemaakt. Het is niet zo dat alle facetten van de burgemeester aan de orde komen. Het accent ligt heel duidelijk op zaken rondom de benoeming, rekrutering, doorstroming en achtergrond van de burgemeester met wat uitstapjes. Het in het dagelijks leven functioneren van de burgemeesters komt slechts aan de orde in

de persoonlijke bijdragen. Een systematisch overzicht van de invloed van burgemeesters op de besluitvorming, bijvoorbeeld, een toch niet onbelangrijk onderdeel van zijn functioneren ontbreekt.

Dit alles neemt niet weg dat de bundel veel lezenswaardige en informatieve bijdragen bevat die toch wel op één noemer, zij het niet de door de redactie gekozen, zijn te brengen. Het gemeenschappelijke in de bijdragen is het leesbare, het illustratief gebruiken van cijfers, het frequent gebruiken van citaten en anekdotes en de operationele probleemstellingen. Er is in geen enkele bijdrage sprake van zware staatsrechtelijke verhalen of abstracte sociaal-wetenschappelijke theorieën.

Wie het profiel past van M. A. P. Bovens is een doctoraal-scriptie Nederlands recht in de staats- en administratiefrechtelijke afstudeerrichting. Deze scriptie heeft de Kluwerprijs Post Scriptum gewonnen en is daarna uitgegeven.

Bovens heeft onderzocht in hoeverre het door de gemeenteraad te schetsen profiel voor een nieuwe burgemeester goed functioneert. In zekere zin is dit een evaluatie van het sinds 1972 bestaande lid 2 van art. 8 van de Instructie van de commissarissen van de koningin. In dit lid wordt de commissaris verplicht om de raad te horen over de wensen ten aanzien van een nieuwe burgemeester. Het totaal van deze verlangens wordt wel aangeduid met 'de profielschets'. Van meerdere kanten is kritiek geuit op het profiel schetsen. Het zou een zoethoudertje zijn voor de gemeenten, schijninspraak, waar de commissaris en de minister zich niets van aantrekken. Er zou door de raad toch altijd maar een schaaft met vijf poten worden geschetst, enzovoort.

De eerste twee hoofdstukken zijn rechtshistorisch van aard en bieden een overzicht van de benoemingsprocedure tot 1982. Deze zijn typisch die van een doctoraalscriptie. Het studieproces is aan het papier toevertrouwd, de resultaten spelen geen werkelijke rol bij de aanpak van de probleemstelling. Voor rechtshistorici en andere ingewijden is het te oppervlakkig om interessant te zijn. Overigens zijn deze hoofdstukken beknopt en glashelder geschreven. Het eerste deel eindigt met een overzicht van de mogelijkheden van een raad om invloed uit te oefenen op de benoeming van een burgemeester (recht van petitie, profielschets, vertrouwenscommissie en informele wegen).

Bovens gaat dan nader in op de profielschets. Hij heeft in de periode 1972-1981 jaarlijks tien burgemeestersbenoemingen (steeds de eerste 10 na 1 augustus) genoemd en die aan een nader onderzoek onderworpen. Op voornamelijk niet-kwantitatieve wijze wordt de gang van zaken beschreven bij de profielschetsen en wordt nader ingegaan op de inhoud van de profielen. Daarna volgt de meting van de invloed van het profiel.

De conclusie van Bovens is dat het profiel wel serieus genomen wordt. Zo wordt 70% van de wensen die door een meerderheid van de raad worden geuit, gehonoreerd. Van de minderheidswensen die niet indruisen tegen de wil van andere minderheden, wordt nog eens bijna de helft overgenomen. Voorts blijkt de profielschets in het algemeen redelijk te zijn. Slechts als de verlangens van de diverse raadsgroeperingen bij elkaar worden opgeteld, blijkt het 5-potige schaaft geboren te worden.

Het doorprikken van vooroordelen via kwantitatief onderzoek is altijd leuk om te lezen. Zo ook het verslag van dit onderzoek. Het onderzoek is simpel opgezet, maar toch redelijk doeltreffend en dat is onmiskenbaar een verdienste. Toch moeten er enkele kanttekeningen worden geplaatst:

- Weliswaar is nagegaan in hoeverre de benoemde kandidaat in het profiel past, maar verzuimd is te onderzoeken of er kandidaten waren die nog beter in het profiel pasten. Als die kandidaten er wel waren, dan heeft het profiel toch maar een beperkte invloed gehad. Als er helemaal geen passende kandidaten waren, had het profiel ook geen invloed kunnen hebben.
- Er is niet nagegaan in welke mate ministers en commissarissen van de koningin van mening zijn veranderd door het profiel. Als het profiel naar de persoon wees die ook al door commissaris en minister als burgemeester was gedacht, kan niet gesproken worden van invloed van het profiel.
- De mate van honorering van de profielschetsen in het onderzochte decennium is gekoppeld aan de aan het bewind zijnde ministers.

Nagegaan is of onder de ene minster de profielen meer invloed hadden dan onder de andere. Een dergelijke koppeling had mijns inziens zeker ook gelegd moeten worden met de functionerende commissarissen. Misschien had daartoe de steekproef tot enkele provincies beperkt moeten blijven.

Kortom, een leesbaar verhaal, een zeer goede doctoraalscriptie en wat eerste prikken in luchtballons die als hypothesen in vervolgonderzoek kunnen dienen. Maar doorgeprikt is nog niets. Voor het evaluatie- en invloedsonderzoek wat daarvoor vereist is, is meer nodig dan het hier gebodene.

Eén van de andere door Bovens genoemde invloedsmiddelen is de vertrouwenscommissie. Het succes en het falen van deze commissies zijn beschreven in *De gekozen burgemeester benoemd*. Het functioneren van deze commissies is geanalyseerd in het kader van de creatie van een algemeen beeld van burgemeestersbenoemingen (en benoemingen van commissarissen van de koningin) en de rol die de gemeenteraad (en Provinciale Staten) daarin spelen.

Van deze benoemingsprocedures is een beeld geschetst door alle benoemingen uit de periode 1 aug. 1978-1 aug. 1982 te onderzoeken. In deze periode zijn 302 burgemeesters benoemd en vier commissarissen. Bij de burgemeestersbenoemingen werd 32 x een vertrouwenscommissie ingesteld, bij de commissarisbenoemingen 2 x. Van deze 34 vertrouwenscommissies zijn er 20 onderzocht. Voorts zijn 10 gemeenten zonder vertrouwenscommissie opgenomen in het onderzoek als controlegroep. Naast de bestudering van dossiers is de analyse gebaseerd op 85 interviews.

Iedere beoordeling, ook die van een benoemingsprocedure c.q. van het functioneren van een vertrouwenscommissie, vereist een norm. Die norm is hier gevonden in de beschrijving van twee ideaaltypische burgemeesters: de gekozen burgemeester (eerste wethouder) en de benoemde burgemeester (onafhankelijk voorzitter).

De vertrouwenscommissies kwamen in de onderzochte periode niet veel voor. Bij ongeveer 10% van de benoemingen functioneerde er één, in de grote gemeenten meer dan in de kleinere. Ook de verdeling over de provincies is

ongelijk, wat duidt op een grote invloed van de commissarissen.

De vertrouwenscommissies hebben duidelijk invloed gehad op de benoemingen: in de helft van de onderzochte gevallen wordt de eerste kandidaat van de vertrouwenscommissie benoemd. In 5 van de 20 gevallen zijn de benoemers zelfs van hun aanvankelijke aanbeveling afgeweken ten gunste van het advies van de commissie.

Een aantal verwachtingen omtrent (neven)effecten van het functioneren van vertrouwenscommissies gaat niet op. Zo blijkt het bijna niet voor te komen dat kandidaten zich niet melden bij de commissie, met andere woorden er gaat geen kwaliteit verloren; er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de benoemingsprocedure door de instelling van een vertrouwenscommissie verlengd wordt; de commissie legt geen dictaat van de raadsmeerderheid op, maar zoekt opvallend zorgvuldig burgemeesters voor de gehele raad en gemeente. Voorts zijn de commissies werkelijk besloten wat uit het oogpunt van privacy voor de kandidaten goed mag zijn, maar vanuit democratie-overwegingen wellicht minder gewenst is, en wordt het doorstromingsbeleid van burgemeesters door de commissies niet belemmerd.

Ook dit boek is buitengewoon helder van opzet. De hoofdstukindeling is logisch, de methode is geëxpliceerd en het verslag is doorspekt met anekdotes en (gefingeerde) cases, waardoor het gemakkelijk gelezen wordt. In dit laatste zit tevens de zwakte van dit boek besloten. Slechts in een beperkt aantal gevallen zijn de conclusies kwantitatief onderbouwd. Van een systematisch constant houden van variabelen is dan ook geen sprake. De steekproef was daarvoor kennelijk te klein. Dit leidt tot onduidelijkheid over het gewicht van sommige conclusies. Zo kan de constatering dat het erop lijkt dat men zonder uitgebreide kennisgeving niet meer kan worden benoemd, moeilijk worden gerijmd met de conclusie over de aanzienlijke invloed van de vertrouwenscommissies. Die ongerijmdheid geldt ook voor de waarneming dat in nagenoeg de helft van de onderzochte gevallen de uiteindelijk benoemde kandidaat door de commissaris, de minister of door een vertegenwoordiger van één van beiden, is gevraagd.

Voorts is ook de verhouding profielschets-vertrouwenscommissie onduidelijk. Bij Bovens blijkt de profielschets belangrijk te zijn, bij Derksen de vertrouwenscommissie. Tot welke conclusie leidt de combinatie van deze variabelen? Hiervoor is grootscheepser onderzoek nodig.

Een completere evaluatie van de diverse vigerende benoemingsprocedures zou ook dieper moeten ingaan op het functioneren van de burgemeesters na hun benoeming. Wat is hun invloed op de besluitvorming, hoe zwaar zijn hun portefeuilles, hoe is hun relatie met de raad, de bevolking, de provincie, het rijk? Beïnvloedt de aard van de benoeming dit functioneren?

Zowel Bovens' studie als die van Derksen c.s. kunnen als explorerende studies aan dergelijk onderzoek hypothesen toeleveren.

E. F. ten Heuvelhof

W.E. Saris, **Beslissingsproblemen van de ministerraad: enkele resultaten van wetenschappelijk onderzoek**. Stichting voor sociometrisch onderzoek, Amsterdam 1984.

Het criterium voor de wetenschappelijke status van een theorie is, zo vat Popper zijn epistemologische inzichten samen, de falsifieerbaarheid of toetsbaarheid van de theorie (Popper 1965: 37). Poppers epistemologie heeft als uitgangspunt dat wetenschappelijke onderzoekers willen verklaren waarom dingen zijn zoals ze zijn. Daartoe stellen zij pogingen op tot verklaring (dat zijn: theorieën) van een klasse verschijnselen die door anderen intersubjectief kunnen worden begrepen en zij toetsen of deze pogingen tot verklaring niet door de feiten worden weerlegd. Verslaglegging van wetenschappelijk onderzoek behoort dan te bestaan uit een uiteenzetting van de theorie, een weergave van de toetsen waaraan uit deze theorie afgeleide empirische uitspraken zijn onderworpen en van de resultaten van de toetsen. In een oratie van een hoogleraar in de politicologie 'in het bijzonder de methoden en technieken van politicologisch onderzoek' mag de lezer verwachten dat de auteur zich naar dergelijke methodologische conventies richt.

De verschijnselen waarop Saris in zijn oratie de aandacht richt, zijn '... de beslissingsproblemen waarvoor regeringen zich gesteld zien' (p. 1), nauwkeuriger: hij richt de aandacht op individuele beslissingen en dan in het bijzonder op beslissingen die regeringsleden nemen. Zijn wetenschappelijke belangstelling voor beslissingsproblemen motiveert Saris als volgt: 'Verkeerde beslissingsprocedures kunnen de discussie onnodig scherp maken en verkeerde beslissingen tot gevolg hebben' (p. 1). Een 'verkeerde beslissingsprocedure' is er een waarin de verzamelde informatie niet goed wordt gebruikt (p. 1-2). 'Bij de behandeling van dit probleem', zo vervolgt Saris, 'zal ik allereerst op basis van normatieve theorieën over beslissen eisen formuleren waaraan een beslissingsprocedure moet voldoen om als "goed" te kunnen worden beschouwd' (p. 2).

Het is natuurlijk ieders goed recht om ideeën te hebben over hoe individuen of regeringen beslissingen behoren te nemen, maar dit *normatieve* probleem is *ipso facto* geen wetenschappelijk probleem. Een 'normatieve theorie' is namelijk niet falsifieerbaar; het is een model van subjectieve wenselijkheden waarmee de feiten al of niet overeenstemmen, maar dat, zelfs al zouden de feiten er nooit mee kunnen overeenstemmen, gehandhaafd kan blijven als ideaal. Had Saris *wetenschappelijk* onderzoek willen doen, dan had hij zich ten aanzien van dezelfde klasse van verschijnselen zaken dienen af te vragen als: hoe is het te verklaren dat individuen (in regeringen) beslissingen nemen op de wijze waarop zij dat doen; waarom gebruiken zij niet alle relevante of beschikbare informatie; welke soorten argumenten (of: wiens argumenten!) hebben de meeste invloed op hun beslissingen, enzovoorts. (Een onderzoek naar enkele van dergelijke zaken, met name de vraag ten aanzien van het niet-gebruiken van beschikbare informatie, doet bijvoorbeeld Lieshout in zijn dissertatie (Lieshout 1984).)

Volgend wij echter Saris' redentie. Als bron voor zijn eisen aan 'goede' beslissingsprocedures kiest hij een 'zeer vrije vertaling' (p. 3) van het paradigma van de