

DE GEKOZEN BURGEMEESTER IN DE RAMPENBESTRIJDING

**Een verkenning en analyse van het
functioneren van de benoemde
en de gekozen burgemeester
in de rampenbestrijding**

Coen Nieuwenhuyzen

Studentnr. 259286

Erasmus Universiteit Rotterdam

**Faculteit der Sociale Wetenschappen, vakgroep
Bestuurskunde**

Begeleidend docent: dr. A. van Sluis

September 2004



VOORWOORD

In één woord: ‘intrigerend’, zo karakteriseer ik achteraf mijn onderzoek naar het verwachte functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding.

Gesprekken met experts, het verzamelen van materiaal, het overdenken en het schrijven. ‘Intrigerend’, dat was het.

Deze scriptie is geschreven naar aanleiding van mijn stage bij de afdeling Voorbereiding Rampenbestrijding, directie Rampenbeheersing en Brandweer, directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gezien de ingeslagen weg naar een direct gekozen burgemeester, wenst het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meer inzicht te krijgen in het verwachte optreden van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding. In deze scriptie treft u de uitwerking.

Tot slot nog een woord van dank aan alle personen die hebben deelgenomen aan het onderzoek en alle personen die direct of indirect een bijdrage hebben geleverd aan het tot stand komen van deze scriptie. Een woord van dank aan Koos Kranenburg voor het bieden van de mogelijkheid van de stage, het adviseren en het meelesen. Een bijzonder woord van dank aan mijn stagebegeleider, Siebette Wester-Zandstra. Zonder haar bevlogen begeleiding was deze scriptie niet tot stand gekomen. En tot slot vader Kees Nieuwenhuyzen voor zijn stimulerende rol en kritisch meelesen.

Rotterdam, november 2004

Coen Nieuwenhuyzen

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	6
1. Inleiding en probleemstelling	15
1.1. Aanleiding en introductie	15
1.2. Doel, probleemstelling en relevantie	16
1.3. Opzet van het onderzoek	17
1.4. Opbouw van de scriptie	18
2. De rampenbestrijding	20
2.1. De organisatie van de rampenbestrijding	20
2.2. Ontwikkelingen in de organisatie van de rampenbestrijding	23
3. De burgemeester	25
3.1. Historische schets	25
3.2. De wettelijke rol van de burgemeester	26
3.3. De feitelijke rol van de burgemeester	27
3.4. De gevolgen van dualisering voor het burgemeestersambt	29
3.5. De direct gekozen burgemeester	29
4. De burgemeester in de rampenbestrijding	33
4.1. Preparatie	34
4.2. Repressie	37
4.3. Nazorg	41
4.4. De feitelijke taken in de rampenbestrijding	45
5. Rampenbestrijding; de benoemde burgemeester	46
5.1. De staat van de rampenbestrijding	46
5.2. De cafébrand in Volendam	48
5.3. De vuurwerkramp in Enschede	51
5.4. Het oordeel van experts	54
5.5. Analyse	59
6. Rampenbestrijding; de gekozen burgemeester	62
6.1. Publicaties en onderzoek	62
6.2. Het oordeel van experts	64
6.3. Analyse	68

7. Conclusies	72
7.1. De rampenbestrijding	72
7.2. De burgemeester	73
7.3. De burgemeester in de rampenbestrijding	73
7.4. Rampenbestrijding; de benoemde burgemeester	75
7.5. Rampenbestrijding; de gekozen burgemeester	76
7.6. Verwachtingen	77
7.7. Gevolgen voor de invulling van de rollen in de rampenbestrijding	79
7.8. Tot slot	81
Literatuurlijst	83
Bijlage 1 Lijst gesprekspartners	87

SAMENVATTING

Aanleiding onderzoek

Rampen, in welke verschijningsvorm dan ook, vereisen bestuurlijke daadkracht. De ongewenste situatie moet bestreden worden en de schadelijke gevolgen zoveel mogelijk beperkt. Het is van belang om snel en adequaat en doelgericht op te treden, op een wijze die voor de samenleving zichtbaar is. Deze elementen zijn in het bijzonder van toepassing op één persoon: 'de burgemeester, de spil in de rampenbestrijding.'

Optreden bij en na rampen en crises lijkt in toenemende mate de ultieme toets voor het functioneren van de burgemeester te worden. De stapels rapporten, nota's en evaluaties tonen aan dat de bestuurlijke uitdagingen op dit terrein steeds groter worden.

Los van deze ontwikkeling heeft de regering de weg ingezet naar een direct gekozen burgemeester. Op basis van ontwikkelingen in de samenleving en ontwikkelingen in het burgemeestersambt heeft het kabinet gemeend directe verkiezing van de burgemeester per 2006 in te moeten voeren. Daarmee wil de regering dat er als het ware een lokale regeringsleider ontstaat.

Deze twee geschetste ontwikkelingen leiden samen tot een interessante zoektocht. De zoektocht naar een antwoord op de belangrijke vraag: 'hoe zal de direct gekozen burgemeester functioneren in de rampenbestrijding?' Interessant omdat in de discussie over de aanstellingswijze nogal eens naar voren wordt gebracht dat de gekozen burgemeester zich alleen druk zal maken om de electorale gevolgen van zijn optreden. Men is bang dat een gekozen burgemeester de rampenbestrijding niet serieus zal nemen. De aandacht voor veiligheid zou wel eens naar de achtergrond kunnen verdwijnen, zo is de verwachting. Dit roept de vraag op in hoeverre deze verwachtingen terecht zijn.

Opzet onderzoek

De probleemstelling voor het uitgevoerde onderzoek luidt:

In hoeverre zijn er verschillen te verwachten, tussen benoemde burgemeesters en direct gekozen burgemeesters, in hun functioneren op het terrein van de rampenbestrijding en hoe zijn (mogelijke) verschillen bestuurskundig te beoordelen.

Om de probleemstelling te beantwoorden is onderzoek gedaan naar datgene wat in de bestuurskundige literatuur geschreven is over de burgemeester in de rampenbestrijding. Wat is de rol en de positie van de burgemeester in de rampenbestrijding en over welke competenties moet de burgemeester beschikken? In de tweede plaats heeft onderzoek plaatsgevonden naar de invulling die de huidige burgemeester geeft aan zijn taken op het terrein van de rampenbestrijding. Verkennend onderzoek heeft plaatsgevonden voor het verwachte functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding. Dit functioneren, in beide aanstellingswijzen, is vervolgens geanalyseerd, vergeleken en beoordeeld.

Voor het verzamelen van de benodigde informatie zijn diverse publicaties bestudeerd en zijn semi-gestructureerde interviews gehouden. Er zijn zestien experts geconsulteerd. De experts is gevraagd naar een oordeel over het huidige functioneren van de burgemeester in de rampenbestrijding en naar hun verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding.

Theoretische verkenning

In de ogen van de gemeenschap is de burgemeester vaak de belangrijkste bestuurder binnen de gemeente. En hoewel de wettelijke positie van de burgemeester niet met deze verwachting in overeenstemming is, moet de burgemeester in overeenstemming met zijn toegedichte positie handelen. Deze feitelijke positie is te karakteriseren als 'wettelijk plus' en wordt bepaald door de maatschappelijke context.

Onder normale dagelijkse omstandigheden bestaat de feitelijke positie van de burgemeester, op hoofdlijnen, uit vijf rollen. Zo is de burgemeester gezagshandhaver (openbare orde en veiligheid), bestuurder (behartiging eigen bestuurlijke taken), promotor/ondernemer (belangenbehartiger van de gemeente), politiek-bestuurlijk manager (coördinator van het gemeentebestuur) en de eerste burger.

Rampenbestrijding is veelomvattend. Het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003) geeft aan dat rampenbestrijding drie fasen omvat. Preparatie (risico-inventarisatie- en analyse, planvorming, oefening en opleiding hulpverleners), repressie (daadwerkelijke bestrijding) en nazorg (alle zorg die geleverd wordt na de acute bestrijding van de ramp). De drie fasen waaruit de rampenbestrijding is opgebouwd zijn nauw met elkaar verweven. Zonder een goede preparatie zijn een adequate repressie en nazorg onmogelijk. Repressie en nazorg lopen in elkaar over. Terwijl de bestrijding nog in volle gang is moet al nazorg geleverd worden.

De preparatie op de rampenbestrijding is een onderdeel van het normale takenpakket van de burgemeester. De rollen bestuurder, de zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding, en collegiaal bestuurder, de noodzakelijke coördinatie en samenwerking om de organisatie van de rampenbestrijding vorm te geven, staan in de preparatie centraal.

Tijdens de repressie zijn de omstandigheden volstrekt anders dan de dagelijkse omstandigheden. Er is sprake van onverwachte ontwikkelingen, stressvolle omstandigheden, behoefte aan informatie en er moeten snelle beslissingen genomen worden. In het takenpakket van de burgemeester treedt een verschuiving op van taken in dagelijkse omstandigheden naar taken in crisissomstandigheden. Enkele dagelijkse rollen verdwijnen naar de achtergrond en andere rollen vragen om invulling. Voor de repressie zijn een viertal rollen te onderscheiden. Ten eerste de rol van beslisser. De burgemeester is tijdens een ramp opperbevelhebber. Hij is de aangewezen persoon om beslissingen te nemen. Ten tweede de rol van burgervader. De gemeenschap heeft behoefte aan een aanwezige en troostende burgemeester. Ten derde de rol van communicator. De getroffen gemeenschap heeft behoefte aan tekst en uitleg. En ten slotte doet de burgemeester niet alles alleen, maar werkt samen met rampenstaf, college van burgemeester en wethouders en overige instanties om de ramp te bestrijden. In die zin sippelt de rol van collegiaal bestuurder door in het takenpakket van de burgemeester tijdens de repressie.

Tijdens de nazorg, de derde fase in de rampenbestrijding, keert men van de rampsituatie terug naar de normale dagelijkse omstandigheden. In deze fase zijn de rollen burgervader en communicator van het allergrootste belang. De getroffen gemeenschap heeft na de ramp behoefte aan een burgervader die aanwezig is en troost geeft. Ook is er grote behoefte aan informatie, uitleg en verantwoording, de rol van communicator. Een derde rol die tijdens de nazorg om invulling vraagt is de rol van collegiaal bestuurder. In samenwerking met het college van burgemeester en wethouders, andere overheden en instanties worden de schadelijke gevolgen van de ramp zoveel mogelijk beperkt en het normale dagelijkse gemeentebestuur weer opgepakt.

Repressie en nazorg zijn in elkaar overlopende fasen in de rampenbestrijding. Terwijl de directe bestrijding nog bezig is zal al nazorg geleverd moeten worden.

Samenvattend omvat het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding de volgende rollen:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
R O L L E N			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
	Communicator	Communicator	
Lettergrootte = mate van belangrijkheid			

Empirische verkenning

Tegen de achtergrond van het ontworpen feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding en de daarmee corresponderende rollen, is het functioneren van de benoemde burgemeester en het verwachte functioneren van de gekozen burgemeester geanalyseerd.

Uit evaluaties is naar voren gekomen dat het functioneren van de benoemde burgemeester in de voorbereiding op de rampenbestrijding te wensen overlaat. De bestuurlijke zorg (bestuurder) voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding wordt in veel gevallen niet waargemaakt. Zo hebben oefeningen weinig realiteitsgehalte, zijn gemeentelijke processen onderbelicht, is er weinig multidisciplinaire afstemming en zijn samenwerking en coördinatie onbekende woorden. Een beeld dat door diverse experts bevestigd wordt. De analyse van twee cases, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, leverde alleen voor de invulling van de rol van collegiaal bestuurder een eenduidig beeld. In beide cases bleken coördinatie en samenwerking slecht geregeld.

In de repressie en de nazorg is, uit zowel de cases als gesprekken met experts, duidelijk geworden dat de benoemde burgemeester in het algemeen de rol van

burgervader goed invult. Benoemde burgemeesters zijn betrokken en tonen verantwoordelijkheid. De rol van communicator wordt slechter ingevuld. Uit beide cases komt naar voren dat de burgemeester zijn best doet om deze rol naar behoren te vervullen. Niettemin is er nog onvoldoende besef van het belang van communicatie, zo vindt het gros van de experts.

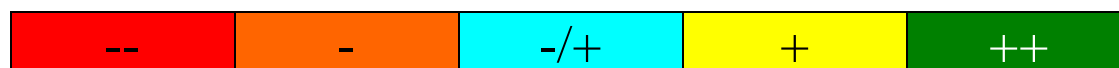
Uit gesprekken met experts komt naar voren dat de rol van beslisser voor veel burgemeesters onduidelijk is. De analyse van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam ondersteunden deze stelling. De burgemeester houdt alles zelf in de hand of hij doet niets. Het is één van deze twee uitersten. Beide uitersten geven een verkeerde invulling aan de rol van beslisser. De burgemeester moet strategische beslissingen nemen en zaken aan anderen overlaten.

Tot slot de rol van collegiaal bestuurder. In beide cases overheerste de wil om het alleen te doen. Samenwerking, coördinatie en afstemming op bestuurlijk niveau kwamen niet tot stand. Reacties van experts tonen een iets milder beeld. Sommigen spreken van slechte samenwerking en afstemming. Anderen geven aan dat deze elementen volstrekt persoonsafhankelijk zijn.

Samengevat kan de wijze waarop de benoemde burgemeester invulling geeft aan zijn feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding als volgt in beeld worden gebracht:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
In te vullen R O L L E N			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
	Communicator	Communicator	

Lettergrootte = mate van belangrijkheid



Over de wijze waarop de gekozen burgemeester invulling zal geven aan zijn feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding bestaan verschillende ideeën.

Voor de preparatie tekenen zich voor de invulling van de rol van bestuurder drie richtingen af. De eerste richting betekent geen verandering in de bestuurlijke zorg voor de rampenbestrijding. Volgens een groot aantal experts is het volstrekt persoonsafhankelijk hoe een burgemeester functioneert in de rampenbestrijding. Een tweede richting is minder aandacht voor de rampenbestrijding. De gekozen burgemeester zal minder aandacht geven aan rampenbestrijding, omdat zijn prioriteiten elders liggen of omdat de bestuurlijke continuïteit bij een gekozen

burgemeester afneemt. De derde richting is veel aandacht voor de rampenbestrijding. Een gekozen burgemeester zal risico's uit willen sluiten, omdat hij gekozen is en herkozen wil worden.

Over de invulling van de rol van collegiaal bestuurder, in de preparatie, bestond meer overeenstemming. Het gros van de experts verwacht dat samenwerking, afstemming en coördinatie minder zullen worden in een situatie van directe verkiezing.

In de repressie en de nazorg verwachten de meeste experts een goede invulling van de rol van communicator en een uitstekende invulling van de rol van burgervader. De heersende lijn in alle reacties is de verwachting dat de gekozen burgemeester klantgericht, slagvaardig en bewust van zijn kiezersmandaat een ramp zal bestrijden. De gekozen burgemeester zal besef hebben van de slag om de beeldvorming en de slag om de gemeenschap. Verwachtingen die positief uitpakken voor de invulling van de rollen van burgervader en communicator.

Voor de invulling van de rol van beslisser is het meest voor de hand liggende scenario dat de gekozen burgemeester een goed besef zal hebben van zijn totale takenpakket in de rampenbestrijding. Dit betekent dat de gekozen burgemeester niet alles in eigen hand wil houden, maar anderzijds ook niet met de armen over elkaar zal zitten. Voor de invulling van de rol van beslisser betekent dit een grote kans op strategische beslissingen. De gekozen burgemeester zal beslissingen nemen, maar tegelijkertijd afstand nemen omdat andere rollen zijn aandacht vragen.

Ten slotte de rol van collegiaal bestuurder. Het gros van de experts verwacht een slechte coördinatie, afstemming en samenwerking onder de gekozen burgemeester. De gekozen burgemeester zal niet snel bereid zijn om zijn zeggenschap op te geven en kijkt in de eerste instantie naar zichzelf en naar zijn gemeente.

Samengevat kan de wijze waarop de gekozen burgemeester, naar verwachting, invulling geeft aan zijn feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding als volgt in beeld worden gebracht:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
In te vullen R O L L E N			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
		Communicator	Communicator

Lettergrootte = mate van belangrijkheid

--	-	-/+	+	++
----	---	-----	---	----

Verwachtingen

Op basis van het empirisch onderzoek kunnen de volgende verwachtingen geformuleerd worden.

Geen grote veranderingen

Diverse experts verwachten geen verandering in het functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding ten opzichte van het functioneren van de benoemde burgemeester in de rampenbestrijding. Ook internationaal vergelijkend onderzoek van het Centre for Local Democracy toont aan dat de aanstellingswijze geen rol speelt in de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor veiligheid. Deze conclusie wordt ondersteund door experts met zicht op de situatie in België, waar in veel gevallen de burgemeester de politiek leider van de grootste raadsfractie is. Deze experts benadrukken dat de rampenbestrijding redelijk functioneert in België.

Afnemende continuïteit

Bijna alle experts verwachten dat de zittingsduur van de gekozen burgemeester ten opzichte van de benoemde burgemeester korter zal worden. Uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek komt de verwachting naar voren dat de carrièreburgemeester tot het verleden zal behoren bij directe verkiezing. Beide verwachtingen betekenen een afnemende continuïteit in personen en bestuurlijke ervaring.

Slagvaardiger optreden

Uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek komt naar voren dat de gekozen burgemeester slagvaardiger zal kunnen opereren dan de benoemde burgemeester. Ook de stichting Maatschappij Veiligheid en Politie verwacht een slagvaardiger optreden doordat een gekozen burgemeester een groter politiek gewicht heeft dan de benoemde burgemeester. Reacties van een groot aantal experts gaan dezelfde richting uit. De burgemeester zal daadkrachtig optreden en er alles aan doen om er iets van te maken, zo luidt de inhoud van deze reacties. Ten slotte wijzen voorgestelde wetswijzigingen duidelijk in de richting van een slagvaardiger burgemeester. Zo krijgt de gekozen burgemeester meer sturingsmogelijkheden aangaande het collegebeleid en, in normale gevallen, een zwaardere portefeuille.

Klantgericht optreden

‘De burgemeester als klantgericht manager gericht op electoraal gewin’, zo typeert het Instituut voor Publiek en Politiek (2004:18) de gekozen burgemeester. Op vergelijkbare wijze reageren de gesprekspartners. Alle gesprekspartners verwachten dat de gekozen burgemeester ten opzichte van de benoemde burgemeester wat meer politicus en wat minder (collegiaal) bestuurder zal zijn. De gekozen burgemeester zal rekening houden met het politieke krachtenspel en zich duidelijker manifesteren, zo is de verwachting. Een beeld dat bevestigd wordt door gesprekspartners met zicht op de situatie in België. Ten slotte verwacht ook de stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie dat de gekozen burgemeester meer politicus zal zijn.

Niet meer boven de partijen, maar zelf partij

Uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek en onderzoek van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie komt naar voren dat de gekozen burgemeester niet meer, zoals bij de benoemde burgemeester, boven de partijen zal staan, maar zelf partij zal zijn. De gekozen burgemeester zal zich als partij profileren.

Tallose reacties van experts ondersteunen deze verwachting. Deze reacties gaan in de richting van een burgemeester die zich moet profileren en bewijzen.

Deze verwachte veranderingen hebben gevolgen voor de invulling van het feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding door de gekozen burgemeester.

Preparatie

Bestuurder

Omdat, naar verwachting, de continuïteit onder de gekozen burgemeester zal afnemen betekent dit minder continuïteit en bestuurlijke ervaring in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Daardoor kan de bestuurlijke zorg voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding in gevaar komen.

De gekozen burgemeester zal, naar verwachting, klantgericht opereren dan de huidige, benoemde burgemeester. Omdat veiligheid vaak hoog op het prioriteitenlijstje van de bevolking te vinden is, zal de gekozen burgemeester veiligheid meer aandacht geven dan nu het geval is. De bestuurlijke zorg voor de rampenbestrijding zou mogelijk meekunnen liften op de toegenomen aandacht voor veiligheid. Klantgericht optreden kan ook negatieve gevolgen hebben voor de invulling van de rol van bestuurder. De kans is aanwezig dat de gekozen burgemeester teveel beleid maakt naar de wensen van de bevolking. Vaak betreffen de wensen van de bevolking zichtbare zaken. Onzichtbare zaken, zoals rampenbestrijding, kunnen daardoor in de verdrukking komen.

De gekozen burgemeester zal, naar verwachting, slagvaardiger optreden. Voor de bestuurlijke zorg voor de rampenbestrijding kan dit betekenen dat de gekozen burgemeester harder op tafel zal slaan. De gekozen burgemeester zal risico's uit willen bannen, maar ook een snelle bestrijding garanderen.

Over het algemeen zal de invulling van de rol van bestuurder weinig veranderingen ondergaan. Desalniettemin zijn accentverschuivingen zeer goed mogelijk.

Collegiaal bestuurder

De gekozen burgemeester zal, minder snel dan de benoemde burgemeester, geneigd zijn om zijn zeggenschap op te geven. De gekozen burgemeester heeft een eigen mandaat en zal in de eerste instantie slagvaardig, naar eigen goeddunken en klantgericht de zaken aanpakken. Het gevolg is dat de gekozen burgemeester eerst zal denken aan zichzelf en zijn gemeente. Pas in tweede instantie komt samenwerking in beeld. De gekozen burgemeester zal meer dan in de huidige situatie zijn gemeente representeren. Dit betekent dat relaties afstandelijker zullen worden en samenwerking zal verminderen. De verwachting dat de continuïteit onder de gekozen burgemeester zal verminderen zal deze ontwikkelingen alleen maar versterken.

Repressie en nazorg

Beslisser

Drie verwachtingen zijn van invloed op de invulling van de rol van beslisser.

Doordat de gekozen burgemeester, naar verwachting, slagvaardiger zal opereren, zal de gekozen burgemeester meer daadkracht en leiderschap tonen in het nemen van beslissingen. De gekozen burgemeester zal niet aarzelen, maar daadkracht tonen. Slagvaardigheid kan ook negatieve consequenties hebben. De gekozen burgemeester kan te slagvaardig willen opereren waardoor strategische beslissingen in het nauw komen.

De verwachting dat de gekozen burgemeester klantgerichter zal optreden impliceert dat de gekozen burgemeester ten opzichte van de benoemde burgemeester een beter besef heeft van zijn totale takenpakket in de rampenbestrijding. Een burgemeester heeft tijdens een ramp meer te doen dan alleen beslissingen nemen. Rollen als burgervader en communicator spelen ook een belangrijke rol. Een gekozen burgemeester zal meer besef hebben van zijn totale takenpakket. Voor de invulling van de rol van beslisser betekent dit, dat de gekozen burgemeester niet alles zelf in hand wil houden, maar zaken aan anderen zal overlaten. Een juiste invulling van de rol van beslisser betekent in veel gevallen juist afstand nemen. Klantgerichter optreden zal hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

De verwachting dat de gekozen burgemeester zelf partij zal zijn, kan impliceren dat de gekozen burgemeester beslissingen aan anderen overlaat. Andere rollen vragen zijn invulling. Voor de invulling van de rol van beslisser betekent dit dat de gekozen burgemeester niet meer alle touwtjes in handen wil houden, maar zaken aan anderen overlaat.

Communicator

De verwachting dat de gekozen burgemeester klantgerichter zal optreden betekent dat de gekozen burgemeester veel belang zal hechten aan een goede communicatie. Met communicatie kan de burgemeester zijn burgers informeren en vertrouwen wekken in zijn handelen. Klantgerichter optreden betekent dat de gekozen burgemeester de getroffen gemeenschap uitleg geeft over de oorzaken en de gevolgen van de ramp en zijn wijze van optreden.

De verwachting dat de gekozen burgemeester zelf partij is, betekent dat de gekozen burgemeester beseft dat hij tijdens de ramp moet communiceren. Hij moet, juist tijdens en na een ramp, tonen dat hij de aangewezen persoon is om de rampsituatie op te lossen. De gekozen burgemeester zal er daarom alles aan doen om er iets van te maken. Voor de invulling van de rol van communicator betekent dit dat de gekozen burgemeester veel belang zal hechten aan de rol van communicator. Voor de beeldvorming is communicatie immers van het grootste belang.

Burgervader

Klantgerichter optreden betekent voor de invulling van de rol van burgervader dat de gekozen burgemeester er alles aan zal doen om de gevoelens van de gemeenschap op een juiste wijze te vertolken. Het tonen van charisma en leiderschap zullen belangrijke kenmerken zijn.

De verwachting dat de gekozen burgemeester zelf partij zal zijn betekent voor de invulling van de rol van burgervader dat de gekozen burgemeester duidelijk rekening houdt met zijn optreden. De positie van de burgemeester staat of valt immers met zijn optreden. De gekozen burgemeester zal er daarom alles aan doen om zich te presenteren als een betrokken en verantwoordelijke burgervader. Een burgemeester die begaan is met zijn gemeente.

Collegiaal bestuurder

De verwachting dat de gekozen burgemeester klantgericht zal optreden, de verwachting dat de gekozen burgemeester slagvaardiger zal treden en de verwachting dat de gekozen burgemeester zelf partij is betekenen dat de gekozen burgemeester in de eerste plaats denkt aan zichzelf en zijn gemeente. De gekozen burgemeester heeft een eigen mandaat en zal naar eigen inzicht, klantgericht en slagvaardig een ramp bestrijden. Dit betekent dat relaties afstandelijker zullen worden en samenwerking en coördinatie zullen verminderen. De verwachting dat de continuïteit onder de gekozen burgemeester zal verminderen zal deze ontwikkelingen alleen maar versterken.

Samengevat kunnen de verschillen en overeenkomsten tussen de benoemde en de gekozen burgemeester in hun functioneren op het terrein van de rampenbestrijding burgemeester als volgt in beeld worden gebracht:

	RAMPENBESTRIJDING					
	PREPARATIE		REPRESSIE		NAZORG	
	Benoemd	Gekozen	Benoemd	Gekozen	Benoemd	Gekozen
In te vullen ROLLEN						
	Bestuurder	urder				
	Collegiaal bestuurder	gaaal urder	Collegiaal bestuurder	gaaal urder	Collegiaal Bestuurder	gaaal urder
			Beslissers	isser		
			Burgervader	vader	Burgervader	vader
		Communicator	icator	Communicator	icator	
Lettergrootte = mate van belangrijkheid						
--		-	-/+	+	++	

1) INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

1.1. Aanleiding en introductie

Volgens het actieprogramma Bewust veiliger is veiligheid voor veel Nederlanders het belangrijkste maatschappelijke thema (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002). Het kabinet-Balkenende II heeft daarom in het Strategisch akkoord aangegeven veiligheid als de prioriteit voor de komende jaren te zien. Het gaat daarbij om het terugdringen van overlast en criminaliteit (sociale veiligheid), maar zeker ook om de fysieke veiligheid. Fysieke veiligheid betekent het voorkomen en beperken van risico's waarbij mensen gewond kunnen raken of zelfs dood kunnen gaan. Te denken valt hierbij aan explosiegevaar, brandgevaar of het gevaar dat een gebouw instort. Fysieke veiligheid heeft sinds de vuurwerkkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam erg veel politieke en maatschappelijke aandacht. Risico's moeten zo veel mogelijk beperkt worden, zo is de heersende gedachte. Niettemin zullen rampen nooit uit te bannen zijn. De steeds verdergaande complexiteit van de Nederlandse samenleving brengt ook met zich mee dat de kwetsbaarheid toeneemt. Wanneer zich een ramp voordoet kunnen we niet met de armen over elkaar blijven zitten, maar moet er gehandeld worden. De ongewenste situatie moet beëindigd worden en de schade zoveel mogelijk hersteld. We spreken van een ramp:

Wanneer sprake is van een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen dan wel grote materiële belangen of het milieu in ernstige mate bedreigd worden en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines vereist is (art. 1 Wet Rampen en Zware Ongevallen).

1.1.1. De rampenbestrijding en de rol van de burgemeester

Het voorkomen en bestrijden van rampen is een verantwoordelijkheid van vele bestuurlijke instanties en operationele organisaties. De daadwerkelijke rampenbestrijding wordt uitgevoerd door de hulpverleningsdiensten die ook belast zijn met de dagelijkse hulpverlening: de politie, de brandweer en de geneeskundige diensten. De rampenbestrijding is in Nederland krachtens de Wet Rampen en Zware Ongevallen primair een lokale verantwoordelijkheid. De voorbereiding op de rampenbestrijding is een verantwoordelijkheid van het college van burgemeesters en wethouders en de burgemeester heeft het opperbevel tijdens rampen en zware ongevallen. Op het moment van een ramp verdwijnt het principe van collegiaal bestuur door het college van burgemeester en wethouders (art. 169 Gemeentewet) naar de achtergrond om plaats te maken voor het principe van eenhoofdige leiding en wordt na afloop van de rampsituatie door de burgemeester individueel verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad (art. 180 Gemeentewet) in plaats van gezamenlijk.

'Snel, zichtbaar, eenduidig, doelgericht, daadkrachtig en legaal handelen moet het adagium van de bestuurder zijn om de stabiliteit van de gekwetste samenleving te herstellen' (Kuipers, 2003:16).

'Optreden bij en na rampen en crises lijkt in toenemende mate de ultieme toets voor het functioneren van de burgemeester te worden: Amsterdam, Groningen, Enschede, Volendam, Den Bosch, Maastricht' (Cachet, 2003:15). Vrijwel elke ramp en crisis

mondt uit in een onderzoek waarin het handelen van verantwoordelijken onder de loep wordt genomen. De stapels rapporten en nota's over veiligheidsvraagstukken is de afgelopen jaren steeds hoger geworden. Alleen al daaruit blijkt hoe groot de bestuurlijke uitdagingen op dit terrein zijn.

1.1.2. De gekozen burgemeester

Het openbaar bestuur is aan verandering onderhevig. Zo werd nog niet zo lang geleden dualisering van het gemeentebestuur ingevoerd. Een volgende ontwikkeling laat niet lang op zich wachten. Een van de beleidsvoornemens van het kabinet-Balkenende II is de invoering van de direct gekozen burgemeester. Daartoe liggen nu twee concept-wetsvoorstellen voor advies bij de Raad van State.

Al decennia wordt gedebatteerd over de voor- en nadelen van een direct gekozen burgemeester. Niettemin is nu een besluit genomen en heeft het kabinet gemeend op basis van ontwikkelingen in de samenleving en ontwikkelingen in het burgemeestersambt het huis van Thorbecke te moeten wijzigen. Het streven van het kabinet is om directe verkiezing in 2006 in te voeren.

1.1.3. Een interessante zoektocht

De ontwikkeling dat het handelen van de burgemeester tijdens een ramp meer en meer in de schijnwerpers komt en de ontwikkeling naar directe verkiezing van de burgemeester leiden samen tot een interessante zoektocht. De zoektocht naar een antwoord op de belangrijke vraag: 'hoe zal de direct gekozen burgemeester functioneren op het terrein van de rampenbestrijding?'

Een interessante zoektocht omdat in de discussie over de aanstellingswijze nogal eens naar voren wordt gebracht dat de gekozen burgemeester zich alleen druk zal maken om de electorale gevolgen van zijn optreden. Men is dan ook bang dat een gekozen burgemeester de rampenbestrijding niet serieus zal nemen. Rosenthal verwoordt dit als volgt: 'In de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester wordt vaak naar voren gebracht dat, anders dan de door de Kroon benoemde burgemeester, de gekozen burgemeester niet geschikt zou zijn voor crisismanagement. Want de gekozen burgemeester zou zich enkel druk maken over de electorale gevolgen van het crisismanagement'. (Rosenthal, 2002:33). Ook tijdens het congres van de Nederlandse Vereniging Brandweer en Rampenbestrijding in Amsterdam, november 2003, overheerste de angst dat integrale veiligheid naar de achtergrond verdwijnt bij een gekozen burgemeester (Pieper & Spijkers, 2004). Dit roept de vraag op in hoeverre deze verwachtingen terecht zijn.

1.2. Doel, probleemstelling en relevantie

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal: 'hoe zal de gekozen burgemeester, naar verwachting, functioneren in de rampenbestrijding?' Waarbij een vergelijking zal worden gemaakt met het functioneren van de benoemde burgemeester in de rampenbestrijding. Het doel van het onderzoek kan daarmee als volgt worden geformuleerd:

1.2.1. Doel van het onderzoek

Het in kaart brengen en beoordelen van de verschillen en overeenkomsten, tussen benoemde en direct gekozen burgemeesters, in hun functioneren op het terrein van de rampenbestrijding.

1.2.2. Probleemstelling en deelvragen

Hieruit komt de volgende probleemstelling voort:

In hoeverre zijn er verschillen te verwachten, tussen benoemde burgemeesters en direct gekozen burgemeesters, in hun functioneren op het terrein van de rampenbestrijding en hoe zijn (mogelijke) verschillen bestuurskundig te beoordelen.

Om de probleemstelling te beantwoorden is onderzoek gedaan naar datgene wat in de bestuurskundige literatuur geschreven is over de burgemeester in de rampenbestrijding. Wat is de rol en de positie van de burgemeester in de rampenbestrijding en over welke competenties moet de burgemeester beschikken. In de tweede plaats heeft onderzoek plaatsgevonden naar de invulling die de burgemeester (stelsel kroonbenoeming) geeft aan zijn portefeuille op het terrein van de rampenbestrijding. Verkennend onderzoek heeft plaatsgevonden naar het verwachte functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding. Dit functioneren, is vervolgens geanalyseerd, vergeleken en beoordeeld.

Voor het onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1)Hoe is de rampenbestrijding, op hoofdlijnen, georganiseerd?
- 2)Op welke wijze is het burgemeestersambt te karakteriseren en welke wijzigingen zullen zich voordoen bij directe verkiezing van de burgemeester?
- 3)Wat is bekend uit bestuurskundig onderzoek over de burgemeester in de rampenbestrijding?
- 4)Op welke wijze functioneert de huidige, benoemde burgemeester in de rampenbestrijding?
- 5)Op welke wijze zal, naar verwachting, de gekozen burgemeester functioneren in de rampenbestrijding?

1.3. Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit een theoretische verkenning en een empirische verkenning.

1.3.1. Theoretische verkenning

De theoretische verkenning omvat een inventarisatie en analyse van bestuurskundig onderzoek over de burgemeester in de rampenbestrijding. Eerst wordt een beeld geschetst van zowel de burgemeester als van de rampenbestrijding. Vervolgens wordt een beeld geschetst van de burgemeester in de rampenbestrijding. Daarbij komen zowel de wettelijke als de feitelijke taken van de burgemeester in de rampenbestrijding aan de orde.

1.3.2. Empirische verkenning

De empirische verkenning bestaat uit de analyse van het functioneren van de huidige, benoemde burgemeester in de rampenbestrijding en een analyse van het verwachte functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding.

1.3.3. Dataverzamelingmethoden

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van drie data-verzamelingmethoden: literatuur- en documentenonderzoek en interviews.

Voor de theoretische verkenning is gebruik gemaakt van bestuurskundige literatuur, onderzoeksrapporten, vaktijdschriften en overige bestuurskundige literatuur aangaande het onderwerp.

Voor de empirische verkenning is voor het onderzoek naar het functioneren van de benoemde burgemeester in de rampenbestrijding gebruik gemaakt van triangulatie. Ten eerste zijn bestaande onderzoeksrapporten en evaluaties geanalyseerd. Ten tweede zijn twee cases geanalyseerd waarbij gebruik is gemaakt van bestaande onderzoeksrapporten en evaluaties. Ten derde is gebruik gemaakt van informatie uit gesprekken met experts.

Voor de analyse van het verwachte functioneren van de rechtstreeks gekozen burgemeester in de rampenbestrijding heeft expertconsultatie plaatsgevonden en zijn enkele verkennende rapporten geanalyseerd.

Ik heb interviews gehouden met zestien experts. Deze groep experts bestond uit drie brandweercommandanten, drie ambtenaren, vier burgemeesters, drie wetenschappers, twee belangengroepen en één commissaris van de koningin. Deze groep is geselecteerd op basis van hun expertise, inzicht en betrokkenheid met het onderwerp. De interviews waren semi-gestructureerd.

Deze interviews dienden twee doelen. De experts is gevraagd naar een oordeel over het huidige functioneren van de burgemeester in de rampenbestrijding en naar hun verwachtingen ten aanzien van het functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding.

1.3.4. Periode van het onderzoek

Deze scriptie is geschreven in de periode waarin de ontwikkeling naar een gekozen burgemeester in volle gang is. Deze scriptie is gebaseerd op de ontwikkelingen tot en met 12 juli 2004. Toen is het empirisch onderzoek voor deze scriptie afgerond.

1.4. Opbouw van de scriptie

Na dit inleidende hoofdstuk waarin het onderwerp, de probleemstelling en de opzet van het onderzoek zijn beschreven, ga ik in hoofdstuk twee in op de rampenbestrijding. Ik beschrijf zowel de bestuurlijke als de operationele organisatie van de rampenbestrijding, evenals de actuele ontwikkelingen die spelen op het terrein van de rampenbestrijding.

In hoofdstuk drie ga ik in op het burgemeesterambt en de wijzigingen die het burgemeesterambt zal ondergaan bij directe verkiezing van de burgemeester. Allereerst beschrijf ik de historische ontwikkeling van het burgemeestersambt. Vervolgens belicht ik de wettelijke en de feitelijke rol van de burgemeester. Ten derde ga ik in op de meest recente vernieuwing binnen het openbaar bestuur; dualisering en ten slotte zal ik het onderwerp directe verkiezing van de burgemeester uitvoerig belichten.

In hoofdstuk vier ga ik in op de burgemeester in de rampenbestrijding. Ik ontwerp een (ideaal) functieprofiel voor de burgemeester in de rampenbestrijding. Daarbij maak ik onderscheid tussen de wettelijke en de feitelijke positie van de burgemeester in de rampenbestrijding. De feitelijke positie van de burgemeester blijkt ruimer dan datgene wat de wet van hem eist en wordt bepaald door datgene wat de gemeenschap van de burgemeester vraagt. Samenhangend met zijn feitelijke positie is voor de burgemeester een feitelijk takenpakket te onderscheiden. Evenals de feitelijke positie is dit takenpakket “wettelijk plus” en gericht op de verwachtingen van de samenleving. De inhoud van het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding bestaat uit verschillende rollen waaraan de burgemeester moet invulling moet geven.

Vervolgens bekijk ik in hoofdstuk vijf en zes hoe het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding zich verhoudt tot het functioneren van de benoemde en de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding. In hoofdstuk vijf ga ik in op het functioneren van de benoemde burgemeester in de rampenbestrijding. In hoofdstuk zes ga ik in op het verwachte functioneren van de rechtstreeks gekozen burgemeester in de rampenbestrijding.

Aan de hand van het in voorgaande hoofdstukken bijeengebrachte materiaal geef ik in hoofdstuk zeven de bevindingen van mijn onderzoek weer.

2) DE RAMPENBESTRIJDING

Rampen hebben vele verschijningsvormen. De Leidraad Maatramp van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002) noemt achttien ramptypen. Van luchtvaartongeval en ongevallen met giftige stoffen, via overstromingen en grootschalige ordeverstoringen tot natuurbranden en extreme weersomstandigheden. Al deze verschijningsvormen hebben gemeen dat ze de kenmerken vertonen van onverwacht, ongelegen en een ernstige verstoring van de openbare veiligheid. Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de wettelijke definitie van een ramp: 'Een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines vereist is om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken' (art 1. Wet Rampen en Zware Ongevallen).

In dit onderzoek staat de bestrijding van een ramp centraal. Vaak wordt dan onmiddellijk gedacht aan de acute bestrijding van een ramp. Het is echter veel meer dan dat. Rampenbestrijding bestaat, zoals het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003) aangeeft, uit drie schakels: preparatie (risico-inventarisatie- en analyse, planvorming, oefening en opleiding hulpverleners), repressie (daadwerkelijke bestrijding) en nazorg (alle zorg die geleverd wordt na de acute bestrijding van de ramp). De drie schakels waaruit de rampenbestrijding is opgebouwd zijn nauw met elkaar verweven. Zonder een goede preparatie zijn een adequate repressie en nazorg onmogelijk. Repressie en nazorg lopen in elkaar over. Terwijl de bestrijding nog in volle gang is moet al nazorg geleverd worden.

In de rampenbestrijding zijn vele actoren actief. Om een duidelijk beeld te schetsen van de rampenbestrijding volgt nu eerst een korte uiteenzetting van de meest betrokken instellingen en organisaties en wettelijke verplichtingen van deze organisaties. Daarnaast is er aandacht voor actuele ontwikkelingen op het terrein van de rampenbestrijding.

2.1. De organisatie van de rampenbestrijding

Bij de organisatie van de rampenbestrijding moet onderscheid gemaakt worden tussen bestuurlijke organisaties en operationele organisaties. Bestuurlijke organisaties zijn Gemeente, Provincie, Regio en Rijk. Operationele organisaties betreffen Politie, Brandweer, Geneeskundige hulpverlening en overige hulpverleningsorganisaties.

2.1.1. Bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie van de rampenbestrijding is gelegen bij meerdere bestuursorganen en op verschillende bestuurlijke niveaus.

Gemeente

De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij de gemeenten. De wettelijke grondslag hiervoor ligt in de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO). Gemeenten zijn allereerst verplicht om zich voor te bereiden op de bestrijding van een ramp of crisissituatie op haar grondgebied (art. 2 WRZO). Naar

aanleiding van artikel 3 (WRZO) moet de gemeenteraad een rampenplan opstellen. 'Het rampenplan is te beschouwen als een plan op hoofdlijnen, waarin op algemene wijze wordt aangegeven hoe in geval van een ramp of zwaar ongeval dient te worden gehandeld,' zo legt B&A Groep uit in 'het ketelwagenincident' (2002:17). Dit rampenplan wordt ten minste eenmaal in de vier jaar vastgesteld en voorziet in de aanpak voor het voorkomen en bestrijden van incidenten die nog niet tot ramp zijn uitgroeid. Ook wordt door de burgemeester een rampenbestrijdingsplan opgesteld (art. 7 WRZO). De daadwerkelijke bestrijding van een ramp vindt plaats onder opperbevel van de burgemeester (art. 11 WRZO). Hierin wordt hij bijgestaan door een gemeentelijke rampenstaf (art. 11 WRZO).

Regio

Op grond van de Brandweerwet wordt per algemene maatregel van bestuur een verdeling van gemeenten naar regio ingesteld. Bij deze gemeenschappelijke regelingen zijn regionale brandweren ingesteld. Dit is een vorm van verlengd lokaal bestuur. Over het algemeen treffen de burgemeesters van de gemeenten in de regio een regeling voor afstemming. Deze afstemming komt vaak neer op de aanstelling van een coördinerend burgemeester onder wiens aanvoering afspraken en afstemming tot stand komen. De hulpverleningsdiensten dienen onder aanvoering van de brandweer op grond van de Wet Rampen en Zware Ongevallen afspraken te maken die vierjaarlijks worden vastgelegd in een regionaal beheersplan. De regionale brandweer is daarmee de spil in de multidisciplinaire voorbereiding op de rampenbestrijding.

Provincie

De provincie heeft toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding door gemeenten. Dit komt neer op het toetsen van rampenbestrijdingsplannen en het regionaal beheersplan. De Wet Rampen en Zware Ongevallen bepaalt dat de provincie een eigen plan dienen te hebben: 'Het provinciale coördinatieplan' (art. 6 WRZO). Hierin wordt onder andere verwoord de leiding en inzet van diensten bij een ramp op provinciaal niveau en regelingen over het verzoeken en het verlenen van bijstand aan gemeenten. Verder vormt de provincie een belangrijke schakel tussen gemeenten en rijksoverheid en overige instanties. Ten slotte heeft de commissaris van de koningin de bevoegdheid om beleidsaanwijzingen te geven aan de burgemeesters in zijn provincie wanneer zich een ramp van bovenlokale omvang voordoet (art. 12 WRZO).

Rijk

Het Rijk is verantwoordelijk voor het systeem van de rampenbestrijding. In dit kader zorgt ze voor wet- en regelgeving, toetst de kwaliteit van de rampenbestrijdingsketen, financiert een gedeelte van de kosten en treft landelijke voorzieningen voor grootschalig optreden. Wanneer een ramp of zwaar ongeval zich voordoet en er zijn zwaarwegende belangen in het geding dan coördineert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het overheidsoptreden. In zulke gevallen kan de minister de commissarissen van de koningin aanwijzingen geven.

2.1.2. Operationele organisaties

De uitvoering van de rampenbestrijding is gelegen in handen van een aantal hulpverleningsdiensten. In de eerste plaats spelen brandweer, politie en organisaties op het terrein van de spoedeisende medische hulpverlening een rol. In de tweede plaats spelen ook overige organisaties als de Nationale Reserve, het Nederlandse

Rode Kruis en reddingsmaatschappijen een rol. De rol van de tweede groep organisaties zal niet uitgewerkt worden daar deze organisaties een minder prominente rol vervullen dan de eerste groep organisaties.

Gemeentelijke brandweer

Op basis van de Brandweerwet 1985 dient elke gemeente over een eigen brandweerkorps te beschikken of daarvoor een voorziening te treffen met andere gemeenten. De taak van de brandweer is het voorkomen en bestrijden van branden en het verlenen van technische hulpverlening. De leiding van de brandweer ligt operationeel bij de brandweercommandant en bestuurlijk bij het college van burgemeester en wethouders. Dit bestuur is verantwoordelijk voor het instandhouden van de organisatie van de brandweer. De gemeentelijke brandweer is daarmee qua aansturing, maar ook qua financiering een 'normale' gemeentelijke dienst.

Regionale brandweer

Rampen vereisen grootschalig optreden en samenwerking tussen organisaties, diensten en besturen. Dit betekent dat alle betrokkenen in staat dienen te zijn om op te schalen naar grootschalig optreden en dat samenwerking goed geregeld dient te zijn.

Om dit mogelijk te maken is artikel drie opgenomen in de Brandweerwet. Op grond van dit artikel wijzen Gedeputeerde Staten gemeenten aan om een gemeenschappelijke regeling te treffen waarbij een regionale brandweer wordt ingesteld. Dit openbare lichaam zoals de Brandweerwet het noemt (art. 4) is belast met een aantal taken in het kader van de rampenbestrijding. Deze taken betreffen zowel voorbereiding en coördinatie als directe bestrijding van een ramp (art. 3 Brandweerwet). De operationele leiding van de regionale brandweer ligt in handen van de regionale brandweercommandant. De bestuurlijke leiding ligt in handen van de aan de regio deelnemende gemeenten.

Geneeskundige hulpverlening

De geneeskundige hulpverlening bij rampen is in handen van diverse organisaties binnen de geneeskundige keten, zoals ambulances, ziekenhuizen en traumacentra. Deze instanties leveren ook de gewone reguliere zorg en bestaan uit zowel private als publieke organen. Het wettelijke kader voor de geneeskundige hulpverlening wordt naast de Wet Rampen en Zware Ongevallen bepaald door de Wet Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen. Deze wet regelt de organisatie en uitvoering van de geneeskundige hulpverlening en de voorbereiding daarop. De coördinatie van de geneeskundige hulpverlening is regionaal georganiseerd op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Operationeel staat aan het hoofd een regionaal geneeskundig functionaris. Het bestuur wordt gevormd door de in de regio vertegenwoordigde gemeenten.

Politie

De algemene taak van de Politie is verwoord in artikel drie van de Politiewet: 'de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. Daarbinnen is de politie met betrekking tot de rampenbestrijding in de eerste plaats verantwoordelijk voor hulpverlening, in de tweede plaats voor de handhaving van de

openbare orde en in de derde plaats verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verrichten van taken ten dienste van justitie.

De politie is regionaal georganiseerd (art. 21 Politiewet). De burgemeesters uit de regio vormen het bestuur met aan het hoofd de korpsbeheerder (normaliter burgemeester van de grootste gemeente in de regio). Aan het hoofd van de politie staat de korpschef die de operationele leiding heeft. Samen met de officier van justitie beslist de korpsbeheerder over de politie-inzet.

Gemeente

De uitvoerende taken van de ambtelijke organisatie van gemeenten in het kader van de rampenbestrijding liggen voornamelijk op het terrein van de bevolkingszorg. Daartoe behoren onder andere de registratie van slachtoffers, de opvang en verzorging van (niet-gewonde) slachtoffers en direct betrokkenen en de uitvaartverzorging.

2.2. Ontwikkelingen in de organisatie van de rampenbestrijding

De organisatie van de rampenbestrijding is aan verandering onderhevig. Naar aanleiding van geconstateerde knelpunten heeft het kabinet-Balkenende II besloten dat er in 2006 Veiligheidsregio's gevormd moeten zijn. Dit is verwoord in het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004).

Een veiligheidsregio is: 'Een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid. Hierbij is sprake van een territoriaal congruente indeling conform de huidige indeling van de politieregio's. De samenwerking vindt plaats binnen een structuur die is gebaseerd op wettelijke regelingen en op bestuursafspraken' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004:5).

De belangrijkste punten uit het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002) zijn:

- Verdere regionalisering van het beheer van de brandweer.
- Integratie van de besturen van de regionale brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR).
- Regionalisering van de beheersaspecten van de rampenbeheersing.
- Verplichte bestuurlijke samenwerking van regionale brandweer en GHOR met politie.
- Doorzettingsmacht van het regionale hulpverleningsbestuur.
- Versterken van de bevoegdheden van de regionaal brandweercommandant.
- Pro-actie en preventie (adviesrol regio).
- Versterking GHOR.
- Financieringssystematiek.

Samenwerken voor veiligheid, zo kan het kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's heel kort worden samengevat. Dit betekent dat het beheer van de rampenbestrijding meer

en meer op regionaal niveau komt te liggen. Een gegeven dat voor de burgemeester betekent dat meer aandacht geschonken moet worden aan regionale samenwerking.

3) DE BURGEMEESTER

Een burgemeester heeft te maken met vele rollen en bevoegdheden. ‘Zo is de burgemeester voorzitter van college en raad, collegiaal bestuurder als lid van het college van Burgemeester en Wethouders, maar ook zelfstandig bestuursorgaan’ (Centre for Local Democracy, 2002:13).

Over de burgemeester is door de tijd heen heel wat te doen geweest. Naast de discussie over de aanstellingswijze speelt in de discussie over de burgemeester ook vaak de zoektocht naar een nieuw bestuursmodel. In de zoektocht naar een nieuw bestuursmodel wordt de burgemeester gepast in een model voor de lokale democratie. Recent heeft dit geresulteerd in de invoering van dualisering van het gemeentebestuur. Een verandering die snel gevolgd zal worden door een volgende wijziging. Een van de beleidsvoornemens van het kabinet-Balkenende II is namelijk de invoering van de direct gekozen burgemeester in 2006.

3.1. Historische schets

Het burgemeestersambt heeft in de loop van de jaren heel wat veranderingen doorgemaakt. Van een verheven magistraat is de burgemeester een modern bestuurder geworden.

3.1.1. Tot de Tweede Wereldoorlog

Tot de Tweede Wereldoorlog was de burgemeester een man die afkomstig was uit de bovenste lagen van de bevolking. Het burgemeestersambt was een eliteambt. ‘De burgemeesters waren regenten’ (Derksen & Van de Sande, 1984:61). Derksen en Van de Sande geven hier twee verklaringen voor: ‘Ten eerste waren contacten belangrijk om tot het burgemeestersambt door te dringen en ten tweede werd van de burgemeester, zeker in de vooroorlogse jaren toen hij niet zonder reden alom nog als magistraat werd betiteld, een zekere stijl verwacht’ (1984:218). In de meeste gevallen had men weinig opleiding en het burgemeestersambt was in alle opzichten een ereambt.

3.1.2. Na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er een nieuw soort burgemeester. ‘Het accent kwam te liggen op de burgemeesterambtenaar’ (Derksen & Van de Sande, 1984:224). Hieruit spreekt een professionaliseringsslag van het lokaal bestuur. In de jaren na de oorlog was de behoefte aan zakelijk leiderschap groot. Deze ontwikkeling leidde ertoe dat mensen met veel ambtelijke ervaring in aanmerking kwamen voor het burgemeestersambt. Derksen karakteriseert dit als volgt: ‘Een technocratisch burgemeestersambt diende zich aan’ (1998:62) en de Staatscommissie dualisme en lokale democratie: ‘De wederopbouw en de eerst geleidelijke en vanaf de late jaren ’50 snelle expansie van de verzorgingsstaat legitimeerden de burgemeestermanager in hoge mate’ (2000:277).

3.1.3. Vanaf de jaren ‘70

De periode van de burgemeesterambtenaar kwam in de jaren ’70 ten einde. Dit onder invloed van een toenemende politisering van het lokale bestuur welke gepaard ging met een discussie omtrent de gekozen burgemeester. Voor de burgemeester ‘oude

stijl' was plotsklaps geen plaats meer. Over de eisen waar een burgemeester dan nu weer aan moest voldoen zijn Derksen en Van de Sande uitgesproken: 'Een burgemeester die in staat was te midden van meerderheids- en minderheidscolleges, van polarisatie en van politieke intriges, het lokale beleid te coördineren' (1984:225). Juridische deskundigheid alleen was niet meer genoeg, politiek gevoel en politiek inzicht werden onmisbare elementen. Naar aanleiding van deze laatste ontwikkeling komt Derksen met de volgende conclusie: 'De conclusie uit het publieke debat over het burgemeestersambt rond 1970 dat het burgemeestersambt in ieder geval een politieke functie is, heeft belangrijke consequenties gehad voor het rekruteren van nieuwe burgemeesters' (1998:61).

3.2. De wettelijke rol van de burgemeester

'De formele grondslagen van het gemeentelijk bestel dateren uit het midden van de negentiende eeuw', zo concludeert de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000:5). De grondwet van 1848 en de gemeentewet van 1851 zijn nadien slechts in beperkte mate gewijzigd. Na een analyse van de formele bevoegdheden van de burgemeester vanaf Thorbecke tot nu signaleert Cachet dan ook het volgende: 'Al met al luidt de conclusie dat – alle min of meer recente aanpassingen ten spijt – de formele positie en rol van de burgemeester nog steeds wonderlijk goed passen binnen het Thorbeckiaanse stelsel. Van een fundamenteel andere rol en positie van de burgemeester is formeel geen sprake. De burgemeester is nog steeds één van de drie gemeentelijke bestuursorganen, nog steeds niet het hoofd van de gemeente (...) en nog steeds – ook onder het dualisme – zowel raads- als collegevoorzitter. Zijn eigen bevoegdheden hebben nog steeds vooral betrekking op openbare orde en veiligheid'. (2003:5).

3.2.1. Formele positie binnen de gemeente

De formele positie van de burgemeester vinden we voornamelijk terug in de Gemeentewet. De burgemeester is, naast de raad en het college, een van de drie gemeentelijke bestuursorganen (art. 6 Gemeentewet). Art. 9 van de Gemeentewet en art. 125 van de Grondwet geven aan dat de burgemeester voorzitter is van de raad. In deze functie roept hij de leden van de raad schriftelijk tot vergadering op (art. 19 Gemeentewet). De burgemeester heeft het recht in de vergadering aan de beraadslaging deel te nemen (art. 21 Gemeentewet). En tot slot is de burgemeester zowel lid van het college van burgemeester en wethouders als voorzitter (art. 34 Gemeentewet).

3.2.2. De eigen bevoegdheden van de burgemeester

De eigen bevoegdheden van de burgemeester staan geschreven in het elfde hoofdstuk van de Gemeentewet. De belangrijkste bevoegdheden betreffen het vertegenwoordigen van de gemeente in en buiten rechte (art. 171 Gemeentewet), de handhaving van de openbare orde en veiligheid (art. 172 Gemeentewet), het opperbevel bij branden en ongevallen (art. 173 Gemeentewet) en de noodbevoegdheden in de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet.

Bij noodbevoegdheden kan van alle voorschriften, behalve van de Grondwet, worden afgeweken om openbare orde te handhaven of gevaar te voorkomen. Daartoe kan de burgemeester een noodverordening uitvaardigen (art. 176 Gemeentewet). Veel

bevoegdheden van de burgemeester zijn uitgewerkt in andere wetten zoals de Brandweerwet en de Wet Rampen en Zware Ongevallen. De relevante bevoegdheden voor deze scriptie, die voortvloeien uit deze wetten, zijn reeds uitgewerkt in hoofdstuk twee.

3.2.3. De belangrijkste wijzigingen vanaf Thorbecke

De formele positie van de burgemeester is al meer dan 150 jaar verassend gelijk gebleven. Toch zijn er enkele kleine wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste is artikel 180 toegevoegd aan de Gemeentewet. Met dit artikel kan de burgemeester voortaan achteraf door de raad ter verantwoording worden geroepen voor zijn beleid inzake politie. Deze inlichtingsplicht is echter niet onbeperkt. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie schrijft hierover: ‘De inlichtingsplicht jegens de raad is echter niet onbeperkt, als weigeringsgrond wordt genoemd de mogelijkheid gevraagde inlichtingen niet te geven indien het geven van de informatie strijdig is met het openbaar belang’(2000:286).

Ten tweede is in de Politiewet artikel 14 opgenomen. Dit artikel handelt over het driehoeksoverleg tussen burgemeester, korpschef en hoofdofficier van justitie. Een volgend belangrijk punt is de uitbreiding van de bevoegdheden ten aanzien van de openbare orde. De burgemeester bezit nu een zware positie ten aanzien van het handhaven van de openbare orde. Vervolgens moet gewezen worden op het feit dat de burgemeester in de loop van de tijd steeds meer is gaan werken binnen een breed kader van wetten. Onder andere de Wet Rampen en Zware Ongevallen, de Politiewet en de Brandweerwet. Door deze wetten worden de bevoegdheden van de burgemeester steeds fijnmaziger geregeld.

Recent, in het jaar 2000, heeft een herziening van de Gemeentewet geleid tot een beperkte versterking van de beleidscoördinerende rol van de burgemeester (art. 170 Gemeentewet) en ten slotte moet gewezen worden op de Wet Dualisering Gemeentebestuur waar in paragraaf 3.5. uitvoerig op zal worden ingegaan.

3.3. De feitelijke rol van de burgemeester

3.3.1. De feitelijke positie van de burgemeester

Onderzoek van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000) toont aan dat de burgemeester in de ogen van de buitenwacht vaak de belangrijkste bestuurder is. De wettelijke positie van de burgemeester is hier echter niet mee in overeenstemming. De burgemeester is wettelijk slechts één van de drie bestuursorganen en niet eens het hoofd van de gemeente. Niettemin wordt in de dagelijkse praktijk van de burgemeester veelal een zware rol gevraagd. Een rol, die in overeenstemming is met de verwachtingen van de gemeenschap en niet in overeenstemming met de wettelijke positie. Zo concludeert de Staatscommissie dualisme en lokale democratie: ‘De politiek-bestuurlijke nasleep van de vuurwerkcramp en van de cafébrand toont aan dat de burgemeester die er in slaagt zich een rol en status aan te meten die wellicht niet geheel overeenkomt met zijn werkelijke bevoegdheden en positie, het vertrouwen behoudt van gemeenteraad en samenleving’ (2000:243). Kennelijk vraagt de samenleving om een burgemeester die zich in moeilijke situaties profileert en optreedt als een doortastende burgervader

zonder rekening te houden met zijn wettelijke positie. Cachet concludeert dan ook terecht: 'Niet het wettelijk regime, maar de lokale context en de eigen creativiteit zijn bepalend voor de rol die de burgemeester uiteindelijk speelt' (2003:8). Een rol die niet gelijk is aan de wet, maar veel ruimer is en in de regel te karakteriseren is als 'wettelijk plus' (Cachet, 2003:8). De feitelijke positie van de burgemeester is sterk gerelateerd aan de politiek-maatschappelijke context waarbinnen de burgemeester opereert. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie maakt hier op de volgende wijze melding van: 'Dat de rol niet lineair voortvloeit uit de formele positie van de burgemeester, maar sterk gerelateerd is aan de politiek-maatschappelijke context waarbinnen hij opereert' (2000:286). De veranderingen, door de jaren heen, van profielschetsen spreken wat dat betreft boekdelen. De Staatscommissie dualisme en lokale democratie merkt hierover op: 'Interessant is dat in de afgelopen 10 jaar een aantal eisen vaker, en een aantal minder vaak aan kandidaat-burgemeesters wordt gesteld. Deze veranderingen markeren een zekere verschuiving in de rollen van de burgemeester. (...) De representatieve taken worden steeds belangrijker gevonden. Ook de eisen dat de burgemeester een bindende factor in de gemeenschap dient te zijn en responsief is ten opzichte van de burger moet zijn worden steeds vaker gesteld. (...) Eisen die steeds minder worden gesteld zijn een leeftijdseis, partijpolitieke voorkeur en godsdienstige achtergrond' (2000:287).

3.3.2 De kloof tussen wettelijk en feitelijk

Zoals blijkt uit de voorgaande paragraaf is de wettelijke positie van de burgemeester niet in overeenstemming met de feitelijke positie van de burgemeester. Er bestaat een kloof tussen wettelijk en feitelijk.

Een kloof tussen wettelijk en feitelijk hoeft niet per definitie negatief te zijn. Want: 'Het volledig en compromisloos naleven van alle formele regels leidt vaak tot verlamming en stilstand' (Cachet, 2003:12).

De wettelijke taken geven de burgemeester de nodige vrijheid. In bepaalde gevallen is de wet zo ruim geformuleerd dat de burgemeester alle vrijheid heeft om naar eigen inzicht te handelen. Deze vrijheid wordt echter wel steeds meer ingeperkt door toenemende regelgeving. Zo is er toenemende regelgeving op het terrein van politie, openbare orde en veiligheid. Daarnaast is er de laatste jaren veel meer politieke aandacht voor 'veiligheid' wat resulteert in toenemende taakstelling.

Dit neemt niet weg dat de kloof tussen wettelijk en feitelijk door de loop van de tijd alleen maar gegroeid is. De gemeenschap stelt steeds meer eisen aan de burgemeester terwijl de wettelijke positie al meer dan 150 jaar verassend gelijk is gebleven. 'Een groei die het burgemeestersambt alleen maar lastiger, maar ook uitdagender maakt' (Cachet, 2003:14).

De kloof tussen wettelijk en feitelijk vraagt om invulling. Over deze invulling zegt Cachet: 'Juist omdat de spanning tussen formele en feitelijke positie groot is, zal de burgemeester creatief en met een zekere mate van vrijheid inhoud moeten geven aan zijn rol of beter gezegd aan de vele rollen die hij speelt' (Cachet, 2003:9). Zowel Cachet (2003) als de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000) geven aan dat burgemeesters de vrijheid hebben om de eigen rol in te vullen. Burgemeesters stellen zich vaak op als waren ze gekozen. Cachet constateert: 'De burgemeester kan zich onder normale omstandigheden gedragen als een soort vrije verdediger: iemand

die gaten stopt waar dat nodig is, onheil afwendt maar ook kansen benut die anderen laten liggen. Bovendien kan de burgemeester in deze rol de aanval of verdediging door zijn college organiseren' (Cachet, 2003:10).

3.4. De gevolgen van dualisering voor het burgemeestersambt

De kern van dualisering is de ontvlechting van de raad en het college. 'Dit gebeurt door een scheiding aan te brengen in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van raad en college', aldus de Staatscommissie dualisme en lokale democratie (2000:289). Met de inwerking treding van de Wet Dualisering Gemeentebestuur op 7 maart 2002 is de formele positie van de burgemeester geëxpliciteerd. Dit heeft zijn vertaling gekregen in verschillende wettelijke zorgplichten en bevoegdheden.

De belangrijkste wijzigingen zijn: een wethouder is niet meer tegelijkertijd raadslid, de bestuursbevoegdheden worden bij het college van burgemeester en wethouders geconcentreerd, de kaderstellende en controlerende taken van de raad worden versterkt, meer nadruk komt te liggen bij de vertegenwoordigende functie van de raad en de burgemeester heeft een actieve informatieplicht.

De invoering van een dualistisch bestuursmodel schept duidelijkheid, zo meent de regering (Gemeentewet 2003), over de te onderscheiden functies en de daaruit voortvloeiende rolverdeling tussen de raad en het college.

De Wet Dualisering Gemeentebestuur versterkt de positie van de burgemeester in het gemeentelijk bestuursstelsel. Concreet komt dit neer op het toekennen van een formele rol bij de collegevorming: de burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de collegeonderhandelingen en wordt in de gelegenheid gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken (art. 35 Gemeentewet). Daarnaast wordt zijn positie binnen het college versterkt door een agenderingsbevoegdheid en de bevoegdheid een eindvoorstel te doen (art. 531 Gemeentewet). Ten derde wordt de positie van de burgemeester op het vlak burger-bestuur versterkt door enkele zorgplichten en een rapportageplicht in het burgerjaarverslag (art. 170 Gemeentewet).

3.5. De direct gekozen burgemeester

3.5.1. Invoering direct gekozen burgemeester

In de formatie hebben de coalitiepartijen afgesproken dat binnen een jaar na het aantreden van het kabinet er een wetsvoorstel ter invoering van de gekozen burgemeester bij de Raad van State zal komen te liggen. Een jaar later is het inderdaad zo ver en ligt het conceptvoorstel bij de Raad van State. In de Memorie van Toelichting (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004) wijst de regering erop dat het gaat om de invoering van een nieuw type burgemeester, waarbij het element van de directe verkiezing slechts een van de elementen is.

De grondtoon van de wijzigingen betreft directe verkiezing van de burgemeester waarbij de macht van de burgemeester toeneemt. Naast zijn huidige coördinerende

taken krijgt de burgemeester ook instrumenten om een sturende rol te vervullen. De bevoegdheden hebben betrekking op vijf punten: het proces van collegevorming, de personele samenstelling van het college, de portefeuillevverdeling binnen het college, de verantwoordelijkheid voor de eenheid van het collegebeleid en de verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004). Kleine wijzigingen die de burgemeester meer macht geven zodat er als het ware een lokale regeringsleider ontstaat.

In het concept-wetsontwerp staat dat de burgemeester gelijktijdig met de verkiezing van de leden van de raad gekozen wordt voor vier jaren (Wet Introductie Gekozen Burgemeester art. 61, Wet Verkiezing Burgemeester art. 1.2).

3.5.2. Argumenten voor invoering

Grofweg zijn er, volgens de Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003), tot op heden drie redenen aan te geven waarom men wil overgaan tot invoering van de direct gekozen burgemeester:

- De samenleving heeft behoefte aan een sterke burgemeester, maar de positie van de burgemeester is in de loop der jaren alleen maar verzwakt.
- Het stelsel van kroonbenoeming is de afgelopen dertig jaar onderhevig geweest aan een proces van (indirecte) democratisering, waarin de inspraak en invloed van de gemeenteraad op de benoemingsprocedure gestaag is toegenomen.
- Dualisering van het gemeentebestuur- als gevolg waarvan de institutionele verhoudingen binnen het gemeentelijk bestel op een nieuwe leest geschoeid zijn- dwingt tot een herbezinning op rol en positie van de burgemeester.

3.5.3. Argumenten tegen invoering

De tegenstanders van een gekozen burgemeester komen, aldus Derksen, altijd met de volgende vier argumenten op de proppen: ‘Ten eerste stellen ze de vraag of het kiezen van een burgemeester werkelijk democratischer zal zijn, als de politieke partijen in kleine kring konden bepalen wie hun kandidaten zouden worden. Ten tweede vreesden ze dat de deskundigheid van het burgemeesterscorps zou terug lopen. De benoemde burgemeester kon carrière maken binnen het ambt, door een overstap te maken naar een grotere gemeente. Er werd gevreesd dat bij een gekozen burgemeesterambt weinigen hun carrière daarvoor in de waagschaal zouden willen stellen. Ten derde zou door een gebrek aan continuïteit (elke vier jaar zou een andere burgemeester kunnen worden gekozen) de macht van de ambtenaren wel eens kunnen toenemen. Ten vierde zou de centrale overheid zonder de zekerheid zelf burgemeesters te mogen benoemen, wel eens de neiging kunnen vertonen om minder te willen overlaten (in het kader van medebewind) aan het lokaal bestuur. Van een gekozen burgemeester zou derhalve centralisatie van bevoegdheden het gevolg kunnen zijn’ (Derksen, 1998:56). Derksen zegt hierover het volgende: ‘Hoewel de tegenargumenten daarmee eerder pragmatisch dan principieel waren, lagen aan de gekozen en aan de benoemde burgemeester toch twee tegengestelde visies op het burgemeesterambt zelf ten grondslag’ (1998:56).

De tegenstanders van een gekozen burgemeester benadrukken de kracht van zijn onafhankelijkheid: ‘Zijn belangrijkste meerwaarde bestond uit het beschermen van procedures en minderheden. De externe benoeming waarborgde die onafhankelijkheid

van de plaatselijke partijen. Dat daar een zekere afhankelijkheid van hogere overheden tegenover stond werd minder bezwaarlijk geacht' (Derksen, 1998:57).

3.5.5. Reacties op de wetsvoorstellen

De twee concept-wetsvoorstellen voor de invoering van de direct gekozen burgemeester zijn, voor de gang naar de Raad van State, door minister de Graaf voor advies voorgelegd aan adviesorganen en een aantal betrokken organisaties. De voorstellen zijn onder meer voorgelegd aan het Genootschap voor Burgemeesters, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De belangrijkste kritiek van zowel het Genootschap voor Burgemeesters (2003) als de Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) richt zich op de toekomstige positie van de gekozen burgemeester. Beide instanties benadrukken dat de regering een duidelijke keuze moet maken tussen een burgemeester met een eigenstandige positie en een burgemeester met een zelfstandige positie. Of zoals het Genootschap voor Burgemeesters het verwoordt: 'de burgemeester met gezag en een burgemeester met macht' (Genootschap voor Burgemeesters, 2003). Bij het eerste type burgemeester gaat het om het rechtstreeks kiezen van de voorzitter van het lokaal bestuur, dat wil zeggen de voorzitter van het college en de gemeenteraad als ook als bestuursorgaan dat een aantal wettelijke taken en bevoegdheden eigenstandig vervult. Het tweede type burgemeester is de burgemeester met macht. De burgemeester vormt het bestuur van de gemeente en beschikt over vergaande zelfstandige bevoegdheden. De regering zwakt tussen beide uitgangspunten, zo klinkt de strekking van de reactie van beide instanties.

Een voorwaarde van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (2003) voor de invoering van de direct gekozen burgemeester is versterking van de gemeentelijke autonomie.

Kritiek richt zich ook op het moment waarop verkiezingen plaatsvinden. Zowel de Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) als de Vereniging Nederlandse Gemeenten (2003) benadrukken de eigenstandigheid van de burgemeester. Verkiezingen moeten daarom niet gelijktijdig met de Gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden.

Tot slot vinden zowel de Vereniging Nederlandse Gemeenten als het Genootschap voor Burgemeesters dat de gekozen burgemeester geen voorzitter van de Gemeenteraad kan zijn. De Vereniging Nederlandse Gemeenten verwoordt dit als volgt: 'Voor een gekozen burgemeester komt daar nog bij dat hij over zijn eigen kiezersmandaat beschikt. De burgemeester die politiek leiding geeft aan het dagelijks bestuur van de gemeente is dan tevens voorzitter van de countervailing power: de gemeenteraad. Dit leidt niet tot een heldere situatie' (2003:4).

3.5.4. Verandering voor de rampenbestrijding

De belangrijkste wetswijzigingen (Wet Introductie van de rechtstreeks Gekozen Burgemeester) voor het functioneren van de burgemeester in de rampenbestrijding betreft het toevoegen van de artikelen 169b lid 1 en lid 2, 169c lid 1 en 171a aan de Gemeentewet. Deze artikelen luiden als volgt:

- Artikel 169b lid1: De burgemeester ziet toe op de eenheid van het collegebeleid.

- Artikel 169b lid 2: De burgemeester verdeelt de taken van het college over de leden van het college
- Artikel 169c lid 1: De burgemeester stelt regels vast over de ambtelijke organisatie van de gemeente, met uitzondering van de organisatie van de griffie.
- Artikel 171a: De burgemeester is verantwoordelijk voor integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wet en regelgeving en inzake de openbare veiligheid.

Artikel 171a stelt de burgemeester in staat om sturend op te treden, ook waar het bevoegdheden betreft die onder verantwoordelijkheid van het college door individuele wethouders worden uitgeoefend. In de Memorie van Toelichting geeft de regering de volgende motivatie: ‘In de praktijk blijkt evenwel dat bij (de mogelijkheid of dreiging van) calamiteiten veel van de burgemeester wordt verwacht. In deze situaties komt het immers doorgaans aan op snel en doortastend handelen en is het vaak de burgemeester die daarop wordt aangesproken. Om de bevoegdheden van de burgemeester met zijn feitelijke spilfunctie in overeenstemming te brengen, voorziet dit wetsvoorstel erin dat de verantwoordelijkheid voor een integraal gemeentelijk beleid inzake de handhaving van wet- en regelgeving en inzake de openbare veiligheid bij de burgemeester wordt gelegd’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004:16).

Artikel 169b geeft de burgemeester het wettelijk handvat om toe te zien op de eenheid van het collegebeleid en de taken van het college te verdelen over de leden van het college. Dit alles om zijn programma zo goed mogelijk uit te kunnen voeren.

Artikel 169c geeft de burgemeester het gezag over het ambtelijk apparaat. Nu heeft de burgemeester geen eigen titel om ambtenaren aan te sturen. De positie van de burgemeester wordt op dit punt versterkt. De gedachte hierachter is dat de burgemeester op deze wijze beter in staat is om zijn programma uit te voeren.

4. DE BURGEMEESTER IN DE RAMPENBESTRIJDING

Onder normale dagelijkse omstandigheden heeft de burgemeester, op hoofdlijnen, te maken met een vijftal rollen: 'de gezagshandhaver, de bestuurder, de promotor/ondernemer, de politiek-bestuurlijk manager en de eerste burger' (Staatscommissie dualisme en lokale democratie, 2000:289). Onder de rol van gezagshandhaver wordt verstaan de taken van de burgemeester op het vlak van de openbare orde en veiligheid. De rol van bestuurder omvat de behartiging van de eigen bestuurlijke taken. De rol van promotor/ondernemer omvat de belangbehartiging van de gemeente op provinciaal, nationaal en Europees niveau. De rol van politiek-bestuurlijk manager omvat het coördineren van het dagelijkse gemeentebestuur en de rol van eerste burger omvat de burgemeester als het gezicht van de gemeente.

Rampenbestrijding is veelomvattend. Het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003) geeft aan dat rampenbestrijding drie fasen omvat. Preparatie (risico-inventarisatie- en analyse, planvorming, oefening en opleiding hulpverleners), repressie (daadwerkelijke bestrijding) en nazorg (alle zorg die geleverd wordt na de acute bestrijding van de ramp). De drie fasen waaruit de rampenbestrijding is opgebouwd zijn nauw met elkaar verweven. Zonder een goede preparatie zijn een adequate repressie en nazorg onmogelijk. Repressie en nazorg lopen in elkaar over. Terwijl de bestrijding nog in volle gang is moet al nazorg geleverd worden.

De preparatie op de rampenbestrijding is een onderdeel van het normale takenpakket van de burgemeester. De rollen bestuurder, de zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding, en collegiaal bestuurder, de noodzakelijke coördinatie en samenwerking om de organisatie van de rampenbestrijding vorm te geven, staan in de preparatie centraal.

Tijdens de repressie zijn de omstandigheden volstrekt anders dan de dagelijkse omstandigheden. Er is sprake van onverwachte ontwikkelingen, stressvolle omstandigheden, behoefte aan informatie en er moeten snelle beslissingen genomen worden. In het takenpakket van de burgemeester treedt een verschuiving op van taken in dagelijkse omstandigheden naar taken in crisissomstandigheden. Enkele dagelijkse rollen verdwijnen naar de achtergrond en andere rollen vragen om invulling. Voor de repressie zijn een viertal rollen te onderscheiden. Ten eerste de rol van beslisser. De burgemeester is tijdens een ramp opperbevelhebber. Hij is de aangewezen persoon om beslissingen te nemen. Ten tweede de rol van burgervader. De gemeenschap heeft behoefte aan een aanwezige en troostende burgemeester. Ten derde de rol van communicator. De getroffen gemeenschap heeft behoefte aan tekst en uitleg. En ten slotte doet de burgemeester niet alles alleen, maar werkt samen met rampenstaf, college van burgemeester en wethouders en overige instanties om de ramp te bestrijden. In die zin sippelt de rol van collegiaal bestuurder door in het takenpakket van de burgemeester tijdens de repressie.

Tijdens de nazorg, de derde fase in de rampenbestrijding, keert men van de rampsituatie terug naar de normale dagelijkse omstandigheden. In deze fase zijn de rollen burgervader en communicator van het allergrootste belang. De getroffen gemeenschap heeft na de ramp behoefte aan een burgervader die aanwezig is en troost geeft. Ook is er grote behoefte aan informatie, uitleg en verantwoording, de rol van

communicator. Een derde rol die tijdens de nazorg om invulling vraagt is de rol van collegiaal bestuurder. In samenwerking met het college van burgemeester en wethouders, andere overheden en instanties worden de schadelijke gevolgen van de ramp zoveel mogelijk beperkt en het normale dagelijkse gemeentebestuur weer opgepakt.

Het takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding is ruim en veelomvattend. Wettelijk is zijn positie verankerd in een aantal specifieke bevoegdheden. Naast de wettelijke verankering zijn persoonlijke eigenschappen en vaardigheden, zowel voor, tijdens als na een ramp van het allergrootste belang. De wettelijke verankering is dan ook slechts een deel van dat wat de samenleving feitelijk vraagt.

4.1. Preparatie

Bij rampenbestrijding wordt in eerste instantie niet gedacht aan voorbereiding, maar aan de acute bestrijding van een ramp. Toch ligt de echte kracht juist in de preparatie op de rampenbestrijding omdat zonder een goede voorbereiding een adequate bestrijding vrijwel onmogelijk is. De voorbereiding op rampenbestrijding behoort tot het standaardpakket van de burgemeester. Deze voorbereiding heeft een aantal bijzondere kenmerken: 'Zo is de kans op een ramp klein tegelijkertijd zijn de effecten van een ramp groot. Te denken valt aan getroffen en bestuurlijke consequenties van falende rampenbestrijding. Brede lokale betrokkenheid is onontkoombaar, leerervaringen zijn schaars, rampenbestrijding is complex, de voorbereiding is voor velen bijzaak en het is ondankbaar werk' (Boogers e.a., 2003:13). Niettemin moet hiermee omgegaan worden. Het college van burgemeester en wethouders is wettelijk belast met de voorbereiding op de rampenbestrijding. De burgemeester vervult hierin over het algemeen de spilfunctie omdat hij normaliter portefeuillehouder is.

4.1.1. Wettelijke taken

De wettelijke eisen in de preparatie zijn gericht op de inrichting en het beheer van de organisatie van de rampenbestrijding en betreffen de volgende zaken:

- Burgemeester en wethouders (B&W) (portefeuillehouder burgemeester) zijn belast met de voorbereiding op de rampenbestrijding conform de Wet Rampen en Zware Ongevallen (WRZO art. 2).
- B&W dragen zorg voor passende informatieverschaffing omtrent risico's en voorbereiding rampenbestrijding (WRZO art. 2a).
- B&W (portefeuillehouder burgemeester) werken een rampenplan uit (ten minste eenmaal per vier jaar) waarin de organisatie van de rampenbestrijding beschreven staat, de aanwezige risico's zijn geïnventariseerd en een risicoanalyse is uitgevoerd naar mogelijke effecten van gevaren voor mensen milieu en materieel. De hieruit voortvloeiende hulpvraag moet worden gedefinieerd en vervolgens kan worden bepaald welke hulp gegeven kan worden op hoofdlijnen. Het rampenplan wordt vervolgens voorgelegd aan Gedeputeerde Staten. Dit rampenplan dient tussentijds te worden geactualiseerd, wanneer gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven (art. 3,4,5,6 WRZO).
- De burgemeester stelt rampbestrijdingsplan(nen) op (ten minste eenmaal per vier jaar overeenkomstig het beleid van het rampenplan) voor concrete

rampsituatie(s) en legt dit voor aan de Commissaris van de Koningin (art.7 WRZO).

- B&W (portefeuillehouder burgemeester) zorgt voor goede opleiding en bevordert het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken inzake een doelmatige rampenbestrijding (art.2 WRZO). Hierin is ook vervat het periodiek toetsen van de kwaliteit van de rampenbestrijding, onder meer door het evalueren van oefeningen.

4.1.2. Feitelijke taken

Om in de voorbereiding op de rampenbestrijding een adequate organisatie van de rampenbestrijding te organiseren zijn persoonlijke eigenschappen en vaardigheden als overtuigingskracht, visie, gezag en samenbindend vermogen van minstens zo groot belang als de wettelijke taken. De feitelijke taken van de burgemeester in de voorbereiding op de rampenbestrijding omvatten twee rollen. De rol van bestuurder en de rol van collegiaal bestuurder.

De bestuurder

Een onderdeel van de eigen bestuurlijke taken van de burgemeester is de zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding. Deze zorg moet tot uiting komen in een goede en adequate planvorming, goed toezicht op de organisaties die te maken hebben met rampenbestrijding, aandacht voor goede opleiding en oefening en een goede risicocommunicatie

Bij oefeningen moet de burgemeester vooral in het oog houden of de dagelijkse activiteiten effectief geoefend worden. Helsloot schrijft hierover: 'In de eerste plaats moeten oefeningen gericht zijn op de instandhouding van de dagelijkse taken en kwaliteitsverbetering van de dagelijkse taken' (1998:8). Een tweede aspect waar nadrukkelijk aandacht aan geschonken moet worden is afstemming. Zijn operationele diensten voldoende op elkaar afgestemd? Wil een ramp adequaat bestreden worden dan is dit één van de basisvoorwaarden.

Opleiding en training zijn voor de rampenbestrijding van het allergrootste belang. Want: 'Onderzoek lijkt uit te wijzen dat mensen niet goed om kunnen gaan met de tijdsdruk die ontstaat als een systeem snel verandert in de richting van negatieve consequenties' (Kessels e.a., 1997:34). 'Door opleiding en training is men beter in staat om de beschikbare informatie te gebruiken en de situatie te herkennen zodat actie ondernomen kan worden' (Kessels e.a., 1997:34).

Het vormgeven van een adequate rampenbestrijdingsorganisatie betekent flexibiliteit en veerkracht in de organisatie bouwen. Immers, anticiperen op elk denkbaar probleem is eenvoudigweg niet haalbaar. Dit betekent dat de burgemeester voldoende toezicht moet uitoefenen op de betrokken organisaties en diensten om flexibiliteit en veerkracht te waarborgen.

Bij planvorming moet de burgemeester vooral in het oog houden of de plannen voldoende praktijkgericht zijn. De plannen dienen ter ondersteuning van de bestrijding en moeten niet als doel op zich gezien worden.

Tot slot moet de burgemeester er alles aan doen om de inwoners van zijn gemeente goed voor te bereiden op mogelijke rampen. Met behulp van een goede risicocommunicatie moet inzichtelijk gemaakt worden wat de gemeenschap mogelijk kan overkomen en welke maatregelen in zo'n geval genomen dienen te worden door de bevolking.

Collegiaal bestuurder

Collegiaal besturen betekent coördineren, samenwerken en opereren in teamverband. Onder normale omstandigheden doet de burgemeester vrijwel niet anders. Besluitvorming vindt immers voor een groot deel plaats in het college van burgemeester en wethouders. In de voorbereiding op de rampenbestrijding is collegiaal bestuur dan ook meer regel dan uitzondering. Zo geeft de burgemeester in samenwerking met het college de rampenbestrijding vorm. Dit betekent dat de burgemeester als voorzitter en portefeuillehouder rampenbestrijding optreedt als coördinator om de rampenbestrijding vorm te geven. Daarnaast spelen in de voorbereiding op de rampenbestrijding regionale besturen van bijvoorbeeld brandweer en geneeskundige hulpverlening een grote rol. In deze besturen dienen beslissingen in samenwerking en in collegialiteit genomen te worden.

In de preparatie verdient het aanbeveling om voldoende aandacht te hebben voor het vergaderproces. Want crisisbesluitvorming is: 'Een weloverwogen product van een degelijke en deugdelijke wijze van vergaderen' (Paschedag, 2003:13). Daarom moet in de voorbereiding op een ramp aandacht zijn voor vergaderingen tijdens rampen. 'Concreet valt hierbij te denken aan de eis om te leren effectief te vergaderen' (Paschedag, 2003:13). Verder moet nagedacht zijn over de procesinrichting van vergaderingen tijdens rampen.

Veel rampen overstijgen gemeentegrenzen. Daarom wordt regionale of zelfs nationale coördinatie al snel van levensbelang. Wanneer nu in de voorbereiding op een ramp deze contacten goed lopen is dit een garantie voor een goede coördinatie tijdens een ramp.

Tot slot is het in de voorbereiding op de rampenbestrijding, maar ook in andere omstandigheden, noodzakelijk goed om te kunnen gaan met de loco-burgemeester. De loco-burgemeester moet de burgemeester te allen tijde kunnen vervangen. De rampenbestrijding is dan ook gebaat bij een goede samenwerking en afstemming tussen burgemeester en loco-burgemeester.

De feitelijke taken in de preparatie

Gelet op het voorgaande omvat het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de preparatie de volgende rollen:

Rollen:	Aandacht voor:
--) Bestuurder	Oefenen
	Planvorming
	Opleiden
	Zorgniveau (toezicht op diensten)
	Risicocommunicatie
--) Collegiaal Bestuurder	Vergaderproces
	Samenwerken
	Coördineren

4.2. Repressie

Rampen vragen om maatregelen, snelle en effectieve maatregelen. De ramp moet bestreden worden en de gevolgen zo veel mogelijk beperkt en verzacht. Aan het hoofd van de rampenbestrijding staat de burgemeester. Tijdens een ramp fungeert de burgemeester als opperbevelhebber. In de bestrijding moet voldaan worden aan wettelijke eisen. Een goede burgemeester doet echter meer dan dat en vervult een zwaarder takenpakket dan alleen de wet eist.

4.2.1. Wettelijke taken

De wettelijke taken in de repressie bestaan uit de taken die gericht zijn op de bestuurlijke leiding van de rampenbestrijding op gemeentelijk niveau.

- Burgemeester geeft leiding aan de operationele organisatie (waarvan over het algemeen de commandant van de brandweer de leiding heeft). De burgemeester neemt bestuurlijke besluiten, zit het gemeentelijke beleidsteam voor, draagt zorg voor de formulering van besluiten en het totaal van de bestrijdingsactiviteiten (art.11 WRZO).
- Burgemeester draagt zorg voor bestuurlijke afstemming met andere bestuurders (art. 11 WRZO).
- Burgemeester draagt zorg voor een doelgerichte informatieverschaffing/voorlichting aan de bevolking, media, hulpverleners en andere betrokkenen (art.11 WRZO).

Tijdens een ramp treedt het gemeentelijke rampenplan in werking en heeft de burgemeester het opperbevel. Normaliter is de commandant van de regionale brandweer belast met de operationele leiding van de rampenbestrijding (art. 3 Brandweerwet en art. 11 WRZO) tenzij de burgemeester anders beslist. Volgens artikel 12 van de Politiewet heeft de burgemeester het gezag over de politie indien de politie optreedt in een gemeente ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningsdienst. De burgemeester heeft de plicht (art. 15,17 WRZO) in contact te treden met de commissaris van de koningin (CdK) wanneer hij bijstand nodig heeft. Volgens de artikelen 175 en 176 van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd noodbevelen en noodverordeningen uit te geven indien hij dat noodzakelijk acht. Daarnaast verlenen de artikelen 172, 173 en 174 van de

Gemeentewet hem de bevoegdheid noodmaatregelen uit te vaardigen. Normaal gesproken is de gemeentelijke organisatie ingericht volgens het principe van collegiaal bestuur, waarbij de burgemeester en wethouders samen en ieder afzonderlijk verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid (art. 169 Gemeentewet). Wanneer de burgemeester zijn rol als opperbevelhebber invult wordt het principe van collegiaal bestuur opzij geschoven en is de burgemeester volgens art. 180 van de Gemeentewet individueel verantwoordelijk. De burgemeester legt na het gebruik van de noodbevoegdheid hierover verantwoording af aan de gemeenteraad. De burgemeester is verantwoordelijk voor alle met betrekking tot de rampenbestrijding genomen besluiten (mandatering). Dit volgens artikel 10, lid 1 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

4.2.2. Feitelijke taken

De burgemeester beschikt, zoals hierboven beschreven, over wettelijke taken. Om tijdens een ramp doelmatig te kunnen besturen en om bij alle betrokkenen vertrouwen te wekken in het handelen van de overheid moet de burgemeester echter meer doen dan de wet eist. De burgemeester moet een aantal rollen goed vervullen. Rollen die breder zijn dan alleen de wettelijke taken. Rollen waarin zaken als moed, vertrouwen, overtuigingskracht, legitimiteit en integriteit belangrijke aspecten zijn. Dit alles moet gezien worden in het bredere kader van de ontwikkeling van het burgemeestersambt (Tops, 1994). Een treffend voorbeeld hierin is een onderzoek van de Staatscommissie dualisme en lokale democratie dat aantoont dat veel Nederlanders denken dat de burgemeester de machtigste burger in de gemeente is (2000). Vanuit deze gedachte spreekt een bepaald verwachtingspatroon. De burgemeester moet in overeenstemming met zijn positie handelen. Zijn wettelijke taken zijn daarbij niet voldoende. In het kader van de repressie zijn de volgende rollen te onderscheiden: de burgervader, de beslisser, de communicator en de collegiaal bestuurder.

Burgervader

‘Veel rampen appelleren sterk aan de burgemeester als symbool van de lokale gemeenschap’, zo zegt Rosenthal (2002:22). De burgemeester is tijdens een ramp met nadruk het gezicht van de gemeenschap. Hij is het primaire aanspreekpunt, de burgervader en de bestuurder van de gemeente.

Rampen brengen een gevoel van onveiligheid, onvoorspelbaarheid en onzekerheid. Op zo'n moment is de burgemeester, het symbool van de gemeenschap, de aangewezen persoon om rust, vertrouwen, stabiliteit en verantwoordelijkheid uit te stralen. Rosenthal (2002) geeft aan dat de burgemeester wordt aangesproken op zijn vermogen om collectieve stress te kanaliseren. De burgemeester is de stabiele factor. Hij moet rust uitstralen, de situatie in de hand houden en paniek voorkomen.

Voor de burgemeester is het tijdens een ramp van het allergrootste belang om zichtbaar aanwezig te zijn. Rosenthal verwoordt dit met de woorden: ‘Collectieve identiteit’ (2002:23). De burgemeester is het symbool, de vertegenwoordiger van de gemeente en is in die zin, als stabiele waarde, een belangrijke factor in het beheersen van een ramp.

Beslisser

Tijdens de repressie is de belangrijkste rol die om invulling vraagt de rol van beslisser. Omdat de burgemeester tijdens een ramp opperbevelhebber is is hij de aangewezen persoon om beslissingen te nemen. En beslissingen moeten er genomen worden. De ontstane situatie moet het hoofd geboden worden en zo snel mogelijk worden opgelost. Een ramp is echter niet de makkelijkste situatie om beslissingen te nemen. 'Crisissituaties onderscheiden zich van andere beslissingssituaties door de factoren dreiging en tijdsdruk, die tijdens een crisis kritieke waarden aannemen' (Muller, 1990:34). Er is sprake van crisisbesluitvorming.

Rosenthal en Boin vatten crisisbesluitvorming als volgt samen: 'Onder hoge tijdsdruk, onvoorbereid, in eerste instantie gericht op het binnen de perken houden van de dreiging (1998:44). 'Onder deze omstandigheden wordt de besluitvormer ook nog eens geconfronteerd met allerlei onzekerheden over de precieze aard van de bedreiging en de consequenties van mogelijke oplossingen' (Muller, 1990:34). Dit betekent dat aan de burgemeester als beslisser hoge eisen gesteld worden. 'Flexibiliteit, snelheid, veerkracht, gemakkelijk kunnen aanpassen, risico's kunnen nemen, nauwkeurigheid,' (Kessels e.a., 1997:107) dat zijn de eigenschappen van een effectieve crisisbesluitvormer. 'De burgemeester moet tijdens een ramp strategische beslissingen nemen' (Kuipers & Meuleman, 2003:16).

Tijdens rampen en crises verschillen de eisen waaraan besluitvormers moeten voldoen van de eisen die gesteld worden aan besluitvormers onder normale dagelijkse omstandigheden. Rosenthal en Boin (1998) geven aan dat het onder reguliere omstandigheden al bijzonder moeilijk is om tot kwalitatief goede beslissingen te komen. 'In crisissituaties nemen de problemen nog eens exponentieel toe', zo schrijven Rosenthal en Boin (1998:45). 'Bestuurders staan voor de taak om erachter te komen wat er precies gebeurd is, wat er nog te redden valt en hoe zij het leed van nabestaanden en de schade voor overlevenden kunnen beperken' (Rosenthal en Boin, 1998:45). Rosenthal en Boin (1998) benadrukken dat er vaak andere beslissingen genomen moeten worden dan men op het eerste gezicht zou verwachten. 'In zo'n situatie wordt van gezagsdragers verwacht dat zij hun verantwoordelijkheden nemen. Zowel de oorzaak als de gevolgen van de crisis moeten aangepakt worden' (Rosenthal en Boin, 1998:49)

Hoewel, 'voorop staat dat het voor crisisbesluitvormers bijzonder moeilijk is om het goed te doen,' ('t Hart e.a., 1990:47) wordt in crisissituaties van de burgemeester verwacht dat hij resoluut, goed en snel optreedt. Snelheid mag daarbij niet ten koste gaan van kwaliteit. 'De burgemeester moet goede beslissingen nemen; hij moet de dreiging afwenden of ten minste beperken' (Rosenthal en Boin, 1998:46). Bij het nemen van beslissingen moet nadrukkelijk in het oog worden gehouden of beslissingen op voldoende steun kunnen rekenen. Beslissingen die namelijk niet op de aanvaarding van betrokkenen kunnen rekenen zullen geen effect sorteren. Daarnaast dienen beslissers ook de kosten van beslissingen nadrukkelijk in het oog te houden. Mankracht en middelen zijn per definitie beperkt, terwijl het aantal problemen legio is.

'Effectief crisismanagement vereist dat de juiste personen op de juiste plaatsen actief zijn. De toedeling van taken en verantwoordelijkheden en de inzet van personeel zijn wellicht de meest wezenlijke aspecten van crisismanagement. Het zijn tegelijkertijd

de meest problematische aspecten, vooral omdat het zeer moeilijk te voorspellen is of bepaalde mensen een crisis aankunnen' ('t Hart e.a., 1990:215).

In de rol van beslisser liggen veel gevaren op de loer. Zo is tijdens crisisbesluitvorming het gevaar voor korte termijn denken duidelijk aanwezig ('t Hart 1990, Rosenthal 1998). Psychologische aspecten kunnen de kwaliteit van de besluitvorming in gevaar brengen door het geobsedeerd raken door het tijdsaspect wat een evenwichtige beoordeling van een ramp in de weg kan staan en wat collectieve stress met zich meebrengt. Het gevaar voor groepsdenken is duidelijk aanwezig. 'De paradox van het groepsdenken is dat een unaniem besluit een zekere daadkracht lijkt te demonstreren, terwijl het in feite de uitkomst is van de angst van sommige individuen om tegen de meerderheid in te gaan. De groep besluitvormers wint aan snelheid, maar verliest aan kritische massa in de besluitvorming' (Rosenthal en Boin, 1998:59). Een derde gevaar is het onbenut laten van noodbevoegdheden. Rosenthal zegt hierover: 'De burgemeester exclusieve bevoegdheden die, als hij die niet benut, de crisisbesluitvorming kunnen frustreren'. (2002:24).

Collegiaal bestuurder

Evenals in de preparatie vraagt de rol van collegiaal bestuurder ook in de repressie om invulling. Hoewel de burgemeester tijdens een ramp opperbevelhebber is, betekent dit niet dat de rol van collegiaal bestuurder geheel verdwijnt. Integendeel, op tal van manieren zal collegiaal bestuur doorsijpelen in het optreden van de burgemeester.

Grofweg zal collegiaal bestuur in de repressie zichtbaar zijn op twee manieren. Ten eerste geeft de burgemeester bij calamiteiten leiding aan het beleidsteam. In het beleidsteam zijn gemeentelijke diensten en regionale diensten als de brandweer, politie en geneeskundige hulpverlening vertegenwoordigt. De burgemeester treedt in het beleidsteam op als coördinator. Collegiaal bestuur betekent in de bestrijding niet dat het gaat om collegiale besluitvorming in formele zin (de gangbare besluitvorming in het college van B&W), want de burgemeester wint informatie in en besluit. Maar waar het dan wel om gaat is de wijze van omgang met elkaar. Voelt de burgemeester de sfeer onder de leden goed aan? Ten tweede hebben recente rampen aangetoond dat crisisbesluitvorming, tegen de regels in, in het college plaatsvindt. Rosenthal zegt hierover het volgende: 'Ongeacht specifieke rampbevoegdheden vindt de crisisbesluitvorming bij rampen als die in Enschede en Volendam in belangrijke mate plaats tijdens vergaderingen van het college' (Rosenthal, 2002:25). Rosenthal geeft hiervoor de volgende verklaring: 'Veel rampen van enige omvang raken tegenwoordig bijna alles aspecten van het maatschappelijk leven en dus vrijwel alle portefeuilles in het college van burgemeester en wethouders' (2002:25).

Communicator

'De ervaring van de laatste jaren leren dat het beeld over de gang van zaken bij de bestrijding van een incident in zeer grote mate bepaald wordt door de wijze waarop de contacten met de media plaatsvinden'(Kooijman, 2003:37). Rampen zijn in toenemende mate media-evenementen geworden. De snelheid en beweeglijkheid van de moderne media overtreft die van vrijwel alle andere actoren; media weten vaak eerder dan de autoriteiten dat een crisis is ontstaan en wat de aard en omvang is.

De media hebben een grote, vaak beslissende invloed op het ramp- en crisisgehalte van gebeurtenissen. Crisiscommunicatie laat zich dan ook het best kenmerken door de

slag om de beeldvorming. Het is niet voor niets dat Kooijman zegt: ‘Communiceren is dus noodzaak, en wel communiceren met alle ten dienste staande middelen, via alle beschikbare media’ (2003:37). Communicatie is een belangrijk onderdeel van het beheersen van de ramp of crisis geworden. Sommige deskundigen beweren zelfs dat 70 % van het beheersen van de ramp of crisis communicatie is.

De effectiviteit van crisisbesluitvorming hangt voor een belangrijk deel af van de mate waarin en de wijze waarop de media berichten. Beeldvorming is ontzettend belangrijk. Kooijman zegt hierover: ‘Het bedienen van nieuwsmedia is een belangrijke taak voor de verantwoordelijke bestuurder. En in geval van een ramp of crisis is dat de burgemeester’ (2003:37).

Om op een juiste manier te communiceren is een goede voorbereiding noodzakelijk. Dit heeft mede te maken met het zoeken naar de juiste informatie. De inkomende informatie moet verwerkt worden en de uitgaande informatie moet gecontroleerd en beheerst worden. De eerste uren van een ramp moeten dan ook vooral besteed worden aan het voorbereiden van communicatie. Vooraf moet de burgemeester geoefend zijn in deze taak.

De feitelijke taken in de repressie

Gelet op het voorgaande omvat het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de repressie de volgende rollen:

Rollen:	Aandacht voor:
-)Burgervader	Er zijn voor de burgers
	Gezicht van de stad (inspirerend, betrokken)
-)Collegiaal bestuurder	Coördineren
	Samenwerken
-)Beslissers	Strategische beslissingen
	Daadkrachtig bestuurder
-)Communicator	Goede communicatie/voorlichting
	Beeldvorming(hoe kom ik over)
Lettergrootte = mate van belangrijkheid	

4.3. Nazorg

De nazorg vormt het sluitstuk van de veiligheidsketen. ‘Bij nazorg gaat het erom dat wordt teruggekeerd naar de normale situatie,’ zo geeft het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003:) aan. Over wat de nazorg nu precies omvat ontbreekt een duidelijk zicht. Van Duin en Zannoni schrijven hierover: ‘het ontbreekt echter in veel opzichten aan een gedeeld perspectief op wat de nafase omvat of kan omvatten, zowel in bestuurlijk als in operationeel opzicht’ (2003:6). ‘Verschillende overheden en instanties geven een eigen invulling aan wat volgens hen moet worden beschouwd als de nafase’ (van Duin & Zannoni, 2003:7). Een voorbeeld staat in de interne notitie van de bestuursdienst van de gemeente Rotterdam waar nazorg als volgt beschreven is: ‘-Het gevaar geweken is, -de aandacht verschuift naar andere problemen, -andere diensten en

organisaties bij de aanpak moeten worden betrokken of diensten als brandweer, politie en GGD een andere rol moeten gaan spelen, -de problemen via een andere werkwijze dienen te worden aangepakt, omdat de bevolking er veel nadrukkelijker bij dient te worden betrokken' (Van Essen, 2004:18).

Uiteindelijk is het daarom erg lastig, zo niet onmogelijk, om duidelijk te krijgen wat nazorg nu precies omvat. Misschien is het ook zo moeilijk, omdat nazorg een continu doorlopend proces is. Het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding schrijft hierover: 'Het start met het verlenen van nazorg al tijdens de bestrijding van een ramp, en uiteindelijk kan uitmonden in een vorm van nazorgverlening die een structurele, op langere termijn gerichte vorm heeft' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003:5). Daarom is het beter om de blik te richten op de processen die tijdens de nazorg een rol spelen. 'Het kan daarbij activiteiten betreffen als medische en sociaalpsychische zorg voor slachtoffers en personeel van hulpverleningsdiensten, schadeafhandeling en milieuzorg, het evalueren van de kwaliteit van de rampenbestrijding en het afleggen van verantwoording door de bestuurder,' zo geeft het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003:5) aan.

In deze scriptie wordt nazorg zo breed mogelijk opgevat. Dat wil zeggen alle zorg die geleverd wordt na de acute bestrijding van een ramp wordt gerekend tot nazorg. Daarbij opgetekend dat repressie en nazorg zoveel mogelijk gezien worden als in elkaar overlopende fasen.

4.3.1. Wettelijke taken

De wettelijke taken van de burgemeester in de nazorg op een ramp zijn flinterdun. Het enige dat er in de wetgeving te vinden is is de volgende zinsnede: 'Of de schadelijke gevolgen te beperken' (art. 1 WRZO).

4.3.2. Feitelijke taken

Het belang van de nazorg wordt door velen onderschat. In de nazorg ligt het grootste aandeel van de gemeente en burgemeester in de rampenbestrijding. De nazorg op de vuurwerkramp in Enschede heeft minstens een jaar geduurd terwijl de acute fase van de ramp maar enkele uren duurde. De nazorg is dan ook een onmisbare en niet te onderschatten schakel in de veiligheidsketen. 'Juist in de nazorg ligt voor de burgemeester en het bestuur in zijn geheel de grootste inspanning en het grootste afbreukrisico' (Helsloot, 2003:67). In deze fase vindt onderzoek plaats naar de oorzaken van de ramp en het optreden van de burgemeester. Ook verantwoording neemt een belangrijke plaats in.

Zoals het Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003) aangeeft wordt in de nazorg teruggekeerd naar de normale situatie. Dit betekent dat de burgemeester in de nazorg langzamerhand weer komt tot zijn gewone dagelijkse bezigheden en de rollen waarmee hij in de normale dagelijkse situatie te maken heeft. In paragraaf 1.2. is aangegeven om welke rollen het dan gaat. Voor de burgemeester kunnen in deze fase een drietal rollen onderscheiden worden. De rollen burgervader, communicator en collegiaal bestuurder.

Communicator

Communicatie is in de nazorg nog belangrijker dan in de repressieve fase. Het belang van deze rol komt in drie elementen tot uiting.

Ten eerste moet er na een ramp verantwoording worden afgelegd door de burgemeester over zijn verantwoordelijkheid en wijze van optreden. De wijze waarop dit gebeurt, bepaalt in hoge mate het publieke en politieke oordeel over de kwaliteit en effectiviteit van crisisbesluitvorming, zo geven Rosenthal en Boin (1998) aan. In het behouden of het winnen van vertrouwen van de burger is communicatie dan ook van het allergrootste belang.

Ten tweede moet de burger voorgelicht worden over te nemen maatregelen en de oorzaken en gevolgen van de ramp.

Een derde element is het toenemende juridisch activisme. Verenigingen en stichtingen van slachtoffers en mondige en zelfverzekerde gedupeerden spelen een hoofdrol in de slag om de beeldvorming. Wanneer men nadelige gevolgen ondervindt of denkt te ondervinden dan laat men zich nadrukkelijk gelden. Beunders (2002) spreekt in dit geval van een 'emotiecultuur'. In deze zijn een juiste uitleg en verantwoording van het allergrootste belang om zaken helder voor te stellen en misverstanden te voorkomen.

Burgervader

De burgemeester is in de nazorg op een ramp, evenals in de repressie, het symbool van de gemeenschap. In de nazorg betekent dit dat de burgemeester wordt aangesproken op zijn vermogen om te luisteren, te troosten en te helpen. Rosenthal en Kuipers geven aan dat betrokkenheid van de burgemeester bij individuele en collectieve rouwverwerking een belangrijk aspect is. (Rosenthal, 2002 en Kuipers, 2003).

Verder valt te denken aan psychosociale zorg voor slachtoffers, nabestaanden en hulpverleners. De burgemeester is het symbool van de gemeente en moet zichtbaar aanwezig zijn.

De rol van burgervader is een rol die met weinig woorden omschreven kan worden. Niettemin kan de burgemeester als burgervader van enorme betekenis zijn.

In de rol van burgervader past ook het zorgen voor vervangende woonruimte, huisvesting, huisraad, nooduitkeringen en wederopbouw. De burgemeester behartigt dan de belangen van de lokale gemeenschap. Sommigen benoemen dit aspect ook wel de ambassadeursrol die de burgemeester te vervullen heeft. De behoefte aan materiele en immateriële hulp na een ramp gaat de expertise, organisatorische en financiële spankracht van de gemeentelijke overheid vaak ver te boven. Daarom moet de burgemeester er alles aan doen om zoveel mogelijk toezeggingen van derden los te krijgen. Na de ramp zullen vele hoogwaardigheidsbekleders hun medeleven betuigen. De burgemeester moet dan de belangen van zijn gemeente behartigen. Een bijkomend aspect is dat de burgemeester ervaringen uit kan wisselen.

Collegiaal bestuurder

Evenals in de preparatie en de repressie heeft de burgemeester in de nazorg te maken met de rol van collegiaal bestuurder. Deze rol komt tot uiting in drie aspecten.

Ten eerste vervult de burgemeester in de nazorg de rol van gezagshandhaver. Deze handhaving vindt plaats in het driehoeksoverleg tussen korpschef, burgemeester en hoofdofficier van justitie.

Ten tweede zal de burgemeester na verloop van tijd zijn reguliere taak als voorzitter van het college weer op moeten pakken. 'Na verloop van tijd maakt de afwikkeling van de ramp vast onderdeel uit van de agenda van zowel het college als de raad,' zo geven Kuipers en Meuleman (2003:18) aan. Een beetje ramp raakt ook vrijwel elke portefeuille in het college. Vandaar dat zeker in de nazorg, maar ook al in de repressie, maatregelen worden genomen in collegevergaderingen onder voorzitterschap van de burgemeester.

Ten derde moet de burgemeester coördinatie geven op tal van punten. Coördinatie en afstemming over juridische aangelegenheden, coördinatie en afstemming ten aanzien van (deel)onderzoeken, coördinatie ten aanzien van de financiële afwikkeling, huisvesting en wederopbouw, evaluatie van bestaand beleid en formuleren van nieuw beleid.

De feitelijke taken in de nazorg

Gelet op het voorgaande omvat het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de nazorg de volgende rollen:

Rollen:	Aandacht voor:
--)Communicator	Goede communicatie/voorlichting
	Verantwoording
	Beeldvorming (hoe kom ik over)
--) Burgervader	Er zijn voor de burgers
	Gezicht van de stad (Inspirerend, betrokken)
	Staan voor de stad
--)Collegiaal bestuurder	Samenwerken
	Goede bestuurlijke afstemming
	Coördineren
lettergrootte = mate van belangrijkheid	

4.4. Het feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding

Het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding omvat de volgende rollen:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
In te vullen R O L L E N			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
	Communicator	Communicator	
Lettergrootte = mate van belangrijkheid			

De verdeling in rollen betekent niet dat de rollen ten opzichte van elkaar een gelijke zwaarte hebben. Integendeel, de ene rol kan belangrijker zijn dan de andere. Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de rollen beslisser en collegiaal bestuurder tijdens de repressie. Terwijl de rol van collegiaal bestuurder naar de achtergrond verdwijnt, ligt het zwaartepunt bij de rol van beslisser.

Het onderscheid tussen rollen moet niet te strikt genomen worden. In de bestuurlijke praktijk zullen rollen in elkaar overlopen, samengaan of elkaar uitsluiten. Het aangebrachte onderscheid tussen repressie en nazorg is in de praktijk niet duidelijk. Op sommige terreinen zal al nazorg geleverd moeten worden terwijl op een ander terrein de directe bestrijding nog volop bezig is.

5. RAMPENBESTRIJDING; DE BENOEMDE BURGEMEESTER

In dit hoofdstuk breng ik het functioneren van de huidige, benoemde burgemeester in de rampenbestrijding in kaart. Hiervoor gebruik ik verschillende bronnen. Ten eerste analyseer ik bestaande onderzoeksrapporten. Ten tweede analyseer ik twee cases, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Ten derde maak ik gebruik van informatie uit gesprekken met experts.

5.1. De staat van de rampenbestrijding

Op welke wijze en in welke mate draagt de huidige, benoemde, burgemeester zorg voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding? In deze paragraaf wordt aan de hand van twee onderzoeken beschreven of en hoe de huidige burgemeester zijn verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rampenbestrijding waarmaakt. De geanalyseerde onderzoeken zijn doorlichting van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2003) en de tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding (2001).

5.1.1. De rapportages onder de loep

Onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2003) toont de volgende knelpunten aan:

- De trage uitwerking van processen van het rampenplan.
- Te weinig menskracht bij gemeenten bij het uitwerken van de planvorming.
- Te weinig menskracht binnen de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie (tijdens een ramp).
- Er wordt te weinig praktijkgericht geoefend en de kwaliteit van de oefeningen laat te wensen over.
- De bestuurlijke aansturing van de rampenbestrijding moet krachtiger kunnen zijn.

Het onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid toont aan dat gemeenten, provincies en regio's veel aandacht geven aan planvorming. Zo goed als alle rampenplannen voldoen aan de Wet Rampen en Zware Ongevallen en alle plannen worden getoetst. Waar het bij de planvorming nog wel aan schort is de uitwerking van de nazorg.

In tegenstelling tot de redelijke kwaliteit van de rampenplannen staan de aspecten oefenen, de uitwerking van de processen van het rampenplan en de bestuurlijke aansturing. Er is te weinig mankracht bij de uitwerking van de processen van het rampenplan, oefenen gebeurt slecht en er is sprake van zwakke bestuurlijke aansturing.

De eindconclusie van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid vat de geconstateerde knelpunten kort en bondig samen: 'Het systeem van de rampenbestrijding is te weinig gericht op de resultaten van de bestrijding, maar op het produceren van plannen, er is sprake van vrijblijvendheid en gebrek aan urgentie en op operationeel gebied is er onvoldoende aandacht voor de praktijk van de opschaling en de effectiviteit van rampenbestrijdingsplannen' (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003:2).

Een tweede rapport dat bezien wordt is de tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004 getiteld: 'Zicht op vooruitgang' (2001). Dit rapport omvat een evaluatie van de beleidsnota rampenbestrijding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999). Ook uit deze evaluatie komt het beeld naar voren dat er aandacht is voor planvorming, oefenen een knelpunt is en er sprake is van veel vrijblijvendheid. De volgende beelden worden aangereikt in de evaluatie:

- Er wordt voorbijgegaan aan de gemeentelijke processen en de rol van gemeenten in het kader van de rampenbestrijding.
- Het oefenbeleid is te vrijblijvend en nog lang niet multidisciplinair afgestemd.
- Multidisciplinair overleg vindt plaats, maar dat heeft vaak een niet bindend karakter.
- Samenwerking tussen bestuurders is vaak niet structureel en het aanbod van opleiding en oefenen is nog lang niet op maat (gemeentelijke processen lopen achter).
- De generieke planvorming verloopt gestaag.
- Grote risico's leiden tot planfixatie.
- Onvoldoende aandacht voor multidisciplinaire aanpak van de planvorming.
- Sinds Enschede en Volendam is de bestuurlijke bewustwording rond veiligheid toegenomen.

5.1.2. Analyse onderzoeken

Logischerwijs geven de onderzoeken alleen een beeld van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zonder een goede voorbereiding sta je in de repressie en de nazorg echter machteloos. Voorbereiding moet er dan ook op gericht zijn om in de bestrijding van een ramp en in de nazorg op een ramp goed te presteren. Het beeld dat naar voren komt uit de onderzoeken is een beeld dat de voorbereiding op tal van punten te wensen over laat en dat de beschikbare middelen en inspanningen bij de voorbereiding nog te weinig leiden tot daadwerkelijke verbetering van de prestaties bij een ramp. Voor de nazorg was tot voor kort eigenlijk helemaal geen aandacht. Pas de laatste tijd wordt men zich bewust dat de fase nazorg een belangrijk aspect van rampenbestrijding is. Desalniettemin moet geconstateerd worden dat de fase nazorg slecht geregeld is. Voornamelijk is dit op te maken uit twee ontwikkelingen. In de planvorming was tot voor kort weinig aandacht voor de fase nazorg en ten tweede zijn de gemeentelijke processen nog altijd onderbelicht. Juist in de nazorg spelen de gemeentelijke processen, als nazorg voor de slachtoffers en het schadeverhaal, een grote rol.

Uit hoofdstuk vier is gebleken dat de burgemeester in de preparatie feitelijk aan twee rollen invulling moet geven. De rollen bestuurder (de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding) en collegiaal bestuurder (de noodzakelijke samenwerking en coördinatie om de rampenbestrijdingsorganisatie op een adequate wijze vorm te geven). In deze paragraaf analyseer ik hoe de burgemeester zijn verantwoordelijkheden in de voorbereiding op de rampenbestrijding nakomt.

Bestuurder

In de voorbereiding op de rampenbestrijding vraagt de rol van bestuurder om invulling. Globaal moet daarbij aan vijf punten (zie paragraaf 4.1.) aandacht worden

besteed. Eén van de punten is het aspect oefenen. Uit onderzoek blijkt dat er niet praktijkgericht, weinig multidisciplinair, weinig oog voor realiteit, weinig aandacht voor de gemeentelijke processen en vrijblijvend geoefend wordt. Een tweede punt dat naar voren komt is het aspect planvorming. Dit element staat op redelijk niveau, hoewel er meer aandacht moet komen voor het proces nazorg. Wel signaleren de rapportages in bepaalde mate planfixatie. Wat betreft het zorgniveau moet geconcludeerd worden dat er binnen de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie te weinig menskracht voor handen is. De gemeentelijke processen in de rampenbestrijding zijn onderbelicht en lopen achter op de operationele diensten. Ten slotte is er weinig of geen aandacht voor het aspect opleiden.

Collegiaal bestuurder

In de voorbereiding wordt de organisatie van de rampenbestrijding in collegialiteit en in samenwerking vorm gegeven. De burgemeester treedt op als coördinator en teamspeler. Uit de rapportages komt een ander beeld naar voren. En wel het beeld van vrijblijvendheid en een gebrekkige samenwerking. Zo is het oefenbeleid vrijblijvend en nog lang niet multidisciplinair afgestemd, is er onvoldoende aandacht voor een multidisciplinaire aanpak van de rampenbestrijding en is er onvoldoende aandacht voor de praktijk van opschalen. Stuk voor stuk punten die een gebrek aan coördinatie en een gebrek aan samenwerking weerspiegelen.

5.2. De cafébrand in Volendam

Op 1 januari 2001 heeft zich in Volendam in de horecagelegenheden in de panden Haven 154-156 een brand voltrokken, die vele levens heeft geëist en bij een groot aantal mensen zwaar letsel heeft teweeggebracht. In deze paragraaf wordt gekeken naar de rampenbestrijding in de gemeente Edam-Volendam. Nadrukkelijk wordt daarbij aandacht geschonken aan de rol van de burgemeester.

5.2.1. Beschrijving van de preparatie, repressie en nazorg van de cafébrand.

‘De gemeentelijke verantwoordelijkheid volgens de Wet rampen en zware ongevallen voor een adequate preparatie is niet waargemaakt’, zo concludeert de Commissie Polak-Versteden (2001:159). Deze conclusie is gebaseerd op een drietal punten: planvorming, oefenen en opleiden.

Wat betreft de planvorming blijkt uit de onderzoeksrapporten dat het rampenplan van de gemeente Edam-Volendam een zeer beperkt karakter had. Geen deelplannen, geen uitwerking van de processen van het rampenplan en geen uitwerking van verantwoordelijkheden. Daarnaast moest ieder jaar een actualisatie van het rampenplan plaatsvinden wat niet gebeurde. Ook het modelrampenplan van de regio was niet overgenomen en ten slotte maakte men zich totaal niet druk over verantwoordelijkheden, de afwezigheid van deelplannen en over de inhoud van de plannen.

Opleiden toont een vergelijkbaar beeld: ‘De gemeentelijke functionarissen binnen de gemeente Edam-Volendam die een taak hebben op het gebied van de rampenbestrijding hebben, met uitzondering van de ambtenaar openbare orde en veiligheid daarvoor geen opleiding gevolgd,’ zo concludeert commissie Alders (2001: 134).

Over het aspect oefenen komt uit de onderzoeksrapporten naar voren dat de gemeentelijke processen niet geoefend waren, dat de hulpverleningsdiensten zeer beperkt en weinig oefenden en dat er onhelderheid bestond ten aanzien van de ambtelijke taken en verantwoordelijkheden wat doorwerkte in de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling (Commissie Alders 2001, Commissie Polak Verstedden 2001). De commissie Polak Verstedden concludeert dan ook terecht: 'De gemeente Volendam heeft het ontbroken aan aandacht en prioriteit' (2001:38).

Over de bestrijding van de nieuwjaarsbrand in Volendam staat te lezen dat de burgemeester al in een vroeg stadium van de ramp naar het terrein van de ramp is gekomen (Commissie Alders, 2001). Nadat de burgemeester heeft geconstateerd dat het gewondenvervoer op gang komt, verlaat hij met zijn beleidsadviseurs het rampterrein om voorbereidingen te treffen voor de eerste persconferentie. In de mobiele commandoruimte lopen operationele leiding en bestuurlijk leiding door elkaar heen. Dit komt de snelheid en effectiviteit beslist niet ten goede. Na enige tijd geeft de burgemeester een persconferentie om burgers en pers te informeren. Pas hierna begeeft de burgemeester zich naar het gemeentehuis. De commissie Polak Verstedden (2001) toont daarmee aan dat de burgemeester zich in de fase van de bestrijding ten eerste richt op operationele zaken, aandacht voor meer beleidsmatige aspecten schuift hij voor zich uit totdat hij ervan overtuigd is dat de afvoer van de gewonden goed verloopt. 'De focus van allen die zich in de overvolle commandoruimte bevinden is gericht op het zo snel mogelijk afvoeren van gewonden van het rampterrein. Het belang van het opstarten van andere activiteiten, zoals die met betrekking tot de bevolkingszorg, is bij de aanwezige leidinggevendenden derhalve nog niet in beeld,' schrijft de commissie Polak Verstedden (2001:38). Ook onttrekt de problematiek rondom de coördinatie van de afvoer van de gewonden naar de ziekenhuizen buiten het rampterrein zich volledig aan het oog van de aanwezigen. 'Op tactisch en strategisch niveau speelt men derhalve geen rol,' zo concludeert de commissie Alders (2001:244). De burgemeester heeft zelf geen aanleiding gezien om het rampenplan in werking te stellen, noch deelplannen en heeft geen besluiten genomen tot opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie. Alle leidinggevendenden waren onvoldoende voorbereid op de directe bestrijding van een ramp. Dit valt onder andere op te maken uit conclusies van de commissie onderzoek cafébrand: 'De commissie constateert dat de op het rampterrein aanwezige leidinggevendenden op strategisch niveau, dat wil zeggen de burgemeester, de korpschef politie en de regionaal commandant brandweer, gedurende de nacht van 1 januari 2001 niet tot besluitvorming op strategisch niveau zijn gekomen' (commissie Alders, 2001:269). Een positief punt is dat de burgemeester na enige tijd een persconferentie geeft om de bevolking en de media te voorzien van broodnodige informatie. Daar tegenover staat weer dat voor opschaling geen plaats was in de gemeente en de onderzoeksrapporten tonen aan dat de kolom gemeente in de bestrijding van de ramp vrijwel geen inzet getoond heeft.

Deze laatste zin geldt ook voor de nazorg op de cafébrand. Hoewel juist in de nazorg de inzet van de gemeentelijke organisatie meer dan gewenst is deed de gemeentelijke organisatie vrijwel niets. De gemeentelijke processen ten behoeve van de bevolkingszorg zijn niet opgestart. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de gemeentelijke organisatie niet gekomen is tot structurele verificatie van gegevens. Een positief punt in de nazorg is dat de gemeente een snelle start gemaakt heeft met de inrichting van een advies en informatiecentrum waarbij gebruik werd gemaakt van

ervaringsdeskundigen uit eerdere rampen. De psychosociale zorg voor de bevolking is hiermee nagekomen. Een tweede positief punt is het afleggen van verantwoording. Uit het NRC van 8 januari 2001 komt naar voren dat burgemeester IJsselmuiden en het college verantwoording proberen af te leggen. In een later stadium schuift de burgemeester de verantwoordelijkheid echter toch weer van zich af. Uiteindelijk heeft de burgemeester zijn conclusies getrokken en is afgetreden.

5.2.2. Analyse van de cafébrand

Zoals uit hoofdstuk vier naar voren is gekomen moet de burgemeester in de rampenbestrijding een breed takenpakket invulling geven. Dit takenpakket bestaat uit verschillende rollen die om invulling vragen. Aan de hand van dit ontwikkelde feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding kan het optreden van burgemeester IJsselmuiden als volgt geanalyseerd worden.

Bestuurder

Tot de eigen bestuurlijke taken van de burgemeester behoort de zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding.

Preparatie op een ramp bleek in Volendam slecht geregeld. Aan een groot aantal zaken was geen of te weinig aandacht besteed. Zo was de planvorming uitermate slecht. Aan actualisatie deed men niet, de inhoud telde niet en deelplannen waren afwezig. Oefenen was slecht of niet geregeld en de gemeentelijke processen, in bestrijding en nazorg waren niet geregeld. Stuk voor stuk gegevens die duiden op een slechte organisatie van de rampenbestrijding. Voeg daar aan toe dat de crisisstructuur niet helder was, dat er onhelderheid bestond ten aanzien van verantwoordelijkheden en dat alleen de ambtenaar openbare orde en veiligheid, van alle gemeentelijke functionarissen, een opleiding had genoten en het beeld van een slecht voorbereide rampenbestrijdingsorganisatie is compleet. De verantwoordelijkheid voor een adequate rampenbestrijdingsorganisatie is dan ook niet waar gemaakt. De burgemeester is zijn bestuurlijke taken op het terrein van de rampenbestrijding niet nagekomen.

Collegiaal bestuurder

Samenwerken en coördineren waren, op bestuurlijk niveau, vreemde woorden voor, tijdens en na de cafébrand. Ten tijde van de ramp heerste er onduidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden. Een aspect waar in de preparatie geen aandacht aan geschonken is. Tijdens de ramp is van enige coördinatie van de zijde van de burgemeester niets te merken. Ook opschaling en samenwerking met hogere instanties wordt onnodig gevonden. Collegiaal bestuur heeft dan ook nauwelijks plaatsgevonden.

Burgervader

Aangaande de bestrijding van de cafébrand in Volendam staat te lezen dat de burgemeester eerst naar de plaats van de ramp gaat. De burgemeester toont hiermee compassie met de slachtoffers. Bewogen en betrokken, zo is het optreden van de burgemeester in de beginfase van de ramp samen te vatten. Een treffend voorbeeld hierbij is het gegeven dat de burgemeester, in de beginfase van de ramp, wilde weten of het gewondenvervoer al op gang gekomen was. Naarmate de ramp langer duurde krijgt de rol van burgervader toch te weinig invulling. De burgemeester had onvoldoende besef van de roep uit de samenleving om een troostende burgervader.

Beslisser

Tot het nemen van beslissingen is de burgemeester nauwelijks gekomen. Het rapport commissie onderzoek cafébrand van de commissie Alders (2001) concludeert dat de aanwezige leidinggevenden, waaronder de burgemeester, niet tot besluitvorming op strategisch niveau gekomen zijn. Ook daadkracht ontbreekt. Zo heeft de burgemeester geen aanstalten gemaakt om het rampenplan in werking te stellen en niet nagedacht over opschaling. Beslissingen zijn er dus nauwelijks genomen. Het beeld dat naar voren komt is een burgemeester die de rol van beslisser niet of nauwelijks invulling heeft gegeven.

Communicator

Nadat de cafébrand enkele uren oud is geeft de burgemeester een persconferentie. Met deze persconferentie voldoet hij aan de broodnodige informatievoorziening. Een positief punt. Niettemin had communicatie veel meer aandacht moeten krijgen. Tijdens een ramp is er een schreeuwende behoefte aan informatie. In de theorie is naar voren gekomen dat deskundigen beweren dat het beheersen van een crisis voor 70 % uit communicatie bestaat. Stellen we dit gegeven tegenover het optreden van de burgemeester en de rampenbestrijdingsorganisatie in Volendam, dan steekt dat schril af. Positief is de start van een advies en informatiecentrum. In dit centrum werd tegemoetgekomen aan de vraag om voorlichting en psychosociale zorg. Ten slotte komt in de nafase van de ramp de schuldvraag naar voren. Aanvankelijk pakt de burgemeester dit goed op en legt verantwoording af. Na verloop van tijd schuift de burgemeester de verantwoordelijkheden echter steeds verder van zich af.

5.3. De vuurwerkramp in Enschede

Op zaterdag 13 mei 2000 heeft zich in Enschede een ramp voorgedaan als gevolg van een brand in een vuurwerkopslagplaats die doden en gewonden hebben geëist en waardoor een halve wijk is weggevaagd. In deze paragraaf wordt gekeken naar de rampenbestrijding in de gemeente Enschede. Hoe was de preparatie, repressie en nazorg op de vuurwerkramp? Daarbij zal nadrukkelijk aandacht geschonken worden aan de invulling die de burgemeester gegeven heeft aan de verschillende rollen die in de rampenbestrijding om invulling vragen.

5.3.1. Beschrijving van de preparatie, repressie en nazorg van de vuurwerkramp

De voorbereiding op de rampenbestrijding was redelijk goed geregeld in Enschede. Er werd gebruik gemaakt van een up-to-date rampenplan, opgesteld in overeenstemming met het modelrampenplan van de regio Twente en het nationaal rampenplan. De burgemeester was opgeleid volgens de nieuwste opleidingseisen crisisbeheersing en rampenbestrijding en de betrokken personen van de afzonderlijke hulpdiensten waren afdoende opgeleid. Bovendien vonden ieder jaar multidisciplinaire oefeningen plaats. Hoewel multidisciplinair oefenen van processen een positief punt is, moet de kanttekening gemaakt worden dat deze multidisciplinaire oefeningen een beperkt karakter hadden. Zo werkten de operationele diensten niet samen op operationeel niveau, oefeningen die speciaal gericht zijn op het samenwerken in een Coördinatieteam Plaats Incident hebben niet plaatsgehad. Evaluaties van oefeningen waren erg gebrekkig.

De bestrijding van de vuurwerkramp in Enschede blijkt iets problematischer dan de voorbereiding. Burgemeester Mans is niet in de stad tijdens de explosie. Zodra hij echter aankomt, geeft hij een rampenverklaring af en stelt het rampenplan in werking. In de beginfase van de ramp is de focus sterk gericht op de rampenbestrijding en krijgt de informatieverstrekking aan de pers en het publiek vanaf het begin de volle aandacht van de gemeentelijke rampenstaf. Deze rampenstaf bestaat uit een beleidsteam en een operationeel team. Naast de gemeentelijke rampenstaf wordt al snel een regionaal coördinatie centrum opgestart onder leiding van een coördinerend burgemeester. Zo functioneren er twee staven naast elkaar. Het rapport algemene coördinatie van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding geeft de reden aan van dit feit: 'Deze ramp is door de operationeel leidinggevenden min of meer vanzelfsprekend als gemeentegrensoverschrijdend geïnterpreteerd. Voor de betrokken bestuurders was dit, met eenzelfde vanzelfsprekendheid, een 'gemeentelijke ramp' (2001:135). Dit verschil in interpretatie heeft er onder meer toe geleid dat de rampenstaf in Enschede de rol van het regionaal operationeel team in Hengelo iets ander zag, namelijk als 'facilitair op afroep', dan de verantwoordelijkheid die het regionaal operationeel centrum zichzelf toerekende, namelijk verantwoordelijk voor de totale operationele coördinatie. Mede als gevolg van dit interpretatieverschil is de operationele coördinatie niet goed uit de verf gekomen. 'Het ontbrak in Enschede aan een goede interne coördinatie en informatievoorziening,' zo luidt het oordeel van de Commissie onderzoek vuurwerkramp (2001:163). 'De eerste dagen na de ramp was er sprake van een eilandenstructuur, waarbij de leiding op het rampterrein, het regionaal operationeel team en de gemeentelijke rampenstaf relatief autonoom hebben gefunctioneerd met elk hun eigen activiteiten en prioriteiten,' zo schrijft de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (2001:35). Onder leiding van de burgemeester heeft het gemeentebestuur van Enschede nadrukkelijk de beleidsrol ingevuld. Opschaling was niet georganiseerd. De interdisciplinaire coördinatie vond plaats tussen leidinggevenden op het rampterrein ad-hoc.

Al tijdens de ramp, maar nadrukkelijker in de nazorg, is de burgemeester ontzettend bezig met de rol van burgervader. Het volgende citaat brengt dit op overtuigende wijze in beeld: 'Ik ben ontzettend bezig geweest met de troostende burgervaderrol. Het aanwezig zijn tussen en bij je mensen, wat ontzettend belangrijk is. Je laten zien op de momenten, dat er wat gebeurt. Ook het meerouwen is ontzettend belangrijk. Echt ondergedompeld raken in die rouw, dat hoort er allemaal bij. Dat zijn elementen die je positie als crisismanager verstevigen'(Kuijpers, 2003:69). Diverse bronnen tonen aan dat burgemeester Mans zich deze rol goed heeft eigen gemaakt.

In de nazorg toont de burgemeester zich ook een ambassadeur van zijn stad door personele, materiële en financiële hulp binnen te slepen. De rol van communicator en het afleggen van verantwoording krijgen van zowel de verantwoordelijke wethouder als de burgemeester de volle aandacht. Uit een publicatie in het Reformatorisch Dagblad (20 maart 2001) blijkt dat de wethouder haar verantwoordelijkheid neemt en opstapt. De burgemeester legt ook verantwoording af, maar mag blijven van de raad.

5.3.2. Analyse van de vuurwerkramp

Zoals uit hoofdstuk vier naar voren kwam, moet de burgemeester in de rampenbestrijding aan een breed takenpakket invulling geven. Dit takenpakket bestaat uit verschillende rollen die om invulling vragen. Aan de hand van dit ontwikkelde

feitelijke takenpakket en de daarmee corresponderende rollen kan het optreden van burgemeester Mans als volgt geanalyseerd worden.

Bestuurder

De planvorming was uitstekend, in overeenstemming met het modelrampenplan op regionaal en nationaal niveau. Oefenen bevond zich op een heel behoorlijk niveau, er werd zelfs (beperkt) multidisciplinair geoefend. Opleiding was goed geregeld, te lezen staat dat de burgemeester en de betrokken personen goed waren opgeleid. De lijnen moeten redelijk helder geweest zijn getuige de multidisciplinaire oefeningen. Al met al is de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rampenbestrijding serieus genomen en stond er in Enschede een redelijk tot goed voorbereide organisatie.

Collegiaal bestuurder

Evenals in Volendam blijken coördinatie en samenwerking ook in Enschede problematisch. Tijdens de vuurwerkramp functioneerden er twee staven naast elkaar. Een gegeven dat duidt op een gebrekkige coördinatie, afstemming, samenwerking en informatievoorziening tussen bestuurders en operationeel leidinggevend. Er wordt zelfs gesproken van een eilandenstructuur waarin ieder team zijn eigen prioriteiten had. Ook in de voorbereiding op de rampenbestrijding komen samenwerking en coördinatie nauwelijks ter sprake. Er werden wel multidisciplinaire oefeningen gehouden, maar samenwerken met collega-bestuurders in een coördinatie plaats incident heeft nooit plaatsgevonden. Tot slot hadden de multidisciplinaire oefeningen een beperkt karakter wat wijst op een slechte coördinatie. Afrondend kan niet anders geconcludeerd worden dan dat de rol van collegiaal bestuurder onvoldoende invulling heeft gekregen in de voorbereiding, maar zeker in de bestrijding en de nazorg.

Communicator

In de rol van communicator moet de burgemeester, in de bestrijding en de nazorg, aandacht geven aan een drietal zaken te weten voorlichting, beeldvorming en verantwoording (vergelijk 4.2/4.3). Ten aanzien van voorlichting en beeldvorming staat te lezen dat informatieverstrekking aan pers en publiek vanaf het begin van de ramp de volle aandacht krijgt van de gemeentelijke rampenstaf. De burgemeester staat de pers te woord en geeft informatie. Belangrijke zaken waardoor de beeldvorming bepaald wordt. In de nafase legt de burgemeester verantwoording af over de ramp, zijn functioneren en verantwoordelijkheid.

Hoewel de informatie over de invulling van deze rol redelijk beperkt is, kan op basis van het bovenstaande geconcludeerd worden dat de burgemeester deze rol op een redelijke tot goede wijze invulling geeft. Er is immers veel aandacht besteed aan een juiste informatieverschaffing, beeldvorming en verantwoording.

Beslisser

De rol van beslisser neemt burgemeester Mans vaardig op zich. Zodra hij arriveert, stelt hij het rampenplan in werking en geeft hij een rampverklaring af. Vervolgens wordt onder leiding van de burgemeester door het gemeentebestuur van Enschede nadrukkelijk de beleidsrol ingevuld.

Twee zaken komen de rol van beslisser niet ten goede. Ten eerste is dat het gegeven dat op geen enkel moment is nagedacht over opschaling en ten tweede werd de rol van beslisser ondergraven door het naast elkaar functioneren van twee staven.

Afrondend kan opgemerkt worden dat de burgemeester duidelijk daadkracht heeft getoond. Nadrukkelijk is gezocht om beslissingen te nemen. Ten aanzien van twee belangrijke zaken is echter gefaald waardoor de invulling van de rol van beslisser uiteindelijk een magere invulling gekregen heeft.

Burgervader

De rol van burgervader geeft burgemeester Mans op uitstekende wijze invulling. Al snel na het uitbreken van de brand ligt de nadruk op voorlichting en toont de burgemeester zich het symbool van de stad. Vooral tijdens de nazorg is de burgemeester ontzettend bezig met de troostende burgervaderrol. Hij is er voor de burgers, is aanwezig en zeer betrokken. De rol van burgervader krijgt nog eens extra invulling door het binnenslepen van personele, materiële en financiële hulp voor de stad.

5.4. Het oordeel van experts

Aan zestien experts is gevraagd: ‘wat is uw oordeel over het functioneren van de benoemde burgemeester in de rampenbestrijding?’

5.4.1. Preparatie

“De bestuurlijke bewustwording rond veiligheid is toegenomen sinds de rampen Enschede en Volendam,”

zo luidt één van de reacties op de vraag welk effect de rampen Enschede en Volendam hebben gehad. Het overgrote deel van de ondervraagde gesprekspartners is het van harte met deze reactie eens. Zo zegt één gesprekspartner:

“Sinds die rampen is het onderwerp rampenbestrijding wat nadrukkelijker op de agenda van de burgemeester gekomen.”

Andere gesprekspartners spreken van een toegenomen risicobewustzijn onder bestuurders en het versterkende effect dat de rampen hebben gehad op het risicobewustzijn van de burgemeester.

Volgens de meeste gesprekspartners komen de beelden uit Volendam beter overeen met de staat van de rampenbestrijding dan Enschede. Het beeld uit Enschede spreekt van een redelijke organisatie van de rampenbestrijding. De meeste gesprekspartners spreken andere taal. Eén gesprekspartner merkt op:

“De burgemeester is passief in de voorbereiding op de rampenbestrijding”.

En een aanzienlijk deel van de gesprekspartners, waaronder een burgemeester, spreekt vergelijkbare taal. Op zoek naar de oorzaak van de passiviteit in de voorbereiding noemen een aantal gesprekspartners de benoemingswijze van de burgemeester als een mogelijke oorzaak. Want, in de benoeming wordt hoogst zelden gekeken naar kwaliteiten op het terrein van de rampenbestrijding.

Niet iedereen oordeelt even streng over de burgemeester in de rampenbestrijding. Zo geeft een deel van de gesprekspartners aan dat de betrokkenheid bij het onderwerp

rampenbestrijding persoonsafhankelijk is en ook te maken heeft met de lokale context.

Een groot aantal gesprekspartners kijkt niet alleen naar de burgemeester. Ook de raad en het college van burgemeester en wethouders hebben een duidelijke verantwoordelijkheid. Een verantwoordelijkheid die, volgens een groot aantal gesprekspartners, niet wordt nagekomen. Zo klinkt één van de reacties als volgt:

“Raad en college hebben over het algemeen te weinig oog voor de rampenbestrijding”.

Natuurlijk hebben burgemeesters zelf de verantwoordelijkheid om de rampenbestrijding op een adequate wijze vorm te geven. Toch schort daar volgens de mening van het overgrote deel van de gesprekspartners het nodige aan. Bij het zoeken naar de oorzaak van de beperkte preparatie noemt één gesprekspartner de beperkte tijd in combinatie met een niet zo hoge urgentie van bestrijding. Een burgemeester is het van harte met deze uitspraak eens. Een burgemeester moet immers aan alles aandacht geven.

Om een beter zicht te krijgen op de knelpunten in de voorbereiding op de rampenbestrijding is de gesprekspartners gevraagd naar hun beeld aangaande een aantal aspecten die in de voorbereiding aandacht vragen. Aangaande oefenen noemen vrijwel alle gesprekspartners de geringe aandacht voor gemeentelijke processen. Eén reactie klinkt als volgt:

“Oefeningen zijn te veel gericht op operationele zaken, voor de gemeentelijke processen is weinig plaats”.

De mate waarin de ondervraagde burgemeesters zich bewust zijn van het belang van de gemeentelijke processen verschilt sterk per persoon. Twee burgemeesters kijken bij het woord rampenbestrijding voortdurend naar de operationele organisaties terwijl twee andere burgemeesters zich heel erg bewust zijn van de importantie van de gemeentelijke processen. Daarbij maakt het volgens een gesprekspartner wel verschil of een gemeente groot is of klein. In grote gemeenten is over het algemeen meer aandacht voor de gemeentelijke processen en zijn de gemeentelijke processen beter georganiseerd dan in kleine gemeenten.

Uit de Wet Rampen en Zware ongevallen blijkt dat gemeenten wettelijk verplicht zijn tot het opstellen van een rampenplan. De planvorming is goed, zo vindt het overgrote deel van de gesprekspartners. Situaties zoals in Volendam zijn uitzonderingen die niet of nauwelijks meer voorkomen. Een groot aantal gesprekspartners, waaronder drie van de vier burgemeesters, vinden echter ook dat de planvorming te omvangrijk wordt. Het wordt een doel op zich. Eén reactie spreekt hierover duidelijke taal:

“De nadruk ligt teveel op planvorming, waardoor deze te theoretisch, te omvangrijk en niet praktijkgericht wordt”.

Over de opleiding van het personeel van de operationele diensten zijn alle gesprekspartners tevreden. Alle gesprekspartners spreken van goed opgeleide operationele diensten. Een beeld dat overeen komt met de beoordeling die

gesprekspartners geven aan de mate waarin operationele diensten voorbereid zijn op calamiteiten. Goed, zo vind het gros van de gesprekspartners. De reacties over de opleiding van bestuurders zijn meer divers. Enkele gesprekspartners spreken van een goed opleidingsaanbod. Anderen zijn het hier niet mee eens en spreken van te theoretische opleidingen. Eén gesprekspartner vindt dat er niet geleerd wordt om te gaan met druk. Anderen zijn weer de mening toegedaan dat optreden tijdens een ramp gewoon persoonsafhankelijk is, iets dat niet of nauwelijks te trainen is.

“Voor burgemeesters is de crisisstructuur helder,”

Zo spreekt één gesprekspartner. En vrijwel alle gesprekspartners zijn het roerend met hem eens. Overschrijdt een ramp echter een gemeentegrens dan zijn de lijnen lang niet helder meer, zo is de mening van een groot aantal gesprekspartners. Herhaaldelijk wordt benadrukt dat de burgemeester tijdens een ramp moet zorgen voor goede adviseurs. Tijdens een ramp moet de burgemeester beslissingen nemen. Wil een burgemeester goede beslissingen nemen dan moet hij zorgen voor een goed en uitgebalanceerd team van adviseurs.

Hoewel risicocommunicatie de laatste jaren steeds beter van de grond komt, spreekt één gesprekspartner van de ‘achilleshiel’ van de rampenbestrijding. Het merendeel van de gesprekspartners is het met hem eens en schetst een beeld van slechte communicatie waaraan niettemin hard gewerkt wordt.

Samenwerking is een belangrijk aspect in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Samenwerken niet alleen tussen hulpdiensten, maar ook tussen gemeentebestuur en diensten en tussen bestuurslagen onderling. De meningen van de gesprekspartners over samenwerken lopen erg uiteen. Samenwerking tussen de hulpdiensten vindt de één goed de ander spreekt juist over kokers. Een punt dat in het bijzonder naar voren komt is de bestuurlijke samenwerking.

“De bestuurlijke samenwerking verloopt niet goed,”

zo klinkt één van de reacties. En het gros van de gesprekspartners spreekt dezelfde taal. Voor opschaling is eigenlijk nauwelijks aandacht. Een mening die aan kracht wint wanneer de reacties van de burgemeesters worden meegenomen. Voor twee van de vier gesproken burgemeesters komt alleen de gemeente in beeld.

5.4.2. Repressie en Nazorg

“De bestrijding van een ramp is een vak apart,”

zo benadrukt één gesprekspartner en diverse gesprekspartners spreken soortgelijke taal. Hoewel de rampenbestrijding een vak apart is moet de burgemeester het wel in de vingers hebben.

Volgens een groot aantal gesprekspartners is het optreden tijdens een ramp volstrekt persoonsafhankelijk. Eén gesprekspartner reageert als volgt:

“Of burgemeesters echt onder stressvolle omstandigheden kunnen functioneren dat weet je pas achteraf,”

Andere gesprekspartners reageren iets stilliger. Zo benadrukt een gesprekspartner dat de burgemeester in ieder geval geen rationele beslisser is. Het beschikken over de juiste vaardigheden om een ramp adequaat te kunnen bestrijden is volgens de meeste gesprekspartners zeker niet vanzelfsprekend en van laag niveau. Zelfs een burgemeester plaatst nadrukkelijk vraagtekens bij de vaardigheden waarover collega's beschikken om een ramp adequaat te bestrijden. Een gesprekspartner benadrukt dat burgemeesters zich heel erg concentreren op het voorzitten van de crisisstaf. En de burgemeester heeft juist meer te doen.

Van diverse kanten, behalve uit burgemeestershoek, klinken geluiden dat de burgemeester graag alles in de hand wil houden. Een reactie spreekt wat dat betreft duidelijke taal:

“Uit kwaliteitsonderzoek in Zeeland is gebleken dat burgemeesters zich teveel bezighouden met operationele aangelegenheden”.

Andere gesprekspartners onderstrepen de strekking van deze reactie. Een gesprekspartner plaatst wel de kanttekening dat de mate van inmenging met operationele zaken ook samenhangt met de omvang van de ramp. Voor één gesprekspartner speelt het onderscheid tussen operationeel en beleidsmatig niet zo. De burgemeester heeft nu eenmaal te maken met conflicterende rollen.

Drie gesprekspartners vragen zich af of burgemeesters wel een rol spelen in de repressie. Uit hun reacties blijkt dat de operationele diensten op zelfredzaamheid zijn aangewezen.

De rol van burgervader krijgt, volgens alle experts, een goede invulling.

“De betrokkenheid en verantwoordelijkheid zijn er zonder meer”.

zo luidt één van de reacties. De burgemeester, tijdens een ramp het symbool voor de gemeenschap, is betrokken en staat voor de stad zo blijkt uit diverse reacties. Niettemin kan de wijze van invulling volgens een groot aantal gesprekspartners beter.

Communicatie is een belangrijke zaak in de bestrijding van een ramp. Toch kunnen hier wel eens grote problemen ontstaan volgens een aantal reacties. Zo luidt één van de reacties:

“Soms hoor ik burgemeesters dingen zeggen waarvan ik denk; zeg dat nu niet.”

Niettemin geeft het gros van de gesprekspartners aan dat er langzamerhand enig besef komt van het belang van communicatie. Eén gesprekspartner reageert als volgt:

“Langzamerhand komt het besef dat mediamanagement enorm belangrijk is”.

Over het aspect samenwerking valt uit reacties van burgemeesters op te maken dat samenwerken een aspect is dat voor de één speelt, maar voor de ander ook weer duidelijk niet. De ene burgemeester noemt voortdurend de regio terwijl de ander alleen over de eigen gemeente spreekt.

“Nazorg was tot voor kort, maar eigenlijk nog steeds, een onderbelicht element in de rampenbestrijding,”

zo geeft een van de gesprekspartners aan. Diverse gesprekspartners reageren met woorden van dezelfde strekking. Eén gesprekspartner noemt de nazorg ‘de vergeten factor’. Onvoldoende realiseert men zich hoe heftig de naweeën nog kunnen zijn. Zelfs de burgemeesters spreken van een geringe aandacht

Vrijwel alle gesprekspartners benadrukken het grote belang van het proces nazorg en de rol van de burgemeester daarin. Eén gesprekspartner noemt daarnaast de belangrijke rol van de ambtelijke organisatie. Waarbij een andere gesprekspartner aangeeft dat heel veel gemeenten onvoldoende capaciteit hebben om de nazorg tot een goed einde te brengen.

“Het afleggen van politieke verantwoording is iets waar weinig of geen rekening mee gehouden wordt,”

zo luidt de reactie van één expert. Diverse gesprekspartners spreken in gelijke bewoordingen. Eén gesprekspartner is zelfs de mening toegedaan dat verantwoording niet wordt afgelegd. Een andere gesprekspartner deelt deze mening niet en vindt weer dat burgemeesters de raad altijd serieus nemen en niet opstappen voor ze verantwoording hebben afgelegd.

5.4.3. Analyse van het oordeel van de experts

Bestuurder

Hoewel de bestuurlijke bewustwording rond veiligheid de laatste jaren is toegenomen en er daardoor op het terrein van de rampenbestrijding veel in ontwikkeling is, blijkt uit reacties van alle gesprekspartners dat tal van zaken in de voorbereiding meer aandacht verdienen en een betere invulling moeten krijgen. Uit reacties van gesprekspartners komen een aantal zaken nadrukkelijk naar voren. Ten eerste oefenen; vooral de gemeentelijke processen zijn onderbelicht. Ten tweede de planvorming; hoog niveau, maar te theoretisch en niet praktijkgericht. Ten derde risicocommunicatie; alle gesprekspartners vinden risicocommunicatie bijzonder slecht geregeld. Ten slotte merkt een aanzienlijk deel van de gesprekspartners op dat de burgemeester passief is in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Geconcludeerd moet worden dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor een adequate rampenbestrijding slechts zeer beperkt wordt waargemaakt.

Collegiaal bestuurder

Samenwerken om de rampenbestrijding op een adequate wijze vorm te geven is een onbekend iets voor burgemeesters. De bestuurlijke samenwerking verloopt niet goed, zo luidt de reactie van alle gesprekspartners. Bij twee van de vier gesproken burgemeesters komt alleen de gemeente in beeld als het gaat om rampenbestrijding. Voor opschaling is nauwelijks aandacht en over samenwerking tussen hulpdiensten heerst verwarring. De rol van collegiaal bestuurder krijgt onvoldoende invulling, dat is het beeld dat uit deze informatie naar voren komt. In de repressie en de nazorg blijkt uit reacties dat samenwerken en coördineren meer aandacht moeten krijgen. Een beetje ramp kan namelijk niet met het eigen gemeentelijk apparaat bestreden worden.

Uit reacties van burgemeesters blijkt dat samenwerking volstrekt persoonsafhankelijk is. Voor de ene burgemeester speelt het wel, voor de ander niet.

Burgervader

De rol van burgervader krijgt een goede invulling. Alle gesprekspartners geven aan dat betrokkenheid en verantwoordelijkheid er zonder meer zijn. De burgemeester staat voor zijn gemeente. Gesprekspartners noemen twee punten die negatieve invloed (kunnen) hebben op de invulling van de rol burgervader. Het eerste punt is dat men zich onvoldoende realiseert hoe heftig de naweeën nog kunnen zijn. Het tweede punt is, zoals verschillende gesprekspartners aangeven, dat optreden tijdens een ramp volstrekt persoonsafhankelijk is.

Communicator

Hoewel burgemeesters sinds kort enig besef krijgen van het belang van de slag om de beeldvorming, is er nog te weinig besef van de belangrijke rol die de burgemeester heeft als communicator. Deze rol verdient dan ook meer aandacht en verbetering. Goede communicatie en een juiste beeldvorming zijn uiterst belangrijk. Bij een aantal burgemeesters kunnen problemen ontstaan bij uitoefening van de rol communicator, zo geven diverse experts aan.

In de nazorg speelt het facet verantwoording een belangrijke rol. Door burgemeesters wordt weinig of geen rekening gehouden met het afleggen van politieke verantwoording, zo geven diverse gesprekspartners aan. Niettemin wordt het afleggen van verantwoording steeds belangrijker. Door burgemeesters moet hier dan ook meer aandacht aan besteed worden.

Beslissers

De rol van beslissers komt tot uiting in daadkrachtig bestuur en het nemen van strategische beslissingen. Voor een groot aantal burgemeesters roept deze rol de nodige vraagtekens op, zo blijkt uit reacties van experts. Veel burgemeesters hebben de neiging om zich tijdens een ramp overal mee te bemoeien. Een goede beslissers laat juist zaken aan anderen over. Anderzijds zijn er ook burgemeesters die zich tijdens een ramp concentreren op het voorzitten van de crisisstaf. Tijdens een ramp moet echter meer gebeuren. Een goede beslissers neemt strategische beslissingen en laat zaken aan anderen over. Tot slot geven diverse gesprekspartners aan dat het persoonsafhankelijk is hoe iemand tijdens een ramp, dus onder stress, functioneert.

5.5. Analyse

In hoofdstuk vier is het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding beschreven. Gebleken is dat de burgemeester aan verschillende rollen invulling moet geven. Nu wordt geanalyseerd op welke wijze en in welke mate de burgemeester invulling geeft aan dit feitelijke takenpakket om zo een oordeel te kunnen vormen over het functioneren van de benoemde burgemeester in de rampenbestrijding.

5.5.1. Preparatie

Bestuurder

Hoewel de bestuurlijke bewustwording rond veiligheid de laatste jaren is toegenomen, lijkt de situatie voor, tijdens en na de cafébrand in Volendam beter overeen te komen met de staat van de rampenbestrijding in Nederland dan de situatie voor, tijdens en na de vuurwerkcramp in Enschede. De burgemeester in Enschede had de rampenbestrijdingsorganisatie goed op orde, de burgemeester van Volendam duidelijk niet. Zo ook de beelden die naar voren komen uit evaluaties en gesprekken. Voor het aspect oefenen zijn de gemeentelijke processen onderbelicht en multidisciplinaire oefeningen komen nauwelijks van de grond. Risicocommunicatie is vrijwel niet geregeld. De lijnen zijn slechts tot op zekere hoogte helder. Alleen de planvorming is van redelijk niveau, al mag er meer aandacht komen voor de schakel nazorg. Minpunt bij de planvorming is echter weer dat de plannen te theoretisch en niet praktijkgericht zijn. Alles bij elkaar opgeteld wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rampenbestrijding slecht waargemaakt. Voeg daaraan toe het gegeven dat de burgemeester, door het gros van de gesprekspartners, passief wordt bevonden in de voorbereiding en een slecht beeld is geschetst.

Collegiaal bestuurder

In de voorbereiding wordt de organisatie van de rampenbestrijding in collegialiteit en in samenwerking vorm gegeven. Uit onderzoek komt een ander beeld naar voren. En wel een beeld van vrijblijvendheid en een gebrekkige samenwerking. Zo is het oefenbeleid vrijblijvend en nog lang niet multidisciplinair afgestemd, is er onvoldoende aandacht voor een multidisciplinaire aanpak van de rampenbestrijding en is er onvoldoende aandacht voor de praktijk van opschalen. Stuk voor stuk punten die een gebrek aan samenwerken en coördinatie weerspiegelen. Een beeld dat door beide cases, Volendam en Enschede bevestigd wordt. In Volendam bestond onduidelijkheid ten aanzien van verantwoordelijkheden. In Enschede had multidisciplinaire samenwerking een beperkt karakter.

5.5.2. Repressie en nazorg

Beslisser

De rol van beslisser blijkt voor burgemeesters erg onduidelijk. Uit gesprekken met experts komen twee beelden naar voren. Een burgemeester die zich alleen concentreert op het voorzitten van de crisisstaf en een burgemeester die alles in de hand wil houden. Beide beelden geven een verkeerde invulling aan de rol van beslisser. Een goede beslisser neemt strategische beslissingen, laat zaken aan anderen over en toont daadkracht. De cases Enschede en Volendam tonen beide, op eigen wijze, aan dat een juiste invulling van de rol van beslisser moeilijk is. In Volendam is de burgemeester niet eens gekomen tot strategische beslissingen. In Enschede toont de burgemeester wel daadkracht, maar geen initiatieven tot opschaling en er functioneren twee staven naast elkaar.

Burgervader

Zoals blijkt uit ervaringen met rampen in Enschede en Volendam is de betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij burgemeesters er zonder meer. Ook de gesprekspartners benadrukken dit gegeven. Hoewel iedere burgemeester logischerwijs zijn eigen stijl heeft, is betrokkenheid geen enkel probleem. De burgemeester staat voor zijn

gemeente. Niettemin zijn op een aantal punten nog belangrijke verbeteringen te boeken. Voor de fase nazorg is nog onvoldoende aandacht en verschillende gesprekspartners geven aan dat het op dit moment onvoorspelbaar is wie het goed doet onder stressvolle omstandigheden.

Communicator

Hoewel burgemeesters sinds kort enig besef krijgen van het belang van de slag om de beeldvorming, is er nog steeds te weinig besef van de belangrijke rol die de burgemeester heeft als communicator. Deze rol verdient dan ook meer aandacht en verbetering. Goede communicatie en een juiste beeldvorming zijn uiterst belangrijk. Bij een aantal burgemeesters kunnen hierbij problemen ontstaan, zo geven diverse gesprekspartners aan. Belangrijk is het facet verantwoording. Door burgemeesters wordt weinig of geen rekening gehouden met het afleggen van politieke verantwoording, zo spreken verschillende experts.

Min of meer in tegenstelling tot de reacties van gesprekspartners tonen Enschede en Volendam aan dat de burgemeester zijn best doet om de rol van communicator invulling te geven. In Enschede krijgen informatieverstrekking en voorlichting vanaf het begin van de ramp alle aandacht van de burgemeester. In Volendam krijgt communicatie iets minder aandacht, maar tijdens de ramp en in de nazorg is er aandacht voor communicatie.

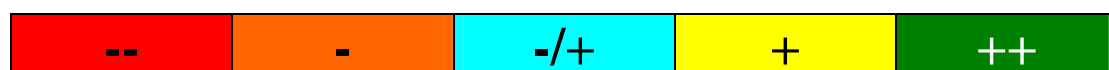
Collegiaal bestuurder

Uit reacties van gesprekspartners komt naar voren dat samenwerken en coördineren persoonsafhankelijke elementen zijn. De ene burgemeester heeft er duidelijk aandacht voor, de ander niet. Enschede en Volendam verschaffen een ander beeld: slechte samenwerking, slechte afstemming en slechte coördinatie.

5.5.3. Het functioneren van de benoemde burgemeester in de rampenbestrijding

Samengevat kan de wijze waarop de benoemde burgemeester invulling geeft aan zijn feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding als volgt in beeld worden gebracht:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
In te vullen R O L L E N			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
		Communicator	Communicator
Lettergrootte = mate van belangrijkheid			



6. RAMPENBESTRIJDING; DE GEKOZEN BURGEMEESTER

De invoering van de direct gekozen burgemeester betekent een ingrijpende wijziging van het huis van Thorbecke. Voor deze scriptie is in dit kader de volgende vraag van belang: 'Hoe zal de gekozen burgemeester functioneren in de rampenbestrijding'?

6.1. Publicaties en onderzoek

Hoewel de consequenties van de invoering van de rechtstreeks gekozen burgemeester nog ongewis zijn, is in een aantal publicaties al voorzichtig vooruit gekeken naar dit fenomeen. Een viertal publicaties worden onder de loep genomen. De eerste publicatie betreft onderzoek van het Centre for Local Democracy naar het functioneren van buitenlandse burgemeesters. Het tweede onderzoek betreft een verkenning van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de gekozen burgemeester. Het derde onderzoek betreft een vooruitblik van de stichting Maatschappij Veiligheid en Politie en de laatste bijdrage betreft een publicatie van Rosenthal in het magazine van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

6.1.1. Internationale vergelijking

Het Centre for Local Democracy (2002) heeft in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderzoek verricht naar het functioneren van buitenlandse burgemeesters. Een van de onderzoeken heeft als hoofdvraag meegekregen: 'In hoeverre is de formele aanstellingswijze van de burgemeesters van invloed op hun feitelijk functioneren op het terrein van openbare orde, veiligheid en politie?' Onderzoek is gedaan in de landen Duitsland, België, Engeland en Spanje. Al deze vier landen kennen in meer of mindere mate een gekozen burgemeester. In sommige gevallen wordt de burgemeester door de raad gekozen, in andere gevallen direct door de bevolking. Hoewel de verantwoordelijkheden van de burgemeester op het terrein van veiligheid in de verschillende landen behoorlijk uiteen lopen, staat te lezen in een van de hoofdconclusies: 'De aanstellingswijze van burgemeesters is geen factor in de omvang van de verantwoordelijkheid voor openbare orde, veiligheid en politie' (Centre for Local Democracy, 2002:52). Drie andere relevante conclusies luiden als volgt: 'In de onderzochte landen is de positie van de burgemeester ten aanzien van openbare orde, veiligheid en politie op geen enkele wijze een punt geweest in de discussie over verandering van hun aanstellingswijze, of verandering van het lokaal bestuur in het algemeen', 'De directe verkiezing van burgemeesters lijkt bij te dragen aan een verhoging van de lokale aandacht voor veiligheidsvraagstukken' en 'Uit de resultaten van dit onderzoek vloeien geen belemmeringen voort voor het uitvoeren van het voornemen van het kabinet tot het direct laten verkiezen van Nederlandse burgemeesters' (Centre for Local Democracy, 2002:52).

6.1.2. Binnenlandse verwachtingen ten aanzien van de gekozen burgemeester

In maart 2004 zijn, door het Instituut voor Publiek en Politiek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vier bijeenkomsten belegd onder de titel 'Gevoed door de praktijk. Proeflokaal voor de toekomst'. Doel van de bijeenkomsten was om in kaart te brengen wat men binnen of buiten de gemeentelijke organisatie ziet als kansen en bedreigingen van het nieuwe stelsel van de gekozen burgemeester.

Duidelijk komt naar voren dat men verwacht dat er vanaf 2006 een ander type burgemeester zal zitten dan in 2004. ‘De gekozen burgemeester betekent hoogstwaarschijnlijk het einde van de carrièreburgemeester die iedere paar jaar naar een iets grotere gemeente vertrekt’ (Instituut voor Publiek en Politiek, 2004:18). Vrij algemeen wordt verwacht dat de gekozen burgemeester slagvaardiger zal kunnen opereren dan de benoemde burgemeester. Volgens veel deelnemers, ook van maatschappelijke organisaties, wordt de gekozen burgemeester veel meer klantgericht. De burgemeester zal meer luisteren naar de burger. De gekozen burgemeester zal minder vanzelfsprekend de rol van bruggenbouwer kunnen vervullen. Hij staat niet langer boven de partijen, zo is de verwachting. Daar staat tegenover dat de burgemeester, onder meer vanwege eigen mandaat, meer daadkracht kan ontwikkelen, ook omdat hij zijn eigen team kan samenstellen. Een aantal deelnemers verwachten meer managementkwaliteiten: ‘De gekozen burgemeester zal voor beter financieel beheer zorgen en heeft de doortastendheid om de vierde macht te breken’ (Instituut voor Publiek en Politiek, 2004:18).

Als belangrijkste consequentie van directe verkiezing ziet men: ‘De burgemeester als klantgericht manager gericht op electoraal gewin’ (Instituut voor Publiek en Politiek 2004:18).

6.1.3. De gekozen burgemeester en veiligheid

De stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie heeft in 1999 een rapport uitgebracht aangaande de gekozen burgemeester en de politie. Het rapport bevat een aantal verwachte consequenties die vervolgens als positief dan wel negatief bevonden worden. Ten eerste komt het argument naar voren dat de gekozen burgemeester een groter politiek gewicht heeft dan de benoemde burgemeester. ‘Een benoemde burgemeester wordt dan ook minder serieus genomen in de politieke besluitvorming’ (Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 1999:21), zo constateert de Stichting. Een redenering die geïllustreerd wordt met de ontwikkeling van de veiligheidsportefeuille van de burgemeester. Deze wordt steeds leger. ‘In de gekozen situatie zullen veiligheidsissues directer vanuit de bevolking via de politieke lijn op de bestuurlijke agenda komen’ (Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 1999:21). Een andere verwachting is dat de gekozen burgemeester ‘meer rekening zal houden met het politieke krachtenveld en minder varen op het eigen morele kompas’ (Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 1999:21).

Als negatief punt van een direct gekozen burgemeester noemt de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie: ‘Het verzet tegen de gekozen burgemeester wordt in ons land frequent beargumenteerd met de verwijzing naar de belangrijke inhoudelijke rol die de burgemeester speelt op het gebied van de politie en de openbare orde. Benoeming maakt hem of haar minder politiek gebonden en onafhankelijk van lokale belangen. Hij staat als het ware boven de partijen en werkt meer vanuit het recht dan vanuit de politiek. Deze positie van de burgemeester is niet zonder reden tot stand gekomen. Het gaat om het leidinggeven aan het apparaat dat de rechtsorde moet handhaven en dat is iets anders dan het handhaven van de politieke ordening. Juist in een periode waarin sprake is van een sterke politisering van het veiligheidsvraagstuk is het belangrijk dat handhaving van de rechtsorde aan relatief onafhankelijke functionaris wordt opgedragen’ (1999:22).

Een tweede punt van kritiek luidt als volgt: ‘Met de politisering groeit gewoonlijk ook een sterke wisseling van prioriteiten, waarbij steeds moet worden ingespeeld op nieuwe problemen. Het is niet zonder reden dat uit onderzoek een jaar of vijf terug naar voren kwam dat de groeiende politieke invloed op de uitoefening van de politiefunctie ook toen reeds als belangrijk probleem naar voren kwam bij gezagsdragers en bij degenen die leiding gaven in het politieveld: de steeds wisselende prioriteiten, de onvoorspelbaarheid, het werken volgens de waan van de dag. Voor burgers is het belangrijk dat zij consistentie ervaren en dat loopt niet altijd parallel aan het politieke denken’ (Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie 1999:22)

6.1.4. De gekozen burgemeester in de rampenbestrijding

In het magazine van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten publiceerde Rosenthal, eind 2002, een artikel over de burgemeester en crisismanagement. Een artikel waarin hij ook enkele woorden heeft besteed aan de gekozen burgemeester.

Er is, volgens Rosenthal, geen enkele reden om aan te nemen dat de gekozen burgemeester niet geschikt zou zijn voor crisismanagement. Het voorbeeld dat hij daarbij noemt is Giuliani, voormalig burgemeester van New York. Giuliani heeft uitstekend gefunctioneerd tijdens nine-eleven. Op zijn optreden was weinig tot niets aan te merken.

De verwachting van Rosenthal is dat de gekozen burgemeester meer dan voorheen partij zal zijn of zich als partij zal profileren. ‘Steeds vaker wordt crisismanagement beheerst door de slag om de beeldvorming. De direct gekozen burgemeester zal daarin een actieve rol spelen, al is het maar omdat hij anders zijn electorale achterban kwijtraakt’ (Rosenthal, 2002:33).

Nu we in de toekomst naar veiligheidsregio’s gaan verwacht Rosenthal (2002) dat de gekozen burgemeester niet snel bereid zal zijn om zijn zeggenschap op het terrein van de rampenbestrijding op te geven. Relaties zullen afstandelijker worden. Volgens Rosenthal gaat dit niet alleen op voor relaties in veiligheidscolleges, maar ook voor relaties binnen het driehoeksoverleg.

6.2. Het oordeel van experts

‘Welke verwachtingen heeft u ten aanzien van de direct gekozen burgemeester in de rampenbestrijding?’ Deze vraag is voorgelegd aan zestien experts.

6.2.1. Preparatie

De voorbereiding op de rampenbestrijding is beleid dat niet in de schijnwerpers staat, zo benadrukken de meeste gesprekspartners. De burger heeft er normaliter weinig aandacht voor. Eén gesprekspartner spreekt van geringe interesse:

“De voorbereiding op de rampenbestrijding is iets dat burgers weinig interesseert.”

De voorbereiding op de rampenbestrijding vindt plaats achter de schermen. Voor de burger is het vrijwel onzichtbaar. Eén gesprekspartner neemt het woord fictief in de

mond. De rampenbestrijding is fictief, niet zichtbaar voor de burger. Niettemin is een goede voorbereiding onmisbaar.

Een belangrijke vraag die hierbij gesteld kan worden is: ‘hoe onafhankelijk is de burgemeester van zijn bevolking?’ Een deel van de gesprekspartners verwacht dat de gekozen burgemeester redelijk onafhankelijk zal zijn van de burger. In ieder geval geen veranderingen ten opzichte van de huidige situatie.

“Afglijden naar populisme zal niet of nauwelijks plaatsvinden,”

zo verwacht een gesprekspartner. Het deel van de gesprekspartners dat de onafhankelijkheid bij een gekozen burgemeester niet ziet veranderen illustreert deze verwachting met een aantal voorbeelden van gemeentelijk beleid die ook onzichtbaar zijn voor de burger. Beleid dat in de toekomst ook niet minder aandacht zal krijgen. Net als in de huidige situatie zal een goede preparatie persoonsafhankelijk zijn.

Niet alle gesprekspartners delen deze verwachting. Enkelens verwachten dat de gekozen burgemeester meer zal luisteren naar de bevolking waardoor de voorbereiding op de rampenbestrijding in gevaar kan komen. Twee reacties spreken duidelijke taal:

“De gekozen burgemeester zal meer luisteren naar de bevolking waardoor hij meer aandacht zal geven aan zichtbare zaken” en “De voorbereiding op de rampenbestrijding zal wel eens minder aandacht kunnen krijgen”.

Twee gesprekspartners plaatsen hierbij de kanttekening dat de lokale context bepalend zal worden voor het beleid. Met andere woorden: is er net een ramp gebeurd dan zal de gemeenschap voorbereiding belangrijk vinden en dit vertaald worden in beleid.

Een ander argument waarom een gekozen burgemeester zal leiden tot een minder adequate rampenbestrijdingsorganisatie dan in de huidige situatie is het onderwerp continuïteit. Bijna alle gesprekspartners verwachten dat de zittingsduur van de gekozen burgemeester ten opzichte van de benoemde burgemeester korter zal worden. Deze kortere zittingsduur zal negatief uitpakken voor de voorbereiding op de rampenbestrijding, zo is de verwachting van een aantal gesprekspartners. Vier reacties illustreren dit treffend:

“Gekozen burgemeesters hebben weinig bestuurlijke ervaring met rampenbestrijding,” “Door een beperkte zittingsduur is voor langtermijn strategieën geen ruimte,” “Je hebt tijd nodig om competenties te kweken” en “Prepareren is een continu proces”.

Slechts één gesprekspartner heeft tegenargumenten. Hij stelt dat de zittingsduur helemaal niet korter wordt. Ter illustratie volgt als voorbeeld Duitsland waar gekozen burgemeesters soms zestien tot vierentwintig jaar zitten. In Nederland wisselen benoemde burgemeesters sneller.

Een derde deel van de gesprekspartners, waaronder opvallend genoeg drie van de vier burgemeesters, verwacht dat onder een gekozen burgemeester de zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding beter zal worden. De ene helft van deze groep gesprekspartners verwacht dat onder een gekozen burgemeester de aandacht voor het onderwerp veiligheid zal toenemen. Daarbij wordt voornamelijk gedacht aan sociale veiligheid. Niettemin zal het onderwerp voorbereiding rampenbestrijding meeliften

omdat onder één noemer processen niet teveel uiteen kunnen lopen. De andere helft van deze groep gesprekspartners verwacht een burgemeester die ten opzichte van raad en college wel eens harder op tafel zal kunnen slaan. Eén gesprekspartner geeft dit als volgt aan:

“De gekozen burgemeester kan zijn eigen prioriteiten stellen”.

De rampenbestrijding zou wel eens baat kunnen hebben bij een daadkrachtig burgemeester, zo verwacht deze helft. Want:

“Een goede voorbereiding draagt bij aan een geringer afbreuk risico als burgemeester,”

Zo reageert een gesprekspartner. Het gros van deze helft noemt daarbij ook nog de toenemende aandacht voor het onderwerp rampenbestrijding en het punt dat burgemeesters vaak afgerekend worden op optreden tijdens crises en rampen.

Twee gesprekspartners verwachten verschil in voorbereiding tussen grote en kleine gemeenten. Een gesprekspartner zegt het volgende:

“In het bijzonder in kleine gemeenten hou je toch duidelijk rekening met je stempotentieel. In grote gemeenten is de afstand eenvoudigweg groter”.

Voor samenwerken is de heersende lijn in de reacties dat samenwerken zal verminderen. Naar verwachting zal de gekozen burgemeester meer een leidertype zijn, in plaats van een collegiaal bestuurder. Samenwerken kan daardoor onder druk komen. Experts met zicht op de situatie in België, waar volgens het Centre for Local Democracy: ‘De aanstellingswijze van de burgemeester lijkt op die van Nederland. Maar er is een aanzienlijk verschil: de burgemeesterskandidaat komt uit de plaats zelf, hij is verkozen en is in veel gevallen de politiek leider van de grootste raadsfractie’ (2000:50), benadrukken de slechte samenwerking tussen burgemeesters daar.

6.2.2. Repressie

Het optreden van de gekozen burgemeester tijdens een ramp is voor alle gesprekspartners moeilijk in te schatten. De verwachtingen lopen dan ook flink uiteen. Een aantal gesprekspartners verwacht dat optreden tijdens een ramp volstrekt persoonsafhankelijk is.

“Het is onvoorspelbaar wie het goed doet in stressvolle situaties,”

zo luidt één van deze reacties.

Een tweede deel van de gesprekspartners verwacht dat de gekozen burgemeester meer leiderschap zal tonen, meer daadkracht uit zal stralen. Een verwachting die zowel positieve als negatieve reacties oproept voor de rampenbestrijding. Terwijl de ene gesprekspartner duidelijk een voorkeur heeft voor een daadkrachtig beslisser kiezen anderen voor een (collegiaal)bestuurder.

De heersende lijn in alle reacties is dat de gekozen burgemeester iets meer politicus en iets minder (collegiaal)bestuurder zal zijn.

“Er is meer reden om zich te manifesteren,”

zo geeft één van de gesprekspartners aan. Een andere gesprekspartner benadrukt dat benoemde burgemeesters zich erg concentreren op het voorzitten van de crisisstaf. De gekozen burgemeester daarentegen zal wel eens meer de leider kunnen zijn, zo is zijn verwachting.

De gesprekspartners met zicht op de situatie in België, waar volgens onderzoek van het Centre for Local Democracy (2000) de invloed van de gemeenteraad op de benoeming groot is en de burgemeester in veel gevallen de politiek leider van de grootste raadsfractie is, benadrukken dat in België veel meer dan in Nederland sprake is van een klantendemocratie. Bij verkiezing van de burgemeester wordt alles veel politieker, zo redeneren deze gesprekspartners. Niettemin loopt de rampenbestrijding daar goed. Daarbij opgetekend dat er van hogerhand meer mogelijkheden zijn om in te grijpen.

Een aantal gesprekspartners verwacht dat samenwerking onder een gekozen burgemeester zal verminderen. Een gesprekspartner met zicht op de situatie in België kent voorbeelden van Belgische burgemeesters die niet eens met elkaar willen samenwerken. Een andere gesprekspartner reageert op de volgende wijze:

“Je bent gekozen en moet je bewijzen dus doe je het zelf”.

Een duidelijke vooruitgang verwachten de meeste gesprekspartners van de communicatie.

“Gekozen burgemeesters zullen duidelijker communiceren omdat ze nadrukkelijk uit willen leggen wat ze doen” en: “Ze hebben ook een heel verkiezingstraject achter de rug waarin ze geleerd hebben zich te presenteren,”

zo klinken twee reacties. Enkele gesprekspartners plaatsen wel de kanttekening dat crisiscommunicatie iets heel anders is dan communicatie onder gewone dagelijkse omstandigheden.

Een tweetal gesprekspartners, waaronder een burgemeester, spreken de verwachting uit dat de gekozen burgemeester het moeilijker zal krijgen om het gevoel van de gemeenschap te belichamen.

“Een gekozen burgemeester is toch vaak vertegenwoordiger van een deel,”

zo klinkt één van de reacties. Drie gesprekspartners benadrukken juist weer het tegenovergestelde en verwachten dat de gekozen, wat meer populistische, burgemeester wel eens heel goed kan zijn in het vertolken van de gevoelens van de gemeenschap.

6.2.3. Nazorg

“De gekozen burgemeester zal het in de nazorg op een ramp beter doen dan de benoemde burgemeester,”

zo verwacht één van de gesprekspartners. Het merendeel van de gesprekspartners is dezelfde mening toegedaan. Drie gesprekspartners reageren als volgt:

*“De gekozen burgemeester zal er alles aan zal doen om er iets van te maken,”
“Een gekozen burgemeester zal toch gevoeliger zijn voor de uitkomst van zijn daden” en “Het besef dat je er iets van moet maken zal toch iets meer aanwezig zijn”.*

Een andere gesprekspartner wijst op de rol van ambassadeur in de nazorg. Naar zijn verwachting zal de gekozen burgemeester deze rol beter invulling geven dan de benoemde burgemeester. Drie andere gesprekspartners verwachten dat de gekozen burgemeester een ramp op zal vatten als kans. Drie andere gesprekspartners brengen naar voren dat de gekozen burgemeester iets makkelijker het gevoel van de gemeenschap kan belichamen dan de benoemde burgemeester. De gekozen burgemeester is wat meer op de kiezer gericht en heeft charisma en leiderschap.

Over het onderwerp verantwoording verwacht één gesprekspartner dat een gekozen burgemeester beter verantwoording zal afleggen dan de benoemde burgemeester. Andere gesprekspartners daarentegen verwachten geen enkel verschil in verantwoording. Een gesprekspartner wijst daarbij op de overeenkomst in verantwoording tussen benoemde burgemeesters en loco-burgemeesters.

Een aspect dat in de repressieve fase al naar voren is gekomen is het punt communicatie. Zoals ook daar geschreven verwacht een groot aantal gesprekspartners een duidelijke vooruitgang in de omgang met de media. Communiceren en informeren zullen duidelijk vooruitgang boeken.

Een klein deel van de gesprekspartners verwacht toch een aantal problemen bij een gekozen burgemeester in de nazorg op een ramp. Twee reacties klinken als volgt:

“Zijn de schouders van een gekozen burgemeester wel sterk genoeg om de last van een ramp te kunnen dragen?” “Is de gekozen burgemeester niet teveel politicus? Een ramp heeft een bestuurder nodig”.

Ten slotte zijn er ook voor de nazorg enkele gesprekspartners die geen verschillen zien in het optreden van de gekozen burgemeester ten opzichte van de benoemde burgemeester.

6.3. Analyse

In hoofdstuk vier is het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding beschreven. Gebleken is dat de burgemeester verschillende rollen moet vervullen. Nu wordt geanalyseerd in welke mate de gekozen burgemeester, naar verwachting, invulling zal geven aan dit feitelijke takenpakket om zo een oordeel te kunnen vormen over het functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding.

6.3.1. Preparatie

Bestuurder

Op hoofdlijnen zijn er, volgens de reacties van experts, drie scenario's mogelijk voor de bestuurlijke zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding.

Het eerste scenario is dat er geen veranderingen zullen optreden in de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de organisatie van de rampenbestrijding ten opzichte van de huidige situatie. De verantwoordelijkheid zal, evenals nu, persoonsafhankelijk zijn.

Het tweede scenario is minder zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding. Een eerste oorzaak hiervoor kan zijn dat de gekozen burgemeester zich, in tegenstelling tot de benoemde burgemeester, afhankelijker zal tonen van de bevolking waardoor onzichtbare zaken, als de organisatie van de rampenbestrijding, minder aandacht zullen krijgen. Een tweede oorzaak is de, door vrijwel alle gesprekspartners verwachte, afnemende continuïteit. De zittingsduur en de bestuurlijke ervaring verminderen. Prepareren is een continu proces, zo geven diverse gesprekspartners aan. Afnemende continuïteit zal volgens een aantal gesprekspartners dan ook resulteren in een slechtere organisatie van de rampenbestrijding.

Het derde scenario is meer zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding. Een aantal experts verwachten dat de gekozen burgemeester meer aandacht zal geven aan veiligheid en rampenbestrijding. Een gekozen burgemeester zal risico's zo veel mogelijk uitsluiten, omdat hij gekozen is en herkozen wil worden.

Collegiaal bestuurder

Alle experts verwachten dat de gekozen burgemeester iets meer politicus en iets minder (collegiaal) bestuurder zal zijn. De gekozen burgemeester zal, meer dan in de huidige situatie, daadkracht uitstralen en zich als partij profileren, zo is de verwachting. Coördinatie en samenwerking zullen ten opzichte van de huidige situatie naar de achtergrond verschuiven. Belangrijk is ook de reactie van gesprekspartners met zicht op de situatie in België. Samenwerken tussen burgemeesters gaat daar uiterst moeizaam, alles is veel politieker. Voor de invulling van de rol van collegiaal bestuurder is dan ook maar één richting denkbaar: slechter dan in de huidige situatie.

6.3.2. Repressie en Nazorg

Burgervader

Voor de wijze waarop de gekozen burgemeester de rol van burgervader zal vervullen zijn verschillende scenario's mogelijk.

Ten eerste geven enkele gesprekspartners aan dat optreden tijdens een ramp volstrekt persoonsafhankelijk is. Het is onvoorspelbaar wie het goed doet in crisissituaties. Geen wijzigingen dus ten opzichte van de huidige situatie.

Het tweede scenario is dat de gekozen burgemeester, zoals vrijwel alles gesprekspartners aangeven, zich op zal stellen als politicus. Gesprekspartners met zicht op de situatie in België geven aan dat in België alles veel politieker is. De gekozen burgemeester zal er alles aan doen om er iets van te maken. Met charisma en leiderschap zal gezocht worden naar oplossingen. De gekozen burgemeester heeft het in de vingers om het gevoel van de gemeenschap te belichamen, zo is de verwachting van een groot aantal gesprekspartners.

Een derde scenario is een slechtere invulling van de rol van burgervader. Enkele gesprekspartners geven aan dat de gekozen burgemeester slechts vertegenwoordiger is van een deel van de bevolking waardoor de gekozen burgemeester het moeilijker zal krijgen om het gevoel van de gemeenschap te belichamen.

Alles overziende maakt scenario twee de meeste kans. De heersende lijn in alle reacties is immers dat de gekozen burgemeester meer politicus en minder bestuurder zal zijn. Een verwachting die positief uitpakt voor de invulling van de rol van burgervader. De gekozen burgemeester zal er alles aan doen om zich te presenteren als een betrokken en verantwoordelijke burgervader.

Communicator

Het meest voor de hand liggende scenario is een duidelijke vooruitgang in communicatie. De meeste gesprekspartners verwachten dat bij een gekozen burgemeester het besef aanwezig zal zijn dat communicatie enorm belangrijk is. Een voor de hand liggend gevolg zal dan zijn dat communicatie zal verbeteren. Wel is communiceren tijdens een crisis heel anders dan normale communicatie, zo spreken enkele gesprekspartners. Het is daarom goed mogelijk dat er geen veranderingen op zullen treden in de manier waarop de gekozen burgemeester deze rol zal vervullen in vergelijking met de benoemde burgemeester. Het is immers onvoorspelbaar wie het goed doet in stressvolle situaties, zo geven diverse gesprekspartners aan.

Collegiaal bestuurder

Voor de invulling van de rol van collegiaal bestuurder zijn twee scenario's denkbaar.

Het eerste scenario is dat er ten opzichte van de huidige situatie geen veranderingen op zullen treden. Weer geldt hier dat verscheidene gesprekspartners aangeven dat het onvoorspelbaar is hoe iemand handelt in crisissituaties.

Meer voor de hand liggend is het tweede scenario: een mindere invulling van de rol van collegiaal bestuurder. De heersende lijn in alle reacties is dat de gekozen burgemeester iets meer politicus en iets minder (collegiaal) bestuurder zal zijn. De gekozen burgemeester zal, meer dan in de huidige situatie, daadkracht uitstralen en zich als partij profileren. Coördinatie en samenwerking zullen ten opzichte van de huidige situatie naar de achtergrond verschuiven. Belangrijk is ook de reactie van gesprekspartners met zicht op de situatie in België. Samenwerken tussen burgemeesters gaat daar uiterst moeizaam.

Beslisser

Het meest voor de hand liggende scenario is, volgens reacties van gesprekspartners, een betere invulling van de rol van beslisser. Diverse gesprekspartners geven aan dat een benoemde burgemeester zich erg concentreert op het voorzitten van de crisisstaf. Een gekozen burgemeester zal daarentegen meer politicus zijn, zo spreken alle gesprekspartners. Het besef dat er tijdens een ramp meer rollen te vervullen zijn dan alleen het voorzitten van de crisisstaf kan bij een gekozen burgemeester wel eens duidelijk aanwezig zijn. Dit besef kan de invulling van de rol van beslisser alleen maar ten goede komen. Een goede beslisser neemt strategische beslissingen en laat zaken aan anderen over.

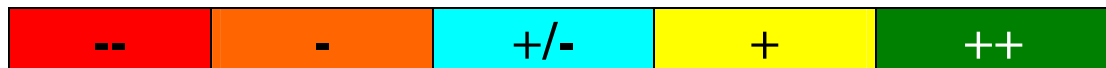
Ten tweede verwacht een deel van de gesprekspartners dat een gekozen burgemeester meer leiderschap uit zal stralen. Enkelen vinden dit positief voor de invulling van de rol van beslisser en anderen negatief. Het negatieve deel ziet liever een bestuurder dan een daadkrachtig beslisser in de rampenbestrijding.

Ten slotte moet ook het scenario mee worden genomen dat er weinig of niets zal veranderen in de invulling van de rol beslisser ten opzichte van de huidige situatie. Verscheidene experts geven immers aan dat het onvoorspelbaar is wie het goed doet in stressvolle omstandigheden.

6.3.3. Het functioneren van de gekozen burgemeester

Samengevat kan de wijze waarop de gekozen burgemeester naar verwachting, invulling zal geven aan zijn feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding, als volgt in beeld worden gebracht:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
In te vullen ROLLEN			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
	Communicator	Communicator	
Lettergrootte = mate van belangrijkheid			



7. CONCLUSIES

Voor dit onderzoek was de volgende probleemstelling geformuleerd:

In hoeverre zijn er verschillen te verwachten, tussen benoemde burgemeesters en direct gekozen burgemeesters, in hun functioneren op het terrein van de rampenbestrijding en hoe zijn (mogelijke) verschillen bestuurskundig te beoordelen.

Om de probleemstelling te beantwoorden, waren de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) Hoe is de rampenbestrijding, op hoofdlijnen, georganiseerd?
- 2) Op welke wijze is het burgemeestersambt te karakteriseren en welke wijzigingen zullen zich voordoen bij directe verkiezing van de burgemeester?
- 3) Wat is bekend uit bestuurskundig onderzoek over de burgemeester in de rampenbestrijding?
- 4) Op welke wijze functioneert de huidige, benoemde burgemeester in de rampenbestrijding?
- 5) Op welke wijze zal, naar verwachting, de gekozen burgemeester functioneren in de rampenbestrijding?

Aan de hand van deze deelvragen geef ik de bevindingen van mijn onderzoek weer.

7.1. De rampenbestrijding

Aan de hand van de eerste deelvraag is onderzocht hoe de rampenbestrijding, op hoofdlijnen, is georganiseerd.

Rampenbestrijding is veelomvattend. Onderscheid moet worden gemaakt tussen drie fasen: preparatie (risico-inventarisatie- en analyse, planvorming, oefening en opleiding hulpverleners), repressie (daadwerkelijke bestrijding) en nazorg (alle zorg die geleverd wordt na de acute bestrijding van de ramp). De drie fasen waaruit de rampenbestrijding is opgebouwd zijn nauw met elkaar verweven. Zonder een goede preparatie zijn een adequate repressie en nazorg onmogelijk. Repressie en nazorg lopen in elkaar over. Terwijl de bestrijding nog in volle gang is moet al nazorg geleverd worden.

In de rampenbestrijding zijn vele actoren actief. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen operationele en bestuurlijke organisaties. De primaire verantwoordelijkheid voor de rampenbestrijding ligt bij de gemeenten, normaliter onder verantwoordelijkheid van de burgemeester. Tijdens een ramp is de burgemeester de opperbevelhebber daarin bijgestaan door een gemeentelijke rampenstaf. De uitvoering van de rampenbestrijding is gelegen in handen van een aantal hulpverleningsdiensten.

Actuele ontwikkeling in het kader van de rampenbestrijding is de ontwikkeling naar veiligheidsregio's. Het beheer van de rampenbestrijding zal meer en meer op regionaal niveau komen te liggen. Dit betekent dat de burgemeester meer aandacht moet geven en open moet staan voor regionale samenwerking.

7.2. De burgemeester

Aan de hand van de tweede deelvraag is onderzocht hoe het burgemeestersambt te karakteriseren valt en welke wijzigingen zich voordoen bij directe verkiezing.

In de loop van de tijd heeft het burgemeestersambt zich ontwikkeld van magistraat tot modern bestuurder. Het burgemeestersambt is geworden tot een veelzijdige functie die bestaat uit verschillende rollen en functies.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen de wettelijke eisen aan de burgemeester en de feitelijke eisen aan de burgemeester, want daartussen bestaat een kloof. In de ogen van de gemeenschap is de burgemeester vaak de belangrijkste bestuurder binnen de gemeente. De wettelijke positie van de burgemeester is hier echter niet mee in overeenstemming. De burgemeester is wettelijk slechts één van de drie bestuursorganen en niet eens het hoofd van de gemeente. Desalniettemin moet de burgemeester in overeenstemming met zijn toegedichte positie handelen. Dit is de feitelijke taak van de burgemeester. De feitelijke taak is te karakteriseren als “wettelijk plus” en wordt bepaald door de maatschappelijke context.

Dualisering betekende een versterking van de rol van de burgemeester. Een verdere versterking laat niet lang op zich wachten nu de regering de direct gekozen burgemeester in wil voeren. Daarmee wil de regering dat er als het ware een lokale regeringsleider ontstaat met sterke bevoegdheden en verantwoordelijkheden aangaande processen als collegevorming en collegebeleid en ambtelijk apparaat. Met betrekking tot de rampenbestrijding wordt de burgemeester verantwoordelijk voor integraal beleid betreffende de openbare veiligheid.

7.3. De burgemeester in de rampenbestrijding

Voor het beantwoorden van de derde deelvraag is onderzocht wat bekend is uit bestuurskundig onderzoek over de burgemeester in de rampenbestrijding.

Gebleken is dat ook hier onderscheid gemaakt moet worden tussen de wettelijke positie van de burgemeester en de feitelijke positie van de burgemeester. De wettelijke taak is slechts een klein deel van datgene wat feitelijk door de samenleving gevraagd wordt.

Onder normale dagelijkse omstandigheden bestaat de feitelijke positie van de burgemeester, op hoofdlijnen, uit vijf rollen. Zo is de burgemeester gezagshandhaver (openbare orde en veiligheid), bestuurder (behartiging eigen bestuurlijke taken), promotor/ondernemer (belangenbehartiger van de gemeente), politiek-bestuurlijk manager (coördinator van het gemeentebestuur) en de eerste burger.

De preparatie op de rampenbestrijding is een onderdeel van het normale takenpakket van de burgemeester. De rollen bestuurder, de zorg voor de organisatie van de rampenbestrijding, en collegiaal bestuurder, de noodzakelijke coördinatie en samenwerking om de organisatie van de rampenbestrijding vorm te geven, staan in de preparatie centraal.

Tijdens de repressie zijn de omstandigheden volstrekt anders dan de dagelijkse omstandigheden. Er is sprake van onverwachte ontwikkelingen, stressvolle omstandigheden, behoefte aan informatie en er moeten snelle beslissingen genomen worden. In het takenpakket van de burgemeester treedt een verschuiving op van taken in dagelijkse omstandigheden naar taken in crisissituaties. Enkele dagelijkse rollen verdwijnen naar de achtergrond en andere rollen vragen om invulling. Voor de repressie zijn een viertal rollen te onderscheiden. Ten eerste de rol van beslisser. De burgemeester is tijdens een ramp opperbevelhebber. Hij is de aangewezen persoon om beslissingen te nemen. Ten tweede de rol van burgervader. De gemeenschap heeft behoefte aan een aanwezige en troostende burgemeester. Ten derde de rol van communicator. De getroffen gemeenschap heeft behoefte aan tekst en uitleg. En ten slotte doet de burgemeester niet alles alleen, maar werkt samen met rampenstaf, college van burgemeester en wethouders en overige instanties om de ramp te bestrijden. In die zin slijpt de rol van collegiaal bestuurder door in het takenpakket van de burgemeester tijdens de repressie.

Tijdens de nazorg, de derde fase in de rampenbestrijding, keert men van de rampsituatie terug naar de normale dagelijkse omstandigheden. In deze fase zijn de rollen burgervader en communicator van het allergegrootste belang. De getroffen gemeenschap heeft na de ramp behoefte aan een burgervader die aanwezig is en troost geeft. Ook is er grote behoefte aan informatie, uitleg en verantwoording, de rol van communicator. Een derde rol die tijdens de nazorg om invulling vraagt is de rol van collegiaal bestuurder. In samenwerking met het college van burgemeester en wethouders, andere overheden en instanties worden de schadelijke gevolgen van de ramp zoveel mogelijk beperkt en het normale dagelijkse gemeentebestuur weer opgepakt.

Repressie en nazorg zijn in elkaar overlopende fasen in de rampenbestrijding. Terwijl de directe bestrijding nog bezig is zal al nazorg geleverd moeten worden.

Samenvattend omvat het feitelijke takenpakket van de burgemeester in de rampenbestrijding de volgende rollen:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
In te vullen R O L L E N			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
		Communicator	Communicator
Lettergrootte = mate van belangrijkheid			

7.4. Rampenbestrijding; de benoemde burgemeester

Aan de hand van de vierde deelvraag is onderzocht hoe de huidige, benoemde burgemeester functioneert in de rampenbestrijding. Dit is gedaan op basis van triangulatie. Ten eerste zijn bestaande onderzoeksrapporten geanalyseerd. Ten tweede zijn twee cases, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, geanalyseerd. Ten derde is gebruik gemaakt van informatie uit gesprekken met experts.

Uit evaluaties is naar voren gekomen dat het functioneren van de benoemde burgemeester in de voorbereiding op de rampenbestrijding te wensen overlaat. De bestuurlijke zorg (bestuurder) voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding wordt in veel gevallen niet waargemaakt. Zo hebben oefeningen weinig realiteitsgehalte, zijn gemeentelijke processen onderbelicht, is er weinig multidisciplinaire afstemming en zijn samenwerking en coördinatie onbekende woorden. Een beeld dat door diverse experts bevestigd wordt. De analyse van twee cases, de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, leverde alleen voor de invulling van de rol van collegiaal bestuurder een eenduidig beeld. In beide cases bleken coördinatie en samenwerking slecht geregeld.

In de repressie en de nazorg is, uit zowel de cases als gesprekken met experts, duidelijk geworden dat de benoemde burgemeester in het algemeen de rol van burgervader goed invult. Benoemde burgemeesters zijn betrokken en tonen verantwoordelijkheid. De rol van communicator wordt slechter ingevuld. Uit beide cases komt naar voren dat de burgemeester zijn best doet om deze rol naar behoren te vervullen. Niettemin is er nog onvoldoende besef van het belang van communicatie, zo vindt het gros van de experts.

Uit gesprekken met experts komt naar voren dat de rol van beslisser voor veel burgemeesters onduidelijk is. De analyse van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam ondersteunden deze stelling. De burgemeester houdt alles zelf in de hand of hij doet niets. Het is één van deze twee uitersten. Beide uitersten geven een verkeerde invulling aan de rol van beslisser. De burgemeester moet strategische beslissingen nemen en zaken aan anderen overlaten.

Tot slot de rol van collegiaal bestuurder. In beide cases overheerste de wil om het alleen te doen. Samenwerking, coördinatie en afstemming op bestuurlijk niveau kwamen niet tot stand. Reacties van experts tonen een iets milder beeld. Sommigen spreken van slechte samenwerking en afstemming. Anderen geven aan dat deze elementen volstrekt persoonsafhankelijk zijn.

Samengevat kan de wijze waarop de benoemde burgemeester invulling geeft aan zijn feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding als volgt in beeld worden gebracht:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
In te vullen R O L L E N			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
	Communicator	Communicator	

Lettergrootte = mate van belangrijkheid

--	-	-/+	+	++
----	---	-----	---	----

7.5. Rampenbestrijding; de gekozen burgemeester

Aan de hand van de vijfde deelvraag is onderzocht op welke wijze de gekozen burgemeester, naar verwachting, zal functioneren in de rampenbestrijding. Onderzoek is gedaan met behulp van expertconsultatie en verkennende rapporten.

Over de wijze waarop de gekozen burgemeester invulling zal geven aan zijn feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding bestaan verschillende ideeën.

Voor de preparatie tekenen zich voor de invulling van de rol van bestuurder drie richtingen af. De eerste richting betekent geen verandering in de bestuurlijke zorg voor de rampenbestrijding. Volgens een groot aantal experts is het volstrekt persoonsafhankelijk hoe een burgemeester functioneert in de rampenbestrijding. Een tweede richting is minder aandacht voor de rampenbestrijding. De gekozen burgemeester zal minder aandacht geven aan rampenbestrijding, omdat zijn prioriteiten elders liggen of omdat de bestuurlijke continuïteit bij een gekozen burgemeester afneemt. De derde richting is veel aandacht voor de rampenbestrijding. Een gekozen burgemeester zal risico's uit willen sluiten, omdat hij gekozen is en herkozen wil worden.

Over de invulling van de rol van collegiaal bestuurder, in de preparatie, bestond meer overeenstemming. Het gros van de experts verwacht dat samenwerking, afstemming en coördinatie minder zullen worden in een situatie van directe verkiezing.

In de repressie en de nazorg verwachten de meeste experts een goede invulling van de rol van communicator en een uitstekende invulling van de rol van burgervader. De heersende lijn in alle reacties is de verwachting dat de gekozen burgemeester klantgericht, slagvaardig en bewust van zijn kiezersmandaat een ramp zal bestrijden. De gekozen burgemeester zal besef hebben van de slag om de beeldvorming en de

slag om de gemeenschap. Verwachtingen die positief uitpakken voor de invulling van de rollen van burgervader en communicator.

Voor de invulling van de rol van beslisser is het meest voor de hand liggende scenario dat de gekozen burgemeester een goed besef zal hebben van zijn totale takenpakket in de rampenbestrijding. Dit betekent dat de gekozen burgemeester niet alles in eigen hand wil houden, maar anderzijds ook niet met de armen over elkaar zal zitten. Voor de invulling van de rol van beslisser betekent dit een grote kans op strategische beslissingen. De gekozen burgemeester zal beslissingen nemen, maar tegelijkertijd afstand nemen omdat andere rollen zijn aandacht vragen.

Ten slotte de rol van collegiaal bestuurder. Het gros van de experts verwacht een slechte coördinatie, afstemming en samenwerking onder de gekozen burgemeester. De gekozen burgemeester zal niet snel bereid zijn om zijn zeggenschap op te geven en kijkt in de eerste instantie naar zichzelf en naar zijn gemeente.

Samengevat kan de wijze waarop de gekozen burgemeester, naar verwachting, invulling geeft aan zijn feitelijke takenpakket in de rampenbestrijding als volgt in beeld worden gebracht:

	RAMPENBESTRIJDING		
	PREPARATIE	REPRESSIE	NAZORG
In te vullen R O L L E N			
	Bestuurder		
	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder	Collegiaal bestuurder
		Beslisser	
		Burgervader	Burgervader
		Communicator	Communicator
Lettergrootte = mate van belangrijkheid			

--	-	-/+	+	++
----	---	-----	---	----

7.6. Verwachtingen

Op basis van het empirisch onderzoek kunnen de volgende verwachtingen geformuleerd worden.

Geen grote veranderingen

Diverse experts verwachten geen verandering in het functioneren van de gekozen burgemeester in de rampenbestrijding ten opzichte van het functioneren van de benoemde burgemeester in de rampenbestrijding. Ook internationaal vergelijkend onderzoek van het Centre for Local Democracy toont aan dat de aanstellingswijze geen rol speelt in de verantwoordelijkheid van de burgemeester voor veiligheid. Deze conclusie wordt ondersteund door experts met zicht op de situatie in België, waar in

veel gevallen de burgemeester de politiek leider van de grootste raadsfractie is. Deze experts benadrukken dat de rampenbestrijding redelijk functioneert in België.

Afnemende continuïteit

Bijna alle experts verwachten dat de zittingsduur van de gekozen burgemeester ten opzichte van de benoemde burgemeester korter zal worden. Uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek komt de verwachting naar voren dat de carrièreburgemeester tot het verleden zal behoren bij directe verkiezing. Beide verwachtingen betekenen een afnemende continuïteit in personen en bestuurlijke ervaring.

Slagvaardiger optreden

Uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek komt naar voren dat de gekozen burgemeester slagvaardiger zal kunnen opereren dan de benoemde burgemeester. Ook de stichting Maatschappij Veiligheid en Politie verwacht een slagvaardiger optreden doordat een gekozen burgemeester een groter politiek gewicht heeft dan de benoemde burgemeester. Reacties van een groot aantal experts gaan dezelfde richting uit. De burgemeester zal daadkrachtig optreden en er alles aan doen om er iets van te maken, zo luidt de inhoud van deze reacties. Ten slotte wijzen voorgestelde wetswijzigingen duidelijk in de richting van een slagvaardiger burgemeester. Zo krijgt de gekozen burgemeester meer sturingsmogelijkheden aangaande het collegebeleid en, in normale gevallen, een zwaardere portefeuille.

Klantgericht optreden

‘De burgemeester als klantgericht manager gericht op electoraal gewin’, zo typeert het Instituut voor Publiek en Politiek (2004:18) de gekozen burgemeester. Op vergelijkbare wijze reageren de gesprekspartners. Alle gesprekspartners verwachten dat de gekozen burgemeester ten opzichte van de benoemde burgemeester wat meer politicus en wat minder (collegiaal) bestuurder zal zijn. De gekozen burgemeester zal rekening houden met het politieke krachtenspel en zich duidelijker manifesteren, zo is de verwachting. Een beeld dat bevestigd wordt door gesprekspartners met zicht op de situatie in België. Ten slotte verwacht ook de stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie dat de gekozen burgemeester meer politicus zal zijn.

Niet meer boven de partijen, maar zelf partij

Uit onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek en onderzoek van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie komt naar voren dat de gekozen burgemeester niet meer, zoals bij de benoemde burgemeester, boven de partijen zal staan, maar zelf partij zal zijn. De gekozen burgemeester zal zich als partij profileren. Talloze reacties van experts ondersteunen deze verwachting. Deze reacties gaan in de richting van een burgemeester die zich moet profileren en bewijzen.

7.7. Gevolgen voor de invulling van de rollen in de rampenbestrijding

Preparatie

Bestuurder

Omdat, naar verwachting, de continuïteit onder de gekozen burgemeester zal afnemen betekent dit minder continuïteit en bestuurlijke ervaring in de voorbereiding op de rampenbestrijding. Daardoor kan de bestuurlijke zorg voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding in gevaar komen.

De gekozen burgemeester zal, naar verwachting, klantgerichter opereren dan de huidige, benoemde burgemeester. Omdat veiligheid vaak hoog op het prioriteitenlijstje van de bevolking te vinden is, zal de gekozen burgemeester veiligheid meer aandacht geven dan nu het geval is. De bestuurlijke zorg voor de rampenbestrijding zou mogelijk meekunnen liften op de toegenomen aandacht voor veiligheid. Klantgericht optreden kan ook negatieve gevolgen hebben voor de invulling van de rol van bestuurder. De kans is aanwezig dat de gekozen burgemeester teveel beleid maakt naar de wensen van de bevolking. Vaak betreffen de wensen van de bevolking zichtbare zaken. Onzichtbare zaken, zoals rampenbestrijding, kunnen daardoor in de verdrukking komen.

De gekozen burgemeester zal, naar verwachting, slagvaardiger optreden. Voor de bestuurlijke zorg voor de rampenbestrijding kan dit betekenen dat de gekozen burgemeester harder op tafel zal slaan. De gekozen burgemeester zal risico's uit willen bannen, maar ook een snelle bestrijding garanderen.

Over het algemeen zal de invulling van de rol van bestuurder weinig veranderingen ondergaan. Desalniettemin zijn accentverschuivingen zeer goed mogelijk.

Collegiaal bestuurder

De gekozen burgemeester zal, minder snel dan de benoemde burgemeester, geneigd zijn om zijn zeggenschap op te geven. De gekozen burgemeester heeft een eigen mandaat en zal in de eerste instantie slagvaardig, naar eigen goeddunken en klantgericht de zaken aanpakken. Het gevolg is dat de gekozen burgemeester eerst zal denken aan zichzelf en zijn gemeente. Pas in tweede instantie komt samenwerking in beeld. De gekozen burgemeester zal meer dan in de huidige situatie zijn gemeente representeren. Dit betekent dat relaties afstandelijker zullen worden en samenwerking zal verminderen. De verwachting dat de continuïteit onder de gekozen burgemeester zal verminderen zal deze ontwikkelingen alleen maar versterken.

Repressie en nazorg

Beslisser

Drie verwachtingen zijn van invloed op de invulling van de rol van beslisser.

Doordat de gekozen burgemeester, naar verwachting, slagvaardiger zal opereren, zal de gekozen burgemeester meer daadkracht en leiderschap tonen in het nemen van beslissingen. De gekozen burgemeester zal niet aarzelen, maar daadkracht tonen. Slagvaardigheid kan ook negatieve consequenties hebben. De gekozen burgemeester

kan te slagvaardig willen opereren waardoor strategische beslissingen in het nauw komen.

De verwachting dat de gekozen burgemeester klantgerichter zal optreden impliceert dat de gekozen burgemeester ten opzichte van de benoemde burgemeester een beter besef heeft van zijn totale takenpakket in de rampenbestrijding. Een burgemeester heeft tijdens een ramp meer te doen dan alleen beslissingen nemen. Rollen als burgervader en communicator spelen ook een belangrijke rol. Een gekozen burgemeester zal meer besef hebben van zijn totale takenpakket. Voor de invulling van de rol van beslisser betekent dit, dat de gekozen burgemeester niet alles zelf in hand wil houden, maar zaken aan anderen zal overlaten. Een juiste invulling van de rol van beslisser betekent in veel gevallen juist afstand nemen. Klantgerichter optreden zal hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

De verwachting dat de gekozen burgemeester zelf partij zal zijn, kan impliceren dat de gekozen burgemeester beslissingen aan anderen overlaat. Andere rollen vragen zijn invulling. Voor de invulling van de rol van beslisser betekent dit dat de gekozen burgemeester niet meer alle touwtjes in handen wil houden, maar zaken aan anderen overlaat.

Communicator

De verwachting dat de gekozen burgemeester klantgerichter zal optreden betekent dat de gekozen burgemeester veel belang zal hechten aan een goede communicatie. Met communicatie kan de burgemeester zijn burgers informeren en vertrouwen wekken in zijn handelen. Klantgerichter optreden betekent dat de gekozen burgemeester de getroffen gemeenschap uitleg geeft over de oorzaken en de gevolgen van de ramp en zijn wijze van optreden.

De verwachting dat de gekozen burgemeester zelf partij is, betekent dat de gekozen burgemeester beseft dat hij tijdens de ramp moet communiceren. Hij moet, juist tijdens en na een ramp, tonen dat hij de aangewezen persoon is om de rampsituatie op te lossen. De gekozen burgemeester zal er daarom alles aan doen om er iets van te maken. Voor de invulling van de rol van communicator betekent dit dat de gekozen burgemeester veel belang zal hechten aan de rol van communicator. Voor de beeldvorming is communicatie immers van het grootste belang.

Burgervader

Klantgerichter optreden betekent voor de invulling van de rol van burgervader dat de gekozen burgemeester er alles aan zal doen om de gevoelens van de gemeenschap op een juiste wijze te vertolken. Het tonen van charisma en leiderschap zullen belangrijke kenmerken zijn.

De verwachting dat de gekozen burgemeester zelf partij zal zijn betekent voor de invulling van de rol van burgervader dat de gekozen burgemeester duidelijk rekening houdt met zijn optreden. De positie van de burgemeester staat of valt immers met zijn optreden. De gekozen burgemeester zal er daarom alles aan doen om zich te presenteren als een betrokken en verantwoordelijke burgervader. Een burgemeester die begaan is met zijn gemeente.

Collegiaal bestuurder

De verwachting dat de gekozen burgemeester klantgerichter zal optreden, de verwachting dat de gekozen burgermeester slagvaardiger op zal treden en de verwachting dat de gekozen burgemeester zelf partij is betekenen dat de gekozen burgemeester in de eerste plaats denkt aan zichzelf en zijn gemeente. De gekozen burgemeester heeft een eigen mandaat en zal naar eigen inzicht, klantgericht en slagvaardig een ramp bestrijden. Dit betekent dat relaties afstandelijker zullen worden en samenwerking en coördinatie zullen verminderen. De verwachting dat de continuïteit onder de gekozen burgemeester zal verminderen zal deze ontwikkelingen alleen maar versterken.

Samengevat kunnen de verschillen en overeenkomsten tussen de benoemde en de gekozen burgemeester in hun functioneren op het terrein van de rampenbestrijding burgemeester als volgt in beeld worden gebracht:

	RAMPENBESTRIJDING					
	PREPARATIE		REPRESSIE		NAZORG	
	benoemd	gekozen	benoemd	gekozen	benoemd	gekozen
In te vullen ROLLEN						
	Bestu	urder				
	Colle	giaal	Colle	giaal	Colle	giaal
	bestu	urder	bestu	urder	Bestu	urder
			Besl	isser		
			Burger	vader	Burger	vader
		Commun	icator	Commun	icator	
Lettergrootte = mate van belangrijkheid						

--	-	-/+	+	++
----	---	-----	---	----

7.8. Tot slot

In de preparatie zal, naar verwachting, de rol van bestuurder een vergelijkbare invulling krijgen als in de huidige situatie. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rampenbestrijding zal, per saldo, gelijk blijven. Dit betekent echter niet dat er niets moet gebeuren. Integendeel, naast het anticiperen op verwachte ontwikkelingen is investeren in bestaande knelpunten van het allergrootste belang. In de analyse van de huidige staat van de rampenbestrijding zijn talloze knelpunten blootgelegd. Met een verandering van de aanstellingswijze zullen deze problemen niet tot het verleden behoren. Ingrijpen is dan ook noodzakelijk op de organisatie van de rampenbestrijding op een hoger plan te tillen.

De rol van collegiaal bestuurder zal naar verwachting, in een situatie van directe verkiezing, een mindere invulling krijgen dan in de huidige situatie. Samenwerking, coördinatie en afstemming gaan achteruit. Dit zou kunnen betekenen dat de kwaliteit van de preparatie, de repressie en de nazorg in gevaar komen. Nut en noodzaak van samenwerken voor een adequate organisatie van de rampenbestrijding en een adequate bestrijding moeten dan ook blijvend onder ogen van burgemeesters gehouden worden. Zeker als daarbij in ogenschouw wordt genomen de ontwikkeling dat steeds meer taken en verantwoordelijkheden op regionaal niveau komen te liggen (veiligheidsregio). Hoe liggen de verantwoordelijkheden dan? Is de gekozen burgemeester bereid zeggenschap op te geven?

Hoewel de gekozen burgemeester in de repressie en nazorg zijn eigen taken beter zal vervullen, betekent dit niet dat een ramp in zijn totaliteit adequaat bestreden zal worden. Als in de voorbereiding de organisatie van de rampenbestrijding niet goed staat, dan kan, ondanks dat de burgemeester zijn eigen taken tijdens een ramp goed invult, de bestrijding totaal in het honderd lopen. Vandaar dat het belang van een goede voorbereiding en samenwerking niet genoeg benadrukt kunnen worden.

Naast investering in knelpunten verdient het aanbeveling burgemeesters te wijzen op het totale takenpakket dat voor, tijdens en na een ramp om invulling vraagt. Maak duidelijk welke vaardigheden en rollen de burgemeester moet beheersen. In het goed beheersen van het takenpakket in de rampenbestrijding zijn training en opleiding van het grootste belang.

LITERATUURLIJST

- Algemene Rekenkamer. (2001). *Vorbereiding rampenbestrijding*.
- B&A Groep. (2002). *Het ketelwagenincident, rampenbestrijding en crisiscommunicatie in Amersfoort*.
- Boogers, M., Brandsen, T. & Tops, P.W. (2004). Zachte sturing in een harde wereld: de betekenis van ministeriële richtlijnen op het gebied van de rampenbestrijding. *Bestuurswetenschappen*, 1, 19-31.
- Boogers, M., Brandsen, T. & Tops, P.W. (2003). *Rampen, regels, richtlijnen*. Dongen: Pijnenburg.
- Cachet, A., Noppe, R.M., Ringeling, A.B., Schaap, L., Sluis, A. van & Edwards, A.R. (2002). *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken, Openbare orde, veiligheid en politie*. Rotterdam: Centre for Local Democracy.
- Cachet, A. (2003). *De veranderende positie van de burgemeester. Over de kloof tussen formeel en feitelijk*. In: Houtman, D., Steijn, B. & Male, J. van (Red.). *Cultuur telt: sociologische opstellen voor Leo d'Anjou*. Rotterdam: Erasmus Universiteit. pp. 135-155.
- Commissie onderzoek cafébrand (Commissie Alders). (2001). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht*, eindrapport ISBN 90-5643-224-9.
- Commissie onderzoek cafébrand (Commissie Polak Verstedden). (2001). *De cafébrand in Volendam*.
- Commissie onderzoek vuurwerkkramp (Commissie Oosting). (2001). *Eindrapport*. ISBN 90-71082-67-9.
- COT/Berenschot/Cebeon. (2001). *Zicht op vooruitgang, vooruitgang in zicht: Tussentijdse evaluatie beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*.
- Derksen, W. (1998). *Lokaal bestuur*. Arnhem: Elsevier.
- Derksen, W. & Sande, M.L. van der (1984). *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*. Deventer: Kluwer.
- Dölle, A.H.M. (2003). De gekozen burgemeester, een taaie grondwet en een eeuwenoude bestuurspraktijk. *Openbaar bestuur*, 11, 32-36.
- Duin, M.J. van (1992). *Van rampen leren*. Den Haag: Haagse Drukkerij en Uitgeversmaatschappij.
- Duin, M.J. van (2001). Rampenbestrijding: burgemeesters let op uw zaak. *Lokaal bestuur*, 11, 10-14.

- Duin, M.J. van & Zannoni, M. (2003). De nafase een verdere kennismaking. *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 4, 4-17.
- Essen, H. (2004). Nazorg en de Bijlmerramp: is er geleerd? Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde.
- Faber, S. (1974). *Burgemeester en democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- 't Hart P., Bezuyen, M. & Otten, M. (2001). *Kritieke momenten in de beleidspraktijk: crisismanagement*. In: In 't Veld R.J. & Abma, T.A. (red.). *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom. pp. 292-301.
- 't Hart, P. & Rosenthal, U. (red.). (1990). *Kritieke momenten: studies over beslissen in moeilijke omstandigheden*. Arnhem: Gouda Quint.
- Helsloot, I. (1998). Oefenen voor de rampenbestrijding: noodzaak of illusie? *Alert*, 2, 4-8.
- Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding. (2001). *Vuurwerkcramp Enschede: Algemene coördinatie van de bestrijding*. Den Haag.
- Instituut voor Publiek en Politiek. (2004). *Gevoed door de praktijk. Proeflokaal voor de toekomst*. (Onderzoeksrapport). Amsterdam.
- Instituut voor Publiek en Politiek. (2004). *De gekozen burgemeester beproefd*. Amsterdam.
- Kuipers, W. (2003). Het krachtenveld rond bestuurlijke rampenbestrijding. Universiteit Twente, vakgroep Bestuurskunde.
- Kuipers, W. & Meuleman, H. (2003). *Opperbevel en bestuurlijke coördinatie*. In: Helsloot, I. & Verhallen, P. (red.). *Zicht op rampenbestrijding, een wegwijzer voor bestuurders en leden van rampenstaven*. Arnhem: Nibra. pp. 13-24.
- Kooijman, L. (2003). *Voorlichting en rampen: van rampenbestrijding naar crisisbezwering?* In: Helsloot, I. & Verhallen, P. (red.). *Zicht op rampenbestrijding*. Arnhem: Nibra. pp. 37-46.
- Kessels, J.W.M., Smit, C.A. & Talen, A.N. (red.). (1997). *Leren beslissen in crisissituaties*. Deventer: Kluwer.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1999). *Rampenbestrijding, de veiligheidsketen gesmeed: Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2002). *Bewust veiliger: actieprogramma rampenbeheersing en Brandweer 2002-2006*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid). (2003). *Algemene doorlichting rampenbeheersing op hoofdlijnen*.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2000). *Leidraad Maatramp*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2002). *Crisis gecommuniceerd*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Hoofddlijnennotitie direct gekozen burgemeester*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Handboek Voorbereiding Rampenbestrijding*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004). *Memorie van toelichting wet introductie gekozen burgemeester*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2004). *Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's*.
- Muller, E.R. (1990). *Beslissen: van routine naar crisis*. In: Hart, P. 't & Rosenthal, U. (Red.). *Kritieke momenten*. Arnhem: Gouda Quint. pp. 23-42.
- Nederlands Genootschap voor Burgemeesters (2003). Advies commentaar Hoofddlijnennotitie direct gekozen burgemeester. Bezocht op 25 oktober 2004, op de website gekozenburgemeester:
[http://www.gekozenburgemeester.com/upload/Reactie%20NGB%20op%20hoofddlijne nnotitie.pdf](http://www.gekozenburgemeester.com/upload/Reactie%20NGB%20op%20hoofddlijne%20nnotitie.pdf)
- Paschedag, M. (2003). Hoe overleef ik als bestuurder het eerste uur? *Alert*, 3, 13.
- Pieper C. & Spijkers, I. (2004). Gekozen burgemeester: een zegen of een zorg? *Brand&Brandweer*, 1, 4-5.
- Rosenthal, U. & Boin, A. (1998). *Crisisbesluitvorming: bevindingen, proposities en dilemma's*. In: Rosenthal, U., e.a. (Red.). *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Samsom. pp.43-66.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004). Advies commentaar Hoofddlijnennotitie direct gekozen burgemeester. Bezocht op 25 oktober 2004, op de website gekozenburgemeester:
[http://www.gekozenburgemeester.com/upload/Reactie%20ROB%20op%20hoofddlijne nnotitie.pdf](http://www.gekozenburgemeester.com/upload/Reactie%20ROB%20op%20hoofddlijne%20nnotitie.pdf)
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2003). *Veiligheid op niveau: Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*.
- Rosenthal, U. (2002). Burgemeesters in crisistijd. *VNG-magazine*, 45, 20-34.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2003). *De sociale staat van Nederland*.

Staatscommissie dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie*, ISBN 9014065264.

Staatscommissie dualisme en lokale democratie. (2000). *Dualisme en lokale democratie, de gemeente vernieuwt*, verkorte uitgave ISBN 9014065264.

Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie. (1999). *De gekozen burgemeester en de politie, standpunt en rapport*.

Tops, P.W. (1994). *Moderne regenten, over lokale democratie*. Amsterdam: Atlas.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2003). Advies commentaar Hoofdlijnennotitie direct gekozen burgemeester. Bezocht op 25 oktober 2004, op de website gekozenburgemeester:
<http://www.gekozenburgemeester.com/upload/Reactie%20VNG%20op%20hoofdlijnennotitie.pdf>

Wester-Zandstra, S. (2004), Sturen met beleid, een opzet voor een sturingsstrategie voor de totstandkoming van veiligheidsregio's. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde.

Vergaderstukken Tweede Kamer

27 795, nrs. 1-2, 2000-2001, Rapport voorbereiding rampenbestrijding.

26 956, nr. 19, 2003-2004, Beleidsnota Rampenbestrijding 2000-2004.

29 223, nr. 9, 2003-2004, Direct gekozen burgemeester.

BIJLAGE 1: LIJST VAN GEINTERVIEWDE PERSONEN

Burgemeesters:

- Drs. H.M.W. ter Heegde (VVD), gemeente Langedijk, lid commissie veiligheid VNG
- M.J.D. Jansen (D66), gemeente Krimpen aan den IJssel
- J.A.H. Lonink (PvdA), gemeente Terneuzen, voorzitter veiligheidscollege provincie Zeeland
- Mr. J.M. Schouwenaar (VVD), gemeente Middelburg

Commissaris van de Koningin:

- Drs. W.T. van Gelder (CDA), provincie Zeeland

Wetenschap:

- Dr. A. Cachet, universitair hoofddocent, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Dr. M.J. van Duin, senior onderzoeker-adviseur, Crisis Onderzoek Team
- Drs. A.G.W. Ruitenbergh, senior onderzoeker-adviseur, Crisis Onderzoek Team

Brandweer:

- J.D. Berghuijs, commandant, Regionale Brandweer Rotterdam
- J. Kuyvenhoven, hoofd proactie/preventie/preparatie-logistiek, Brandweer Gelderland Midden
- W. van Leersum, commandant, Regionale Brandweer Zeeland

Rijk:

- Ir. A.M.M. van Leest, coördinerend senior beleidsmedewerker, directie Brandweer en Rampenbeheersing, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. J.J. Mesu, hoofd bestuurlijk juridische zaken, directie Rampenbeheersing en Brandweer. ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ing. P.J. van Zanten MPA, coördinerend senior inspecteur rampenbestrijding, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Belangengroepen:

- R. van Bennekom, coördinator, Genootschap voor Burgemeesters
- A. Kaland, adjunct-secretaris commissie veiligheid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten