

Neutraliteit

tussen

zijn en worden

**Een denkraam voor neutraal handelen
door burgemeesters**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

**Quirine Ganzeboom
Henk den Uijl
Tijs van de Vijver**

**Paul Frissen
Martin Schulz**

drs. Quirine Ganzeboom

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

dr. Henk den Uijl

is co-decaan, senior onderzoeker en docent bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn onderzoek en onderwijs verbindt politieke filosofie, ethiek en bestuurs- en organisatiekunde.

drs. Tijs van de Vijver

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn interesse gaat in het bijzonder uit naar vraagstukken met betrekking tot lokaal en regionaal bestuur.

prof. dr. Paul Frissen

is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University, en is als decaan, onderzoeker en docent verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij doceert, verricht onderzoek en adviseert op het terrein van de bestuurskunde en de politieke filosofie.

dr. Martin Schulz

is directeur van de denktank van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij als co-decaan verantwoordelijk voor diverse opleidingen. Het onderzoek van Schulz richt zich onder meer op vraagstukken die zich afspelen in de gevoeligheid op het snijvlak van politiek en bestuur.

Dit essay is tot stand gekomen ten behoeve van de ontwikkeling van een leerlijn over de neutrale positie van de burgemeester in het opleidingsprogramma van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB).

Inhoudsopgave

- 1. Neutraliteit onder druk → 4**
 - Verondersteld en verdiend → 4
 - Symbolisch bekleden → 5
 - Neutraliteit: tussen zijn en worden → 7
- 2. Het belang van een neutrale macht → 8**
 - Neutraliteit als woord → 8
 - Neutraliteit als symbool voor eenheid → 10
 - Neutraliteit als nuttige fictie → 13
 - Neutraliteit als belemmerende fictie → 13
 - Neutraliteit en gezag → 14
 - Het juiste midden → 17
- 3. Op zoek naar het juiste midden → 20**
 - De gezagsdriehoek → 20
 - Wisselwerking tussen gezag en neutraliteit → 22
 - Risico nemen → 23
 - Handelingsrepertoire voor neutraal handelen → 24
 - Het juiste midden is per rol verschillend → 38
- 4. Starten met reflecteren → 40**
 - Werken met kaarten → 40
 - Werken vanuit de rol: paletgedreven of creatief → 41
 - Vorbereiding in tijden van vrede → 42

Werkblad → 43

Onderzoeksverantwoording → 45

Literatuurlijst → 47

1. Neutraliteit onder druk

Ajax - Maccabi Tel Aviv

Ajax speelt op 8 november 2024 een Europese voetbalwedstrijd tegen Maccabi Tel Aviv uit Israël. De wedstrijd wordt gespeeld in een tijdsgewricht waarin de wereld naast de oorlog in Oekraïne te maken heeft met het conflict tussen Israël en Hamas. De burgemeester staat voorafgaand aan de wedstrijd voor een ingewikkelde taak: te midden van verhoogde maatschappelijke spanningen moet zij een balans vinden tussen de handhaving van de openbare orde enerzijds, en het verdedigen van de vrijheid van meningsuiting anderzijds. De burgemeester besluit tot extra politie-inzet en scherpt de controle op spandoeken en leuzen aan, om te voorkomen dat de wedstrijd een platform wordt voor haatzaaien of opruiing. Sommige belanghebbenden, waaronder supportersgroepen en maatschappelijke organisaties, vinden de maatregelen disproportioneel en vrezen dat ook legitieme uitingen van protest of solidariteit worden ingeperkt. Anderen stellen juist dat er niet genoeg wordt gedaan om het risico op expliciet haatdragende boodschappen en de gevolgen daarvan te beperken. Rondom de wedstrijd hebben vervolgens ongeregelde plaatsen gevonden in de stad waarna meerdere kranten berichten dat in de stad 'jacht is gemaakt op Joden'. Het optreden van de burgemeester wordt tot op de hoogste politieke niveaus in Den Haag becommentarieerd en sommige politici eisen diens vertrek (Hielkema & Wagemakers, 2024).

Verondersteld en verdiend

De gebeurtenissen in Amsterdam laten zien dat de neutrale uitvoering van bestuurstaken in een gepolariseerde omgeving al snel politiek wordt geduid en daarmee onder druk staat. De burgemeester bekleedt een unieke positie in het gemeentelijke politieke bestel. Deze wordt verondersteld neutraal te zijn, dat wil zeggen, geen partijpolitieke strijd te leveren. Op het eerste gezicht lijkt deze neutrale positie daarmee een gegeven: hoe de burgemeester ook handelt, deze handelingen dienen te worden uitgelegd als neutrale handelingen zonder politiek oogmerk. Maar in de politieke praktijk van vandaag is de neutraliteit van de burgemeester lang niet altijd een vanzelfsprekendheid. De praktijk is dat neutraliteit voortdurend wordt gevormd, geïnterpreteerd en bevraagd. Voor oud-wethouders, oud-parlementariërs of oud-ministers die burgemeester zijn geworden lijkt het burgemeesterschap vaak een kwestie van politiek 'ontkleuren'. Maar het blijkt een complexe positie die steeds, in wisselende situaties en vanuit de uiteenlopende rollen

van de burgemeester, een andere invulling krijgt. Of beter gezegd, neutraliteit is blijkaar niet alleen iets dat er vanzelf en verondersteld is, het is ook iets dat wordt ‘gedaan’ en daarmee moet worden verdiend. Wat als neutraal wordt gezien, wordt ook bepaald door de toeschouwer. De burgemeester moet zich dan telkens opnieuw een positie van neutraliteit eigen maken. Waar dat de ene keer misschien vraagt om strijdbaar zijn, is het de andere keer juist een kwestie van de gemoederen sussen en de balans herstellen of anderen op de voorgrond plaatsen. Neutraliteit is daarmee geen statische conditie, maar een voortdurend proces van herpositionering. Neutraliteit is dus iets dat er tegelijkertijd is én dat als zodanig wordt gedaan.

Symbolisch bekleden

Er is een redenering mogelijk waarin de kroonbenoeming¹ slechts nog theoretisch als waarborg voor de onafhankelijkheid van de burgemeester dient. Deze aanstellingsmethode beoogt het ambt te beschermen tegen de invloed van politieke strijd in de gemeenteraad of politieke conflicten in de gemeenschap (Elzinga, 2016). In de praktijk, zo vervolgt de redenering, valt de kroonbenoeming als waarborg van de neutraliteit van de burgemeester te relativieren omdat de gemeenteraad sinds de dualisering in 2002 een dominante rol heeft gekregen in het (her)benoemingsproces (Karsten et al., 2014). Vóór deze dualisering was de rol van de Koning, en daarmee de politieke onafhankelijkheid, groter. Er is nu sprake van een soort getrapte verkiezing: burgers kiezen de gemeenteraad en de gemeenteraad ‘(ver)kiest’ de burgemeester. Via een vertrouwenscommissie bepaalt de raad grotendeels de keuze – de minister kan de aanbeveling alleen weigeren om zwaarwegende redenen – wat laat zien dat de kroonbenoeming vooral een formele bezegeling is.

Ook bij herbenoeming en ontslag is de burgemeester afhankelijk van de gemeenteraad. Bij een verzoek tot herbenoeming door de burgemeester geeft de raad een oordeel over zijn functioneren, waarvan de minister slechts in uitzonderlijke gevallen kan afwijken, aldus artikel 61 van de Gemeentewet. Zoals Karsten et al. (2014) en Boogers et al. (2021) constateren, versterkt dit de invloed van de raad en verzwakt zo de rechtspositie van de burgemeester. De afhankelijkheid van de raad schuurt met de neutrale positie van de burgemeester: hierdoor is er een persoonlijk belang om de raad gunstig te stemmen – wat sommige gemeenteraden zomaar welgevallig zou kunnen zijn. Wisselingen in de raad na de zittingstermijn van vier jaar kunnen

1 Eerder werd de kroonbenoeming voorgeschreven door de Grondwet, maar sinds de ‘deconstitutionalisering’ van 2018 wordt de wijze van aanstelling bepaald in artikel 61 van de Gemeentewet.

bovendien de onderlinge verhoudingen verslechteren, waardoor de raad de burgemeester politiek kan 'bespelen'. Een door ons gesproken burgemeester verwoordde dit als volgt:

“Als die loyaliteiten weg zijn, omdat er een nieuwe gemeenteraad is en er veel wisselingen zijn, dan worden de verhoudingen zwak en dan is het: ‘jij weg of ik weg’. En de anderen staan veelal sterker. Zij hebben een politieke achterban en kunnen onderhandelen met elkaar en deals sluiten: ‘samen tegen de burgemeester, en dan zal ik jou rugdekking geven op onderwerp X.’”

De praktijk is er een waarin burgemeesters niet zelden om politieke redenen worden gedwongen om af te treden. Eerder mochten wij onderzoek doen naar de positie van de burgemeester van Ermelo. De raad verweet hem op voorspraak van de wethouders disfunctioneren waardoor de raad bij de commissaris van de Koning om het congé van de burgemeester vroeg. Het onderzoek liet toen zien dat hier geen sprake was van disfunctioneren, maar van een bestuurscrisis waarin burgemeester en wethouders met elkaar gebrouilleerd waren geraakt. Een verhouding die met *mediation* prima zou zijn op te lossen en waarvoor in andere tijden de oplossing van 'samen op de winkel passen' tot aan de volgende verkiezingen werd gekozen. Aangezien in de formatie een grote en al jarenlang besturende politieke partij buiten de coalitie was gehouden met verwijten van regentesk bestuur, kon de zittende coalitie zich geen bestuurscrisis veroorloven. Alleen het oordeel van een disfunctionerende burgemeester kon daarom in Ermelo in politieke zin bestaan. Waarmee eens te meer de vraag naar het belang van neutraliteit in de politieke context aan de orde is.

Toch valt de symboliek van de kroonbenoeming niet te onderschatten. In de wetenschap dat politiek altijd een symbolische orde van de samenleving is – we hebben collectief besloten de strijd en conflicten over de verschillen in de samenleving op een democratische manier en dus via debat en representatie te beslechten – bekleedt de kroonbenoeming het burgemeestersambt in politieke zin ook vandaag de dag nog met neutraliteit. De veronderstelde, of in het ambt gegeven neutraliteit, wordt ondanks de gewijzigde benoemingsprocedure en de toegenomen invloed van de gemeenteraad in belangrijke mate nog ontleend aan de kroonbenoeming.

Waarom is het eigenlijk van belang voor de burgemeester om neutraal te zijn, of breder, waarom is er een neutrale macht nodig? Immers, in het licht van politieke verschillen kan een burgemeester die vooropgaat in de politieke strijd misschien wel meer voor burgers betekenen die zich achter hem scharen.

Neutraliteit: tussen zijn en worden

De Duitse filosoof Immanuel Kant schreef in zijn traktaat *Wat is Verlichting?* de beroemde woorden: *sapere aude* – durf te denken. De mens kan denken, zo stelde hij, maar hij moet dat denken tegelijkertijd ook steeds bevechten ten opzichte van machten die het denken willen inperken. Zo werkt het ook met neutraliteit: die is enerzijds een gegeven, door de wijze waarop dit politiek-symbolisch is geregeld (kroonbenoeming en aanbeveling gemeenteraad), maar anderzijds moet de burgemeester de neutraliteit ook steeds verdienen of bevechten. Het is zowel een beschrijving als een opgave van het ambt: neutraliteit tussen zijn en worden. In dit essay verkennen we hoe burgemeesters dat aanpakken. We werken toe naar een denkraam dat burgemeesters de mogelijkheid biedt om afwegingen te maken over de wijze waarop zij neutraal willen of kunnen zijn.

De neutraliteit van het ambt is een performatieve realiteit: wat de burgemeester ook doet, zijn handelen wordt onvermijdelijk in het licht van zijn door de kroonbenoeming gecreëerde neutrale positie uitgelegd en gelegitimeerd. Dat vraagt om het vinden van evenwicht tussen de institutioneel neutraal ingebedde rol en de maatschappelijke en politieke realiteit die deze telkens opnieuw op de proef stelt. Want hoewel de burgemeester als ambtsdrager, als functionaris, vrij is van partijpolitieke voorkeuren, het blijft een burger met politieke overtuigingen. Die kunnen niet zomaar worden ‘uitgezet’. Het is juist de kunst om in het ambt te functioneren op een manier die recht doet aan neutraliteit, zonder de politieke en maatschappelijke realiteit uit het oog te verliezen. Neutraliteit betekent niet apolitiek, integendeel, de burgemeester is voluit een politieke actor.

En in het huidige tijdsgewricht van toenemende maatschappelijke verruwing en steeds meer zichtbare polarisatie en moralisering (het bestrijden en veroordelen van de ander waardoor compromis welhaast onmogelijk wordt) neemt het belang van een passende invulling van die neutrale positie alleen maar toe. Neutraliteit is dan niet langer een institutionele en performatieve eigenschap, maar ook een beladen en publiek betwist fenomeen. Naarmate polarisatie toeneemt, is het steeds lastiger geen kant te kiezen – al was het maar in de ogen van de waarnemer.

In dit essay verkennen we daarom het concept ‘neutraliteit’ allereerst theoretisch in hoofdstuk 2: daarbij gaat het om de vraag waarom neutraliteit van de burgemeester zo belangrijk is voor de vervulling van het ambt. Vervolgens presenteren we in hoofdstuk 3 een praktisch denkraam waarmee burgemeesters zelf hun eigen handelingsrepertoire ten aanzien van de neutraliteit in hun positie kunnen vormgeven. We sluiten af in hoofdstuk 4 met concrete handreikingen voor de toepassing van het denkraam.

2. Het belang van een neutrale macht

Naar woorden zoeken

Als we in onze gesprekken met burgemeesters de vraag voorleggen *‘Met welk woord zou u zelf uw institutionele positie beschrijven: onafhankelijk, eigenstandig, neutraal of onpartijdig?’* roept dat enig ongemak op. Zo zegt één van hen *‘Neutraal en onafhankelijk lopen nu al door elkaar, wat bedoel je nou eigenlijk?’* Het gaat natuurlijk niet om wat wij bedoelen, maar we zoeken naar de woorden en duiding van burgemeesters zelf. Maar precies dit antwoord weerspiegelt de onduidelijkheid over de verschillende termen voor de praktijk – en toont het ongemak dat ervaren wordt als de verwijzing naar neutraliteit wordt gemaakt. Bovendien blijkt uit de gesprekken dat het niet zo gemakkelijk is om die institutionele positie te duiden. De woorden betekenen allemaal nét iets anders, maar raken ook allemaal aan de realiteit van het ambt. Vaak krijgen we als antwoord dat het vooral gaat om onpartijdig zijn, geen politieke kleur uitdragen (wat overigens opvallend is, want veel burgemeesters zijn verbonden aan een politieke partij en gelden ook als bijvoorbeeld een ‘VVD-burgemeester’ of een ‘CDA-burgemeester’). Of ze beschrijven hun rol als autonoom – zelfstandig keuzes maken zonder zich daarbij te laten leiden door anderen. Een invulling die veelal wordt gekoppeld aan zijn wettelijke taken als zelfstandig bestuursorgaan. Een enkeling komt met een verrassend antwoord als *‘ik ben vooral een mensenmens’* of *‘ik neem vooral mijzelf mee’*. Maar duidelijk is dat er niet vanzelf gesprek ontstaat over neutraliteit.

Neutraliteit als woord

Neutraliteit is geen woord dat burgemeesters op het puntje van hun tong hebben als ze hun rol in de gemeentepolitiek beschrijven. Als we bedenken dat taal performatief is, kan deze kritische houding van burgemeesters ten aanzien van het woord goed worden begrepen. Dat taal performatief is, betekent dat we met taal niet de werkelijkheid beschrijven, maar dat we met taal de werkelijkheid om ons heen scheppen (Austin, 1962). Talige keuzes hebben consequenties die als vanzelf met de gekozen taal meekomen. Als we bijvoorbeeld spreken over een politieke volksvertegenwoordiging zoals een gemeenteraad, als ‘gefragmenteerd’ of ‘versnipperd’, dan zien we iets dat kapot is, dat in stukken ligt en dat ‘gelijmd’ en ‘gerepareerd’ moet worden.

Het handelingsrepertoire komt mee met de woorden die we kiezen om de werkelijkheid betekenis te geven. Op dezelfde wijze heeft het gebruik van het woord 'neutraliteit' consequenties. Het is een woord dat de burgemeester op afstand zet. En met die gevoelde afstand komen vanzelf begrippen als afstandelijkheid mee.

En zo de burgemeester iets niet wil zijn en het burgemeesterschap iets niet inhoudt, dan is het wel afstand en afstandelijkheid. Burgemeesterschap veronderstelt juist een innige betrokkenheid – bij het wel en wee van burgers, goed bestuur en democratie. Onpartijdig of onafhankelijk zijn misschien woorden die al wat nader aan het hart liggen, maar liever nog spreken ze over 'boven de partijen te staan' (Westera & Karsten, 2024). Want boven de partijen is een innige verbondenheid met die partijen mogelijk zonder daarmee direct te worden vereenzelvigd. Dat het woord neutraliteit zo afstandelijk klinkt en ook als afstandelijk wordt ervaren door burgemeesters die wij spreken, maakt het des te belangrijker om dieper op het woord, maar ook op het concept van neutraliteit in te gaan. Maar eerst lichten we het burgermeesterschap verder toe.

Een oud-burgemeester gebruikte de etymologie van het begrip burgemeester om deze positie ten aanzien van de samenleving te beschrijven (Petter, 2015). Het 'burg' uit burgemeester is van oorsprong verwant aan het woord 'borg', dat een oud-Germaans woord is. Een borg is een versterkte plaats, kasteel of stad, of ook een toevluchtsoord. De borgen in Groningen, bijvoorbeeld, hebben vaak nog een gracht. De borg is een plek van waaruit een samenleving 'wij' kan zeggen, en zichzelf wil beschermen tegen een dreigende buitenwereld. Tegenover een onbekende toekomst heeft de mens geborgenheid nodig. Tegenover de contingentie van vrijheid, heeft de burger een plek nodig waar die vrijheid beoefend kan worden, en iets waar hij op terug kan vallen mocht de toekomst hem overweldigen. Tegenover verschil heeft de mens eenheid nodig. We kennen de zegswijze 'borg staan' ook uit de economie, namelijk als iemand borg staat voor een te verstrekken krediet aan iemand anders. Zo kan de ene mens mogelijkheden openen en kansen creëren voor een ander.

Hoewel enigszins abstract, laat dit de symbolische rol zien die burgemeesters belichamen. Iedere inwoner kan op de burgemeester rekenen. Juist als er in de lokale gemeenschap sprake is van conflict, vreugde of lijden, kan een burgemeester geborgenheid bieden, juist omdat deze functionaris niemand in het bijzonder toebehoort, en er geen politieke munt uit hoeft te slaan. Verwant aan deze taak tot het beschermen van 'de borg' is ook de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid. Juist op dit punt lijkt het tegenwoordig niet altijd gemakkelijk, in ieder geval in de ogen van anderen, om neutraliteit te bewaren. Naarmate polarisatie toeneemt, en de burgemeester meer gaat handelen vanuit de portefeuille van openbare orde

en veiligheid, kan het moeilijker voor de burgemeester worden om de symbolische rol van eenheid te vervullen: de politie is niet ieders beste vriend.

Neutraliteit als symbool voor eenheid

Hoewel de wet bepaalt dat de burgemeester formeel door de Kroon wordt benoemd en ook de commissaris van de Koning nauw betrokken is bij de selectieprocedure, kiest in Nederland de gemeenteraad feitelijk de burgemeester. Dat maakt duidelijk dat het ambt van burgemeester twee ogenschijnlijk tegengestelde kwaliteiten verenigt: zowel politiek gelegitimeerd (door de rol van de gemeenteraad in de benoeming) als politiek neutraal (door de kroonbenoeming). Uiteraard is dit een compromismodel waarin enerzijds de politiek-maatschappelijke wens besloten ligt zoveel mogelijk politieke functies te democratiseren en anderzijds tegelijkertijd toch ook het idee van regenten en gezagsstructuren tot uiting komt.

In dit compromismodel herkennen we niet alleen de klassieke scheiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, zoals voorgesteld door Montesquieu (1689-1755), maar herkennen we ook neutrale macht. De belangrijkste pleitbezorger hiervan was, ongeveer een eeuw later, Benjamin Constant (1767-1830). Waar Montesquieu dacht dat de scheiding der machten voldoende zou zijn om vrijheid en democratie in balans te houden, was Constant (1818) ervan overtuigd dat dit niet vanzelf zou gaan. Hij voorzag dat de verschillende machten elkaar zouden gaan overvleugelen in de afwezigheid van een neutrale arbiter. De democratie heeft, aldus Constant, neutrale, niet-gekozen, machten nodig om het proces van democratie te begeleiden (*pouvoir neutre*). Hij zag vooral een rol weggelegd voor de Koning, en de constitutionele monarchie. De Koning heeft die rol als neutrale macht in het staatsbestel nauwelijks meer, maar de burgemeester is in het Nederlandse lokale bestel nog steeds bij uitstek zo'n neutrale macht, hoewel daaraan wordt getornd. Constant was zich bewust van deze paradox: de democratie, die in principe is gebouwd op de proliferatie en (tijdelijke) integratie van verschil (van opvattingen of belangen) in de samenleving, kan niet zonder machten die juist neutraal zijn ten opzichte van dat verschil. Het is dan ook de taak van de burgemeester om het democratische proces te begeleiden, om te zorgen dat de grenzen van en spelregels voor de verschillende machten (zoals raad, college, ambtenarij) worden bewaakt (Elzinga, 2009; 2016).

Het begrip neutraliteit is verwant met 'onzijdigheid' of 'onpartijdigheid'. De burgemeester behoort niet toe aan het een of het ander. In de eerste plaats moeten we deze positie van de burgemeester symbolisch opvatten. Daar waar partijpolitiek uitdrukking is van de verscheidenheid van de lokale samenleving,

is de burgemeester juist uitdrukking van de eenheid van de lokale samenleving. Een samenleving heeft altijd deze twee kanten nodig. Een samenleving is alleen een samenleving voor zover ze zichzelf als eenheid kan denken. Tegelijkertijd wordt die samenleving gekenmerkt door verschil: de eenheid staat altijd ter discussie. Anders gezegd, hoewel de partijpolitiek uitdrukking is van verschil in de samenleving, valt ze niet samen met het verschil in die samenleving (Lefort, 2016). De samenleving is altijd groter en onbepaaldere dan de partijpolitiek kan vertegenwoordigen. Voor burgemeesters geldt dat ook: hoewel zij de eenheid symboliseren, wordt die eenheid nooit ten volle bereikt, en staat deze altijd ter discussie. Beide aspecten hebben politiek en institutioneel uitdrukking nodig. Sterker nog, het een kan niet bestaan zonder het andere. Met alleen verschil kan niet worden bestuurd, maar met alleen eenheid verdwijnt de vrijheid van burgers en de mogelijkheid van politiek achter de horizon.

De Franse politiek-filosoof Claude Lefort (2016) gebruikt het onderscheid tussen *het politieke* en *de politiek* om de verhouding tussen samenleving en staat (of het fenomeen van de macht) uit te drukken. In een democratie is *het politieke* een samenleving die gekenmerkt wordt door pluraliteit, verschil, maar die zichzelf toch als een eenheid kan denken, die tegelijkertijd altijd ter discussie staat. *Het politieke* is de wijze waarop een samenleving zichzelf verstaat – zowel vanuit verschil als vanuit een eenheid. Uit *het politieke* vloeien de concrete machten en instituties van *de politiek* voort, maar andersom constitueert *de politiek* ook *het politieke*. De politiek bestaat uit historisch gegroeide verhoudingen en praktijken die van dag tot dag, van gebeurtenis tot gebeurtenis door actoren en hun onderlinge strijd tot gelding worden gebracht. De democratie wordt gekenmerkt door deze wederzijdse beïnvloeding van samenleving en concrete politiek (Lefort, 2016). In de woorden van Rosanvallon: de democratie *heeft* geschiedenis en *is* geschiedenis (2019, pp. 50-51). Deze wisselwerking betekent, anders gezegd, dat zowel de uitspraak 'Het volk krijgt de bestuurders dat ze verdient', als de uitspraak 'De bestuurders krijgen het volk dat ze verdienen' waar zijn.

De gemeenteraad en de partijpolitiek geven vorm aan de noodzaak verschil te articuleren, maar ook tot een (tijdelijke) eenheid te komen. De burgemeester, die wel degelijk een politiek instituut is, en die ook echte macht heeft, symboliseert de eenheid van *het politieke* in *de politiek*, maar evengoed de pluraliteit. Eenheid betekent bij Lefort (2016) immers niet de assimilatie van verschil, maar het samenleven ondanks en dankzij verschil. Eigenlijk precies zoals oud-burgemeester Job Cohen wel eens zei: 'ik heb geprobeerd de boel een beetje bij elkaar te houden'. Het is in een samenleving al heel wat als we het een beetje met elkaar uit weten te houden, zonder te vervallen in totalitarisme (ideologieën die zeggen de volkswil te kennen), in cynisme

(er is alleen maar onmacht en in morele zin geldt: *anything goes*) of in geweld (omdat de politiek niet langer in staat is met besluiten de strijd en het conflict over de verschillen in de samenleving tot tijdelijke verkoeling te brengen). Een burgemeester vervult hierin een cruciale rol, op het snijvlak van verschil en eenheid. Dat het mogelijk is en wordt om ondanks de verschillen toch besluiten te kunnen nemen, en dat het andersom mogelijk is dat in besluiten rekening wordt gehouden met de voorlopigheid en tijdelijkheid van het besluit. Dat er sprake is van een zekere stabiliteit van bestuur, ondanks de altijd mogelijke veranderingen in de politieke wind (Lefort, 2016).

De neutraliteit van de burgemeester is op deze manier gepositioneerd als een van de voorwaarden voor bestendinging van de democratie (Elzinga, 2009). In de samenleving is het zaak om te verbinden, in de politiek gaat het om het bewaken en begeleiden van het proces van democratische politiek. Die voorwaarde kan worden vervuld omdat de burgemeester minder belast is met ruggespraak (met bijvoorbeeld een politieke achterban). Ook is de burgemeester minder gehecht aan onmiddellijke belangen of politieke resultaten en drukt de 'waan van de dag' minder. Omdat de burgemeester geen partijpolitiek programma heeft, zal er minder neiging zijn om het democratische proces te instrumentaliseren voor gewenste uitkomsten. Het democratische proces als zodanig is het richtsnoer waarmee het borgen van pluraliteit een belangrijke invulling van het ambt is die vanuit een neutrale positie gestalte kan krijgen.

Tegelijkertijd is deze neutraliteit ook betrekkelijk. In al deze zaken is de burgemeester nooit volstrekt onafhankelijk. Een burgemeester zal vertrouwen moeten genieten van de gemeenteraad en van de burgers. Maar dit onderscheidt zich duidelijk van een partijpolitieke rol.

We kunnen concluderen dat de neutraliteit de democratie schraagt en wel op drie wijzen:

1. De neutraliteit maakt het mogelijk een (altijd voorlopige en bediscussieerde) eenheid van de samenleving te symboliseren.
2. Door onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de burgemeester is er een grotere kans dat verschil en eenheid, debat en besluitvorming, aan elkaar worden geknoopt, en dat het democratische proces als een doel op zichzelf blijft bestaan.
3. Door neutraliteit kan de burgemeester in het handhaven van veiligheid en openbare orde iedere burger een gevoel van geborgenheid geven (het veiligheidsvraagstuk is in principe niet partijpolitiek geladen).

Neutraliteit als nuttige fictie

In de praktijk is het niet altijd gemakkelijk neutraliteit te bewaren. Zo is de rol van burgemeester verweven met de persoon die het ambt bekleedt. De waarden en overtuigingen van de mens die het ambt vervult, sijpelen uiteraard door in de wijze waarop het ambt wordt ingevuld. Burgemeesters zullen dit eerder als een kracht dan als een zwakte zien. Tegelijkertijd zijn zij vaak lid van een politieke partij, wat vragen oproept over de perceptie van neutraliteit. Politieke partijen of inwoners kunnen het handelen van de burgemeester dan toch interpreteren als het dienen van partijpolitieke doelen, in plaats van een neutraal algemeen belang.

Het kan dan helpen om de neutraliteit van het instituut burgemeester te begrijpen als een *nuttige fictie*. Willem Witteveen (2000) gebruikt dit begrip in zijn boek *De denkbeeldige staat* om het algemeen belang te beschrijven. Het idee is dat het algemeen belang, of de neutraliteit van de burgemeester, of de loyaliteit van de ambtenaar, begrippen zijn die een fictieve werkelijkheid in het leven roepen om zo democratie en besluitvorming mogelijk te maken. Hoewel het algemeen belang niet kan bestaan als een absolute waarheid in een democratie (denk aan Leforts eigenschap van het politieke), moeten we toch handelen vanuit de veronderstelling dat er een algemeen belang zou kunnen of moeten zijn. Het algemeen belang is dan een 'alsof' dat het mogelijk maakt besluiten van meerderheden te respecteren binnen bepaalde bandbreedtes, zoals bijvoorbeeld rechtsstaat of democratische waarden. Ook al ziet een minderheid dit anders, zonder een dergelijke fictie is geen grond voor besluitvorming mogelijk. De fictie van het algemeen belang schort als het ware het permanente conflict tijdelijk op (Witteveen, 2000). Dit geldt op eenzelfde wijze voor de neutraliteit van de burgemeester. Hoewel deze neutraliteit feitelijk lastig vast te stellen is, moeten de deelnemers aan democratie en samenleving doen alsof de burgemeester neutraal is, om diens rol als arbiter te vervullen. Ook hiervoor gelden evengoed bandbreedtes. De fictie van neutraliteit maakt de drie bovengenoemde wijzen waarop de burgemeester de democratie schraagt mogelijk.

Neutraliteit als belemmerende fictie

Maar neutraliteit kan ook in de weg zitten. Niet omdat deze soms in praktische zin moeilijk te definiëren of te bepalen is, maar omdat neutraliteit in de moderniteit wordt verbonden met begrippen als objectiviteit en waarden-neutraliteit. Neutraliteit is dan een soort technocratisch perspectief op het handelen van een actor die zichzelf buiten de politieke praktijk stelt, die onthecht is. Maar het is een groot misverstand dat de neutraliteit van de

burgemeester objectiviteit veronderstelt. De burgemeester staat niet buiten de politiek, maar is daar volop onderdeel van. Weliswaar niet in *partij*politieke zin, maar in de zin dat het burgemeestersambt deel uitmaakt van het geheel van staatsmachten. In politieke zin is objectiviteit niet beschikbaar, omdat er voor de deelnemers geen buitenstaanderperspectief is: de burgemeester plaatst zich door neutraal te acteren beslist niet *buiten* de trias politica, maar blijft daar onderdeel van en maakt juist daardoor het functioneren van de trias mogelijk. De wijze waarop de burgemeester neutraliteit betracht, beïnvloedt de wijze waarop het partijpolitieke spel wordt gespeeld of hoe de samenleving zichzelf begrijpt. Andersom beïnvloeden de partijpolitiek en de samenlevingsroerselen de wijze waarop een burgemeester de neutraliteit wil inzetten. Hierbij zijn normativiteit en waarden zeker in het spel. De burgemeester dient, juist vanuit neutraliteit, een opvatting te hebben over wat democratie is, welke rol het recht speelt en wat goed bestuur is (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2024). Dit zijn geen vaststaande gegevens, maar veronderstellen steeds een waardenafweging, waarin niet vaststaat wat neutraliteit precies is. Dat heeft ook met ‘spelopvatting’ te maken. Zo zal de ene burgemeester met het oog op het floreren van verschil meer ‘gedoe’ in de gemeenteraad toestaan dan een ander, die, met het oog op bestuurbaarheid of eenheid, eerder zal schorsen, terechtwijzen of het woord ontnemen. Bij maatschappelijke spanningen tussen groepen burgers zal de ene burgemeester proberen om de verschillen in vrede te laten bestaan, en zal de ander proberen *common ground* te zoeken. Steeds kan dit gebeuren vanuit een bepaalde opvatting over neutraliteit.²

Hier wordt duidelijk dat neutraliteit, voorbij de objectiviteit en technocratie, politieke afwegingen vereist, en dat daarin ook stijlverschillen kunnen bestaan. Ook gaat het inzetten van neutraliteit om het beoordelen van wat in een bepaalde situatie nodig is. Er zijn dus bandbreedtes waarbinnen stijlverschillen mogelijk zijn. Daar komen we op terug.

Neutraliteit en gezag

De vraag in welke mate het lukt om neutraal te handelen, heeft ook, en zoals zal blijken vaak doorslaggevend, met het gezag van de burgemeester te maken. Dit geldt zowel voor het ambt in het algemeen, als voor de specifieke invulling ervan. Het ambt van burgemeester in Nederland kan nog altijd rekenen op veel vertrouwen van burgers, zeker ten opzichte van andere ambten, zoals die van politicus, bewindspersoon of wethouder. Dit vertrouwen stoelt

² Vergelijk dit met de rol van de (voetbal)scheidsrechter die niet voortdurend ingrijpt, maar gevoel heeft voor een soepel en vlot spelverloop: ‘een wedstrijd niet doodfluiten’.

grotendeels op hun onpartijdigheid, en hun (potentiële) vermogen om boven partijpolitiek en maatschappelijk conflict uit te stijgen (Westera & Karsten, 2024). Naarmate polarisatie toeneemt, zal de neutraliteit dus alleen maar in belang toenemen. Dit vereist dan wel een doordenking van de vraag naar vertrouwen en gezag in concrete gevallen.

Dan is het van belang dat gezag en vertrouwen niet in de eerste plaats afhangen van de persoon van de ambtsdrager. Zoals Max Weber al stelde: charisma is niet iets dat iemand heeft, maar dat aan iemand wordt toegeschreven. Doordat het ambt van de burgemeester in Nederland op een specifieke manier is vormgegeven, bepalen de kenmerken van het ambt het gezag van de ambtsdrager. In de Nederlandse trias politica is de formele neutraliteit van de burgemeester zo'n specifiek kenmerk. Daarin is uitgedrukt dat lokaal politiek gezag mede wordt geschraagd door de specifieke positie van de burgemeester. Daar komt bij dat het gezag van de burgemeester ook wordt toegeschreven aan de persoon van de ambtsdrager. Die persoon heeft het gezag niet van zichzelf, maar alleen voor het oog van de toeschouwer. Neutraliteit is dus geen absolute, noch een eeuwige kwaliteit. Evenmin is het een kwaliteit die per se aan een ambt zoals dat van de burgemeester hoeft te zijn gekoppeld. En ook is het geen persoonskenmerk.

In de tweede plaats moet worden gezegd dat elke vorm van representatieve democratie betekent dat via verkiezingen dan wel benoemingen machthebbers worden geselecteerd. In de democratie wordt de elite dus gekozen of benoemd. Dat betekent dat het gezag van die elite enerzijds voortvloeit uit procedures die meestal constitutioneel zijn verankerd. Anderzijds vloeit het gezag voort uit de wijze waarop de elite die macht uitoefent. De persoon van de ambtsdrager is belangrijk, maar altijd in het licht van de verkiezing of benoeming en de tijdelijkheid of permanentie (zoals bij rechters) daarvan (Lefort, 2016). In een dergelijk systeem wordt macht dus toegewezen en verkregen. Gezag vergt dan het nemen van de verantwoordelijkheid als een verplichting en niet als een verdienste. En omdat in het politieke domein de politiek zelf altijd bepaalt hoe een ambt moet worden vervuld, is gezag dus zelf ook altijd politiek geladen. Neutraliteit kan dan aan gezag bijdragen omdat neutraliteit onpartijdigheid is: maatschappelijke verschillen kunnen alleen gezaghebbend worden beschermd of beslecht als geen partij wordt gekozen voor één of enkele van die verschillen.

Het gezag van de burgemeester kent verschillende bronnen. De klassieke gezagsbronnen heeft Weber drievoudig geformuleerd als rationeel gezag, dat voortvloeit uit het feit dat degene die de macht uitoefent zich kan beroepen op regels en wetten. De machthebber kan ook gezag (door Weber *autoriteit* genoemd) uitoefenen op basis van persoonlijke autoriteit, wat zich onder laat

verdelen in traditioneel gezag en charismatisch gezag. Traditioneel gezag gaat over (heilige) gewoonten en institutionele normen die al lang gelden en door iedereen worden geaccepteerd. Charismatisch gezag is in zekere zin het tegenovergestelde, namelijk gezag op basis van *buitengewone* kwaliteiten toegedicht aan de machthebber – de persoon is een redder, een vrede-stichter, een held of een profeet (Weber, 1978). Tegenwoordig zouden mensen misschien spreken over een ‘verbinder’. Volgens Weber is er in de praktijk altijd een combinatie van deze ideaaltypen aanwezig om van autoriteit te kunnen spreken. Jansen et al. (2012) hebben deze drie bronnen van gezag omgezet in machtsbronnen op basis van geïnstitutionaliseerde normen (traditioneel), machtsbronnen op basis van positie (rationeel) en tenslotte persoonlijke machtsbronnen (charisma). Karsten & Jansen (2013) laten zien dat voor burgemeesters het institutionele gezag van groot belang is. De burgemeester noemen ze een ‘sterk merk’, ondanks dat het onder druk staat door een steeds grotere rol van de gemeenteraad. Kwaliteiten zoals neutraliteit en onafhankelijkheid scharen ze onder deze gezagsbron. De positionele macht van de burgemeester verbinden zij vooral met de bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van veiligheid, en ze laten zien dat dit een ambigue positie is omdat de burgemeester enerzijds duidelijke bevoegdheden heeft, maar die anderzijds moet delen in de zogenaamde ‘driehoek’ met Politie en Openbaar Ministerie. De persoonlijke machtsbronnen vertalen zij als het creëren of bestendigen van een lokale identiteit en sociale samenhang. Ze zien deze rol als toenemend van belang in een samenleving die steeds volatieler wordt. Ook wijzen ze in dit verband op de expertise van de burgemeester en de noodzaak tot professionalisering, bijvoorbeeld omdat gemeenten een steeds grotere schaal hebben.³

Wij formuleren, voortbouwend op deze onderscheidingen, een ‘gezags-driehoek’. In de eerste plaats is dat de constitutionele verankering en de kroonbenoeming van het ambt (traditioneel of institutioneel). Als we zeggen dat een burgemeester het ambt waardig is, bedoelen we dit type gezag. Het blijft dus verbonden aan de drager van het ambt. In de tweede plaats zijn dat de wet en de bevoegdheden (rationeel of positioneel). Deze zijn juist onpersoonlijk. In de derde plaats is het de persoon van de burgemeester, dat wil zeggen hoe het karakter en het publieke optreden leiden tot gezag (charismatisch of persoonlijk). Van belang is dat al deze bronnen van gezag politiek van aard zijn, wat wil zeggen dat ze alleen valide bronnen zijn voor zover de samenleving (het politieke) en de politiek (zoals de gemeenteraad) het gezag op grond van deze of gene bron erkennen.

3 Opvallend is dat Weber zowel het traditionele als het charismatische gezag ziet als een vorm van persoonlijk gezag, terwijl de andere genoemde auteurs het traditionele gezag loskoppelen van het persoonlijke gezag. Weber ziet een onmiddellijke koppeling tussen de persoon en het gezag dat de persoon heeft binnen het kader van een traditie.

Als het gaat om neutraliteit positioneren we die niet, zoals Karsten & Jansen (2013) doen, vooral in het traditionele gezag, maar zien we dat alle drie de gezagsbronnen van belang zijn voor het onderhouden van neutraliteit. Soms wordt neutraliteit onderhouden door een beroep op traditie, soms door een beroep op de wet, en soms door een beroep op de persoon – en vaker nog door een combinatie van deze drie. Duidelijk wordt dat dit een handelingsperspectief scheidt: de actieve neutraliteit kan in verschillende bronnen worden gefundeerd.

Als het gaat om neutraliteit is het duidelijk dat er geen ideaaltypische persoonskenmerken zijn voor een succesvolle uitoefening van het ambt. Wel is duidelijk dat deze verschillende bronnen betekenen dat het verwerven van gezag een delicaat proces is: het tegenwoordig zo populaire begrip ‘authenticiteit’ is dan niet adequaat. Het gaat niet (alleen) om ‘jezelf zijn’ of ‘jezelf blijven’. Het gaat om een persoon in een rol, in verschillende contexten, met uiteenlopende formele en traditionele kaders. Neutraal zijn vergt dus actief handelen, ook in de keuze voor terughoudendheid en matiging. Neutraal zijn vergt gedecideerd zijn, ook in de wens om polarisatie te beperken. Neutraal zijn vergt zelfbewust zijn, ook in het besef dat bescheidenheid en zelfrelativering nodig zijn.

Deze politiek-filosofische beschouwing maakt duidelijk dat de neutrale positie van de burgemeester een belangrijke waarborg vormt voor een bestendige lokale democratie. Het begrip neutraliteit is verweven met het ambt, maar invulling geven aan deze neutrale positie gaat niet vanzelf. Het gaat om het bewaken van de idee van een neutrale macht en tegelijkertijd recht doen aan de realiteit die vraagt om nuance en situationeel handelen.

Daarbij zijn de valkuilen talloos. Het vermijden van die valkuilen is een permanente zoektocht naar het juiste midden.

Het juiste midden

Het klassieke beeld van het ‘juiste midden’ komt uit de deugdethiek van de Griekse filosoof Aristoteles. Hij stelde dat politiek handelen neerkomt op het in iedere situatie weer opnieuw bepalen van ‘het juiste midden’ (Aristoteles, 1999). Wat in een bepaald geval moedig is, bevindt zich ergens tussen lafheid en roekeloosheid. Wat in een bepaald geval matigheid is, bevindt zich ergens tussen losbandigheid en overdreven zelfbeheersing. Naarmate iemand vaker het juiste midden kiest, zal de deugd een houding worden. Andersom: vanuit een bepaalde houding, namelijk het zoeken naar het juiste midden, kan men deugdzaam zijn – dat wil zeggen: een goed politicus. Deze wisselwerking

tussen houding en ervaring bepaalt iemands deugdelijk handelen (Aristoteles, 1999). Van belang is dat dit midden geen wiskundig midden is, en ook niet in alle gevallen op hetzelfde punt uitkomt. Juist is het zo dat de deugdzaam politicus de situatie moet lezen, en op basis daarvan een punt moet bepalen dat het juiste midden houdt. Als moed is vereist, zal dat in een bepaald geval betekenen dat bijna roekeloos handelen passend is, en in een ander geval juist zeer terughoudend optreden – beide kunnen in principe als een juist midden gelden, voor zover het past bij de situatie. Het juiste midden is daarom niet slechts een positie van nuance, of zelfs van een gebrek aan kleur bekennen. Het juiste midden kan evengoed een zeer gevaarlijke of eenzame plek zijn, en vereist een inhoudelijke afweging over wat in dit geval het goede is om te doen. En het vraagt vaak stelling nemen en soms de positie op het spel zetten. De deugd moet daarom ook niet worden geassocieerd met kleurloze kleinburgerlijkheid, maar eerder met het streven naar voortreffelijkheid.

Dit principe is ook toepasbaar op de neutraliteit van de burgemeester. In voorkomende gevallen gaat het erom het juiste midden te kiezen. Deze houding en oefening zullen leiden tot ervaring, en zo kan iemand een gezagsvolle burgemeester worden. Dat juiste midden is vanzelfsprekend een verwijzing naar diens onafhankelijkheid, plek boven de partijen. Ankersmit (1969) spreekt over het *juste milieu*, het juiste midden, als het creëren van een specifieke politieke positie, waarin de extremen op elkaar worden betrokken, en van waaruit een tijdelijke eenheid mogelijk is. Dit stut onze claim dat neutraliteit allerm minst een apolitieke of onthechte positie is. Nee, er staat wel degelijk iets op het spel in het vinden van het juiste midden. En wat in het ene geval het juiste midden betekent, hoeft dat in het andere geval niet te zijn.

Het is laveren rondom en met die neutraliteit zonder daarbij te vervallen in extremen – die enerzijds te technocratisch of anderzijds te partijpolitiek gekleurd zijn. Zo wordt van de burgemeester verwacht neutraal te opereren in de gemeenteraad, maar daarbij niet de regels ‘stuk te lezen’. En zo wordt een burgemeester bejubeld bij het hebben van opvattingen over de verre toekomst van de gemeente, maar verguisd als dit de schijn heeft van een partijpolitieke campagne. Het is subtiel en voorzichtig manoeuvreren rondom de neutraliteit.

Er bestaat in specifieke gevallen niet één juist midden. Het is in ruimtelijke termen gesproken geen exact ‘punt’ dat gevonden dient te worden. Alsof alleen maar die ene specifieke handeling juist is en daarna de ondergang van de burgemeester zou dreigen. Eerder is sprake van een ‘zone’ waarbinnen allerlei verschillende juiste middenposities te vinden zijn. De burgemeester kan een passend, juist midden vinden binnen de grenzen van het eigen gezag.

Het zijn de gezagsbronnen van de burgemeester die als het ware de begrenzing of hoekpunten van dit juiste midden vormen. Zolang de burgemeester blijft binnen de kaders van de wet, binnen de grenzen van wat volgens traditie en gewoonte wordt toegeschreven, met in achtneming van het bij de persoon passende repertoire hanteert de burgemeester een juist midden. Het in stand blijven van het gezag, gebaseerd op de drie gezagsbronnen is de toetssteen om te bepalen of een juist midden is gevonden. Op de vraag hoe de burgemeester in concrete gevallen op zoek kan gaan naar een juist midden, gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in.

3. Op zoek naar het juiste midden

Als het mis gaat

Als gevolg van een uitgelekt memo aan de Scherpenzeelse gemeenteraad waarin wethouders het vertrouwen in de waarnemend burgemeester opzeggen treedt hij in 2020 af. De gemeente is op dat moment in een heftige politieke strijd met de provincie Gelderland verwickeld. De provincie wil de gemeente herindelen met het naastgelegen Barneveld, maar de gemeente zelf wil zelfstandig blijven. In de gemeenteraad is het de belangrijkste politieke scheidslijn van dat moment. Eerder al brak de zittende coalitie en vormden de partijen die zelfstandigheid willen een nieuwe coalitie. Een referendum in de gemeente laat bovendien met overgrote meerderheid (ongeveer 90%) zien dat inwoners van Scherpenzeel zelfstandig willen blijven. De waarnemend burgemeester is echter persoonlijk van opvatting dat herindeling de beste keuze voor de gemeente is en is daarover dan ook in gesprek met de provincie en maakt zijn opvattingen in deze richting duidelijk kenbaar. Die politieke stellingname wordt de waarnemend burgemeester in college en raad niet in dank afgenomen. Het leidt uiteindelijk tot zijn, door de wethouders geforceerde, vertrek.

De gezagsdriehoek

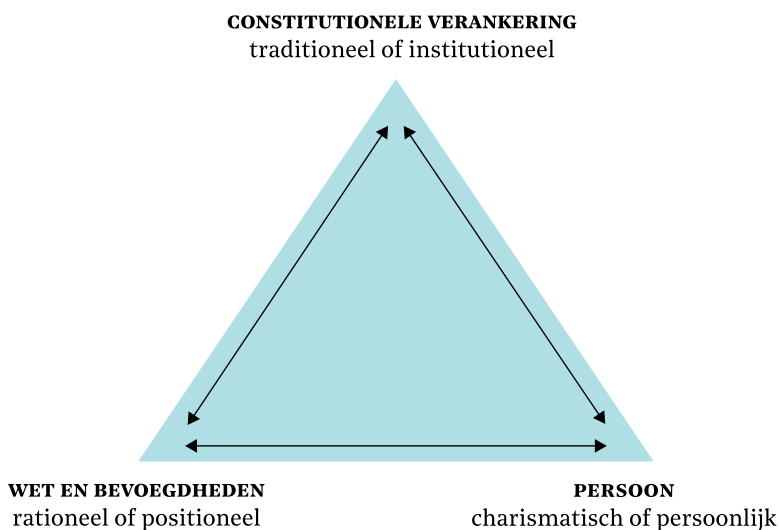
Het doet ons geen plezier het pijnlijke vertrek van de waarnemend burgemeester van Scherpenzeel – waar wij destijds (NSOB, 2020) onderzoek naar mochten doen – in herinnering te roepen. De burgemeester staat er alleen voor en heeft geen collega's in de gemeente. Vervulling van het burgemeestersambt is in die zin ook een oefening in eenzaamheid. Natuurlijk kan de burgemeester met andere burgemeesters praten, uitwisselen, leren, ontwikkelen, maar niemand anders is tegelijkertijd burgemeester in deze gemeente. De burgemeester neemt beslissingen alleen en moet er ook als enige de consequenties van dragen. Je zal maar waarnemend burgemeester zijn in een gemeente die niet wil herindelen, terwijl de provincie dat wel wil en jij herindelen persoonlijk ook het beste voor de gemeente vindt. Ga er maar aan staan.

En toch, het voorbeeld laat uiteindelijk wel heel scherp zien waar we met ons betoog over neutraliteit en gezag naartoe willen. Namelijk naar het punt waarop dat gezag verloren gaat en neutraliteit dus niet meer kan worden herwonnen. Het verlies van neutraliteit – hoezeer die ook door de kroonbenoeming mag zijn gegeven – ligt daar waar de burgemeester niet langer erkenning krijgt van die neutraliteit, maar wordt gezien als actor die (partij)politiek bedrijft en

die daarmee dus niet langer boven de partijen staat. In termen van de gezagsbronnen laat het voorbeeld zien dat de waarnemend burgemeester keurig binnen de grenzen van de wet opereert. Als zelfstandig bestuursorgaan mag hij de stappen zetten die hij heeft gezet. Het is dit punt dat door de commissaris van de Koning ten tijde van zijn vertrek ook steeds is benadrukt – de waarnemend burgemeester heeft niks fout gedaan. Ook is de waarnemend burgemeester trouw gebleven aan zichzelf, aan zijn persoonlijke stijl en voorkeuren. Maar aangezien gezag wordt toegedicht en neutraliteit verloren kan gaan als deze politiek niet meer wordt erkend (niet meer als zodanig wordt gezien en beleefd), is precies het verlies van de politieke steun vanuit de samenleving, vanuit wethouders en gemeenteraad wat zijn neutrale positie beschadigt. Natuurlijk is er veel meer te zeggen over het vertrek van de waarnemend burgemeester uit Scherpenzeel, maar onder de streep telt het verloren gaan van het gezag in de ogen van samenleving en politiek waardoor de burgemeester niet langer als neutraal werd gezien – hoe dat uiteindelijk verder ook tot stand mag zijn gekomen.

We willen met dit voorbeeld twee punten maken. Ten eerste, de drie aan het eind van het vorige hoofdstuk geïntroduceerde gezagsbronnen hebben elkaar nodig. Geen ervan kan worden veronachtzaamd. De burgemeester mag de traditie, de wet en zijn karakter niet uit het oog verliezen. Het gaat erom deze drie steeds te balanceren, zodat gezag niet verloren gaat. Ten tweede, wat wel en niet kan, wat wel en niet tot behoud of verlies van gezag leidt, is niet in algemene zin te zeggen. Het optreden van de waarnemend burgemeester ging in de context en de omstandigheden van het Scherpenzeel van 2020 mis, gegeven het gezag dat de waarnemend burgemeester op dat moment had – waarbij vanzelfsprekend meetelt dat deze burgemeester waarnemer was. Dat wil niet zeggen dat dergelijke stellingnames in een andere gemeente, op een ander moment, door een andere burgemeester, met een andere gezagspositie niet zouden kunnen worden gekozen. Wij kunnen dan ook niet benoemen wat onder alle omstandigheden het juiste midden is. Wel kunnen wij proberen woorden te geven aan de balanceeract van burgemeesters om binnen de eigen gezagsgrenzen te blijven. Dan ook kunnen zij – al dan niet in gesprek met anderen – daarin keuzes maken en positie bepalen.

Figuur 1. Gezagsbronnen van de burgemeester



Wisselwerking tussen gezag en neutraliteit

Burgemeesters zijn uiteindelijk niet objectief en ook nooit volledig vrij van voorkeuren en waarden. Sterker nog, hun karakter, hun persoonlijke invulling van het ambt is een van hun gezagsbronnen. Balanceren van neutraliteit door het zoeken van het juiste midden betekent dan ook niet altijd in een middenpositie tussen alle partijen blijven. De vraag is steeds hoe de burgemeester als politieke actor, vanuit neutraliteit handelingen kan verrichten, die door anderen altijd als politieke handelingen kunnen worden uitgelegd, zonder dat de gegeven neutraliteit verloren gaat. Uit de gesprekken met de burgemeesters kwam naar voren dat er een verband is tussen neutraliteit en gezag. Er is sprake van een wisselwerking, een wederzijdse beïnvloeding.⁴ Naarmate het gezag steviger is, zal de 'zone' om het midden te vinden in het beoefenen van neutraliteit ruimer worden. Hoe vervolgens de burgemeester in het balanceren van neutraliteit acteert heeft weer zijn weerslag op diens gezag. Denk bijvoorbeeld aan een nieuwjaarstoespraak van de burgemeester. Een burgemeester die veel gezag geniet, kan het zich allicht permitteren om een politiek statement te maken in zijn speech. Afhankelijk van hoe extreem dit standpunt is, zal dit het gezag verdiepen of juist aantasten. Een burgemeester die weinig gezag heeft, zal misschien minder legitimiteit hebben een politiek statement te maken. Tegelijkertijd, als de burgemeester dit wel doet, zou het gezag kunnen vergroten, wat op zijn beurt

⁴ Zoals ook het politieke en de politieke elkaar wederzijds beïnvloeden.

weer van invloed is op de ‘middenzone’ van de neutraliteit. De basis is dus dat meer gezag in principe leidt tot meer ruimte in deze zones, en dat omgekeerd handelen binnen de zones leidt tot meer gezag. Maar het is ook contingent, dat wil zeggen, onvoorspelbaar hoe gezag en neutraliteit zich tot elkaar zullen verhouden. Anders gezegd, je kunt je niet rijk rekenen met gezag, en ook handelen binnen de zones kan leiden tot gezagsverlies. Er zijn geen voorgeschreven patronen. Gezag en neutraliteit kennen een dialectische verhouding: ze kunnen tegengesteld zijn en elkaar aantasten, maar ook in die tegenstelling verbinding op een hoger niveau van versterkt neutraal gezag realiseren.

Risico nemen

Zo kan een burgemeester die groot gezag heeft op een bepaald domein daar iets in beweging brengen wat anderen niet kunnen. De burgemeester kan vanuit die gezagspositie het risico daarvan dragen. Dit risico dragen blijkt een belangrijk element te zijn in het balanceren van neutraliteit. Politiek handelen betekent jezelf op het spel zetten, begrijpen dat iedere handeling uiteindelijk een ongewisse uitkomst heeft. Hannah Arendt noemt dit een vorm van ‘zelfonthulling’ (*disclosure of the self*) in de publieke ruimte, waarmee je bijdraagt aan de vormgeving van de publieke ruimte, maar waardoor je ook kwetsbaar wordt (Arendt, 1958). Burgemeesters ervaren dit als geen ander in de huidige maatschappelijke dynamiek rondom bijvoorbeeld migratie, de wolf of stikstof. Toch zegt Arendt dat zolang er ambtsdragers zijn die zichzelf op het spel zetten, er hoop is om het kwaad tegen te gaan. Ook Martha Nussbaum stelt dat politiek handelen niet mogelijk is zonder het nemen van risico (2001). Haar opvatting is dat de mens het goede nooit helemaal zelf in de hand heeft (door zich bijvoorbeeld te focussen op deugden of plichten), maar afhankelijk is van anderen en de situatie. Samenlevingen en instituties zijn fundamenteel onvolmaakt. Politieke handelingen, ook die van burgemeesters, zijn daarom nooit zonder gevaar of onzekerheid: ze kunnen mislukken, onbedoelde gevolgen hebben, of bestaande waarden of instituties onder druk zetten. Volgens Nussbaum moet dit het politieke handelen niet verlammen, maar moet de ambtsdrager of politicus – soms tegen beter weten in – hoop houden en risico durven nemen. Omdat burgemeester zijn in deze tijd op zichzelf al risicovol is, kan er in de uitoefening van het ambt worden gekozen voor een voorzichtige of veilige route, afhankelijk van wat voor deze of gene burgemeester als ‘veilig’ wordt gezien. De één zal zich comfortabel voelen in het nemen van bestuurlijke besluiten in het kader van de veiligheid, terwijl de ander zich focust op het voorzitten van de gemeenteraad, en weer een ander vooral tussen de mensen wil zijn. Hier is ook allemaal niets mis mee, maar het is van belang om als

burgemeester te onderzoeken wat de 'veilige zone' is, en waar het risico wordt aangegaan of vermeden, en met welke redenen. Onze indruk uit de gesprekken is dat naarmate burgemeesters meer risico durven nemen in het balanceren van neutraliteit, zij ook meer gezag genieten. Maar ook hiervoor geldt dat dit een dynamisch verband is. En natuurlijk kan risico nemen niet de noodzaak tot omzichtigheid wegnemen.

Handelingsrepertoire voor neutraal handelen

Neutraal handelen van een burgemeester is een gegeven, en toch is het ook iets dat de burgemeester doet vanuit diens gezagspositie. Burgemeesters zijn, zo blijkt uit onze gespreksronde, steeds op zoek naar het juiste midden. Het neutrale handelen is onderdeel van hun dagelijkse werkpraktijk, en dat betekent dat zij zich voor een groot deel laten leiden door intuïtie en ervaring. Maar bij situaties waar de neutraliteit ingewikkeld wordt, is hun handelen situationeel en de uitkomst van (politieke) afwegingen. En soms is een handeling met terugwerkende kracht van invloed op de neutrale positie van de burgemeester. Ook zijn er stijlverschillen – sommige burgemeesters nemen stevig stelling, terwijl anderen zich lijken te onthouden van al te geprononceerde opvattingen.

Uit onze gesprekken hebben we zes dimensies van neutraal handelen door burgemeesters kunnen onderscheiden. Deze dimensies kennen steeds twee ideaaltypische uitersten, waartussen neutraliteit uitoefenen is opgespannen. Soms vraagt de realiteit om een handeling die meer naar het ene uiterste van een dimensie beweegt, in andere situaties is een handeling naar het andere uiterste gepast. Het vraagt om situationeel handelen en het afwegen van politieke waarden. En daarbij geldt dat doorschieten in één van de zijden leidt tot een verlies aan gezag en een verminderd functioneren als neutrale macht in het geheel. Wat een juist midden is, zal in iedere situatie weer anders zijn. De verschillende dimensies zijn:

Figuur 3. Zes dimensies van neutraal handelen



Aan de linkerzijden van de dimensies staan woorden die passen bij een meer objectieve en bescheiden uitvoering van het ambt. Het gaat om binnen de lijntjes kleuren, risicomijdend vasthouden aan de formele taakvoering en wegblijven van meningen en opvattingen. Daartegenover staan de woorden aan de rechterzijde. Die passen bij een visionaire, meer uitgesproken en gedurfde rolinvulling van de burgemeester. Het gaat om buiten de lijntjes kleuren, acteren op informele wijze en regelmatig het podium zoeken voor stellingnames. In beide kanten huist een gevaar. Beweegt de burgemeester te ver en te lang naar de linkerkant, bestaat het risico van technocratie en kleurloosheid. Beweegt de burgemeester te ver en te lang naar de rechterkant, dan bestaat het risico van partijpolitieke sturing. Neutraal handelen vraagt om zoeken naar het *juiste* midden op deze dimensies. Hierbij geldt dat de beweegruimte mede wordt bepaald door de mate van gezag die de burgemeester in een situatie heeft. We werken de verschillende dimensies preciezer uit.

Dimensie 1: Formaliseren – Informaliseren

De schijnbaar tegenstrijdige handelingen van formaliseren en informaliseren komen samen in het burgemeestersambt. Beide strategieën worden ingezet door burgemeesters om uiting te geven aan hun neutrale positie. De eerste gaat over het formeel maken van kwesties – teruggrijpen op procedures, regels en afspraken. De tweede gaat over het informeel benaderen van zaken – relationeel afstemmen en personen aan elkaar verbinden. Beide strategieën zijn nodig om een goede balans te bewaren in de uitoefening van neutraliteit. Een te formele benadering kan de effectiviteit van de neutraliteit in de weg zitten, omdat de procedures weliswaar worden gevolgd, de burgemeester geen partij kiest, maar het ook niet lukt om de bestaande politiek uit een patstelling of een moeras te tillen. Andersom kan een te informele benadering ervoor zorgen dat de burgemeester in formele besluitvorming gezag verliest.

Het *formaliseren* neemt afstand van de politiek en speelt zich veelal af vóór de schermen. Het gaat over het aanbrengen van structuur en consistentie en gaat vaak gepaard met het teruggrijpen op de regels om de schijn van willekeur of bevoordeling te voorkomen. Deze strategie is vaak zichtbaar wanneer de burgemeester de voorzittersrol van de gemeenteraad vervult. Hier heeft de burgemeester afstand van het politieke debat en ziet de burgemeester in die context scherp toe op de vergaderorde:

“Hoe kan je het spel scherp, maar goed laten verlopen? Het moet ook echt scherp zijn, maar op het moment dat we gaan stemmen, moet het ook stil worden. Even stil, concentratie: weet wat u stemt. En als dat niet lukt, dan word ik ook chagrijnig en dat weten ze ook van mij. In de discussie mag het los gaan, maar op de formele momenten, dan word ik serieus.”

Het ingrijpen van de burgemeester is van invloed op de ruimte voor het vrije politieke debat. Restricties kaderen de ruimte van het debat en kunnen direct raken aan het optreden van raadsleden. Wanneer dit tot schuring leidt, kan het ingrijpen van de burgemeester politiek geframed worden. Het handelen kan dan worden afgeschilderd als een uiting van een (partij)politieke voorkeur. Dat wordt versterkt doordat de omgang met sommige raadsleden soepeler zal verlopen dan met andere. Zo kent de burgemeester langer zittende raadsleden beter, en begrijpt hen wellicht ook beter. Ook dan kan de burgemeester als voorzitter onderdeel worden van een politiek spel.

Een andere sterke uiting van ‘formaliseren’ is zichtbaar wanneer het in de gemeenteraad gaat over besluiten die zijn genomen door het college van B&W. Als voorzitter van de gemeenteraad wordt de burgemeester geacht zich niet inhoudelijk en politiek te mengen in het debat.

“Soms zit ik dan in de raad en dan gaat het over een collegevoorstel waar ik ook mijn handtekening onder heb gezet waar ik destijds ook echt voor ging. Dan vraag je je wel af: hoe pak ik dat aan? En je moet echt nadenken wanneer zet ik die neutraliteitspet op?”

Omdat de burgemeester betrokken is geweest bij de besluitvorming in het college, kan de burgemeester uitdrukking geven aan zijn neutraliteit door te formaliseren. Zo zal de burgemeester zich in de gemeenteraad afzijdig houden van de inhoud van het debat en de voorkennis vanuit het college onbenut laten.

“Je bent voorzitter van het college op dinsdag, en woensdag voorzitter van de raad. Ik weet wat er aan de besluiten van discussies ten grondslag lag, maar ik houd bij de raad mijn mond dicht. Ik vind er wel wat van, maar ik respecteer dat de meerderheid van de raad een besluit heeft genomen in de raad.”

Het *informaliseren* speelt zich vaker af achter de schermen en is meer politiek, omdat het politieke handigheid vergt. Om *informaliseren* in te zetten als strategie is het cruciaal te weten hoe de hazen lopen. Het gaat om zaken informeel organiseren door te verbinden, door te interveniëren in relaties en door soms achter de schermen te sturen. Een deel van deze strategie gaat over het realiseren van sterke onderlinge relaties, zodat er een basis van wederzijds begrip is en er scherp debat gevoerd kan worden. Sommige burgemeesters maken eens per jaar een tour langs alle raads- en collegeleden, anderen organiseren een tweedaagse. Maar vaker nog gaat het om ‘even inchecken’ na een hevig debat. Dat maakt het uiteindelijk ook makkelijker zaken aan te kaarten als het echt nodig is.

Een voorbeeld van *informaliseren* kwam in een van de gesprekken naar voren: ‘het koffieprotocol’. De burgemeester heeft de wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Maar de burgemeester merkt op dat integriteit regelmatig wordt ingezet als politiek wapen: *“Op het moment dat de politieke zin niet wordt gedeeld [red. iemand politiek zijn zin niet krijgt], kan integriteit een vilein wapen zijn.”* Het is dan een middel om de politieke tegenstander te verzwakken. Alleen al het maken van een formele melding heeft zijn weerslag op zowel de melder als degene over wie het gaat. Daarna volgt een langdurig en intensief proces waarbij er onderzoek wordt gedaan naar de integriteitsmelding. Dit is ook van invloed op de algemene werksfeer en de lopende projecten. Integriteitskwesaties vergen veel van de burgemeester. Het gaat om precieze keuzes maken en voorkomen onderdeel te worden van het politieke steekspel. Om meer lucht te krijgen in dergelijke

kwesties kan het geïnformaliseerd worden. Zo is er in deze gemeente sprake van het ‘koffieprotocol’:

“Hetgeen mij het meeste helpt is dat als raadsleden onderling een melding doen dat ze eerst met elkaar op de koffie moeten – het gesprek aangaan. Je kan dan niet meer zomaar klikken bij de leerkracht. Praat niet over, maar met elkaar. Dat maakt dat ik al een heleboel van mijn bordje af kan duwen. In veel situaties is het dan niet meer zo erg als bij de burgemeester geprobeerd. Het koffieprotocol.”

Overigens – en terzijde – hebben wij in eerder onderzoek naar aanleiding van dit soort situaties in een andere gemeente aanbevolen geen bepalingen omtrent de politieke (respectvolle) omgang op te nemen in de gemeentelijke integriteitscode. Juist omdat die gemakkelijk leiden tot integriteitsmeldingen van raadsleden ten opzichte van elkaar. Afspraken omtrent politieke omgangsvormen kunnen beter in het Reglement van orde worden opgenomen (Schulz et al, 2022). Formaliseren en informaliseren moeten naast elkaar bestaan. Beide strategieën zijn nodig om een goede balans te bewaren in de uitoefening van neutraliteit. Te veel formaliseren leidt tot verlies van ‘het persoonlijke’ en te veel informaliseren leidt ertoe niet serieus genomen te worden. Het vraagt goed nadenken en doordachte afwegingen maken.

Dimensie 2: Depolitiseren – Politiseren

De tweede dimensie waarin de burgemeester invulling geeft aan de neutrale positie bestaat uit het depolitiseren of juist politiseren van zaken. Depolitiseren gebeurt veelal in inhoudelijke portefeuilles, zodat er geen schijn van politieke sturing is. Als depolitisering te ver gaat, kan dit tot technocratisering leiden, waarin de burgemeester de politieke verantwoordelijkheden miskent. Politisering gebeurt als de burgemeester juist zaken wil aankaarten en in de politieke arena wil brengen. Als politisering te ver gaat, wordt het handelen van de burgemeester uitgelegd als een uiting van partijpolitiek, waardoor de neutrale positie niet langer gewaarborgd blijft.

Depolitiseren houdt in dat een burgemeester zich verre houdt van het politieke vuur, om niet betrokken te raken bij het politieke debat. In sommige situaties is dat een vanzelfsprekendheid, bijvoorbeeld als raadsvoorzitter waarbij de focus primair ligt op een goede begeleiding van het proces. Maar in sommige situaties kan het een politieke strategie zijn. Dan kan een burgemeester zaken ontdoen van het politieke karakter. Zo geeft de burgemeester inhoudelijk sturing en haalt ergens de politieke angel uit zonder daarbij onderdeel te worden van het politieke en maatschappelijke debat.

In de inhoudelijke rollen die de burgemeester vervult, geeft de burgemeester veelal uitdrukking aan diens neutrale positie door te depolitiseren. Zo wordt voorkomen dat er een schijn is van inhoudelijke, politieke sturing. Als verantwoordelijke op het gebied van openbare orde en veiligheid is dit een lastige taak. De burgemeester staat met regelmaat voor keuzes die raken aan de levens en vrijheden van individuen. Afwegingen en beslissingen die gemakkelijk onderdeel kunnen worden van stevig politiek debat. Door deze keuzes te depolitiseren, raakt het politieke karakter op de achtergrond en kan de burgemeester uitdrukking geven aan de neutrale positie. Zo zegt één burgemeester:

“Iedereen in Nederland vindt het prettig dat deze individuele veiligheidskwesties neutraal bepaald worden. [...] De burgemeester is juist onafhankelijk van de meerderheidsstem. In het veiligheidsdomein gaat het over individuele casuïstiek die je niet onderwerp wil laten zijn van een politieke meerderheid. [...] Waar het mij om gaat is dat je consistent moet zijn. Het is belangrijk dat er consistentie is en dat het volgens de wet- en regelgeving gaat. De burgemeester verdedigt altijd de wet. Wat je ook vindt [...], je staat altijd achter de Grondwet en de andere wetten. Je houdt je eigen opvatting voor je: je bent vertegenwoordiger van de staat.”

Bovenstaand citaat suggereert dat afwegingen op het gebied van openbare orde en veiligheid de uitkomst zijn van het volgen van wet- en regelgeving. Nederlandse wet- en regelgeving kenmerkt zich juist door de noodzaak van interpretatie en biedt daarom discretionaire ruimte. De afwegingen die de burgemeester hier maakt, kunnen versterkt worden door te handelen in samenspraak.

“Zo zoek je dekking en kan je ook naar buiten communiceren: we doen het samen en ik doe het niet alleen als burgemeester. Dat is soms ook lastig, want sommigen vinden het ook fijn om de sheriff te kunnen zijn. Het is bijna een zakelijke aanpak van criminaliteit: luister eens, wat ik hier nu doe is gewoon de wet toepassen en op dat terrein actief zijn. Hetzelfde geldt voor demonstratierecht. Maar de wet is niet altijd een heldere leidraad: je moet kunnen zorgen dat hetgeen je doet als burgemeester gedekt is door de raad. Je zoekt ook een bondje met de raad: probeer het weg te organiseren van jezelf.”

De beslissing is nu niet meer alleen van de burgemeester, maar meerdere mensen zijn erbij betrokken. Dekking van de raad zorgt ervoor dat het niet zomaar politiek ontvlamt. Depolitiseren is een strategie om uitdrukking te geven aan de neutrale positie. Maar ook deze moet met mate worden

toegepast. Als de strategie te vaak wordt ingezet, zal dit leiden tot technocratie waarbij weinig ruimte is voor nuance. Dat leidt tot een verlies aan gezag waardoor de macht van de burgemeester afneemt en verbinden niet meer mogelijk is als het dringend nodig is.

Bij het *politiseren* stapt de burgemeester juist bewust in de politieke arena. Het gaat om het adresseren van belangrijke thema's. Als burgervader staat de burgemeester in contact met de samenleving en probeert zo te achterhalen wat de zorgen van de inwoners zijn. Het is vervolgens taak om deze zorgen te delen met de politiek. Dit politiseren kan achter de schermen op een subtiele wijze, maar dit kan ook door publiekelijk te spreken en bepaalde onderwerpen aan te kaarten. Veel burgemeesters zien hun nieuwjaars-toespraak als het uitgelezen moment om (licht) te politiseren: dan mogen zij een opvatting geven over hun visie op de gemeente. Of zaken uit de schaduw in het licht brengen. Ook politiseren moet behoedzaam worden ingezet. Het kan de neutrale positie van de burgemeester aantasten, want het raakt aan opvattingen en het kiezen van een koers. Maar uiteindelijk zijn het ook juist deze taken die ervoor zorgen dat de burgemeester gezag en vertrouwen verkrijgt.

“Ik vind dat de burgemeester neutraal is in zijn politiek bedrijf. Dat is iets anders dan dat hij niks meer zou mogen vinden van de samenleving. Ik vind ook dat we moeten onderwijzen aan de politiek dat... Politiek is mijn werk! Ik kan niet burgemeester zijn en geen politiek bedrijven. Je mag wel van mij verwachten dat ik geen partijpolitiek zal bedrijven en geen partij zal kiezen. Ik ben onderdeel van de politiek, sterker nog: ik zet mijn handtekening eronder! [...] Ik beïnvloed de beslissers, die spreek ik aan. Ik spreek niet de partijen of coalities. Ik ben de megafon van de inwoners, want je bent ook de ombudsman.”

Maar politiseren en depolitiseren kunnen ook samengaan. Eén burgemeester was benaderd door een groepering die opkomt voor onderdrukte vrouwen in Syrië. De burgemeester maakt de kwestie eerst politiek door deze neer te leggen in de raad. Vervolgens is het mogelijk om met dekking van de raad, een politieke uiting doen en een onderwerp op de politieke agenda plaatsen.

“En toen heb ik het volgende gezegd tegen de raad: “Dit is een vraag en dit kan politiek uitgelegd worden, ik voel onwils mee maar ik ben nu niet [eigen voornaam], ik ben de burgemeester”. Dus ik vraag aan jullie, als raad: “zijn jullie akkoord dat ik dit onderteken?” Want dat wil ik graag. En ze stemden unaniem in.”

Dimensie 3: Uniformeren – Pluraliseren

Burgemeesters staan zowel voor de eenheid als voor de pluraliteit van de lokale samenleving en de plaatselijke politiek. Zij moeten dan steeds het juiste midden kiezen tussen het benadrukken van de eenheid of juist de pluraliteit, tussen uniformeren en pluraliseren. Soms moet er worden gezocht naar gedeelde grond en is verbinden gewenst. Soms gaat het om zoeken naar verschil, dat verschil laten klinken, minderheden een stem geven, ruimte laten of maken voor strijd en conflict.

In de praktijk van de burgemeester gaat uniformeren om het benadrukken wat de gemeenschap tot gemeenschap maakt, en het optreden als symbool van verbinding en sociale cohesie. Dat betekent niet het uitwissen van verschillen, maar het creëren van een gedeelde basis waarbinnen politiek en samenleving functioneren:

“Als het gevaar bestaat van polarisering, dan heb je als burgemeester een rol in verzoening en verbinden.”

“Wij moeten ervoor zorgen dat de wereld verbindt en met elkaar spreekt”

Door te uniformeren wordt een gevoel van gemeenschappelijkheid gecreëerd. Dit is een strategie die de burgemeester ook kan inzetten in tijden van crisis, wanneer cohesie en stabiliteit nodig zijn. Bijvoorbeeld bij maatschappelijke onrust kan de burgemeester proberen bruggen te slaan en een verbindend verhaal te vertellen waarin iedereen zich kan herkennen. Dit voorkomt polarisatie en verstevigt de legitimiteit van de burgemeester als boven partijen staande figuur.

Tegelijkertijd bestaat er een noodzaak om verschil het erkennen en ruimte te geven aan verschillende stemmen in de samenleving. De burgemeester is geen dirigent van uniformiteit, maar een hoeder van diversiteit. En moet oog hebben voor de veelheid aan opvattingen, belangen en identiteiten binnen de gemeente en deze een stem geven. Pluraliseren betekent ruimte scheppen voor democratische confrontatie en verschillen laten bestaan zonder deze te willen gladstrijken:

“De kunst van het geven en nemen, van de 80-20 regel. Waar je als meerderheid altijd rekening houdt met de minderheid, omdat je in een ander geval zelf de minderheid kan zijn – daar moet je je als burgemeester toe verhouden. Dat is een hele moeilijke. Als onderliggende vraag voor heel veel ingewikkelde keuzes is het een opgave.”

Pluraliseren is ook zichtbaar in hoe burgemeesters omgaan met burgerinitiatieven en maatschappelijk activisme. Door deze bewegingen serieus te nemen en een plaats te geven in het politieke proces, zorgt de burgemeester ervoor dat verschillende perspectieven worden erkend en dat de democratische dynamiek wordt versterkt. Dit kan gebeuren door bijvoorbeeld burgerpanels te organiseren of actief in gesprek te gaan met groepen die zich ondervertegenwoordigd voelen.

Maar net zoals bij formaliseren en informaliseren, moet er een balans worden gevonden. Te veel uniformeren kan leiden tot een verstikkend conformisme, waarin minderheidsstemmen worden weggedrukt en de burgemeester het contact met kritische geluiden verliest. Te veel pluraliseren kan leiden tot fragmentatie, waarbij de burgemeester niet meer als bindende factor functioneert en voor de politieke gemeenschap uiteenvallen dreigt.

“Je kijkt heel anders naar twee dorpen binnen je gemeente, maar behandelen wij het ene dorp anders dan het andere dorp? Nee, maar je hebt wel aandacht voor de verschillen tussen de dorpen.”

“En daarbij, je moet voortdurend de boot in evenwicht houden. Misschien is dat voor een gedeelte wel de rol van de burgemeester. Als het gevaar bestaat van polarisering, dan heb je als burgemeester een rol in verzoening en verbinden. Als het een te kleffe deken wordt, heb je juist een rol om scherp te zijn en debat aan te wakkeren.”

Uniformeren en pluraliseren zijn complementaire strategieën waarmee de burgemeester invulling geeft aan neutraliteit. Het vereist een voortdurende afweging tussen het zorgen voor gedeelde grond en het respecteren van verschil. Uiteindelijk ligt de kracht van de burgemeester in het vinden van de juiste balans tussen deze twee spanningsvelden.

Dimensie 4: Afhouden – Toe-eigenen

De vierde dimensie gaat over het afhouden of juist toe-eigenen van bepaalde onderwerpen en situaties. Afhouden betekent dat bepaalde zaken op afstand worden geplaatst, zo georganiseerd dat ze niet direct onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester vallen. Dit kan helpen neutraliteit te waarborgen en te voorkomen dat de burgemeester te veel betrokken raakt bij politieke of maatschappelijke kwesties. Toe-eigenen betekent juist dat een burgemeester zich een thema of onderwerp actief eigen maakt, er verantwoordelijkheid voor neemt en ermee naar buiten treedt. Dit kan zorgen voor richting en gezag, maar als het doorslaat, kan het leiden tot kwetsbaarheid of (een indruk van) partijdigheid.

Bij afhouden is de overweging van de burgemeester, gedacht vanuit de politiek neutrale positie, om zich niet onnodig te mengen in politieke of maatschappelijke kwesties door middel van het delegeren van taken of het beleggen van verantwoordelijkheden bij andere actoren. Door af te houden, voorkomt de burgemeester als politicus te worden gezien en dat diens neutraliteit in twijfel wordt getrokken, wat met name bij bestuurlijke kwesties een rol speelt, zoals bij integriteitsonderzoeken:

“Het helpt als je het van je aforganiseert; een onafhankelijke derde. Die kan met hen om tafel en brengt een advies uit aan de burgemeester. En dan kijken of je met beiden om tafel kan om weer door te gaan. In het ergste geval moet je een persoonsgericht onderzoek doen. Dat laat je ook door een onafhankelijke derde doen.”

Toe-eigenen vormt de andere kant van de medaille: door zich bepaalde thema's eigen te maken, neemt de burgemeester de ruimte om zich uit te spreken over een maatschappelijk vraagstuk, waarmee gezag opgebouwd kan worden. Bijvoorbeeld als er kwesties spelen die een brede impact hebben op de samenleving, zoals veiligheid of sociale cohesie. En soms ook als de gemeenschap erom vraagt:

“Ik vind dat ook een beetje mijn rol, als burgervader. Maar hoe geef je dat invulling? Je kan niet een beetje half knuffeltjes geven. Je wordt aangesproken als burgemeester met ‘ik loop vast, help mij’. En ik wil ze niet verwijzen naar de wethouder, want dat is politiek. Ik wil het proberen te regelen.”

De burgemeester kan ook zaken naar zich toetrekken om lastige kwesties bespreekbaar te maken en betrokkenheid bij de gemeenschap te tonen.

“En dat durf ik ook wel te doen, ik heb asiel naar me toegetrokken. De wethouder werd bedreigd, we zijn dit samen gaan doen. In de raad was er veel narigheid, volle tribune. Uiteindelijk gingen we met het COA om tafel en is er een unaniem besluit getekend en is er een omgevingsbesluit genomen. Daar heb ik het naar me toe getrokken, en verbinding gezocht. Want dat is ook één van de belangrijkste taken. Ja, heel instrumenteel – maar ook empathisch en mensen bij elkaar brengen via begrip, gesprek, dialoog en wederzijdse afstemming.”

Maar ook hier gaat het om de balans: te veel afhouden kan ervoor zorgen dat de burgemeester als afstandelijk of onverschillig wordt gezien. De legitimiteit van het ambt kan onder druk komen te staan als de burgemeester niet voldoende betrokkenheid toont bij maatschappelijke problemen. Maar

burgemeesters die zich te veel toe-eigenen, lopen het risico hun neutraliteit te verliezen. Een te sterke identificatie met een thema of groep kan ertoe leiden dat anderen zich buitengesloten voelen, dat de burgemeester politiek wordt geframed, of dat de burgemeester persoonlijk verantwoordelijk wordt gehouden voor zaken die niet binnen zijn macht liggen.

“Ik heb mij onlangs uitgesproken voor een landelijk vuurwerkverbod, en dat leverde zeer gemixte reacties op. Een aantal raadsfracties waren toen heel boos op mij dat ik dat had gezegd, omdat ik een voorschot nam op een discussie die in de raad nog gevoerd moest worden (en ook op de agenda stond) en dat ik partij koos. Maar ik heb niets gezegd over hoe we daar lokaal invulling aan moesten geven; ik heb in de lokale politiek geen politieke stelling ingenomen. Maar toch word ik direct in de verdediging gedrukt, terwijl ik het vanuit mijn formele verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid gewoon mag zeggen. En toch ik kreeg toegespeeld ‘foei, foei, foei waarom zegt u dit’. Maar: ik ben toch geen buikspreekpop?! Je wil toch ook een burgemeester die los van de neutrale positie wat kleur op de wangen heeft?! Die af en toe een boodschap heeft en zich ergens druk over maakt?! En daarom is het hard werken, het is een heel fragiel evenwicht.”

De keuzes die een burgemeester maakt in het afhouden of toe-eigenen van thema's zijn doorslaggevend voor hoe hij of zij wordt gezien binnen de gemeente. Te veel afhouden kan het gezag van de burgemeester ondermijnen en leiden tot verwijten van onverschilligheid, terwijl te veel toe-eigenen de burgemeester kwetsbaar maakt voor politieke tegenwerking en kritiek op diens neutraliteit. Succesvolle burgemeesters navigeren deze spanning door bewust te kiezen welke onderwerpen zij omarmen en welke zij overlaten aan anderen. Dit betekent niet alleen een strategische afweging in het hier en nu, maar ook het bouwen aan een bredere legitimiteit voor het burgemeestersambt als zodanig.

Dimensie 5: Verticaliseren – horizontaliseren

De vijfde dimensie van neutraliteit is die tussen verticaliseren en horizontaliseren. Bij verticaliseren gaat het over verwijzen naar hiërarchische structuren die legitimiteit geven voor het handelen. Bij horizontaliseren gaat het over verbinding zoeken met alle spelers en het laten verdwijnen van hiërarchie. Doorschieten in horizontalisering leidt tot een verlies aan gezag en hiërarchie terwijl doorschieten in verticaliteit leidt tot een verlies aan verbinding.

Verticaliseren is een manier om stabiliteit en duidelijkheid binnen de bestaande bestuurlijke en juridische structuren te creëren. Dit kan betekenen

dat de burgemeester zich beroept op wettelijke kaders, procedures en hiërarchische verhoudingen om besluiten te legitimeren. Een burgemeester verwoordt dit als volgt:

“Dat vind ik de wet. De zuivere wet. Daar zit het als het gaat over mijn eigenstandige bevoegdheden en dan voel ik daar wel de ruimte om over te praten.”

Verticaliseren geeft de burgemeester een stevig fundament: dat voorkomt dat de rol diffuus wordt en maakt het mogelijk gezag te laten gelden in lastige situaties. Dit is vooral van belang wanneer orde en gezag moeten worden gehandhaafd, zoals bij handhaving van de openbare orde of bestuurlijke integriteit. Verticaliseren kan ook helpen om impopulaire maar noodzakelijke maatregelen te legitimeren. Tegelijkertijd kan een al te sterk beroep op hiërarchische structuren en geldende regels de burgemeester op afstand zetten en hem minder toegankelijk maken voor andere actoren.

Daarom is horizontaliseren eveneens belangrijk: door te horizontaliseren kan de burgemeester door verbinding te zoeken en zichzelf te positioneren als bruggenbouwer tussen verschillende partijen. Door in gesprek te gaan met burgers, raadsleden, maatschappelijke organisaties en ondernemers, creëert de burgemeester vertrouwen en verkleint zo de bestuurlijke afstand. Een burgemeester licht toe:

“De rol van een burgemeester achter de voordeur, achter de schermen, maar ook op het podium vind ik het meest betekenisvol als burgemeester. Deze vader/moederrol maakt dat je als burgemeester het in de ogen van inwoners relatief goed doet. Die nabijheid, dat je zo dicht bij mensen mag komen, maakt dat je het in vertrouwenslijstjes goed doet. Dat van en voor iedereen er zijn, maakt dat je niet tot één bepaalde groepering hoort maar dat je ervoor alle inwoners mag zijn.”

Door te horizontaliseren kan de burgemeester draagvlak creëren en de kloof tussen bestuur en samenleving verkleinen. Dit is vooral effectief in complexe, gevoelige kwesties waarin de legitimiteit van beslissingen niet alleen juridisch, maar ook sociaal moet worden verankerd.

Toch brengt ook deze strategie risico's met zich mee. Te veel horizontalisering kan leiden tot een verlies van bestuurlijk gezag. Wanneer een burgemeester zich te informeel opstelt of zich te veel laat leiden door de dynamiek van maatschappelijke groepen, kan het bestuurlijke evenwicht verstoord raken.

Dit kan resulteren in besluiteloosheid of in situaties waarin de burgemeester onvoldoende boven partijen staat. Een burgemeester beschrijft het zoeken van de balans tussen deze twee manieren van handelen:

“Ik houd best van een biertje, en carnaval wordt hier groots gevierd. Ik ben keurig protestants opgevoed en dat katholieke is veel te Rooms. Maar ik heb me er helemaal ingestort. En op het ene moment drink ik wel een biertje, want dan kom je nabij. Maar ik let echt wel op. Zo drink ik het ene moment een biertje, maar op het andere moment kan ik hem een last onder dwangsom sturen. En dat doe ik ook – dat weten ze ook. Zo had ik een keer een bijeenkomst in de stad, het formele deel was net afgelopen en ik wilde naar huis. Het was half vier en ik wilde ook nog een beetje weekend. En toen kwam het informele deel ‘ach burgemeester toe nou’. Iedereen wil iets van je. Ik ben tot een uur of 5 gebleven met een wethouder. En op een gegeven moment zegt iemand: ‘oh heb je het er al met [naam burgemeester] over gehad? Want je wilde toch dat plannetje met hem doornemen.’ [...] Het is dorpspolitiek, want het is de meest nabije politiek die je kent. Het is het loket. We moeten wat doen aan die nabijheid. En daar is ook die onafhankelijkheid van belang: je moet je wel kunnen uitspreken. Het is steeds van belang dat je steeds de scheiding, 24 uur per dag, weer aanbrengt.”

Verticaliseren en horizontaliseren zijn geen tegenstellingen, maar onmisbare complementaire strategieën. De kracht van effectief burgemeesterschap ligt in de flexibiliteit om te schakelen tussen deze twee. Een burgemeester die te veel leunt op hiërarchie riskeert afstand en rigiditeit, terwijl een burgemeester die uitsluitend inzet op verbinding het bestuurlijke gezag kan ondermijnen. De burgemeester moet weten wanneer formeel optreden nodig is en wanneer nabijheid en dialogoog effectiever zijn. Alleen door deze balans te beheersen, blijft de burgemeester zowel gezaghebbend als benaderbaar.

Dimensie 6: Bestendigen – Verrassen

De zesde dimensie bestaat uit verrassen of bestendigen. In sommige situaties moet de burgemeester het voorspelbare doen door zaken te bestendigen die van de burgemeester worden verwacht. In andere gevallen geeft de burgemeester juist uitdrukking aan de neutrale positie door het onvoorspelbare te doen en daarmee te verrassen.

Bestendigen betekent het waarborgen van de institutionele rol van de burgemeester: het uitvoeren van rituelen, het handhaven van structuren en het uitstralen van betrouwbaarheid. Door vast te houden aan patronen en gewoonten wordt het ambt herkenbaar en consistent, een anker in de

dynamiek van lokaal bestuur. Dit draagt bij aan vertrouwen, niet alleen in de persoon van de burgemeester, maar ook de instituties die daarmee worden vertegenwoordigd.

“Als voorzitter van de raad wil ik nooit onverwacht uit de hoek komen. Ze moeten blijven weten dat ik toegankelijk, laagdrempelig en met een open houding daar zit”

Bestendigen moet echter geen doel op zich worden. Vasthouden aan gewoonten zonder gevoel voor specifieke situaties kan de burgemeester tot een passieve beheerder maken, iemand die vooral bevestigt zonder bij te sturen. In een tijd waarin maatschappelijke verhoudingen verschuiven en bestuurlijke legitimiteit onder druk staat, kan halsstarrig bestendigen ook leiden tot inertie, tot een burgemeester die er wel staat, maar niet beweegt.

Verrassen vormt hier de tegenkracht. Dan zet de burgemeester een stap buiten de lijntjes, een interventie die verwachtingen doorbreekt en nieuwe ruimte schept. Dit kan een onverwachte positie zijn in een beladen debat, een symbolische daad op een cruciaal moment, of het kiezen van een andere toon dan men van de burgemeester gewend is.

“Afgelopen week gingen er twee raadsleden met elkaar trouwen: natuurlijk kom ik dan ook. Dat vinden mensen dan heel verrassend en heel raar. Je beseft niet altijd als burgemeester hoe de ander naar jou kijkt. Soms zijn er vooroordelen en dan hoef je je er niks van aan te trekken (zoals in je kloffie naar de supermarkt gaan). Daarin moet je grenzen stellen. Maar van de andere kant moet je je wel realiseren: hoe kijken anderen naar je en hoe moet je daar af en toe verrassend mee omgaan.”

Maar verrassen is geen vrijblijvende stijlkeuze. Want wie te veel verrast, kan onvoorspelbaar of opportunistisch overkomen, en daarmee zijn gezag ondergraven. Verrassen werkt alleen als het geworteld is in het ambt, als het past bij de rol en niet losgezongen raakt van de neutraliteit die de burgemeester moet bewaken.

De kunst is dus niet te kiezen tussen steeds bestendigen of almaar verrassen, maar steeds het juiste moment te vinden om beide in te zetten. Een burgemeester die enkel bestendigt, wordt een beheerder; een burgemeester die voortdurend verrast, wordt onvoorspelbaar. Beide uitersten leiden tot verlies van het gewicht van het ambt. Het gaat om een vorm van timing, van strategisch bewegen tussen continuïteit en interventie, waarbij gezag niet

alleen voortkomt uit het bewaken van de orde, maar ook uit het vermogen om, waar nodig, het script te herschrijven.

“Ik heb vanaf het begin gezegd: ‘ik ga niet meedoen aan processies’. Want als je daar eenmaal aan meedoet, dan kan je het niet meer niet doen. Toen ik wethouder werd, heb ik dat meteen gezegd en daar hadden mensen begrip voor. Maar in mijn eerste burgemeestersfunctie was er op het provinciehuis op vrijdagmiddag een bijeenkomst waar ik voor was uitgenodigd. Het was helemaal afgehuurd en er was eten en drinken. Ik kreeg een uitnodiging, maar ik dacht: daar ga ik toch niet naartoe. Mijn keuze om niet te gaan paste sterk bij de partij die destijds erg groot was in de gemeenteraad. Daardoor werd mijn afweging heel partijpolitiek gemaakt. En daarmee werd mijn politieke imago en afkomst sterk bevestigd. Maar tegelijkertijd moet je ook kunnen zeggen: ik ben wel wie ik ben. Daar zit een soort balans in: houd er rekening mee dat je neutraliteit uit moet stralen door vast te houden aan wie je bent, maar ook dingen te doen die mensen niet van je verwachten. Dat helpt om je eigen koers te behouden”

Het juiste midden is per rol verschillend

In een tijd waarin het vertrouwen in politiek en bestuur niet vanzelfsprekend is, is zoeken naar het juiste midden geen abstracte kwestie, maar een essentiële vaardigheid voor het effectief functioneren van de burgemeester. De uitoefening van neutraliteit is relevant voor alle rollen die de burgemeester vervult: voorzitter van de gemeenteraad, voorzitter van het college van burgemeester en wethouders, zelfstandig bestuursorgaan op het gebied van openbare orde en veiligheid, hoeder van de bestuurlijke integriteit, burger-vader of burgermoeder (Westera & Karsten, 2024). Het juiste midden is daarbij altijd situationeel en niet in algemene termen te benoemen in de zin dat het per rol kan verschillen afhankelijk van het gezag dat de burgemeester in die rol heeft. Uiteraard is neutraliteit steeds iets anders in elk van deze rollen, die ook nog op verschillende manieren samenhangen. En elk van de hiervoor genoemde dimensies kan in elk van de rollen en in hun samenhang van betekenis zijn. De burgemeester moet uitvoering geven aan al deze rollen, en als één rol wordt verwaarloosd, dan verzwakt de positie van de burgemeester als geheel. En het geheel van de rollen – belichaamd door de burgemeester – is meer dan de som der delen en daaraan wordt het gezag (mede) ontleend.

4. Starten met reflecteren

Een beroemd verhaal

In zijn boek *Sensemaking in Organizations* (1995) vertelt Karl Weick het verhaal van een groep soldaten die in de Eerste Wereldoorlog verdwaald is in de Alpen. Na een aantal dagen dwalen heeft groep zichzelf opgegeven. Te midden van hun wanhoop vindt een van de mannen een kaart die als prop papier in zijn tas zat. De mannen verzamelen zich om de kaart, oriënteren zich en vinden met behulp van de kaart een uitweg uit hun bedreigende situatie. Aan de andere kant van de bergkam toosten zij in een herberg op de goede afloop van hun avontuur. De herbergier vraagt na het horen van hun verhaal om de kaart te mogen zien, die hem prompt en onder daverend gebulder van de mannen wordt overhandigd. Bij het zien van de kaart schiet de herbergier in de lach, want die kaart is van de Pyreneeën.

Werken met kaarten

De moraal van dit verhaal, zo leert Weick ons, is *When you are lost, any old map will do*. Het gaat uiteindelijk niet om de vraag of de kaart waar is (want iedere kaart is een vereenvoudiging van de werkelijkheid), maar of die werkt. Waar het om gaat, is de ontspanning die de kaart de soldaten geeft, de hoop die ze krijgen dat er alsnog een goede afloop komt en het vermogen dat de kaart schept om vanuit die ontspanning samen te oriënteren en eigen routes te bedenken om verder te komen. Dat is ook hoe we het denkraam in dit essay bedoelen: naarmate het gezag van de burgemeester groter is in een specifieke rol, ontstaat er ook meer ruimte om vanuit die neutraliteit te acteren en toch steeds die neutrale positie te behouden of daarin terug te keren. Daarbij hebben we dan drie gezagsbronnen en zes dimensies geïdentificeerd. Een gemakkelijke kritiek zou hier kunnen zijn dat gezag heus nog wel meer bronnen kent en dat er zeker nog een zevende dimensie te bedenken is. En precies zo is het. Het denkraam, onze 'kaart', kan altijd nog weer net even anders of preciezer gemaakt. Een dergelijke kritiek zou naar ons idee neerkomen op *hitting the target, missing the point*. Als bij het gebruik van of het overdenken van het denkraam meer of andere gezagsbronnen en dimensies in het gesprek komen, prima, maak er gebruik van, voeg ze toe. Het punt is niet dat er een meest kloppende of uiteindelijk werkelijke of waarachtige kaart te maken zou zijn, maar dat het denkraam de mogelijkheid biedt om als burgemeester zelf of in gesprek met anderen afwegingen te maken over de ruimte die er is om vanuit de neutraliteit te bewegen

(afhankelijk van gezag) en de wijze waarop die beweging met of vanuit neutraliteit is vorm te geven (positioneren op dimensies).

De neutrale positie van de burgemeester vloeit voort uit de kroonbenoeming. Dit gegeven bekleedt het burgemeestersambt met neutraliteit. Dat maakt iedere handeling van de burgemeester tot een neutrale handeling. Tegelijkertijd is de erkenning van die neutraliteit geen gegeven, die kan steeds door een onverwachte gebeurtenis, een onhandigheid of welke andere handeling van de burgemeester dan ook onder druk komen te staan of door de uitleg van anderen onder druk worden gezet. Daarom is steeds de vraag aan de orde hoeveel ruimte de burgemeester heeft in het – als het ware – op het spel zetten van de erkenning van zijn neutraliteit door anderen.

Werken vanuit de rol: paletgedreven of creatief

Wij zien twee manieren waarop burgemeesters met het denkraam in dit essay aan de slag kunnen gaan: paletgedreven of creatief werken. In de toepassing staat steeds een specifieke rol van de burgemeester centraal. Neem dus bij toepassing van een van de twee vormen altijd een specifieke burgemeestersrol als uitgangspunt. We bespreken beide manieren hierna kort.

Ten eerste is er de manier van paletgedreven werken. Daarmee bedoelen we dat een burgemeester gestructureerd en in volgorde op een analytische manier de verschillende hoeken van de gezagsdriehoek kan verkennen en daarna een voor een keurig netjes de dimensies kan aflopen. Dit is een manier van werken waarbij alle mogelijkheden worden bekeken en gestructureerd en vervolgens ook in relatie tot elkaar worden doorgenomen. Dat kan worden gedaan door de driehoek op een vel papier te tekenen en vervolgens bij iedere hoek te benoemen waarom de burgemeester hier juist en ook juist niet gezaghebbend is. Daarna kunnen op willekeurige plekken op het papier de dimensies worden opgespannen en steeds in relatie tot de plussen en minnen van de driehoek afwegingen op die dimensies worden gemaakt. Het voordeel van deze manier van werken is dat er niks wordt overgeslagen en het nadeel is dat er een hoop tijd in gaat zitten om kwesties te bespreken die misschien helemaal niet zo interessant of relevant zijn in de gegeven situatie. Deze analytische manier van werken past ook niet iedereen. Dat hoeft ook helemaal niet.

De tweede manier om het denkraam te gebruiken zouden we creatief werken willen noemen. Na het lezen van de tekst over de gezagsbronnen en de dimensies en met af en toe terugbladeren als dat nodig is, kan op een blanco vel papier naar hartenlust worden geschreven, getekend en creatief worden verbonden. Alle gezagsbronnen en dimensies zijn tegelijkertijd in het spel

en de wat er in gedachten ook maar opkomt als relevant kan een plekje krijgen in de overwegingen. Het creatieve proces is klaar als er geen nieuwe gedachten meer opkomen, geen interessante onverwachte wegen meer te bewandelen of te doordenken zijn.

Het gaat er dus uiteindelijk in beide methoden van toepassing niet om dat een kloppende analyse wordt gemaakt of het ultieme en enig juiste midden wordt gevonden. *The map is not the territory* – de kaart is niet het gebied en het denkraam is niet de werkelijkheid. Het is goed als het gebruiken van het denkraam tot nieuwe inzichten en gedachten heeft geleid die de burgemeester helpen om in zijn eigen praktijk tot handeling te komen. Het denkraam geeft dus niet 'de juist antwoorden', maar helpt zoeken naar *een* (niet *het*) juist(e) midden. Wat de burgemeester uiteindelijk ziet als het voor hem in deze rol en situatie juiste midden kan iedere burgemeester alleen voor zichzelf bepalen – en zo moet het natuurlijk ook zijn.

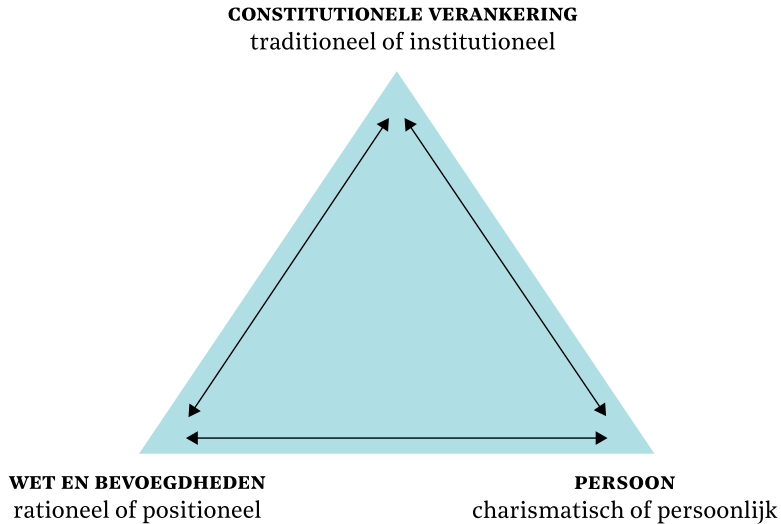
Voorbereiding in tijden van vrede

Verlies van neutraliteit is iets anders dan verlies van gezag. Een burgemeester kan nog steeds heel gezaghebbend zijn, over statuur beschikken en toch niet meer als neutraal worden ervaren. Toch is die gezagspositie wel mee bepalend voor de ruimte die een burgemeester heeft om te handelen in die neutrale positie zonder dat de neutraliteit ter discussie wordt gesteld. Het punt is nu natuurlijk dat het soms ook helemaal niet erg is als de neutraliteit ter discussie wordt gesteld. Sterker nog, een burgemeester kan ervoor kiezen handelingen te verrichten en keuzes te maken die als buitengewoon politiek gekleurd (kunnen) worden uitgelegd. En soms wil een burgemeester dat (misschien) ook, neemt de burgemeester bewust het risico daartoe of zijn de omstandigheden nu eenmaal zo dat wat de burgemeester ook doet er niet of nauwelijks valt te ontkomen aan verwijten van falend of politiek gekleurd handelen. Of dat het verwijt juist is dat te veel neutraliteit is betracht en het juiste midden was geweest om meer kleur te bekennen.

Dergelijke overwegingen maken het zinvol om spreekwoordelijk juist al in tijden van vrede na te denken over de oorlog. Met andere woorden, om voorbereid te zijn op toekomstige situaties kan het nuttig zijn om gezag en neutraal handelen in relatie tot elkaar op elk van de burgemeestersrollen alvast eens te doordenken en afwegingen en gedachten daarover op te schrijven en vast te houden als voorbereiding voor de toekomst.

Werkblad

1. Neem een casus en positioneer het zwaartepunt van uw gezag binnen deze casus in de gezagsdriehoek. Aan welke bronnen ontleent u gezag?



2. Beredeneer vervolgens in welke toestand u zich bevond. Met andere woorden, welke mate van gezag heeft u? Laat u daarbij helpen door de volgende vragen:

- i. Hoeveel risico kan ik nemen en wanneer verlies ik in de ogen van samenleving en politiek mijn neutraliteit?

- ii. Welke risico's ga ik uit de weg?

- iii. Hoeveel risico ben ik bereid te nemen?

3. Positioneer uw handelen in de casus op de volgende dimensies. Bepaal eerst uw standaardrepertoire ('zo doe ik dat altijd al') en daarna of het passend is dat in de casus die u analyseert anders te doen en waarom.

FORMALISEREN **INFORMALISEREN**



DEPOLITISEREN **POLITISEREN**



UNIFORMEREN **PLURALISEREN**



AFHOUDEN **TOE-EIGENEN**



VERTICALISEREN **HORIZONTALISEREN**



BESTENDIGEN **VERRASSEN**



4. Gebruik deze ruimte voor overige gedachten en reflecties.

Onderzoeksverantwoording

Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van de ontwikkeling van een leerlijn over de neutrale positie van de burgemeester in het opleidingsprogramma van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Ten behoeve van de totstandkoming van deze publicatie hebben wij onderzoek verricht naar de neutraliteit van het burgemeestersambt. Voor deze studie zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

Literatuurstudie

In een literatuurstudie hebben we relevante wetenschappelijke literatuur over neutraliteit in relatie tot het burgemeestersambt en recent beleidsonderzoek naar het functioneren en de positie van de burgemeester geanalyseerd. Met behulp van politiek-filosofische literatuur is de institutionele positie van de burgemeester beschreven en de functie daarvan geduid.

Interviews en aanvullende gesprekken

Vervolgens hebben we veertien zittende burgemeesters, met een willekeurige spreiding over heel Nederland, geïnterviewd. Met deze burgemeesters hebben we gesproken over hun interpretatie van de neutraliteit van het ambt en hun eigen invulling van die neutraliteit in de praktijk. Naast de gesprekken met zittende burgemeesters hebben we één oud-burgemeester, één Commissaris van de Koning, en twee onafhankelijke experts geraadpleegd.

De interviews met de burgemeesters hebben we als volgt geanalyseerd. De gesprekken hebben we open gecodeerd, waarbij enkele thema's steeds naar boven kwamen. Deze thema's kregen een samenvattende, 'initiële' code toegewezen. Vervolgens hebben we deze codes vergeleken, geordend en aangescherpt ('axiaal coderen'), en in samenhang gebracht met de kernvragen van ons onderzoek: wat betekent het om neutraal te zijn, en hoe geeft een burgemeester in de praktijk vorm aan die neutraliteit? Tot slot hebben we met selectief coderen gezocht naar overkoepelende inzichten die de reflecties van burgemeesters op de praktijk van neutraliteit beschrijven. In de woorden van de burgemeesters vonden we terugkerende thema's en uiteindelijk ontstonden hieruit de zes dimensies die de verhouding van burgemeesters ten opzichte van hun neutrale positie typeren. Deze benadering heeft ons niet alleen geholpen om patronen en handelingsrepertoire te identificeren, maar ook om recht te doen aan nuances en verschillen.

Try-out onderwijsbijeenkomsten voorjaar 2025

In maart en april 2025 hebben wij in het opleidingsprogramma van het NGB twee try-out onderwijsbijeenkomsten over de neutrale positie van de burgemeester met twee verschillende groepen burgemeesters vormgegeven. Aanwezig tijdens de try-outs waren in totaal tien burgemeesters uit heel Nederland, waarvan er één eerder door ons was geïnterviewd. Naast het opleiden van de aanwezige burgemeesters, dienden deze try-outs als 'focusgroep' om onze bevindingen uit de literatuur en de individuele gesprekken te toetsen en verdiepen: de intercollegiale gesprekken tussen burgemeesters tijdens de opleidingsdagen, gevoerd op basis van input van de docenten en de voorbereiding door deelnemende burgemeesters, bestaande uit het vooraf lezen van een conceptversie van deze publicatie en een literatuurbundel met relevante literatuur over neutraliteit, boden ons waardevolle inzichten die ons hebben geholpen om ons denkraam en toekomstige opleidingsdagen over neutraliteit verder aan te scherpen.

Literatuurlijst

- Ankersmit, F. (1969). *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford University Press.
- Aristoteles. (1999). *Ethica Nicomachea*. Historische Uitgeverij Groningen.
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. The University of Chicago Press.
- Austin, J.L. (1962). *How to do things with words*. Oxford University Press.
- Boogers, M., Peters, K., Vollaard, H., Denters, B., & Boogaard, G. (2021). *Teveel van het goede? De staat van het burgemeestersambt anno 2020*. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-811d4daf-da11-4f41-b1d9-8ea26cd8ca58/pdf>.
- Constant, B. (1818) *Écrits politiques*. Paris: Gallimard.
- Elzinga, D.J. (2009). Monarchy, Political Leadership, and Democracy: On the importance of neutral institutions. In J. Kane, H. Patapan, & P. 't Hart (Eds.), *Dispersed democratic leadership: Origins, dynamics, and implications* (pp. 105-117). Oxford University Press.
- Elzinga, D.J. (2016). *Burgemeester als pouvoir neutre*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kroonbenoeming-burgemeester-uit-grondwet>.
- Hielkema, D., & Wagemakers, T. (2024, 12 november). Halsema licht keuzes toe in feitenrelaas: ze overwoog Ajax-Maccabi te verbieden om 'giftige cocktail' te bedwingen. *Het Parool*. Geraadpleegd op 13 maart 2025, van <https://www.parool.nl/amsterdam/halsema-licht-keuzes-toe-in-feitenrelaas-ze-overwoog-ajax-maccabi-te-verbieden-om-giftige-cocktail-te-bedwingen~bo7bdbd8>.
- Jansen, T., Van den Brink, G. & Kneyber, R. (2012). Naar een legitieme, niet-besmuikte gezagsuitoefening. In: Jansen, T. Van den Brink, G. & Kneyber, R., *Gezagsdragers. De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*. Amsterdam: Boom, pp. 296-318.
- Karsten, N., & Jansen, T. (2013). Veranderend lokaal gezag: de gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend. *Beleid en Maatschappij*, 40(4), 378-400.

Karsten, N., & Jansen, T. (2013a). *Gezagsbronnen van Burgemeesters en Wethouders*. T.b.v. Lochemconferentie 2013.

Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S., & Leenknecht, G.J. (2014). *Majesteitelijk en magistraatelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. DEMOS.

Lefort, C. (2016). *Wat is politiek?* Boom uitgevers.

Nederlands Genootschap van Burgemeesters. (z.d.). *Taken van de burgemeester*. Geraadpleegd op 31 januari 2025, van <https://www.burgemeesters.nl/themas/over-het-ambt/taken-van-de-burgemeester/>.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. (z.d.) *Binnenlands Bestuur: Alle spelers 'kwestie Scherpenzeel' de fout in gegaan*. Geraadpleegd op 2 april 2025, van <https://www.nsob.nl/over-nsob/actualiteiten/binnenlands-bestuur-alle-spelers-kwestie-scherpenzeel-de-fout-gegaan>.

Nussbaum, M. C. (2001). *The fragility of goodness: luck and ethics in Greek tragedy and philosophy* (Rev. ed. N). Cambridge University Press.

Petter, F. (2015). Borg-staan: het begin van een politiek van de hoop. *Christen democratische verkenningen*, 36(1).

Raad voor het Openbaar Bestuur (2024). *Toelichting op het Wegingskader goed openbaar bestuur*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/democratie/documenten/publicaties/2024/02/05/toelichting-wegingskader-goed-openbaar-bestuur>.

Rosanvallon, P. (2019). *De democratie denken. Werk in uitvoering*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt.

Schulz, J.M., Frissen, P.H.A., Den Uijl, H., & Oudega, J. (2022), *Politiek is grenzenwerk: Over het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M.A. (2016). *Tijdig bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen* [Oratie].

Weber, M. (1978). *Economy and Society*. Volume II. Ed. Guenter Roth & Claus Wittich. Londen: University of California Press.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3). Thousand Oaks: Sage Publications.

Westera, H. & Karsten, N. (2024). Onafhankelijke rol burgemeester relevanter dan ooit. *Nederlands Genootschap van Burgemeesters*. Geraadpleegd op 31 januari 2025, van <https://www.burgemeesters.nl/actueel/nieuws/onafhankelijke-rol-burgemeester-relevanter-dan-ooit/>

Witteveen, W.J. (2000). *De denkbeeldige staat: Voorstellingen van democratische vernieuwing*. Amsterdam University Press.

Eerder publiceerde de NSOB

2025

Hoe aanstekelijk kan je het maken

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor
Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz

Waarden w(o)orden werkelijkheden

Hoe taal de sociale zekerheid vormt
Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz

De kracht van hier

Over de centrale rol van decentraal bestuur
Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen

Ruimte in regie

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein
Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz

Ruimte bieden / richting geven

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp
*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat,
Martijn van der Steen*

'De mensen in het land'

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is
Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel

2024

Leren tussen consensus en conflict

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied
Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski

Breder denken, anders doen

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer

Waarderen van Variatie

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

WIA Verbeteraanpak - Expert Review

Martijn van der Steen, Georgina Kuipers

Bouwen op leerlingaantallen

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz

Sterke signalen, wisselende verhalen

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'

Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie

Martijn van der Steen

Onderweg ontwerpen

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel

Audit, maar dan anders

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill

Kostbare geneesmiddelen

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt

Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat

Werk maken van erkenning

Over contact als toegangspas

Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren

Hans de Bruijn

Signalen managen

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendriks, Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen

Over intenties en interferenties

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill

Bedreiging en bescherming

Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen

Kwesties op de kaart

Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers

Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz

Vormgeven aan schadebeleid

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Samenwerken in een brede coalitie

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel

2023

What got us here, won't get us there

Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging

Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,

Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur

Vragen bij een antwoord

Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat

Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,

Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)

Modell(er)en van openbaar bestuur

Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen,

Jorgen Schram

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2025

ISBN NUMMER

978-90-835492-4-8

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.