

Tweehonderd jaar burgemeesterschap in tijden van verandering

In dit jaar bestaat niet alleen de gemeente De Bilt 900 jaar maar is het ook twee eeuwen geleden dat het ambt van burgemeester in Nederland werd ingesteld. Om ook aan deze memorabele gebeurtenis aandacht te besteden, heeft de redactie de burgemeester van onze gemeente, de heer A.J. Gerritsen, gevraagd een bijdrage te schrijven over het ambt van burgemeester in de 21^e eeuw. Om een en ander in een historisch kader te plaatsen hebben wij met dank aan Hans Vos een bijdrage van diens hand opgenomen waarin hij een resumé geeft van een studie van zijn zoon, Reinout Vos; dezelfde die al eerder, in 2009, een artikel publiceerde in De Biltse Grift 'Beeld van Bestuur van De Bilt tussen 1825-1888'. In dat artikel speelde de burgemeester al een belangrijke rol, maar de strekking was breder. Daarom laat hij nu in een ander kader nog eens het voetlicht op het burgemeesterschap schijnen.

Burgemeester in de 19^e eeuw[1]

Reinout C. Vos

Rond 1813 was het burgemeesterschap ten plattelande een nieuwtje; een begrijpelijk nieuwtje, want het begrip 'burgerschap' was duidelijk gekoppeld aan de opkomst van de steden in de latere middeleeuwen, en het platteland was in feite vooral het bezit van adel en ambachtsheren. En zo ressorteerde De Bilt vanaf 1715 onder de ambachtsheren van Oostbroek en De Bilt[2]. Maar de Franse tijd liet zijn sporen na, en met de grondwet van 1815 kwam de burgemeester de plaats van de *maire* overnemen. Weliswaar had van Hogendorp in zijn proclamatie van 1813 gezegd dat 'de oude tijden wederom zouden komen' maar de veranderingen sinds de ineenstorting van de oude Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden zouden hun diepe sporen natuurlijk nalaten. En zo deed de burgemeester ten plattelande zijn entree,

ook in De Bilt.

Maar ook in de chaotische jaren na 1813 was niet alles kant en klaar meteen geregeld. De toegezegde eerste grondwet kwam er pas in 1815 en regelde in art. 154 het bestuur ten plattelande – een gebied dat in de tijd van de republiek juridisch nog nauwelijks bestond, behalve dan als heerlijkheid, als privaatrechtelijk eigendom dus. De gemeente werd vanaf dat moment een redelijk zelfstandig deel van de Staat der Nederlanden, waarin de heer nog slechts een in hoofdzaak raadgevende rol had. Aan het hoofd kwam een schout te staan, in feite de voortzetting van de Franse *maire* in de periode 1811-1813. Pas vanaf 1814 mocht die zich burgemeester noemen, maar volgens Meijer liep de benoemde functionaris daarop al een jaar vooruit. In feite nam bij de in 1815 tot stand gekomen grondwet de burgemeester de bevoegdheden van de ambachtsheer over. Maar zoals dat gaat: toen de burgemeesters die zelfstandige rol daadwerkelijk gingen spelen, ging dat de koning veel te ver; en in 1825 werden bij reglementaire beschikking de bevoegdheden van koning en gemeentebestuur nader geregeld – uiteraard in die zin dat de greep van de koning op het gemeentelijk bestuur aanmerkelijk vergroot werd. De burgemeester werd q.q. lid van de raad en werd op, of althans na advies van de heer door de koning benoemd. Om zijn dominantie wat in te perken werd bepaald dat hij niet tegelijkertijd ontvanger



P.A. Muntendam - burgemeester De Bilt van 1825-1844. Foto Beeldbank van de Historische Kring D'Oude School.

mocht zijn, maar van deze regel mocht de koning dispensatie verlenen.

Binnen het gemeentebestuur bleef ook na 1825 en ook na de grondwetsherziening van 1848 de burgemeester veruit de belangrijkste functionaris. In de nieuwe grondwet werd nadrukkelijk bepaald dat de gemeenteraad – en dus niet de burgemeester – het hoofd der gemeente zou zijn; en dat de burgemeester, als voorzitter van de raad, door de koning benoemd en ontslagen zou worden – overigens tegen de intenties van Thorbecke zelf. Met deze beide bepalingen werd bereikt dat de burgemeester in feite naar boven (de koning) en naar beneden (de raad) in een ondergeschiktheidsrelatie kwam te staan. Dat hij toch de facto de belangrijkste functionaris bleef kwam dan ook niet

zozeer door zijn formele rechten, want de praktijk in De Bilt laat zien dat verschillende andere factoren zijn overwicht nog veel groter maakten. De eerste burgemeester in de periode na 1825 was P.A. Muntendam. Hij combineerde vanaf 1823 drie functies: die van burgemeester, van secretaris en van ontvanger. Mogelijk was alleen zo het bestuur over De Bilt aantrekkelijk voor hem: in 1853, dus dertig jaar later, bedroeg de jaarwedde van de burgemeester nog f 300, die van secretaris f 175, en die van ontvanger (in 1854) f 130. Als men bedenkt dat de f 150 die de veldwachter (in 1848) verdiende 'te gering was om daarvan te bestaan' dan waren de hoogste ambten in het gemeentebestuur niet bepaald een vetpot. Omdat de ambten van burgemeester en ontvanger onverenigbaar waren, moet Muntendam bij de kroon dus vrijstelling hebben gekregen. Bovendien moet hij dispensatie hebben gehad van de regel dat de burgemeester inwoner moest zijn van zijn gemeente, want hij bleef gewoon wonen in Utrecht. Muntendams opvolger Spengler bekleedde eveneens de functie van secretaris, maar na zijn dood in 1865 werden de functies gescheiden. Hier loopt de praktijk parallel aan een algemene tendens om de rol van de burgemeester minder overheersend te maken. Na Spengler kwam Jhr. H. van den Bosch (1865-1867), een van de allerrijkste inwoners, de bezitter van het indrukwekkende huis Jagtlust. Hij was in 1853 als eerste uit de 'deftige stand' raadslid

geworden. Het lag dus voor de hand dat de raad[3] hem verkoos boven de zoon van de overleden burgemeester, voor wie diens weduwe een goed woordje had gedaan. Een aristocratische bestuursfamilie waren ook de Van Boetzelaers. Zij leverden twee burgemeesters: C.Th. Baron van Boetzelaer van 1867 tot 1873 en W.C. Baron van Boetzelaer van 1873 tot 1879. Zij hoorden zonder twijfel tot de zeer gegoeden, evenals de weliswaar niet adellijke maar wel steenrijke F.H. Spengler. Ook de opvolger van de Van Boetzelaers, Jhr. D. de Block van Haersma (1879-1907) – om ons tot de burgemeesters uit de 19^e eeuw te beperken – hoorde tot de zeer gegoeden. Zo zien we dat het overwicht van de burgemeester binnen het gemeentebestuur dus ook een sociaal element had: de burgemeester was over het algemeen rijk, veelal van adel, en bezat



*Frederik Herman Sprengler -
burgemeester De Bilt van 1844-1865.
Foto Beeldbank van de Historische Kring
D'Oude School.*



Jhr. Mr. Daniël De Block van Haersma de With - burgemeester De Bilt van 1879-1907. Foto Beeldbank van de Historische Kring D'Oude School.

meestal veel meer maatschappelijke ervaring dan de eenvoudige dorpelingen in de raad: Muntendam was een drukker uit Utrecht (en hoefde dus niet te leven van zijn schamele f 605) en Spengler was president geweest van een factorij in Batavia en hij was lid van de Utrechtse staten. Bovendien hadden de Van Boetzelaers vermoedelijk, en De Block van Haersma zeker gestudeerd. In de notulen van de raadsvergaderingen is dan ook begrijpelijkerwijs de burgemeester de enige die aan het woord komt, terwijl de bijdragen van andere raadsleden hooguit blijken uit een formule als 'hierover gedelibereert zijnde'. Vaak ook wordt een besluit genomen na 'het advies van de burgemeester gehoord te hebben'. Dat toch, heel geleidelijk de rol van de burgemeester een meer dienende werd, was – geheel overeenkomstig de

langetermijnbedoelingen van Thorbecke – omdat hij met zijn wijzigingen beoogde om de ongeïnteresseerde ingezetene tot actief burgerschap te stimuleren, om de 'overmatig bevoogde' gemeente een vrijheid te geven 'zooals nog niet eerder bestaan heeft zolang Nederland in de geschiedenisrollen bekend is'. Die doelstelling was een doelstelling op lange termijn, maar men ziet dat al vanaf 1853 ook aanzienlijken in de raad zitting gaan nemen, mogelijk omdat ze door deze stap uitzicht kregen op een benoeming tot burgemeester.

Formeel was dus een belangrijk verschil tussen de tijd voor en na Thorbecke, dat de burgemeester, die voor 1851 een zeer dominante rol was toebedeeld, een duidelijke stap terug moest doen doordat hij verantwoording verschuldigd werd aan de raad. Maar dat overwicht van de burgemeester had niet alleen een formeel, maar ook een sociaal en psychologisch aspect. De gewone raadsleden waren gewoon geen partij voor de burgemeester. Maar op de lange duur echter, bood de nieuwe wetgeving, zeker na de drastische verruiming van het kiesrecht bij de grondwetsherziening van 1887, nieuwe bevolkingsgroepen de mogelijkheid de burgemeester het gewenste tegenspel te bieden.



Arjen Gerritsen - burgemeester De Bilt van 2007-heden.. Foto Gemeente De Bilt.

Het burgemeesterschap in de eenentwintigste eeuw

Arjen Gerritsen, burgemeester van De Bilt

Het is eigenlijk nogal aanmatigend om het burgemeesterschap van de eenentwintigste eeuw te beschrijven als die eeuw nog maar zo jong is. Kon een burgemeester in 1913 ook maar een beetje bevroeden hoe zijn ambt de eerstvolgende eeuwwisseling zou doorstaan? Evenmin kan ik dat honderd jaar later... Laat

ik het daarom houden bij de burgemeester in 2013.

Toen ik daarover nadacht realiseerde ik me dat er in formele zin rondom deze functionaris niet eens zo heel veel veranderd is. In hoofdzaak is de burgemeester anno 2013 nog steeds dezelfde figuur die de Gemeentewet in 1851 beschreef. Hij (en dat kan inmiddels al heel lang ook een 'zij' zijn...) wordt nog steeds koninklijk benoemd (al krijgt geen gemeente nog een burgemeester die de gemeenteraad niet hebben wil), is nog steeds voorzitter van zowel raad als college en is ook nog steeds in z'n eentje verantwoordelijk voor de openbare orde in de gemeente. Het hele wettelijke kader rond het functioneren van de burgemeester is nagenoeg ongewijzigd gebleven. En toch lijkt het burgemeestersambt eigenlijk voortdurend te veranderen. Dat heeft natuurlijk alles te maken met een voortdurend veranderende samenleving die daardoor andere claims op de burgemeester legt dan ze vroeger deed.

De burgemeester bekleedt een centrale positie in het gemeentebestuur waarmee hij veel kan doen, mits hij daarvoor de ruimte krijgt en die ook neemt. Er is nogal eens kritiek op die positie van de burgemeester: hij heeft te weinig formele bevoegdheden, is teveel afhankelijk van zijn persoonlijke gezag en vooral: hij is niet democratisch gekozen. Daar valt veel tegenin te brengen. Want juist

tegenwoordig wordt van de burgemeester verwacht dat hij rust en stabiliteit in het gemeentebestuur bewaart, de kwaliteit van het bestuur bewaakt en versterkt en, last but not least, dat hij een verbindende burgervader kan zijn in een soms roerige samenleving. Voor die verwachtingen, die veel mensen van de burgemeester hebben, is juist het a-politieke, niet-electorale en ietwat onomlijnde karakter van de functie van groot belang. Doordat hij van niemand en daardoor van iedereen is kan de burgemeester bij uitstek overal middenin staan.

Het voorzitterschap van zowel de gemeenteraad als het college van b&w is er een voorbeeld van. De burgemeester is daardoor de scharnier waarmee beide bestuursorganen verbonden zijn. Natuurlijk moet de burgemeester loyaliteit voelen met de wethouders en het collegeprogramma dat ze willen uitvoeren. Het zou onwerkbaar zijn als hij die loyaliteit niet had. Maar hij moet ook voldoende afstand tot de wethouders kunnen houden om voorzitter te zijn van de gemeenteraad. Daarin zitten immers ook raadsleden die eigenlijk heel andere wethouders of een heel ander collegeprogramma willen. Van de burgemeester wordt verwacht dat hij zo goed en zo kwaad als dat kan tussen die uitersten verbinding aanbrengt. Niet om de politieke verschillen weg te poetsen, want die horen simpelweg te bestaan. Wél om er voor te zorgen dat raad en wethouders

ondanks politieke verschillen toch de gemeente besturen en doen wat goed is voor de samenleving. Uit een onderzoek dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal jaren geleden heeft gedaan naar 'vallende' burgemeesters bleek dan ook dat het niet houden van evenwicht tussen raad en wethouders de grootste valkuil voor de burgemeester is.

Het leven van de burgemeester gaat natuurlijk over veel meer dan alleen de verhouding met de raad en met de wethouders. Het belangrijkste deel van zijn functie vervult de burgemeester als gezicht van de gemeente naar de inwoners, naar de gemeenschap. Soms is hij niet meer dan een praatpaal, iemand tegen wie men graag zijn of haar verhaal wil doen. Soms echter, is de burgemeester de ombudsman, de oplosser van een groter of kleiner probleem, de verbinder tussen een burger en een overheidsinstantie of degene die in het uiterste geval ervoor zorgt dat iemand een dak boven zijn hoofd heeft als men door ongeluk of al dan niet zelfveroorzaakte problemen op straat komt te staan. Voor dit aspect van het burgemeesterschap bestaan geen regels. Het komt aan op het netwerk van de burgemeester, het gezag dat hijzelf heeft en, heel typisch, het gezag dat het ámbt (los van degene die het bekleedt) voor veel mensen en instanties heeft. Voor de burgemeester gaan deuren open en worden telefoons opgenomen. Mits zorgvuldig

gedoseerd, is dat een van de belangrijkste gereedschappen van de man of vrouw die burgemeester is om een kwestie, groot of klein, tot een oplossing te brengen.

Als iemand door het voorgaande zou denken dat de burgemeester helemaal vrij is in zijn doen en laten, dan is dat een grondige misvatting. Een werkende democratie vergt dat elke publieke functionaris verantwoordelijk kan worden gehouden voor wat hij of zij doet of niet doet. Voor de burgemeester is dat niet anders. Hij legt voor zijn functioneren verantwoording af aan de gemeenteraad. En als dat functioneren niet naar genoegen van de raad is, dan heeft de burgemeester te gaan. En daarmee is dan ook de mythe gelogenstraft dat de burgemeester de baas van de gemeente is.

Zoals gezegd is dit alles feitelijk niet anders dan hoe het met die oude Gemeentewet van 1851 begon en zijn het de omstandigheden die meer en andere dingen van de burgemeester verwachten en de burgemeester daardoor anders laten functioneren. De samenleving is gaandeweg zelfbewuster geworden naar het publieke gezag. Kritischer ook. En terecht: gezag dat niet tegen kritiek kan heet 'macht' en macht moet zo ver mogelijk van politiek en bestuur worden weggehouden! Razendsnelle media leggen tegenwoordig vlijmscherp vast wat de burgemeester doet en bieden podia aan iedereen om daar iets van te vinden. Dat

zet het werk van de burgemeester soms in een stroomversnelling, het zet de tijd die beschikbaar is voor afwegingen onder druk. Daardoor heeft ook de burgemeester, net als de rest van het openbare bestuur, te maken gekregen met een bijna vloeibare publieke opinie. Leunend op een bijna antiek gezag van een soms wat ouderwets aandoend ambt, maar temidden van een dynamische, veeleisende en soms woelige samenleving, is het burgemeesterschap anno 2013 dan ook een veelomvattende, serieuze, maar evengoed ook plezierige uitdaging. Ik zal het nooit weten, maar ik ben heel benieuwd hoe men daar in 2113 op terugkijkt.

1. De meeste gegevens in het eerste deel van dit artikel zijn ontleend aan R.C. Vos. *Beeld van een dorpsbestuur, de Bilt 1825-1888*. Kandidaatsscriptie nieuwe geschiedenis, Rijksuniversiteit Utrecht, 1981 (te bevragen in het gemeentearchief).
2. J.W.H. Meijer. *Kleine Historie van De Bilt en Bilthoven*. Reinders, Bunnik, 1991.
3. Dit is dus na de grondwetswijziging van 1848 waarbij de raad de adviesfunctie van de ambachtsheer overnam.