

**DE DIRECT GEKOZEN BURGEMEESTER:
VIER SCENARIO'S VOOR PERSOONLIJKE POLITIEK**

Prof.dr. Liesbet van Zoonen

The Amsterdam School of Communication Research, ASCoR
Universiteit van Amsterdam

September 2004

INHOUD

Inleiding	5
Centrale vragen	8
Gekozen burgemeesters	9
- Verenigde Staten	9
- Engeland	11
- Duitsland	12
- Noorwegen	13
Politiek leiderschap	14
Vier scenario's	18
- Lokaal leiderschap	18
- Regentschap	19
- Sterrenpolitiek	20
- Wisseling van de wacht	21
Conclusie	22
Literatuurverwijzingen	25

INLEIDING

Diverse journalisten, onderzoekers en politieke waarnemers hebben in het afgelopen decennium betoogd dat de Nederlandse politiek zich in een overgang van een partijdemocratie naar een personendemocratie bevindt. Zo schreven de politicologen Joop van Holsteyn en Galen Irwin in 1998 dat de groeiende electorale betekenis van politici/lijsttrekkers niet kan worden ontkend (p. 9). Journalist Michiel Zonneveld zag in 1999 “de wording van ego-politici” die elkaar de loef afsteken op basis van uiterlijk, populaire optredens en persoonlijke ontboezemingen (p.11-12). Historicus Henk te Velde constateerde in 2002 dat politieke leiders tegenwoordig “iets eenzaam hebben” omdat de politieke partij niet meer hun natuurlijke milieu vormt (2002, p. 243). Dat was allemaal voor het succes en het tragische einde van Pim Fortuyn. Zijn opkomst is allerwegen geïnterpreteerd als de definitieve en onomkeerbare doorbraak van de personalisering in de Nederlandse politiek. Socioloog Dick Pels concludeerde bijvoorbeeld in zijn studie over het gedachtegoed van Fortuyn, dat met zijn politieke levensloop “een belangrijke drempel werd overschreden in het proces van mediatisering, esthetische stileren en ‘celebrificatie’ van de Nederlandse politieke cultuur” (2003, p. 265; zie ook RMO, 2003). Partijgebonden politieke vertegenwoordiging verdwijnt naar de achtergrond ten gunste van politieke persoonlijkheden en hun karakteristieke stijl, aldus Pels.

Personalisering heeft niet alleen als cultureel verschijnsel een plaats gekregen in de Nederlandse politiek. Ook als structuurkenmerk komt personalisering steeds vaker voor. Zo kozen de leden van de PvdA pas na een serieuze verkiezingsstrijd hun lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2003 en organiseren ook andere politieke partijen tegenwoordig algemene ledenraadplegingen om de lijsttrekkers voor gemeenteraad, Tweede Kamer en Europees parlement aan te wijzen. Gemeenten kunnen sinds 2001 twee kandidaten voor de burgemeesterspost ter beoordeling voorleggen aan de lokale bevolking, die haar voorkeur via een raadplegend referendum mag uitspreken. onder andere Vlaardingen, Best, Zoetermeer, Leiden en Delfzijl kwamen in het recente verleden op deze manier aan hun nieuwe burgemeester. Het huidige kabinet Balkenende wil op termijn de burgemeester direct laten kiezen door de lokale stemgerechtigden. Daarnaast wordt in het Hoofdlijnenakkoord dat CDA, VVD en D66 in 2003 overeenkwamen een grondig onderzoek voorgesteld naar de mogelijkheden om ook de minister-president direct te laten kiezen (Meedoen, 2003, p. 9).

Personalisering raakt dus cultureel en in toenemende mate ook structureel verankerd in de Nederlandse politiek. Dat gaat echter niet zonder slag of stoot; personalisering is omgeven

met een discours van bezorgdheid en soms zelfs regelrechte afkeer. Over de gekozen burgemeester plaatste *De Groene Amsterdammer* ooit een exemplarisch commentaar: “Natuurlijk zal het een populist worden. Zo een die zich uit naam van het autorijdende stemvee druk maakt over door rood rijdende fietsers. Of uit naam van die fietsers over het agressieve rijgedrag van automobilisten” (Vermaas, 2000). De doorsnee reactie bevat een doembeeld waarin de bevolking niet voor kandidaten met politieke ervaring kiest, maar zich uitspreekt voor ‘macho-kandidaten’ die hun bekendheid danken aan andere sectoren, zoals de televisie, het bedrijfsleven of de sport (bv. ’t Hart, 1999; Karssenbergh, 2004; van der Kris & Pols, 2004).

Voor dergelijke angsten bestaat een uitgebreide academische argumentatie. Het boek *Wij amuseren ons kapot* (Amusing ourselves to death) van wijlen Neil Postman, hoogleraar aan de New York University, is daarvan de bekendste exponent. Het verscheen in 1985, is sindsdien in acht talen vertaald en met minstens 200.000 verkochte exemplaren een wereldwijde bestseller. Postman claimt dat de televisie de printcultuur heeft verdreven en er een beeldcultuur voor in de plaats heeft gesteld. De beeldtaal van de televisie vereist personen en emoties, en werkt de rationele, goed geïnformeerde uiteenzetting van ideeën die bij het gedrukte woord hoort tegen. Politiek bedrijven via de televisie is volgens Postman onmogelijk, omdat alles draait om de emotionele aantrekkingskracht van personen, en niet om hun politieke gedachtegoed. Postman ziet een direct en schadelijk verband tussen de opkomst van de televisie, de personenpolitiek en de afnemende relevantie van politieke partijen. Het gaat er voor de televisiepoliticus niet om of hij of zij competent en integer *is*, maar wel of hij of zij zo overkomt. Of, zoals Postman het formuleert (1985, p. 138): “We are not permitted to know who is best at being President or Governor or Senator, but whose image is best in touching and soothing the deep reaches of our discontent.” Met name laag opgeleide, gemakzuchtige burgers zouden een makkelijke prooi zijn voor de schijnpolitiek die de televisie hen voorschotelt. Sinds Postman’s boek zijn met enige regelmaat vergelijkbare onheilsprofetieën verschenen (bv. Hart, 1994; Meyer, 2002; Putnam, 2000; Scheuer, 2001).

De eerste Nederlandstalige variant kwam met Mark Elchardus’ werk *De dramademocratie* (2002). Ook Elchardus beweert dat de democratische vertegenwoordiging is verworden tot een triviale vertoning die politici vooral in en ten behoeve van de media opvoeren. Identiek aan Postman’s twintig jaar oudere betoog zegt Elchardus dat beelden en emoties steeds belangrijker worden, waardoor de politiek wordt gepersonaliseerd en geemotionaliseerd. (cf. Pels & Van Zoonen, 2003). Net als Postman is Elchardus sinds zijn

publicatie niet meer weg te denken uit bekommerde commentaren over de toekomst van de democratie.¹

De populariteit van het bezorgheidsdiscours over personalisering is niet gestoeld op een eenduidige empirische en historische realiteit. Kees Brants, communicatiewetenschapper en politicoloog, onderzocht bijvoorbeeld in hoeverre de Nederlandse televisie gebruik maakt van vermaaks- en persoonscodes om het politieke nieuws te brengen. Zijn conclusie is dat het overgrote deel van de politici in televisieprogramma's met een inhoudelijke politieke benadering verschijnt (Brants, 1998). Politicologen van de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam onderzochten de rol van de media in de geruchtmakende Tweede Kamerverkiezingen van 2002 en 2003. Zij concludeerden dat de inhoudelijke thema's die Fortuyn aan de orde stelde van doorslaggevend belang zijn geweest in de verkiezingsuitslag, veel meer dan zijn personage. De onderzoekers concluderen op basis van beide campagnes dat drie soorten nieuws bijdragen aan verkiezingswinst of -nederlaag: nieuws over inhoudelijke thema's, over politieke successen en over politieke conflicten (Kleinneijenhuis, 2003; Kleinneijenhuis e.a., 2002).

Nuanceert het onderzoek van Brants en Kleinneijenhuis de gedachte dat personalisering de inhoud van de politiek verdreven heeft, de studie van historicus Henk te Velde over leiderschapstijlen van Thorbecke, Kuyper, Colijn, Drees en Den Uyl laat zien dat de aandacht voor de persoon van de politicus niet simpelweg het recente en unieke resultaat is van alles transformerend mediageweld, maar altijd een factor van belang is geweest in de partijpolitiek (te Velde, 2002). Sterker nog, de verwachting dat juist de persoon van de politicus het mogelijk zal maken kiezers voor de politiek te interesseren, blijkt een historische continuïteit. Te Velde haalt bijvoorbeeld Colijn aan die het een goed teken vond dat de liefde voor den partij werd "overschaduw'd door de belangstelling voor den persoon" (p. 140). Ook een PvdA-rapport uit 1964 zet de kaarten op personalisering en verwacht dat "het persoonlijke aspect het vele kiezers makkelijker [zal] maken zich met de politici te identificeren, hetgeen de politieke belangstelling ten goede kan komen" (p.9). Volgens Te Velde is de bezorgdheid over personenpolitiek voor een deel het product van de jaren zestig, waarin gelijkheidsidealen een al te sterke profilering van individuen overstemden, en het leiderschap van politieke partijen en de toenmalige sociale bewegingen voortdurend betwist werd.

¹ Zie <http://www.LexisNexis.nl>, zoekterm 'Elchardus'.

In de hedendaagse discussie over de gekozen burgemeester, is de vroegere verwachting dat de persoon van de politicus de banden van de politiek met de burger zou kunnen versterken, weer nadrukkelijk terug. In de Hoofdlijnennotitie van het kabinet Balkenende over de direct gekozen burgemeester, staat dat de burgemeester de verbindingsfiguur is binnen het bestuur en tussen bestuur en burgemeester: “De burgemeester neemt dan ook in het geheel van deze verhoudingen een spilfunctie in. Hij zal de personificatie kunnen zijn van betere verhoudingen in lokaal bestuur” (Hoofdlijnennotitie, 2003, p. 12).

Box 1. Burgemeestersverkiezingen in de 15^e eeuw

In het vroegere Nederland bestond in de 15^e eeuw al een soort burgemeestersverkiezing. In het Noord-Hollandse Hoorn mochten bijvoorbeeld alle gegoede burgers van de stad jaarlijks op Goede Vrijdag meedoen door “ter boon te gaan”. De in aanmerking komende burgers verzamelden zich in de Grote Kerk van Hoorn en werden daar geteld. Er werden net zoveel bonen als er burgers aanwezig waren in een rood fluwelen zakje gedaan waarop het stadswapen in goud was geborduurd. Tussen de overwegend witte bonen zaten ook negen zwarte bonen. De aanwezige burgers, de zogenaamde ‘boongangers’ liepen vervolgens voor de zittende burgemeester langs die hen het zakje voorhield. Wie een witte boon trok, kon naar huis; wie een zwarte boon trok, mocht blijven en werd keurman. De keurmannen trokken zich vervolgens terug in de consistorie om over de keuze van de nieuwe burgemeesters en schepenen te beraadslagen. Zij kozen vier burgemeesters en wezen een ervan aan als presidentburgemeester. De burgemeesters kozen zelf hun schepenen uit een door de keurmannen samengestelde lijst. Aan dit systeem kwam een einde met de Franse verovering van Nederland in 1795 (vgl. Hoogeveen en Van Zoonen, 2002).

CENTRALE VRAGEN

De zaak van de gekozen burgemeester vormt een mooie gelegenheid om verschillende scenario's die er rond personalisering bestaan systematisch tegen het licht te houden. Is het doemscenario van Postman *cum suis* denkbaar en hoe ziet dat er dan precies uit? Of is het reëler om te verwachten dat kiezers inderdaad meer betrokken zullen raken bij politiek als ze rechtstreeks hun individuele vertegenwoordigers kiezen, in plaats van degenen op de partijlijsten? Zijn er nog andere scenario's van personalisering denkbaar? Welk scenario is het meest wenselijk in het licht van de normen en doelen van de lokale democratie? Over die vragen gaat deze publicatie. We bespreken allereerst bestaand onderzoek over gekozen burgemeesters in binnen- en buitenland, en de verschillende capaciteiten waarover direct gekozen burgemeesters moeten beschikken. Vervolgens bespreken we vier scenario's - leiderschap, regentschap, wisseling van de wacht en ‘sterrenpolitiek’ - die elk hun eigen kansen en bedreigingen bevatten als het om de kwaliteit van de lokale democratie gaat.

GEKOZEN BURGEMEESTERS IN HET BUITENLAND

Nederland heeft, met uitzondering van het enkele burgemeestersreferendum, nog geen ervaring met de gekozen burgemeester. Om meer aangrijpingspunten te krijgen voor scenario's van personalisering, is het daarom nodig de blik op het buitenland te richten. Het onderzoek is overigens schaars ondanks de grote publieke zichtbaarheid van de burgemeester, en zijn voortdurende aanwezigheid in lokale media (cf. Flanagan, 2004). Voor ons doel zijn enerzijds de Verenigde Staten en Engeland van belang - met respectievelijk een lange en korte ervaring met gekozen burgemeesters – omdat zij in de discussie vaak als referentiekader dienen. Daarnaast kijken we naar Duitsland en de Scandinavische landen - ook met een respectievelijk lange en korte geschiedenis van gekozen burgemeesters – omdat ze met hun typisch Noordepese coalitiecultuur dicht bij Nederland staan dan de Anglo-Amerikaanse combinatie. In het licht van mogelijke scenario's van personalisering zijn de volgende vragen van belang: wat voor persoonlijkheid is de burgemeester; op welke persoonlijke en/of politieke kenmerken beoordelen kiezers hem of haar?²

Verenigde Staten

De Amerikaanse historicus Melvin Holli publiceerde in 1999 een van de weinige systematische studies naar de eigenschappen van Amerikaanse burgemeesters. Hij vroeg 69 experts om voor de periode 1820 - 1993 een rangorde te maken van de tien beste en tien slechtste burgemeesters van de grote Amerikaanse steden (meer dan 300.000 inwoners). De conclusie van de experts was dat, ongeacht de lokale omstandigheden, 'taakgerichte' burgemeesters het meest succesvol zijn, in het bijzonder als ze ambitieuze economische programma's uitvoeren. De experts beoordeelden burgemeesters die vooral consensus en harmonie tussen lokaal belangrijke personen en groepen nastreven, als beduidend minder succesvol. Met andere woorden, volgens de Amerikaanse deskundigen scoort een 'doener' beter dan een 'prater'. In een reactie op Holli laat politicoloog Richard Flanagan echter zien dat de meeste burgemeesters van Amerikaanse grote steden zowel taak- als consensusgeoriënteerd zijn, juist ten gevolge van de lokale omstandigheden. Amerikaanse steden zijn verantwoordelijk voor hun eigen financiële huishouding en kunnen op weinig tot geen steun van de eigen staat of van de federale overheid rekenen. Burgemeesters moeten dus zowel

² De focus op deze twee specifieke vragen betekent dat talloze andere verschillen die van belang zijn om de positie en mogelijkheden van burgemeesters te begrijpen, niet aan de orde komen: men denke aan het verschil in de wijze van aanstellen, bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden, de positie in het college en gemeenteraad, de omvang van de gemeente, het lokale veld van belangen en machtsfactoren, enzovoort (zie bijvoorbeeld Flanagan, 2004; Thompson and Brodsky, 1997).

goede relaties met het lokale bankwezen en bedrijfsleven onderhouden, als dat ze een evenwichtig bestedingsprogramma moeten hebben. De typische Amerikaanse burgemeester is daarom eerder pragmatisch dan spectaculair in persoonlijk en/of politiek opzicht (cf. Peterson, 2000). Daar doen de uitzonderlijke gevallen van film- en tv-sterren die de burgemeestersrace wonnen zoals Clint Eastwood, Sonny Bono, Jesse Ventura en Jerry Springer, niets aan af (zie Berveling, 2004).

Welke motieven mensen hebben om op een burgemeesterskandidaat te stemmen en op welke persoonlijke en politieke kenmerken ze hem of haar in functie beoordelen, zijn ook in de Verenigde Staten veelal onbeantwoorde vragen. Het werk van Susan Howell, politicologe te New Orleans geeft echter een gedeeltelijk inzicht. Zij onderzocht in 2000 welke rol etniciteit speelt bij de beoordeling van de burgemeesters van Chicago, Detroit, Charlotte en New Orleans. Hoewel er volgens Howell amper bewijs is voor 'race-based voting', vindt de beoordeling van zittende witte en zwarte burgemeesters toch allereerst op basis van hun prestaties plaats. De bevolking van alle vier steden rekent zowel witte als zwarte burgemeesters af op de kwaliteit van de publieke dienstverlening en het veiligheidsbeleid. Pas daarna speelt etniciteit een rol: zwarte kiezers beoordelen de zwarte burgemeester van New Orleans positiever dan de witte kiezers, en de witte burgemeesters van Chicago en Charlotte negatiever. In Detroit echter bleek de situatie omgekeerd en waardeerden de witte kiezers de zwarte burgemeester meer dan de zwarte kiezers die zijn beleid en stijl niet waardeerden. De burgemeester voerde een economisch beleid waar volgens de zwarte kiezers vooral de witte bevolking profiteerde. Bovendien viel zijn formele, technocratische aanpak slecht uit in vergelijking met de charismatische stijl van zijn voorganger, de eerste zwarte burgemeester van Detroit die twintig jaar aan de macht was (Howell & McClean, 2001; Howell & Perry, 2004). Het werk van Howell laat zien dat een persoonskenmerk zoals etniciteit met name in verkiezingstijd een doorslaggevende rol kan spelen, maar naar de achtergrond verdwijnt als het om de tussentijdse beoordeling van de burgemeester gaat. Dan schuiven zijn of haar politieke prestaties naar de voorgrond en die kunnen dan zelfs, zoals in Detroit, de etnische verhoudingen omkeren.

De Amerikaanse onderzoeken geven weinig aanleiding te denken dat met een gekozen burgemeesters het doemscenario van personalisering zal optreden, al komt het wel voor. De persoonlijke stijl en mogelijkheden van de meeste burgemeesters blijken ingekaderd te worden door de politieke en bestuurlijke omstandigheden; kiezers blijken zich wel door

persoonskenmerken van de burgemeester te laten leiden maar houden eveneens zijn of haar politieke prestaties in het oog, met name die op het gebied van veiligheid en publieke voorzieningen.

Box 2. Jonge Burgemeesters

Bij Amerikaanse burgemeestersverkiezingen in 2001 werden twee uitzonderlijk jonge burgemeesters gekozen: de 18-jarige Jeffry Dunkel kreeg in zijn woonplaats Mount Carbon, Pennsylvania 80 % van de 54 uitgebrachte stemmen. In het dorp wonen zo'n 90 mensen. Dunkel ontleende zijn motivatie uit een schoolopdracht voor maatschappijleer waarin hij het lokale bestuur moest beschrijven. Toen hij kritiek uitte op de gang van zaken zei iemand tegen hem: "Doe het dan zelf" waarop hij zich verkiesbaar stelde. Dunkel krijgt 50 dollar per maand voor zijn functie en is de jongste burgemeester in de Verenigde Staten. De 19-jarige Christopher Portman stelde zich kandidaat voor Mercer, Pennsylvania en voerde campagne tegen een andere 19jarige kandidaat. Portman wil als burgemeester vooral jongeren inspireren om iets te doen voor de gemeenschap. Zowel Dunkel als Portman verwachten dat dit niet hun laatste politieke functie zal zijn [http://www.youthnoise.com/page.php?page_id=522].

Engeland

Tony Blair's Labourregering implementeerde in 2000 de Local Government Act die het voor alle Engelse gemeenten mogelijk maakte hun burgemeester direct te laten kiezen door de bevolking. Onder andere wetgeving hadden de inwoners van Greater London toen al Ken Livingstone als hun burgemeester aangewezen. In mei 2002 hadden elf kleinere gemeenten van die mogelijkheid gebruikt gemaakt. De Engelse situatie levert over een aantal claims uit het personaliseringsdebat belangrijke aanwijzingen op: om te beginnen lijkt het er niet op dat de directe verkiezingen de betrokkenheid van de lokale bevolking bij het Engelse plaatselijk bestuur vergroot heeft. Nergens waren de opkomstcijfers beduidend hoger dan bij de gewone lokale verkiezingen. Slechts in drie gemeenten kwam meer dan een derde van de stemgerechtigden naar de stembus. Zelfs de Londenaren konden, ondanks de grote publiciteit rond de omstreden campagne van Livingstone, nauwelijks verleid worden hun keus te maken; niet meer dan 33.6 % van de kiezers nam de moeite. Andersom echter, stelden opvallend veel meer mensen zich kandidaat dan in het oude tweepartijen systeem (73 kandidaten voor 11 gemeentes, London niet meegeteld). In Hartlepool, een gemeente van zo'n 60.000 inwoners kwamen de grootste angsten van de personaliseringscritici uit: de bevolking koos voor een man die zijn bekendheid te danken had aan zijn apenpak: als *H'Angus the Monkey* speelde hij wekelijks de mascotte van de lokale voetbalclub. Rallings (et al., 2002) interpreteerde die uitverkiezing als een proteststem tegen de gevestigde partijpolitiek; iets wat in andere

gemeenten op een minder opvallende manier tot uiting kwam door de winst van onafhankelijke kandidaten.

De verkiezing van Ken Livingstone als burgemeester van Greater London is een geval apart. Livingstone is het prototype van de ‘celebrity politician’, de sterpoliticus die precies zou weten hoe hij de media en de publieke opinie naar zijn hand kan zetten en niet bij het gevestigde partij-establishment hoort. Zijn conflict met Tony Blair over zijn kandidatuur voor London en de vanuit het Labourhoofdkwartier geregisseerde campagne tegen hem, vergrootte zijn persoonlijke populariteit (Turner, 2001). Desalniettemin bleek uit een MORI-opiniepeiling dat zijn kiezers vooral inhoudelijke motieven noemden: hij komt op voor London (17 %), is onafhankelijk van de bestaande partijen (15 %), heeft politieke ervaring (14 %) of is simpelweg de beste kandidaat (32 %). Een vager persoonlijk argument gold voor een vijfde van zijn kiezers: “I like him”.³ Vandaag de dag beoordelen de Londenaren hem vooral op zijn verkeersbeleid en is zijn persoonlijkheid niet langer een belangrijke factor in het debat (Mori, 2003).

De Londense gegevens leveren voor een deel een bevestiging van de Amerikaanse resultaten op: persoonlijkheid lijkt een grotere rol bij verkiezingen te spelen dan bij de beoordeling van de prestaties van de burgemeester in functie. De uitkomsten in de kleinere gemeentes ondersteunen zowel de optimistische verwachtingen (meer kandidaten, meer onafhankelijke burgemeesters) als de bezorgde (weinig interesse bij de kiezers, circuskandidaten). Voor Game (2002, p.1) slaat echter de balans negatief door zegt daarom dat deze hervormingen van het Engelse lokaal bestuur “appears to be stumbling, at least to short term failure.” Anderen stellen eveneens dat niet aan de verwachtingen voldaan is (Curtice et al., 2001).

Duitsland

De inwoners van de Zuidoost-Duitse deelstaten Bayern en Baden-Württemberg kiezen al sinds de vroege jaren vijftig hun burgemeesters. Deze twee deelstaten maakten deel uit van de naoorlogse Amerikaanse bezettingszone en volgden daardoor het Amerikaanse burgemeestersmodel. Deelstaten die in de Britse dan wel Franse sectoren lagen kregen de daarbij behorende systemen opgelegd (cf. Wollman, 2004). Begin jaren negentig introduceerden de andere deelstaten directe burgemeestersverkiezingen, enerzijds om de burger meer greep te geven op lokale politiek, anderzijds om de bestuurlijke kracht van de

³ MORI is de Engelse pendant van het NIPO. De poll is van 5 april 2000 en te vinden op www.mori.uk (nagaan).

lokale overheid te vergroten. Volgens de sociale wetenschapper Hellmut Wollmann, zijn over de recente vernieuwingen slechts anekdotische gegevens beschikbaar. De Zuidoost-Duitse gegevens, met name die over Baden-Württemberg geven echter wel enig inzicht in de persoonlijke en politieke kenmerken van de burgemeester. Burgemeesters staan relatief los van de bestaande partijpolitiek; ze zijn ofwel onafhankelijk of houden afstand van hun partij. Velen hebben een lange ervaring als beroepsbestuurders in een andere gemeente of een juridische achtergrond. Circuskandidaten zoals H'Angus the Monkey in Engeland, of zoals ze in het Duits heten *Freibierbürgermeister*, komen in Duitsland niet voor (cf. Van der Kolk & Vetter, 2004). Partijloosheid, bestuurlijke ervaring en de lokale verhoudingen – Wollmann spreekt van een 'crowded political arena' – maken dat de kenmerkende burgemeestersstijl op consensus gericht is, ook met het oog op herverkiezing. Tot een vergroting van de lokale politieke betrokkenheid heeft de Zuidoost-Duitse situatie nooit geleid: de apart gehouden verkiezingen voor de gemeenteraden trekken in de regel zo'n 60 % van de kiezers terwijl de opkomst bij burgemeestersverkiezingen tussen de 40 en 50 procent schommelt (Wollman, 2004). Een uitgebreider overzicht van het Duitse systeem en de Duitse burgemeester is te vinden in Van der Kolk en Vetter (2004, in deze reeks).

Noorwegen

Met uitzondering van Noorwegen, bestaan in de Scandinavische landen geen mogelijkheden om de burgemeester direct te kiezen. Volgens Goldsmith en Larsen (2004) komt dat omdat de Scandinavische gemeenten relatief klein zijn, een plattelandskarakter hebben en historisch gericht zijn op publieke dienstverlening en samenwerking. De Scandinavische corporatistische overlegcultuur zou volgens hen niet gebaat zijn bij het individualistische en persoonlijke leiderschap van een gekozen burgemeester. Desalniettemin vonden in Noorwegen in 1999 twintig directe verkiezingen van een burgemeester plaats, een experiment dat uitgebreid zal worden. Het belangrijkste doel, de opkomst bij lokale verkiezingen vergroten, werd echter niet gehaald. In de twintig gemeenten zette een al bestaande neerwaartse tendens zich door. De hoeveelheid kandidaten was niet bijster groot in de context van het Noorse meerpartijensysteem (96 kandidaten voor 20 gemeenten) en kwamen allen uit een gevestigde politieke partij. In een enkel geval ontstonden er volgens Goldsmith en Larsen 'Amerikaanse toestanden' in de lokale campagne (2004, p. 126) compleet met financiële en seksschandalen rond de verkozen kandidaat.

Hoewel het bestaande onderzoek over burgemeesters schaars is, en ook zelden direct betrekking heeft op de persoonlijkheid van de burgemeester en zijn of haar beoordeling door kiezers, geven de Amerikaanse, Engelse, Duitse en Noorse gegevens toch enkele eenduidige richtingen aan. Als het om de vraag gaat of de persoon van de politicus, in dit geval de burgemeester, de betrokkenheid van de burgers bij het bestuur vergroot, kan het antwoord niet zomaar bevestigend zijn. Directe burgemeestersverkiezingen leiden in elk geval in de besproken landen niet tot een grotere opkomst dan bij gewone gemeentelijke verkiezingen. Over andere indicatoren van betrokkenheid is in de literatuur weinig te vinden. Daarnaast wijzen de gegevens ook in dezelfde richting als het om het soort leiderschap gaat dat gekozen burgemeesters uitoefenen: daar waar dat over een langere periode te beoordelen is – in de Verenigde Staten en Zuid-Duitsland - blijken de burgemeesters veelal pragmatische en professionele bestuurders die de mix aan lokale groeperingen, belangen en tegenstellingen in evenwicht proberen te houden met een gematigd beleid. Kiezers beoordelen burgemeesters in functie op dergelijke inhoudelijke prestaties maar bij verkiezingen spelen - zoals uit de Amerikaanse en Engelse gegevens bleek - persoonskenmerken ook een belangrijke rol. Uitwassen van gepersonaliseerde politiek, bijvoorbeeld de verkiezing van de lokale, in apenpak geklede voetbalmascotte tot burgemeester of van een voormalige filmster, blijken zeldzaam, maar trekken wel veel aandacht.

Het bestaande onderzoek levert nog niet voldoende gegevens op om verschillende personaliseringsscenario's te schetsen. We kijken daarom ook naar algemenere studies over politiek leiderschap en de manier waarop verschillende kiezers dat beoordelen.

POLITIEK LEIDERSCHAP

De Amerikaanse politicologen Miller, Wattenberg en Malanchuk (1986) ploegden ruim 30 jaar verkiezingsonderzoek door om na te gaan met welke maatstaven mensen kandidaten en politieke leiders beoordelen. Op basis van antwoorden op open vragen die sinds begin jaren vijftig aan Amerikaanse kiezers gesteld zijn, stelden zij vijf historisch stabiele beoordelingscriteria vast: competentie (is de politicus geschikt voor zijn of haar opdracht), betrouwbaarheid (maakt hij of zij beloften waar), integriteit (gedraagt hij of zij zich fatsoenlijk), charisma en persoonskenmerken. De eerste drie zijn volgens Miller en zijn collega's politiek inhoudelijke criteria, terwijl charisma en persoonskenmerken (bijvoorbeeld leeftijd, sekse of etniciteit) uitsluitend op persoonlijke eigenschappen betrekking hebben.

Hoewel alle kiezers ertoe neigen politici die wat betreft persoonskenmerken op zichzelf lijken hoger te waarderen dan anderen, blijkt competentie keer op keer de belangrijkste en doorslaggevende norm te zijn om politici te beoordelen. Er is wat dat betreft geen verschil tussen kiezers met een hoge of lage opleiding, of met weinig of veel politieke interesse. De data van Miller's onderzoeksgroep suggereren zelfs dat interesse voor de politieke en persoonlijke kwaliteiten van de individuele politicus groter is onder hoog opgeleide, politiek geïnteresseerde kiezers. Een recente vergelijking van de Canadese onderzoekster Elisabeth Gidengill (2003) van politiek leiderschap in negen westerse democratieën onderschrijft die suggestie: hoe *meer* mensen in politiek geïnteresseerd zijn en hoe *beter* ze weten naar welke partij of kandidaat hun voorkeur uitgaat, des te *meer* belangstelling hebben ze voor de individuele kwaliteiten van politici. Dergelijke resultaten spreken de eerder geschetste bezorgdheid dat personalisering vooral gemakzuchtige burgers in de luren zou leggen, met kracht tegen: een persoonsbeoordeling maakt integraal deel uit van een totaal aan politieke meningsvorming (cf. Cutler, 2002). De Vlaamse communicatiewetenschapper Christ'1 de Landtsheer onderzoekt specifiek hoe uiterlijke kenmerken de beoordeling van politici. Uit haar werk blijkt dat deze vooral een rol spelen wanneer burgers geen andere informatie over politici hebben; competentie wordt dan afgelezen aan kleding, kapsel, wenkbrauwen, kin en kaak, waarbij een formeel klassiek uiterlijk het beste scoort. Het belang van dergelijke kenmerken neemt af wanneer men over andere inhoudelijke informatie beschikt (De Landtsheer, 2004).

In deze studies is 'competentie' een overkoepelende term waaraan respondenten hun eigen invulling geven. Het woord zegt niet zoveel over de specifieke capaciteiten waarover individuele politici moeten beschikken. Paul 't Hart, politicoloog te Leiden die zich uitgebreid met politiek leiderschap heeft bezig gehouden, heeft laten zien dat leiderschap niet in één soort competentie te vatten is ('t Hart en ten Hooven, 2004). Specifiek voor het lokaal leiderschap van de burgemeester hebben de Engelse politicologen Leach en Wilson (2000) een typering gemaakt waarin de bevordering van de samenhang in de lokale gemeenschap cruciaal is. Daarnaast moeten burgemeesters volgens Leach en Wilson een duidelijk beleid en bijbehorende strategie voorstaan; en tenslotte functioneren lokale leiders als het gezicht van de gemeenschap naar de buitenwereld, zoals het bedrijfsleven of de landelijke overheid.

Deze specificaties van de vereiste leiderschapscompetenties laten zien dat de politieke leider op uiteenlopende podia moet kunnen opereren. We kunnen die typeren als politieke, particuliere en mediapodia (cf. Corner, 2003). Op de politieke podia worden beleidskwesties

en strategische keuzes uitgespeeld, waarbij de kenmerkende vormen vergaderingen, overleggen en onderhandelingen zijn; gemeenschapsvorming en normstelling vindt eerder plaats in een alledaagse context op particuliere podia waar de burgemeester in direct contact is met de lokale bevolking, bijvoorbeeld rond vieringen en feesten, of rampen en drama's; hoewel de media voor zowel de politiek-bestuurlijke als voor de gemeenschapsvormende taken van belang zijn, is hun rol cruciaal voor de betekenis van de burgemeester als representant van de gemeente naar de diverse buitenwerelden. Het gaat daarbij met name om interview en debat op (lokale) televisie en radio. 'Competentie' betekent in elke context iets anders, zoals uit onderstaande figuur blijkt:

Figuur 1: De triatlon van de burgemeester

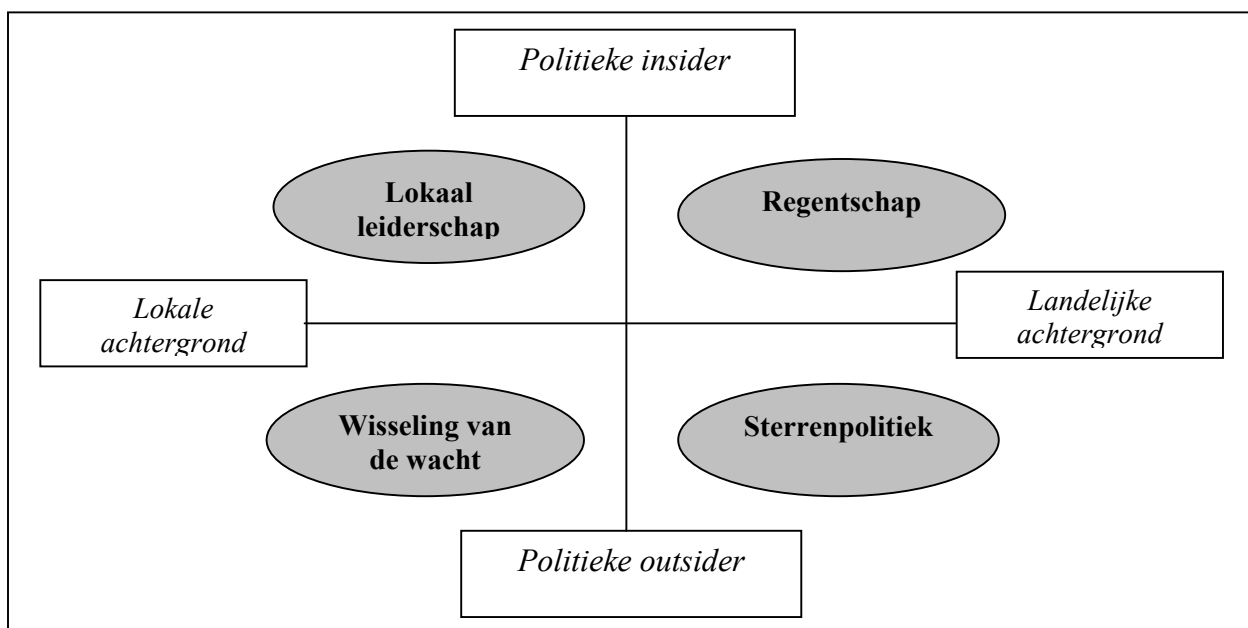
<i>Context</i> <i>Competentie</i>	Politiek-bestuurlijk (strategie en beleid)	Alledag (gemeenschapsvorming)	Media (representatie)
Kennis	Dossiers	Persoonlijk, historisch	Paraat, breed
Communicatie	Onderhandeling, consensus, afstandelijk	Luisterend, op anderen gericht	Oneliners, improviseren, 'egocentrisch'
Gedrag	Geduld, wikken en wegen, besluiten	Joviaal, spontaan, fysiek	Daadkracht, persoonlijk gezag

Het schema laat zien dat de capaciteiten die van de burgemeester worden gevraagd net zo uiteenlopend zijn als de vermogens die nodig zijn om de triatlon (zwemmen, lopen, fietsen) tot een goed einde te brengen. Een grondige dossierkennis garandeert nog geen kennis van persoonlijke en gemeentelijke gevoeligheden die de burgemeester in de alledaagse ontmoetingen met zijn of haar bevolking nodig heeft, noch waarborgt dossierkennis een overtuigend optreden op lokale televisie of radio waarbij men in principe op de meest onverwachte informatie moet kunnen reageren. Daarnaast verschillen de benodigde communicatieve vaardigheden per context: de luisterende en betrokken belangstelling die de burgemeester ten opzichte van de bevolking moet opbrengen, lijkt in de context van een radio of televisie-interview teveel op passiviteit. Daar moet de burgemeester juist de aandacht naar zich toetrekken en vasthouden, terwijl in politiek bestuurlijke situaties een afstandelijke en bemiddelende manier van praten op zijn plaats kan zijn. Ook wat gedragsmogelijkheden betreft, lopen de eisen uiteen. In de 'crowded political arena' van het lokale bestuur is zijn

zowel geduld en afwachten, als besluitvaardigheid cruciale vermogens. In de representatie naar de buitenwereld via de lokale media is echter vooral (de uitstraling van) persoonlijk gezag en daadkracht vereist, terwijl in de interactie met de bevolking weer iets anders nodig is, te weten een zekere mate van spontaniteit en jovialiteit.

Is nu uitsluitend de (kandidaat)burgemeester die al deze competenties overtuigend ten toon kan spreiden een succesvolle burgemeester? Met andere woorden, is het voor een kansrijke campagne of een positieve beoordeling door de bevolking noodzakelijk om de gehele burgemeesterstratton met goed gevolg te kunnen afleggen, of is het mogelijk om met een deel van de vereiste vermogens de eindstreep te halen? Het antwoord op die vraag is afhankelijk van de positie die de burgemeester ten opzichte van de politiek-bestuurlijke en lokale omstandigheden inneemt. Flanagan (2004) laat bijvoorbeeld zien dat het optreden van de burgemeester gedeeltelijk afhangt van de positie die hij ten opzichte van de politieke machtsverhoudingen inneemt, en met name van de vraag of hij een verlengstuk van de heersende krachten is of een uitdager van de bestaande orde. Daarnaast is het voor de gemeenschapsvormende taken van de burgemeester van belang of hij of zij uit de gemeenschap zelf afkomstig is of een ‘buitenpoorter’ is. De mogelijke posities die de burgemeester ten opzichte van de politieke verhoudingen enerzijds en de lokale betrekkingen anderzijds inneemt, bepalen de kansen en bedreigingen die de burgemeester op de politieke, particuliere en mediapodia ontmoet. Ze laten zich in een tweedimensionaal raamwerk samenvatten waaruit vier verschillende burgemeestersscenario’s voortkomen.

Figuur 2: Vier scenario’s voor de direct gekozen burgemeester



VIER SCENARIO'S

In elk scenario ligt de relatieve zwaarte van de drie podia anders, en zullen de competenties wat betreft kennis, communicatie en gedrag verschillen. We bespreken daarom per scenario hoe de podia zich tot elkaar verhouden, en welke kansen en bedreigingen er in het licht van de specifieke competenties van de burgemeester zijn.

Lokaal leiderschap

Het scenario 'lokaal leiderschap' treedt op als de (kandidaat)burgemeester afkomstig is uit zijn of haar eigen gemeente en daar een herkenbare politiek-bestuurlijke ervaring heeft opgebouwd. De eerder beschreven Noorse experimenten met een direct gekozen burgemeester leverden in de meeste gevallen dit scenario op. De kandidaten en uiteindelijk gekozen burgemeesters waren allen afkomstig uit de gevestigde politieke partijen, en zeven van de tien zittende burgemeesters die zich verkiesbaar stelden, werden verkozen. De kansen die dit scenario biedt, liggen in de kennis die dit type burgemeester kan hebben van de politiek-bestuurlijke verhoudingen, en van de eigenaardigheden van het lokale dagelijks leven en de lokale cultuur. In het ideale geval zal deze burgemeester worden gezien als 'een van ons' en als iemand die in staat is lokaal beleid te ontwikkelen temidden van de bestaande belangenconfiguraties. Hij of zij heeft in principe de benodigde diverse soorten kennis en de ervaring met communicatie- en gedragspatronen om op de politieke en particuliere podia van de lokale gemeenschap te kunnen excelleren, en zal eveneens op basis van ervaring met de wetmatigheden en eigenaardigheden van de lokale media kunnen omgaan.

Toch hoeft het lokaal leiderschapscenario niet zonder meer succesvol te zijn. Wanneer de gemeentelijke politieke verhoudingen al langere tijd stabiel zijn, draagt lokaal leiderschap het gevaar in zich van een verstarring van de bestaande verhoudingen en een verminderde belangstelling onder de bevolking. Immers, de gemeentepolitiek functioneert adequaat, de politici hebben de zaken onder controle, waar zou je je als burger druk over maken? Flanagan (2004) bespreekt aan de hand van Amerikaanse cases de bedreigingen voor dergelijke 'bestendige' lokale regimes en constateert dat ze kwetsbaar zijn voor de indruk van vernieuwing en verandering die buitenstaanders kunnen uitstralen. Wanneer de kracht van de lokaal politieke orde afbrokkelt, zo blijkt verder uit Flanagan's cases, dan zal zelfs een lokaal politieke kandidaat die op alle drie podia excelleert niet in staat zijn de behoefte onder de bevolking aan een wisseling van de wacht, te voorkomen. Dan treden andere scenario's in werking.

Regentschap

Het regentschapscenario treedt op wanneer de (kandidaat)burgemeester over geruime politiek-bestuurlijke ervaring beschikt, maar niet uit de eigen gemeente afkomstig is. Dit zagen we voorkomen in de Zuidduitse staten, waar de gekozen burgemeesters vaak over een uitgebreide juridische dan wel bestuurlijke ervaring beschikken, maar een geografische overstap hebben gemaakt voor het burgemeesterschap. Ook in de Verenigde Staten blijkt dit scenario relatief vaak voor te komen, omdat politici en bestuurders met een uitgebreide federale ervaring in de laatste fase van hun loopbaan een burgemeesterskandidatuur aangaan. Het burgemeesterschap blijkt in de Verenigde Staten dan ook vaak het eindstation van een landelijke politieke carrière te zijn, en zelden een opstapje naar ‘Washington’ (Petersen, 2000). Voor een deel van de benoemde burgemeesters in Nederland geldt dit eveneens; Haagse politici zoals Wim Deetman of Jacques Wallage trokken zich dan in de relatieve luwte van de gemeentepolitiek terug. Daarnaast is er een duidelijke lokale route naar het burgemeestersschap en stapt men ofwel als wethouder ofwel als burgemeester van een andere gemeente over. Zo werden de Amsterdamse wethouders Geert Dales en Guusje van der Horst burgemeester van respectievelijk Leeuwarden en Nijmegen. De benaming ‘regentschap’ heeft soms een negatieve bijklank, maar is hier vooral bedoeld om aan te geven dat in dit scenario het politiek-bestuurlijke podium dominant is. Dat kan komen door de benoemingsstructuur, zoals in Nederland, of omdat - zoals bij de gekozen burgemeesters – de persoonlijke capaciteiten van de kandidaat vooral op dit vlak liggen. Zeker in een situatie waarin de bestaande lokale verhoudingen verstard zijn, of wanneer er sprake is van een politieke crisis in de gemeente, kan een politiek zwaargewicht zonder lokaal verleden een aantrekkelijke keuze voor de burgers zijn. Een dergelijke burgemeester heeft echter een achterstand op het alledaagse podium waarin de lokale gewoonten en cultuur uitgespeeld worden, en is in het nadeel ten opzichte van de lokale media die hij of zij (nog) niet zo goed zal kennen als een lokale kandidaat. Dat dit tot grote problemen kan leiden, bleek uit de affaires die Loekie van Maaren-van Balen als burgemeester van Leeuwarden achtervolgden. Zij kwam in 1999 vanuit Weert naar het noorden en kreeg conflicten met haar lokale PvdA-afdeling en lokale ambtenaren die voort leken te komen uit onvermogen om de lokale Friese gebruiken te doorgronden. Ze vond Friezen “nooit tevreden”, Friese namen te moeilijk om te onthouden en ze liet zich ontvallen dat ze een hekel aan Friezen had en niets met die mensen kon.⁴ Na twee jaar moest ze Leeuwarden verlaten. Al had in een dergelijke situatie een Friese opvolger voor

⁴ Leeuwarder Courant, dossiers: Loekie van Maaren-van Balen. <http://www.leeuwarder-courant.nl>

de hand gelegen, de Amsterdamse wethouder Geert Dales werd benoemd ten koste van de lokale kandidaat. Dales werd allerwegen geroemd om zijn grondige voorbereiding op zijn kandidatuur (hij bezocht de stad tien keer) en maakte direct na zijn aantreden bekend dat hij Fries zou gaan leren; een duidelijk signaal van zijn voornemen deel uit te maken van de gemeenschap.

Box 3. Regentschap: vrouwelijke burgemeesters

In 1946 werd in het Brabantse Oost-, West- en Middelbeers de eerste vrouwelijke burgemeester van Nederland benoemd, Truus Smulders-Beliën. Zij volgde met behulp van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Beel haar echtgenoot op die in de oorlog was omgekomen. Ze bleef twintig jaar in functie en werd wel “moeder des plattelands” en ‘ons mevrouw’ genoemd. In 2002 werd in De Beerzen haar standbeeld onthuld [<http://www.hhbest.nl/geschiedenis/smulders.html>]. Anno 2003 waren er 85 vrouwelijke burgemeesters in Nederland (van de 435). Groen Links levert het vaakst vrouwelijke kandidaten (zestig procent), CDA het minst (11,4 procent). Van de D66, VVD en PvdA burgemeester is ongeveer een kwart vrouw. In de meeste gevallen gaat het om vrouwen die in de lokale of landelijke politiek hun sporen al verdiend hebben. Zo werd Annemarie Jorritsma na haar ministerschap burgemeester van Almere en Anneke van Dok-Van Weele werd burgemeester in Vlissingen na een wethouderschap in Hoorn en een staatssecretariaat [<http://www.parlement.com/9291000/modules/g19p4nll>].

Sterrenpolitiek

Sterrenpolitiek is het doemscenario dat vaak in het bezorgheidsdiscours over de personalisering van de politiek opgevoerd wordt. Iemand die landelijke bekendheid heeft verkregen in sport, televisie, film, muziek of een andere niet-politieke sector stelt zich kandidaat als burgemeester in een plaats van zijn of haar keuze. De verkiezing van Arnold Schwarzenegger, de Oostenrijkse bodybuilder die een mega Hollywoodster werd, als gouverneur van California is een recent en exemplarisch schrikbeeld dat heeft geleid tot talloze fantasieën over Bekende Nederlanders die burgemeester zouden kunnen worden. Op internetsites en weblogs wemelt het van de cynische voorstellen om – onder anderen - Katja Schuurman, Ruud de Wild, Ron Brandsteder, Johan Cruyff of Peter R. de Vries voor te stellen als burgemeesterskandidaat.⁵ De Duitse politicoloog Thomas Meyer claimt dat de uitstraling en grip op de media van dergelijke kandidaten de doorsnee politicus kansloos maken omdat de burger “grateful not to be bored by any argument or factual information, shows its enthusiasm for the sheer entertainment value of [their] appearance. ... Effortlessly playing

⁵ zie bijvoorbeeld <http://www.seelaavie.nl/pivot/entry.php?uid=standard-92>;
<http://www.hippopotame.nl/index.asp?id=352&month=1&year=2004>;

Mr. Honesty, he is a smash hit” (2002, p. 78). De Bekende Nederlander zal volgens de critici vooral excelleren op het mediapodium, en daarmee de lokale burger verleiden tot steun. Op het politiek-bestuurlijke podium zou hij of zij echter geen rol van betekenis spelen en geen leiding kunnen geven aan de gemeenschap en haar politiek, met alle kwalijke gevolgen van dien. Een dergelijk doemscenario is weinig realistisch. Ten eerste zullen slechts weinig Bekende Nederlanders geneigd zijn hun bestaan in te ruilen voor een burgemeesterschap. Ook de Amerikaanse voorbeelden daarvan zijn relatief gering in aantal, zoals blijkt uit het feit dat al jaren dezelfde namen terugkeren in de discussie (bv. Jesse Ventura, Clint Eastwood). Ten tweede hebben Nederlandse kiezers laten zien dat ze in een politieke context niet simpel door Bekende Nederlanders te verleiden zijn: de kandidatuur van Emile Ratelband voor de Tweede Kamer liep bijvoorbeeld op een fiasco uit. Overigens, zo vraagt de Amerikaanse journaliste Davis (2003) zich af, waarom zouden ‘celebrities’ - of zoals wij ze noemen, BNers - zich niet kandidaat mogen stellen voor de politiek terwijl gewone burgers dat wel mogen?

Hoewel het sterrenpolitiëscenario vooral negatieve associaties oproept, zijn er ook positieve varianten voorstelbaar. Zo zijn ook de leiders van grote bedrijven tegenwoordig Bekende Nederlanders geworden. Zij beschikken over de kennis, ervaring en netwerken die in het bestuur van een grote of kleine gemeente functioneel zouden kunnen zijn. Een dergelijke invulling van sterrenpolitiek op lokaal niveau komt dan dicht te liggen bij het regentschapscenario met alle bijbehorende sterktes en zwaktes.

Wisseling van de wacht

In Engeland kwam een wisseling van de wacht bij de eerste burgemeestersverkiezingen regelmatig voor gezien de vaak voorkomende overwinning van onafhankelijke kandidaten, dat wil zeggen kandidaten zonder een geschiedenis in de gevestigde partijen (Rallings et al., 2002). De kracht van dergelijke lokale outsiders ligt op het podium van alledag waarop hun banden met de gemeenschap tot uiting komen, en in hun aantrekkelijkheid voor de media die een structurele voorkeur hebben voor ‘nieuw’ en ‘anders’, ten opzichte van bekend en voorspelbaar. Als uitdaggers van de bestaande politiek-bestuurlijke orde zijn ze zeer aantrekkelijke kandidaten die een lange traditie in de politiek en de populaire verbeelding representeren, namelijk die van de buitenstaander die het systeem opschoont. Een klassieke vertelling van dit scenario is bijvoorbeeld te vinden in een nog steeds populaire Amerikaanse film uit 1939, *Mr. Smith goes to Washington*. Mr. Smith is een padvindersleider op het Amerikaanse platteland die in Washington een vacante senaatszetel mag innemen. Hij komt onmiddellijk in corruptie en machtsspelletjes terecht, maar slaagt er met zijn onschuld en

enthousiasme in om deze te ontmaskeren en de Senaat te verbeteren. Een dergelijk scenario wordt vaak door populistische bewegingen ingezet om aan te geven dat hun kandidaat niet besmet is door de bestuurlijke ‘achterkamertjes’ en onderonsjes; hij of zij zal zorg dragen voor nieuwe politiek. Pim Fortuyn is het Nederlandse voorbeeld in optima forma van de voorgestelde wisseling van de wacht. Dit draaiboek is ouder dan het populisme zoals historicus Ido de Haan (2000) heeft laten zien. De wisseling van de wacht grijpt terug op de republikeinse politieke filosofie die in de Italiaanse stadstaten ontstond en die Machiavelli in zijn geschriften verwoordde. De elite is volgens Machiavelli er altijd op uit om haar macht te vergroten en daarom is de regelmatige opkomst van buitenstaanders onvermijdelijk en noodzakelijk.

De kracht van de buitenstaander is echter tegelijkertijd een zwakte. Onbekendheid met de politieke mores en de bestuurlijke machtsverhoudingen maken een succesvol optreden op het politiek-bestuurlijke podium moeilijk. Voor de buitenstaander in de burgemeestersstrijd lijkt het eenvoudiger de gewenste positie te winnen dan deze te behouden. Uit de gedetailleerde observaties die Vrij Nederlandjournalist Gerard van Westerloo (2004) maakte van de lokale politiek in onder andere Arnhem, Eindhoven en Leeuwarden blijken hoe stug en ondoordringbaar lokale verhoudingen kunnen zijn: voor buitenstaanders lijken deze formele en informele machtscircuits moeilijk te doorbreken.

CONCLUSIE

We stelden in dit essay een aantal vragen over personalisering in de politiek, in de context van de gekozen burgemeester. De eerste vraag was of het doemscenario van personalisering dat cultuurcritici als Neil Postman en Mark Elchardus schetsen, zal uitkomen bij de burgemeestersverkiezingen. Leidt personalisering tot een sterrenpolitiek waarin kiezers zich vooral door uitstraling en imago van de kandidaten laten leiden en geen inhoudelijk oordeel vellen? Het antwoord op die vraag is ontkennend. Om te beginnen geven de buitenlandse ervaring in de Verenigde Staten, Engeland, Duitsland en Noorwegen weinig aanleiding tot somberheid. Daarnaast is sterrenpolitiek slechts een van de mogelijke personaliseringsscenario's; het is een onwaarschijnlijk draaiboek omdat de kandidaten slechts op het mediapodium zullen excelleren en op de twee andere podia – politiek-bestuurlijk en alledaags – een grote achterstand hebben ten opzichte van andere kandidaten. De tweede, meer positieve vraag was of de hoop van de voorstanders van een gekozen burgemeester zal uitkomen, namelijk dat een dergelijke verkiezing de betrokkenheid van de burgers bij het lokaal bestuur zal vergroten. Ook voor deze verwachting is weinig aanleiding: de buitenlandse

ervaringen laten zo'n opwaartse tendens in elk geval niet zien. In de vier besproken landen is geen sprake van hogere opkomsten dan bij gewone lokale verkiezingen. Wel is in Engeland de diversiteit aan kandidaten toegenomen ten opzichte van het eerdere stelsel, maar daar staat tegenover dat in Duitsland en Noorwegen de burgemeesters uit de gewone lokale en landelijke politiek bestuurlijke elites afkomstig zijn. Dat suggereert dat de meest waarschijnlijke scenario's die van het lokaal leiderschap of van het regentschap zullen zijn. Of dat ook de meest wenselijke scenario's zijn is maar de vraag; in versterde politieke verhoudingen kan een wisseling van de wacht die met de verkiezing van een buitenstaander begint, zeer welkom zijn. Dat zal dan ook het meest voorkomende argument worden in campagnes van lokale of landelijke buitenstaanders, ongeacht de vraag of de lokale verhoudingen inderdaad dicht zitten en daadwerkelijk opgebroken moeten worden. De vier scenario's laten duidelijk zien dat de personalisering die met een gekozen burgemeester ingezet wordt uiteenlopende vormen kan aannemen. In het ene scenario zal het politiek-bestuurlijke podium dominant zijn in de verkiezingen, in een ander draaiboek kan de alledaagse gemeenschapsvorming prominent zijn, afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden. Daarmee maken verschillende persoonlijkheden met verschillende persoonskenmerken en capaciteiten een kans, al zal de burgemeester altijd op de drie verschillende podia van de politiek, de media en de alledaagse cultuur moeten kunnen functioneren. Toch suggereert de buitenlandse literatuur, met name het werk over de Verenigde Staten en Duitsland waar al een lange traditie van gekozen burgemeesters bestaat, dat de gekozen burgemeester in Nederland, of het nu een bestuurder, een buitenstaander of een lokale bekendheid is, een gematigde figuur zal zijn die in 'the crowded local arena' het evenwicht moet bewaren tussen de uiteenlopende belangen in de gemeente. Voor al te extreme persoonlijkheden lijken de lokale structuren geen plaats te bieden.

LITERATUURVERWIJZINGEN

- Berveling, J. (2004). *Burgemeesters uit het Wilde Westen. De doorbraak van populisten en politieke avonturiers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Brants, K. 1998. Who's afraid of infotainment? *European Journal of Communication* 13(3): 315–335.
- Cutler, F. 2002. The simplest short cut of all: Sociodemographic characteristics and electoral choice. *The Journal of Politics* 64(2): 466–490.
- Curtice, J., Seyd, B. & Thomson, K. (2001). Devolution to the centre: Lessons from London's first mayoral elections. Paper presented for the 51st Annual Conference of the Political Studies Association, Manchester, April.
- Davis, C. (2003). Should entertainers and public figures be allowed to run for office? <http://www.useless-knowledge.com/art/dee/01.html>. Gedownload in September 2004.
- Elchardus, M. 2002. *De dramademocratie*. Antwerp, the Netherlands: Lannoo.
- Flanagan, R. (2004). Opportunities and constraints on mayoral behavior: a historical-institutional approach. *Journal of Urban Affairs*, 26(1), p.43-65.
- Game, C. (2002). Elected mayors: more distraction than attraction. Paper presented to the 52nd Annual Conference of the Political Studies Association, april.
- Gidengil, E. (2003). Voter characteristics and leader effects. Paper delivered at the 2003 Meeting of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, September.
- Goldsmith, M. & Larsen, H. (2004). Local political leadership: Nordic style. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), p. 121-133.
- Haan, I. De (2000). From Moses to Maggie. Popular political wisdom and the republican tradition in political thought. *Javnost/The Public*, 7(2), p. 33-45.
- 't Hart, J. (1999). 'Pas op voor de macho-burgemeester'. *Volkskrant*, 18 december 1999, p. 3.
- 't Hart, P. & ten Hooven, M. (2004). *Op zoek naar leiderschap. Regeren na de revolte*. Amsterdam: De Balie.
- Hart, R. (1994). *Seducing America: How television charms the modern voter*. New York: Oxford University Press.
- Holli, M. (1999). *The American mayor: The best and worst big-city leaders*. University Park: Pennsylvania State Press.

- Holsteyn, J. van & Irwin, G.A. (1998). *De wilde frisheid van limoenen. Studiën over politici in de ogen van kiezers*. Leiden: DSWO Press.
- Hoofdlijnennotitie (2003). Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester.
<http://www.minbzk.nl/contents/pages/1239/hoofdlijnennotitiedirectgekozenburgemeester.pdf>
- Hoogeveen, L. & A. van Zoonen (2004). *Twee eeuwen stadbestuurders van Hoorn, 1795 – 2002*. Hoorn: Bas Baltus, Hoorns Historische Reeks.
- Howell, S. & McClean, W. (2001). Performance and race in evaluating minority mayors. *Public Opinion Quarterly*, 65, p.321-343.
- Howell, S. & Perry, H. (2004). Black mayors/white mayors. Explaining their approval. *Public Opinion Quarterly*, 68(1), p. 32-56.
- Karssenbergh, G. (2004). De Graaf maakt van wethouder een knecht. *Trouw*, 22 juni, p.14.
- Kleinneijenhuis, J. (2003). Waarom het nieuws altijd wint. Partijen moeten de media halen met hun sterke thema's. *Parool*, 25 januari, p.19.
- Kleinneijenhuis, J., Oegema, D., De Ridder, J., Van Hoof, A. & Vliegthart, R. (2002). *De puinhopen in het nieuws. De rol van de media bij de Tweede Kamerverkiezingen 2002*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Kolk, H. van der & Vetter, A. (2004). Als burgemeester in Duitsland. Ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kris, J. van der & Pols, B. (2000). Aan de ketting: burgemeesters laveren tussen machismo en traditie. *NRC Handelsblad*, 25 maart 2000, p. 37.
- Landtsheer, C. de (2004). *Politiek impressiemanagement in Vlaanderen en Nederland*. Leuven: Acco.
- Leach, S. & Wilson, D. (2000). *Local political leadership*. Bristol: The Policy Press.
- Leach, S., Lowndes, V. & Wilson, D. (2003). Comparing leadership approaches in English local government: a research agenda. Paper to the 53rd Annual Conference of the Political Studies Association, Leicester, April.
- Meedoen (2003). *Meedoen, meer werk, minder regels*. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66. 16 mei 2003.
- Meyer, T. (2002). *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Miller, A., M. Wattenberg, and O. Malanchuk. 1986. Schematic assessments of presidential candidates. *American Political Science Review* 80:521–540.

- MORI (2003). London Mayor Ratings. Gedownload op 11 november 2003 van <http://www.mori.com/polls/2003/gla-june.shtml>
- Pels, D. (2003). *De geest van Pim. Het gedachtegoed van een politieke dandy*. Amsterdam: Anthos.
- Pels, D. & Te Velde, H. (2000) (red). *Politieke stijl. Over presentatie en optreden in de politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Pels, D. & Van Zoonen, L. (2003). Idolen met ideeën. De nieuwe democratische elite. *Pluche. Essays en verhalen over openbaar bestuur*, lente, p. 56 – 68.
- Peterson, P. (2000). The American Mayor: elections and institutions. *Parliamentary Affairs*, 53, p. 667 – 677.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Rallings, C., Trasher, M. & Cowling, D. (2002). Mayoral Referendums and elections. *Local Government Studies*, 28(4), p. 67 – 90.
- RMO (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, Advies 26. Den Haag.
- Scheuer, J. (2001). *The sound bite society: How television helps the right and hurts the left*. New York: Routledge.
- Thompson, E. & Brodsky, D. (1997). Structure and mayoral roles: a research note. *Urban Studies*, 34(11), p. 1903 – 1910.
- Turner, J. (2001). The negative campaign: New Labour, Ken Livingstone and the London mayoral selection process. *Media, Culture & Society*, 23, p. 257 – 265.
- Velde, H. te (2002). *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Vermaas, P. (2000). De gekozen burgemeester. *De Groene Amsterdammer*. 12 januari 2000, zonder pagina. Gedownload van http://www.groene.nl/2000/2/pv_burgemeester.html.
- Westerloo, G. van (2004). *Niet spreken met de bestuurder*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Wollmann, H. (2004). Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (chief executive) mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), p. 150 – 165.
- Zonneveld, M. (1999). Big Brother in Den Haag. *Het Parool*, 23 oktober. Opnieuw gepubliceerd in Zonneveld, M. (2002). *Kermis in de politiek: Waarom de Nederlandse kiezer op drift raakte*. Amsterdam: Van Genneep.

