

# De positie van burgemeesters bij calamiteiten

## Citation for published version (APA):

Resoort, A. P. (2015). *De positie van burgemeesters bij calamiteiten*. []. Open Universiteit.

## Document status and date:

Published: 20/02/2015

## Document Version:

Other version

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 28 Nov. 2022

Open Universiteit  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)

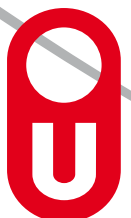


AART RESOORT

## De positie van burgemeesters bij calamiteiten



Open Universiteit  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)



## Inleiding

Op zaterdagmiddag 13 mei 2000 ontstaat er brand bij het vuurwerkbedrijf SE Fireworks in Enschede. De brand en de daaropvolgende ontploffingen kosten 23 mensen het leven.

Ruim zeven maanden later, op nieuwjaarsnacht 2001, breekt er brand uit in café het Hemeltje in Volendam. Daarbij komen dertien mensen om het leven.

Beide gebeurtenissen schokten de publieke opinie. De kritische blik richtte zich ook op de burgemeesters in beide gemeenten. Welke rol hadden zij ten tijde van de calamiteit gespeeld? Wat hadden zij wel en niet ondernomen om de calamiteit te voorkomen?

In Enschede bleef burgemeester Mans na het gebeurde in functie; hij behield het vertrouwen van de Gemeenteraad. In Edam-Volendam nam burgemeester IJsselmuiden enkele maanden na de calamiteit ontslag.

Beide gebeurtenissen vielen rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

De vraag dringt zich op waarom de ene burgemeester na een ernstige gebeurtenis in zijn gemeente aftreedt, hetzij vrijwillig, hetzij gedwongen omdat de Gemeenteraad het vertrouwen opzegt, en waarom een andere burgemeester na een ernstige gebeurtenis wél het vertrouwen van de raad behoudt. Deze twee vragen liggen aan deze studie ten grondslag.

Het fenomeen van de onvrijwillig afgetreden burgemeester ofwel de 'vallende burgemeester' is van betrekkelijk recente datum. Tot ver in de twintigste eeuw was de functie van burgemeester er een voor het leven. Eens burgemeester, altijd burgemeester. Een gedwongen vertrek, dat is het opzeggen van het vertrouwen door de gemeenteraad of ongevraagd ontslag door de Minister van Binnenlandse Zaken, deed zich maar sporadisch voor. Daaraan kwam echter aan het eind van de twintigste eeuw een einde. Sommige burgemeesters stapten tussentijds op, uit eigen vrije wil, om een functie elders te aanvaarden. Maar meer nog steeg het aantal burgemeesters dat na een conflict door de gemeenteraad gedwongen werd af te treden, of afzagen van herbenoeming (daaronder ook begrepen de categorie 'gedwongen vrijwillig' afgetreden burgemeesters). Dat vroeg om een verklaring.

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken voerden Korsten en Aardema een onderzoek uit naar vallende burgemeesters. Dat resulteerde in de publicatie 'De vallende burgemeesters; een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden'. Het boek bevatte naast een analyse ook een groot aantal aanbevelingen ter preventie.

Het leek nu interessant om de onderzochte categorie burgemeesters vervolgens te vergelijken met de burgemeesters die weliswaar met de gemeenteraad in conflict waren gekomen, maar hun positie niettemin hadden kunnen behouden. Zo had kunnen worden onderzocht of de verklarende factoren die uit het onderzoek naar vallende burgemeesters naar voren kwamen, ook hier geldig waren of juist niet. Het bleek echter niet mogelijk om (voldoende) empirisch materiaal over deze categorie te verkrijgen. Nu dit niet mogelijk was, leek het zinvol om de focus te verleggen naar één aspect van het ambt, en het toe te spitsen op de positie van burgemeesters in relatie tot één specifiek beleidsterrein, meer in het bijzonder daar waar de burgemeester eigen taken en bevoegdheden heeft. Het lag voor de hand om dan te kiezen voor de twee nauw verbonden beleidsterreinen die wettelijk tot de portefeuille van de burgemeester behoren, namelijk 'openbare orde' en deels ook 'veiligheid'.

Burgemeesters zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de daarmee verbonden veiligheidsaspecten. Dat betekent dat ze in actie komen zo gauw zich lokaal feitelijk een calamiteit in de openbare ruimte, dus in het publieke domein voordoet. Ze geven dan leiding aan brandweer en politie en coördineren de aanpak. Hierbij zijn doorgaans tal van andere specialisten betrokken, zoals artsen, ambulancepersoneel en brigadiers, terwijl anderen op de achtergrond klaar staan. Deze lokale calamiteiten, niet zelden met een bovenlokale 'uitwerking' kunnen van uiteenlopende aard zijn. Denk daarbij onder meer aan de omvang van de calamiteit; het aantal betrokkenen; de technische, sociale of procedurele complexiteit; geografische aspecten: aspecten van concentratie versus spreiding; en ernst van

de gevolgen. Te denken is aan de volgende soorten calamiteiten: grootschalig vandalisme, buurtterreur en wegpestgedrag, zinloos geweld van groepen caféverlaters, een grootschalige brand in een chemisch complex, rellen tussen voetbalsupporters, oudejaarsrellen, 'facebook'-rellen, treinrampen, gijzelingen van burgers, watersnood, aardbevingen, protest gerelateerde geweldsuitbarstingen, actie van radicale jongeren, schietincidenten, uitbraak van q-koorts, vogelgriep of mkz, legionellabesmetting, vergiftiging van voedsel, terroristische daden, onrust als gevolg van de woningtoewijzing aan een pedofiel die vanuit een tbs-instelling terugkeert in de maatschappij, huiselijk geweld, publieke haatuitingen, etc.. Dan gaat het doorgaans om een of meer betrokken collectiviteiten, maar dat niet alleen. In dit onderzoek gaat het om calamiteiten die zich evident in de publieke ruimte bevinden, een collectiviteit raken en waarbij burgemeesters betrokken zijn. Affaires met justitiabelen en aardbevingen vielen af.

## Risico's inschatten

Burgemeesters zijn niet alleen bij een feitelijke crisis maar ook bij een dreigende calamiteit betrokken. Jaarlijks worden in ons land duizenden evenementen en festiviteiten georganiseerd die in goede banen moeten worden geleid: voetbalwedstrijden, dance festivals, marathons, love parades, Pinkpop, grote schaatswedstrijden op plassen, etc. En dan zijn er nog de andere dreigende crises, zoals bij voorbeeld anonieme bedreigingen met geweld of de dreiging van instortingsgevaar. De burgemeester, doorgaans maar niet altijd die van een grotere gemeente, zal dan in de openbare orde- en veiligheidsdriehoek met de officier van justitie en korpschef per evenement of andere activiteit een risico-inschatting maken. Immers, in een stad vinden heel veel evenementen plaats. Niet alleen schaarste bij de inzet van (politie) personeel en de organisatie van een evenement – aannemend dat toestemming wordt verleend - dwingt hiertoe maar ook de verantwoordelijkheid, risicobeheersing en risicopreventie.

Vrijwel steeds zal een burgemeester bij een feitelijke calamiteit op de toppen van zijn kunnen moeten opereren; zelden alleen, vaak met anderen. Voor een burgemeester is de omgang met een calamiteit niet alleen daarom een periode die diepe indruk op hem of haar maakt en nalaat maar ook vanwege de niet zelden treurige gevolgen in de vorm van doden, gewonden en personen die een deel van hun bestaan zien wegglijden. Dat laten terugblikkende beschouwingen van burgemeesters steeds zien. Een burgemeester moet bij 'serieuze' calamiteiten dan ook een ware survivaltocht voltooien, die doorgaans zo niet een mediahype dan toch veel discussie oproept en gepaard gaat met veel emotie. Tal van gevallen getuigen daar van.

Soms overleeft een burgemeester in bestuurlijk opzicht een calamiteit (zoals Mans in Enschede) maar soms ook niet (zoals Ouwerkerk in Groningen of Denie in Moerdijk). Denk ook aan burgemeester Sauerland van Duisburg die in 2012 moest vertrekken na een referendum onder de inwoners van Duisburg. De burgemeester werd verantwoordelijk geacht voor de afgifte van de vergunning voor muziek-evenement Love Parade waarbij 21 mensen in het enorme gedrang omkwamen. Hier was het misgegaan bij de risicoanalyse en de organisatie van het evenement. Als de burgemeester gedwongen moet vertrekken, is er zoveel kritiek op de burgemeester neergedaald of hebben dienders en/of ander personeel zoveel steken laten vallen, dat hij niet meer voldoende vertrouwen heeft om het ambt te blijven vervullen. Tegenover een vrijwillig vertrek 'onder druk' staat het gedwongen vertrek omdat de gemeenteraad het vertrouwen in de burgemeester opzegt.

## Eerder onderzoek naar de val van burgemeesters

Het vallen van burgemeesters is eerder onderzocht (Korsten & Aardema, 2006). De bevindingen van dat onderzoek zijn door experts in een expertmeeting, burgemeesters en door anderen breed erkend. Het onderzoek heeft tal van inzichten opgeleverd. Zo bleek dat burgemeesters na 2000 meer risico's op een val lopen. Wie er sneuvelen zijn zowel mannelijke als vrouwelijke burgemeesters. Ze komen uit allerlei politieke kringen; geen partij garandeert beschutting. Burgemeesters van grotere gemeenten sneuvelen evenzeer als die van kleinere gemeenten. Er bestaat tegenwoordig geen vrijhaven die bescherming tegen een eventuele val geeft.

Burgemeesters worden doorgaans niet in hun eerste baan als burgemeester tot vertrek gedwongen. Dat betekent dat burgemeesters die sneuvelen vaak eerder al ruime ervaring hebben opgedaan in een functie als burgemeester. Ze moeten kwaliteiten hebben, dat is zeker, maar blijkbaar is hun aanpassend vermogen een beetje gesleten of overkomt de val hen door een samenloop van omstandigheden of een blinde vlek. Burgemeesters die vallen, struikelen nooit in de eerste honderd dagen van een nieuwe functie als burgemeester. Ze krijgen van de gemeenteraad blijkbaar een zeker krediet.

De aanleiding voor de val geeft nogal eens niet de hele oorzaak van de val prijs. Er is doorgaans meer aan de hand dan die ene kwestie. Een valproces heeft dus bijna altijd een aanloop; er is een voorgeschiedenis. In de aanloop naar de val heeft het emmertje met bezwaren zich vaak al wat gevuld. En dan ineens loopt de emmer over en sneuvelt de burgemeester. Dan is het voor de raad genoeg geweest of een burgemeester vertrekt zelf vrijwillig onder druk.

### Beperking

Het aangegeven onderzoek naar de val van burgemeesters (Korsten en Aardema, 2006; Korsten, Aardema en Resoort, 2008) en ook een onderzoek naar de val van wethouders (Aardema, Boogers en Korsten, 2012) besteedde geen speciale aandacht aan de rol van burgemeesters onder bijzondere omstandigheden, zeg bij calamiteiten. Lopen burgemeesters bij grotere of kleinere calamiteiten juist meer gevaar om te sneuvelen dan in omstandigheden waar calamiteiten niet optreden? Voor de 'meer gevaar'-these is wel wat te zeggen. Maar vallen ze ook daadwerkelijk meer op een calamiteit of niet?

De rol van burgemeesters bij calamiteiten staat in deze studie centraal. Wat maakt dat burgemeesters onder de extreme omstandigheden van een calamiteit kunnen overleven: een mix van gunstige micro-, meso- en macrofactoren? Overleven zou kunnen maar de acceleratoren richting val zijn hier, zo lijkt het tenminste, juist groter dan onder reguliere omstandigheden. De burgemeester staat hier namelijk in de 'spotlights'. Hij is bij uitstek verantwoordelijk voor politie en brandweer terwijl een groot aantal medewerkers van politie en brandweer onder dergelijke omstandigheden, hoe goed de bedoelingen ook zijn, steken kunnen laten vallen. Voor de burgemeester het weet, heeft het noodlot zich voltrokken en is het bepaald door vergissingen, tegenwerking of gebrekkige afstemming of andere zwakheden. Denk maar aan burgemeester Aboutaleb en Sunset Groves. De Rotterdamse burgemeester had weliswaar een risico-analyse van het dance festival laten maken maar die analyse bleek achteraf veel te optimistisch. Hij had nog een gunfactor, behield vertrouwen van de gemeenteraad maar kreeg wel 'een gele kaart'.

Hoe nu is dit onderzoek naar burgemeesters en calamiteiten opgezet? Het zou in principe mogelijk zijn om conform het eerder uitgevoerde onderzoek van Korsten en Aardema (2006) op zoek te gaan naar cruciale gebeurtenissen en naar accelererende of temperende micro-, meso- en macro-factoren in een gemeente die de val van de burgemeester in de hand werken of juist tegenhouden. Die impulsen zijn vervolgens te relateren aan de rol van de burgemeester in de diverse fasen van de calamiteit. In dat geval zouden, conform de werkwijze in het onderzoek van Korsten en Aardema (2006), vele gesprekken

moeten worden gevoerd met burgemeesters en de functionarissen uit hun directe omgeving. Daarvoor is echter niet gekozen, omdat dan de calamiteit (aanloop, feitelijk verloop, nafase) en de verantwoording teveel buiten beeld zouden blijven. Onze keuze is daarom gevallen op een analyse van elke calamiteit, en wel langs drie lijnen: de chronologie, de relaties met andere actoren, en de processen. Aldus wordt bezien hoe de burgemeester zich wel of niet voor, tijdens en na de calamiteit gedroeg, en hoe de verantwoording, al dan niet met behulp van een onafhankelijk onderzoek, in de gemeenteraad uitpakte. Er is zo gezien meer aandacht besteed aan de feitelijke calamiteit en aan het gedrag van de burgemeester, en minder aan houdingen en opvattingen. Ook is, in tegenstelling tot het eerder vermelde onderzoek van Korsten en Aardema (2006) aandacht besteed aan het gedrag van raadsfracties tijdens de cruciale gemeenteraadsvergaderingen. De implicatie hiervan is dat enige afstand is genomen van (sociaal-) psychologische beschouwingen over microfactoren.

Het optreden van de burgemeester staat dus centraal. Hij is de primair verantwoordelijke, en hij kan zich niet verschuilen achter een hoofdbeginsel uit het gemeentewettelijke bestel, namelijk dat het dagelijks bestuur collegiaal bestuur is. Hij legt verantwoording af, en loopt het risico het vertrouwen van de gemeenteraad te verliezen. Daartegenover kan de these worden geplaatst dat burgemeesters calamiteiten wel overleven, omdat zoveel actoren bij de calamiteit zijn betrokken, en de operationele verantwoordelijkheid sterk gespreid is en niet beperkt is tot de burgemeester.

## Begripsbepaling

Het gaat in deze studie dus om te beginnen om burgemeesters, calamiteiten en de relatie tussen die twee. Dat vraagt allereerst om een nadere begripsbepaling.

'Crisis', 'calamiteit', en 'ramp' zijn begrippen die vaak door elkaar worden gebruikt. We kiezen in deze studie voor het begrip 'calamiteit', vooral vanwege de neutrale connotatie van dat woord. Om vervolgens tot een verzameling van calamiteiten te komen zijn drie selectiecriteria gehanteerd: 1) aantallen doden en gewonden, 2) (de mate van) materiële schade, en 3) de maatschappelijke reikwijdte en invloed van de calamiteit. Niet alle criteria behoeven alle drie gelijktijdig van kracht te zijn; criterium (3) kan op zich zelf gehanteerd zijn voor de selectie. Denk bij voorbeeld aan de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh.

Het begrip 'burgemeester' spreekt in eerste instantie voor zichzelf. Hij is niet het hoofd van de gemeente - dat is de gemeenteraad - maar hij is wel voor velen de eerste man of vrouw van de gemeente, en wordt daar door velen ook op aangesproken. Zeker bij calamiteiten moet hij diverse rollen vervullen: die van bevelhebber, die van strateeg maar zeker ook die van burgervader.

## Aantallen

Gaat het om burgemeesters en calamiteiten, dan is vervolgens de vraag aan de orde om hoeveel van hen het hier gaat. Vervolgens is dan meer in het bijzonder de vraag van belang hoeveel burgemeesters zijn afgetreden als gevolg van of in relatie tot een calamiteit. Op basis van diverse bronnen kwamen we tot de volgende cijfers:

aantal burgemeesters in de periode 2000 tot 2013 : 537 per 1 jan. 2000, en 408 per 1 oktober 2013;

aantal gevallen burgemeesters	73
aantal calamiteiten	34
aantal gevallen burgemeesters als gevolg van een calamiteit:	2 in de periode 1990 - 2000
	4 in de periode 2000 - 2013

De vraag of er veel burgemeesters aftreden als gevolg van een calamiteit is daarmee snel beantwoord. Het zijn er in het eerste decennium van deze eeuw 4, op een totaal van 34 burgemeesters die met een calamiteit werden geconfronteerd. Dat is 8,5%. Er zijn dus veel burgemeesters die na een calamiteit in functie bleven. De waarom-vraag naar het aftreden of aanblijven staat dan ook in deze studie centraal.

## Werkwijze

Het uitgevoerde onderzoek is een kwalitatief onderzoek dat verricht is vanuit verwachte uitkomsten van gevalstudies en gevalsvergelijking. Dit kwalitatief onderzoek is exploratief gericht. Van het toetsen van hypothesen is geen sprake. Toch is er zoals gesteld focus aangebracht, namelijk door middel van de formulering van verwachte uitkomsten. Die zijn ontleend aan enige literatuurstudie en een eerste analyse van twaalf calamiteiten. Vanuit die analyse zijn negen verwachtingen geformuleerd waarmee de dieptestudies naar zes gevallen tegemoet getreden zijn. Het onderzoek kende dus een drietrapsraket-aanpak:

- a) een literatuurverkenning naar wat inwerkt op het wel of niet gedwongen vertrek van burgemeesters of vrijwillig vertrek onder druk bij calamiteiten;
- b) een analyse in de breedte van twaalf calamiteiten uit de periode 1995-2012 om te komen tot relevante variabelen die inwerken op de overleving of de val van burgemeesters in de vorm van verwachte uitkomsten voor verder onderzoek;
- c) een analyse van zes gevallen, meer in de diepte, om te zien of de verwachtingen uitkomen (lees: bevestigd worden).

De twaalf voorstudies (ad b) hebben betrekking op: de overstroming in Arcen en Velden (1993); de Herculesramp (1996); de mkz-rellen in Kootwijkerbroek (2001); de dood van René Steegmans in Venlo (2002); de dijkdoorbraak in Wilnis (2003); de Londsdalejongeren (2004-2005); de bomkap in Schinveld (2005-2006); problemen in de wijk Oosterwei in Gouda (2008); de vliegtuigcrash met het vliegtuig van Turkish Airlines in Haarlemmermeer (2009); de strandrellen in Hoek van Holland (2009); de brand bij Chemie Pack in Moerdijk (2011); het schietincident in Alphen aan den Rijn (2011). Deze gevallen vormen een steekproef uit de populatie van calamiteiten, waarbij in het oog is gehouden dat sprake moest zijn van variëteit in calamiteiten.

De zes dieptestudies betreffen: de rellen in het Oosterpark in Groningen (1997); de vuurwerkcramp in Enschede (2000); de ongeregelde heden in de Graafsewijk in Den Bosch (2000); de cafébrand in Volendam (2000-2001); de cellenbrand op Schiphol (2005); de 'Facebook'-rellen in Haren. In vier van de zes gevallen trad de burgemeester af (Groningen, Volendam, Haarlemmermeer, Haren) en in twee niet (Enschede en 's-Hertogenbosch). Bij de selectie van deze cases is gelet op een calamiteit in de vorm van wijkgerelateerde rellen waarbij een burgemeester sneuvelde (Groningen) versus overleefde (Den Bosch), en op een vuurgerelateerde ramp waarbij twee burgemeesters sneuvelde (Volendam, Haarlemmermeer), en een overleefde (Enschede).



## Onderzoeksvragen

Crisissituaties en calamiteiten doen zich in Nederland met enige regelmaat voor. In veel gevallen is het optreden van de lokale overheid naar veler oordeel adequaat, het optreden van de burgemeester inbegrepen. De gemeenteraad heeft geen reden voor kritiek, en de positie van de burgemeester staat niet ter discussie. Maar soms is dat wel het geval. Dat bracht ons tot de eerste onderzoeksvraag:

**(1) *wanneer staat het optreden van een burgemeester bij een calamiteit ter discussie in de gemeenteraad?***

Staat dat optreden niet ter discussie, dan blijft het vertrouwen van de raad in de burgemeester doorgaans gehandhaafd. En omgekeerd: staat dat optreden wél ter discussie, dan kan dat het vertrouwen doen verminderen, of het zelfs geheel doen verdwijnen. In het uiterste geval kan de gemeenteraad dan het vertrouwen in de burgemeester opzeggen. Gedwongen vertrek van de burgemeester is dan onvermijdelijk. Maar ook kan de burgemeester 'de bui zien hangen', en zelf kiezen voor vertrek. Zulke vormen van 'vrijwillig gedwongen vertrek' zullen we in deze studie meermalen tegenkomen. Mogelijk zijn er factoren die een rol spelen bij het handhaven, verminderen of verdwijnen van dat vertrouwen. Dat leidde dan tot de tweede onderzoeksvraag:

**(2) *zijn er na een calamiteit factoren aanwijsbaar die bevorderlijk zijn voor het vertrouwen van de gemeenteraad in de burgemeester, of die dat vertrouwen juist doen verminderen?***

De keuze in deze studie voor een onderzoek naar de relatie tussen burgemeesters en calamiteiten werd ingegeven door één belangrijke overweging: de burgemeester heeft een belangrijke positie als zich een calamiteit voordoet. Hij is wettelijk verantwoordelijk voor de openbare orde, en heeft daarbij eigenstandige bevoegdheden. Op het gebied van veiligheid heeft hij verantwoordelijkheden die hij doorgaans met anderen (wethouders) deelt, zoals bijvoorbeeld vergunningverlening en handhaving. Alleen zijn rol als opperbevelhebber van de brandweer is expliciet wettelijk vastgelegd. De in deze studie onderzochte calamiteiten zijn in eerste instantie geordend naar een calamiteit type openbare orde, of een calamiteit type veiligheid. Het is denkbaar dat een burgemeester bij een calamiteit van het eerste type anders handelt dan bij een calamiteit van het tweede type. Het is vervolgens denkbaar dat dat bij de eerste categorie meer of juist minder leidt tot het gedwongen vertrek van de burgemeester. De andere logische combinaties zijn ook denkbaar en mogelijk. Dat leidde tot de derde onderzoeksvraag:

**(3) *zijn er aantoonbare overeenkomsten of verschillen tussen calamiteiten op het gebied van openbare orde en calamiteiten op het gebied van veiligheid als het gaat om het gedwongen vertrek dan wel het aanblijven van een burgemeester na een calamiteit?***

Openbare orde en veiligheid is een begrippenpaar dat vele tientallen jaren als vanzelfsprekend werd beschouwd, zowel in het dagelijks spraakgebruik als in de beleidspraktijk. Twee zaken zijn daarbij echter van belang.

In de eerste plaats is de scheiding tussen openbare orde en veiligheid niet absoluut. Calamiteiten van het eerste type hebben vrijwel altijd aspecten van het tweede type, en omgekeerd. Beide begrippen zijn verweven, en de grens tussen beide begrippen is niet absoluut, maar vloeiend.

In de tweede plaats is vanaf het begin van de ééntonwintigste eeuw de beleidsontwikkeling op rijksniveau gericht op een nieuw begrippenpaar: sociale versus fysieke veiligheid.

In hoeverre nemen nu deze nieuwe begrippen de plaats in van het oude begrippenpaar? En werkt dat door in het handelen van een burgemeester bij een calamiteit?



We betrekken die vragen bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 3). Om tot een zinvolle beantwoording te kunnen komen zijn de calamiteiten in tabel 1 (alle calamiteiten tussen 1992 en 2012 die aan de geformuleerde selectiecriteria voldoen) in eerste instantie geordend naar òf openbare orde, òf veiligheid. Uit de beantwoording van onderzoeksvraag 3) moet onder andere blijken of die (oude) ordening zinvol is of niet.

Gaat het om burgemeesters en calamiteiten, dan is vertrouwen het centrale begrip in de relatie tussen een burgemeester en de gemeenteraad. Het vertrouwen kan eindigen als de raad dat vertrouwen in de burgemeester verloren heeft, al dan niet uitgesproken via een motie van wantrouwen. Ook kan een burgemeester uit vrije wil, of 'gedwongen vrijwillig' opstappen.

Van vertrouwen moest sprake zijn toen de gemeenteraad de burgemeester voor benoeming voordroeg. De benoemingsprocedure (incl. de procedure voor ontslag) is in de loop der jaren inzet geweest van een politieke strijd. We besteden daar dan ook aandacht aan, en kijken in het bijzonder naar de procedures zoals die golden in de onderzochte periode.

## Omringende landen

Uit het eerder vermelde onderzoek van Korsten en Aardema (2006) bleek dat in Nederland vanaf 2000 relatief veel burgemeesters gedwongen opstappen. In hoeverre is die situatie uniek voor Nederland? We keken daartoe naar de situatie in onze twee buurlanden.

In het geval van benoeming en ontslag van burgemeesters in België en in Duitsland bleek dat gedwongen vertrek zich in beide landen hoogst zelden voordoet. Dat heeft enkele oorzaken: in België is de burgemeester vooral de eerste bestuurder (met niet zelden een 'dubbelmandaat' in de vorm van lid van het parlement), terwijl het ontslag van een burgemeester in Duitsland met veel waarborgen en voorwaarden is omgeven. Deze bieden de Duitse burgemeester eerder bescherming dan dat ze ontslag mogelijk maken. Paradoxaal is de volgende conclusie: in België doet gedwongen vertrek van een burgemeester zich weinig voor. Regelgeving daartoe ontbreekt nagenoeg. In Duitsland doet gedwongen vertrek zich evenmin vaak voor, maar dit wordt juist in de hand gewerkt door een veelheid aan regelgeving! Eenzelfde gevolg – twee tegengestelde oorzaken.

De situatie in Nederland is dus redelijk uniek, en in ieder geval afwijkend van beide buurlanden.

Gedwongen vertrek doet zich in ons land aanmerkelijk meer voor dan in België en in Duitsland. In ons land is de burgemeester primair een bestuurder, die echter steeds over een vertrouwensmandaat van de gemeenteraad moet beschikken.

Dat vertrouwensmandaat na een calamiteit is dan ook het sluitstuk van een proces dat de gemeenteraad doormaakt alvorens tot een eindoordeel te komen. Uit een literatuurstudie blijkt dat daarbij met name onderzoeksrapporten en 'blame games' (vertaald met: pogingen om het eigen straatje schoon te vegen en anderen met de schuld op te zadelen) een rol spelen. In het empirisch gedeelte besteden we hier dan ook aandacht aan.

Dit empirisch gedeelte bestaat zoals aangegeven uit een 'drietraps raket'. Het omvat allereerst een voorstudie waarin elf factoren worden aangewezen die mogelijk een rol (kunnen) spelen als het gaat om de positie van de burgemeester na een calamiteit. Deze factoren worden vervolgens onderzocht in twaalf cases, die hiervòr zijn aangegeven.

Zoals mocht worden verwacht, bleek niet iedere factor zich (in gelijke mate) voor te doen.

Daarom werden factoren met een lage totaalscore vervolgens terzijde gelaten, terwijl factoren met een hoge score de basis vormden voor het ontwikkelen van een negental verwachtingen.

Deze verwachtingen werden onderzocht in zes cases, die ook hiervòr zijn aangegeven.

Daarbij besteden we ook aandacht aan de zgn..fallacy reduction, dat is het gevaar dat factoren die eerst niet van belang werden geacht, toch een bijdrage kunnen leveren aan het verklaren van het gebeurde.

## Bevindingen

Tot welke bevindingen leidde nu deze studie? We lopen de drie centrale onderzoeksvragen langs.

### **VRAAG 1**

#### ***Wanneer staat het optreden van een burgemeester bij een calamiteit ter discussie in de gemeenteraad?***

Gemeenteraden blijken vrijwel steeds het geheel van de calamiteit te bezien; het optreden van de burgemeester maakt daar deel van uit. De drie uitzonderingen zijn de overstroming in Arcen, de bomencap in Schinveld, en de strandrellen in Hoek van Holland. Hier stond het optreden van de burgemeester centraal, en de calamiteit niet of nauwelijks. De burgemeester was naar het oordeel van de raad in gebreke gebleven, of had een beleid gevoerd dat haaks stond op de opvattingen van de gemeenteraad.

Opmerkelijk is de vaststelling dat in iets meer dan de helft van de onderzochte gevallen het optreden van de burgemeester in de gemeenteraad besproken werd. Zowel bij 'openbare orde' als bij 'veiligheid' betrof dat 10 van de totaal 18 onderzochte gevallen. Het is dus zeker niet zo dat de gemeenteraad het optreden van de burgemeester altijd ongemerkt en kritiekloos laat passeren. Bij de overige acht gevallen was er voor de gemeenteraad geen aanleiding om het optreden van de burgemeester te bespreken. De raad sprak daar impliciet mee uit dat de burgemeester naar behoren had gehandeld.

### **VRAAG 2**

#### ***Zijn er na een calamiteit factoren aanwijsbaar die bevorderlijk zijn voor het vertrouwen van de gemeenteraad in de burgemeester, of die dat vertrouwen juist doen verminderen?***

Op basis van het gevoerde onderzoek vonden we de volgende zeven factoren:

#### **1. Leiderschap**

Dat leiderschap een belangrijke factor is, is niet verwonderlijk. De gemeenteraad zal vrijwel altijd een burgemeester vooral hierop beoordelen.

Leiderschap valt uiteen in vier rollen: de beslisser, de strateeg, de collegiale bestuurder, en de burgervader.

Alle vier de rollen blijken er toe te doen als het gaat om de beoordeling door de gemeenteraad. Maar er zijn zeker nuanceringen mogelijk. Bij lang niet alle calamiteiten behoefde de burgemeester alle vier de rollen te vervullen; bij enkelvoudige calamiteiten waren doorgaans overwegingen van strategie niet aan de orde.

De rol van beslisser is echter steeds weer essentieel. Blijft een burgemeester op dat punt in gebreke, dan verzwakt dat zijn positie aanmerkelijk. Mooren (overstroming Arcen en Velden) en IJsselmuiden (café-brand Volendam) zijn duidelijke voorbeelden.

Opmerkelijk is voorts dat de rol van 'burgervader' in zwaarte lijkt toe te nemen. De meeste burgemeesters realiseren zich dat zij na een calamiteit de gevoelens in de gemeenschap moeten verwoorden en verbindend moeten optreden. De burgemeesters Mans (vuurwerkramp Enschede), Schrijen (doodslag R. Steegmans, Venlo) en Eenhoorn (schietincident Alphen aan de Rijn) zijn daarvan duidelijke voorbeelden. Burgemeester Zuidgeest (bomencap Schinveld/ Onderbanken) was een voorbeeld van het tegendeel.

## 2. Communicatie

Het grote belang van adequate communicatie kwam uit veel case study's duidelijk naar voren. De burgemeester moet zelf richting pers en richting bevolking de juiste toon treffen. Die toonzetting moet variëren al naar gelang de groep die wordt aangesproken; zeker als het gaat om communicatie richting slachtoffers en hun verwanten is het sterk 'le ton qui fait la musique'. Die diversiteit in toonzetting sluit ten nauwste aan bij de rollen die een burgemeester moet vervullen.

De door de burgemeester verstrekte informatie moet tijdig beschikbaar zijn, en betrouwbaar zijn. Ontstaat op dat punt twijfel, dan komt dat de geloofwaardigheid van de burgemeester niet ten goede. Het kan zijn positie tegenover de gemeenteraad verzwakken.

Er zijn echter aspecten van de communicatie die een burgemeester niet of nauwelijks in de hand heeft, zoals het herhaaldelijk falen van het politie-communicatiesysteem. Maar ook een veelheid van actoren die ieder hun eigen gang gaan, kan de burgemeester in zijn handelen hinderen, en meer dan dat.

De brand bij Chemie Pack Moerdijk bood daarvan een aantal voorbeelden.

## 3. Hulpverlening

Het optreden van de hulpverleningsdiensten speelt mee in de beoordeling die een gemeenteraad maakt. Eén kwestie is daarbij van belang. Het betreft de 'naturalistic decision making'. De hulpdiensten doen wat ze moeten doen, en de burgemeester doet er verstandig aan zich daar zo min mogelijk mee te bemoeien. Maar gaat er iets mis, zoals de te late aankomst van de brand weer op vliegveld Welschap in Eindhoven, of het gebrek aan coördinatie tijdens de cafébrand in Volendam, dan wordt dat de burgemeester aangerekend. Het zelfde geldt voor onvoldoende en te late aanwezigheid van de politie (oudejaarsrellen Groningen, facebookrellen Haren).

Vastgesteld kan ook worden dat er nergens klachten waren over de te late aanwezigheid van de ambulancediensten. Voor de brandweer geldt hetzelfde, behoudens de Herculesramp in Eindhoven.

## 4. De verhouding binnen de veiligheidsdriehoek

De verhoudingen binnen de veiligheidsdriehoek (het overleg van burgemeester, politiecommissaris en officier van justitie) blijken van belang te zijn, ook al onttrekken deze zich het meest aan openbare waarneming. Gaat er echter iets mis, zoals in bij de Oosterparkrellen in Groningen, de strandrellen in Hoek van Holland en de de facebookrellen in Haren, dan heeft dat flinke repercussies. Ook toen anderen dan de burgemeester binnen de driehoek in gebreke bleven werd dat de burgemeester aangerekend. Overigens werden de leidinggevende politiemensen in Rotterdam en in Groningen enige tijd na de calamiteit uit hun functie ontheven.

## 5. Informatie aan de gemeenteraad

Niet te verwaarlozen is de rol van de burgemeester richting gemeenteraad. Al in de acute fase van een calamiteit doet de burgemeester er verstandig aan om de raadsleden, al is het maar globaal, op de hoogte te stellen en te houden van de gebeurtenissen, het handelen van hemzelf daarbij inbegrepen. Eerder onderzoek naar een aantal kleinere calamiteiten bevestigde al eerder deze stelling (Van der Varst - COT, 2009). Ook de gevallen die in de onderhavige studie aan de orde komen bevestigen deze stelling. Het is voor burgemeesters in hun eigen belang om zo te handelen; de raadsleden raken meer betrokken bij de gebeurtenissen dan anders het geval zou zijn. Dat maakt het voor hen ook moeilijker om later nog met kritiek te komen over een (vermeende) informatieachterstand. Een cynicus zou er aan kunnen toevoegen dat de raad op deze manier wordt ingekapseld – 'if you can't beat them, join them'.

Wat geldt voor informatie aan de raad, geldt uiteraard ook voor informatie aan de wethouders. Vaak werden zij al in de acute fase van een calamiteit ingeschakeld.

De vijf hiervoor genoemde verklarende factoren waren de uitkomst van het onderzoek op basis van de eerder geformuleerde verwachtingen. We vonden echter ook los daarvan twee factoren die eveneens mede een verklaring bieden voor het aftreden van een burgemeester na een calamiteit. Zij komen aan de orde bij het antwoord op de derde onderzoeksvraag, respectievelijk als aparte los staande factor.

**VRAAG 3.**

***Is er aantoonbaar verschil tussen calamiteiten op het gebied van openbare orde en calamiteiten op het gebied van veiligheid als het gaat om het gedwongen vertrek dan wel het aanblijven van een burgemeester na de calamiteit?***

Om de vraag te beantwoorden keken we eerst naar het gebruik van twee van de bevoegdheden waarover de burgemeester beschikt, namelijk het wel of niet afkondigen van een noodverordening, en het wel of niet opschalen via de zgn. GRIP-systematiek (Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedures). Het gaat om zowel de ernst van de situatie als de (geografische) schaal. Naarmate een of beiden groter of hoger is, is de GRIP-schaal hoger. Deze loopt van 1 tot 5.

Bij de calamiteiten type openbare orde werd in drie van de tien gevallen een noodverordening afgekondigd; in de andere zeven gevallen dus niet.

Bij calamiteiten type veiligheid werd in vijf van de acht gevallen een noodverordening afgekondigd. Hier is het beeld redelijk eenduidig. In de vijf gevallen waarin een noodverordening werd afgekondigd waren daar naar het oordeel van de betreffende onderzoeksinstanties ook redenen voor aanwezig. In de andere drie gevallen was er zeker één geval, de cafébrand in Volendam, waarin het afkondigen van zo'n verordening zeker in de rede had gelegen. In de diverse onderzoeksrapporten werd het achterwege blijven daarvan aan burgemeester IJsselmuiden verweten. In twee andere gevallen (Herculesramp Eindhoven en cellenbrand Schiphol) lag het afkondigen van een noodverordening niet voor de hand, omdat de calamiteit zich op privé terrein afspeelde, een militair complex hier meegerekend. Toegang van het publiek was dus überhaupt niet toegestaan. De politie was slechts aanwezig om eventuele nieuwsgierigen de toegang te belemmeren, en de hulpdiensten een vrije doortocht te garanderen.

Burgemeesters maakten dus in voorkomende gevallen slechts in beperkte mate gebruik van hun bevoegdheid om een noodverordening af te kondigen, namelijk in acht van de totaal achttien onderzochte gevallen. Die bevoegdheid werd duidelijk méér ingezet bij calamiteiten type veiligheid dan bij die van het type openbare orde. Dat is in die zin opmerkelijk omdat deze bevoegdheid naar zijn (wettelijk) ontstaan duidelijk geënt was op het handhaven van de openbare orde.

Gaat het om opschaling, dan bleek dat van de negen gevallen op het gebied van openbare orde er in vier gevallen gekozen werd voor opschaling, en bij vijf gevallen niet. Bij twee van deze laatste vier gevallen is dat verklaarbaar: de calamiteit was kleinschalig van karakter. Bij de twee overige was dat zeker niet zo. Zowel bij mkz-rellen in Kootwijkerbroek als de bomenkap in Schinveld had opschaling, gegeven de omvang en de intensiteit van de calamiteit, een reële overweging kunnen zijn.

Op het gebied van veiligheid is er een redelijk helder beeld.

Van de acht gevallen werd er in vier gevallen gekozen voor opschaling; De andere vier gevallen speelden zich af vòòr de invoering van de zogenaamde GRIP-systematiek. Overigens was bij deze laatste vier gevallen er bij drie van de vier (Herculesramp Eindhoven, vuurwerkcramp Enschede en cafébrand Volendam) wel sprake van feitelijke opschaling, n.l. door de inzet van hulpdiensten uit aangelegene regio's en het gebruik maken van ziekenhuizen elders.

Voor opschaling bij de overstroming in Arcen en Velden zijn nergens argumenten aangetroffen.

Er werden vermoedelijk door de verantwoordelijke bestuurders geen redenen voor aanwezig geacht.

Van de zes afgetreden burgemeesters vaardigden er vier géén noodverordening uit. In één zo'n geval was dat ook niet nodig (cellenbrand Schiphol), maar bij de overige drie (Oosterpark rellen Groningen, cafébrand Volendam, facebookrellen Haren) had het uitvaardigen ervan zeker voor de hand gelegen. In het laatste geval werd het achterwege blijven daarvan in het onderzoeksrapport duidelijk vermeld, en dat werkte in het nadeel van de betrokken burgemeester. Dat leidt naar de zesde verklarende factor.

## 6. Het wel of niet uitvaardigen van een noodverordening

Een noodverordening kan bijdragen aan het verhogen van de veiligheid van de omwonenden tijdens een calamiteit, en het kan het optreden van de hulpdiensten vergemakkelijken. Blijft zo'n verordening in zulke gevallen achterwege, dan wordt dat de burgemeester kwalijk genomen. Vier van de zes afgetreden burgemeesters vaardigden géén noodverordening uit. Het niet-uitvaardigen van een noodverordening waar dat wel wenselijk of noodzakelijk was en is, is dus een val-bevorderende factor.

De conclusie is dat de twee beschouwde bevoegdheden door burgemeesters zowel bij calamiteiten type openbare orde als bij calamiteiten type veiligheid werden gebruikt. Het nièt gebruiken van zo'n bevoegdheid werkte de val van de burgemeester in de hand.

Terug naar de derde onderzoeksvraag: onderscheid in calamiteiten type veiligheid en type openbare orde, versus vallen of aanblijven van een burgemeester.

Van de zes afgetreden burgemeesters vielen er twee over een calamiteit type openbare orde, en vier over een calamiteit type veiligheid.

Van de twaalf aangebleven burgemeesters hadden er negen te maken met een calamiteit type openbare orde, acht met een calamiteit type veiligheid, en een met een calamiteit die kenmerken van beide had (het schietincident in Alphen aan den Rijn). Gaat het om het aanblijven van burgemeesters, dan kan dus derde onderzoeksvraag niet duidelijk met ja of nee worden beantwoord. Bij de gevallen burgemeesters kan worden vastgesteld dat zich dat meer voordeed bij calamiteiten type veiligheid dan bij calamiteiten type openbare orde. Het absolute aantal (6) is echter te klein om vergaande conclusies uit te trekken.

Maar wel kan worden geconcludeerd dat calamiteiten met als oorzaak overstromingen, branden en ontploffingen (calamiteiten dus van het nieuwe type 'fysieke veiligheid'!) extra alertheid van de burgemeester vragen. De veiligheid van de bevolking kan nu al snel in het geding zijn.

We vonden tenslotte een zevende en laatste verklarende factor

## 7. De 'negative bias'

Het is opmerkelijk dat zaken uit de voorfase van een calamiteit later niet of nauwelijks meer een rol spelen, soms niet tijdens de calamiteit, en soms niet bij de beoordeling van de burgemeester door de raad. Wat het eerste betreft zijn rampenplannen en risicoanalyses duidelijke voorbeelden. Tijdens een calamiteit worden zij niet of nauwelijks gebruikt. Hun waarde ligt in het feit of er mee is geoefend, of anderszins ervaring is opgedaan. Het achterweg blijven van een risicoanalyse bij een risicovol evenement of de onderschatting daarvan kan de burgemeester worden aangerekend.

Minstens zo belangrijk zijn echter zaken uit de voorfase die hun doorwerking hebben op de beoordeling van de burgemeester. Uit eerder (sociaal-psychologisch) onderzoek is gebleken dat gebeurtenissen met een negatieve connotatie in het collectieve geheugen blijven hangen, en zaken met een positieve connotatie overschaduwden. Het verschijnsel wordt de 'negative bias' genoemd. Wanneer een burgemeester zich niet met zaken als preventie bezighield (actief optreden bij gebleken nalatigheden inclusief), dan werd hem dat aangerekend. Deed hij dat wel, dan werkte dat hoogstens neutraal maar zeker niet positief voor hem uit. Burgemeester Mans wist niet van het bestaan van de vuurwerkhandel in Enschede; dat werd hem aangerekend, maar het werd hem niet fataal. Burgemeester IJsselmuiden (Volendam) zette zich in de jaren voor de cafébrand actief in voor betere brandpreventie in de café's, maar na de brand werkte dat niet in zijn voordeel. Hetzelfde gold voor burgemeester Denie van Moerdijk. Hij zette zich actief in voor een beter veiligheidsbeleid in de regio Moerdijk, maar na de brand bij Chemie Pack speelde die inzet waar het ging om zijn positie géén rol meer. Beide laatstgenoemde burgemeesters werd de calamiteit als zodanig aangerekend, en de stappen (ter preventie) die zij daarvòor hadden gezet en die de calamiteit mogelijk had kunnen voorkomen, werden na de calamiteit niet meer van belang geacht. De negative bias werkte in hun nadeel.

Het is aannemelijk dat de 'negative bias' zich ook in de toekomst met enige regelmaat zal voordoen. Dat is voor de burgemeesters die het dan raakt geen plezierig vooruitzicht.

## Reflectie

Calamiteiten spelen zich niet af in het luchtledige. Integendeel, vaak blijken ze de samenleving flink te beroeren. In het afsluitend hoofdstuk kwamen daarom enkele zaken binnen de driehoek burgemeesters – calamiteiten – samenleving aan de orde.

### De sorry-democratie

Als eerste: de ‘sorry-democratie’. Dit is een aanduiding van het verschijnsel dat na een calamiteit of een bestuurlijk debacle de verantwoordelijken zich achter elkaar verschuilen. Iedereen was verantwoordelijk, dus was niemand verantwoordelijk.

De ‘sorry democratie’ bleek zich echter bij de onderzochte gevallen niet of nauwelijks voor te doen.

De gemeenteraden vervulden hun rol doorgaans naar behoren, ook als hun oordeel wel eens anders uitviel dan bijvoorbeeld de landelijke pers wenselijk achtte. Nergens werden gevallen aangetroffen waarbij de gemeenteraad voor zijn verantwoordelijkheid op de loop ging. Gaat het om burgemeesters en calamiteiten dan doet de ‘sorry-democratie’ zich weinig tot niet voor, hoewel de raad van Haren afzag van een debat over de facebookrellen.

### Sociale media

Sinds het begin van deze eeuw spelen de sociale media een niet meer weg te denken rol in de moderne communicatie. Tijdens de vuurwerkcramp in Enschede (mei 2000) kwam internet als communicatiemedium voor het eerst naar voren. De ongeregelde heden in Haren, 2012, maakten naam met een rechtstreekse verwijzing naar een modern medium: facebook. De sociale media speelden in Haren een sterk stimulerende rol, waardoor er niet alleen gewone feestgangers naar Haren kwamen, maar ook een minderheid van personen die welbewust uit waren op ongeregelde heden. Ook als via regelgeving geprobeerd wordt om dit type ongeregelde heden te voorkomen blijven er ook dan twee problemen. De eerste is de bereidheid van merendeels jonge gebruikers van sociale media om bestaande en nieuwe wetgeving en spelregels überhaupt te aanvaarden, en zich daar naar te gedragen. Het tweede probleem is vaak de anonimiteit van sleutelfiguren van sociale medianetwerken. Kan en mag die worden opgeheven, en zelfs als dat is toegestaan, kunnen zulke personen dan tijdig worden opgespoord en benaderd? En kan de burgemeester met zulke mensen bindende afspraken maken, en kunnen dan bij niet-nakomen eventueel sancties worden opgelegd die ook nog op korte termijn uitvoerbaar zijn? Het lijkt niet waarschijnlijk. Zeker is dat dit alles de positie van de burgemeester niet gemakkelijker maakt.

### Verwijtbaarheid en schuld; de rol van particuliere actoren

Het is een bijna natuurlijke reflex in de pers en in de publieke opinie om na een calamiteit de blik te richten op het doen en laten van de (gemeentelijke) overheid. De stap naar verantwoordelijkheid en dan naar schuld wordt vaak snel gezet. Beschuldigingen over onvoldoende optreden in de voorfase en onvoldoende handelen van de gemeente in de acute fase worden al gauw geuit. Kortom, de gemeentelijke overheid wordt in de rol van boosdoener gemanoevreed. Bedacht moet echter worden dat in een aantal van de beschouwde calamiteiten, met name bij drie calamiteiten op het gebied van veiligheid, de schuld voor het gebeurde bij een private actor lag.

Enerzijds is er de roep om meer controle, maar tegelijkertijd wordt de beschikbare capaciteit hiervoor door bezuinigingen meer en meer teruggebracht.

Er is dus een duidelijke kloof tussen het maatschappelijk gewenste minimum aan controle enerzijds, en de feitelijke, politiek bepaalde ontwikkeling anderzijds.

## De rol van de overheid

Vrijwel steeds na een calamiteit van iets grotere zwaarte en omvang komt in de pers en in de publieke opinie de wens naar voren dat preventie veel meer aandacht moet krijgen; voorkomen is immers beter dan genezen. Maar tegelijkertijd klinkt de roep om minder overheidsbemoeienis en -interventie. In het rapport van de commissie Oosting (uitgebracht in februari 2000) over de vuurwerkcramp in Enschede werd opgemerkt dat in het maatschappelijke en politieke debat steeds opnieuw de balans moeten worden bepaald tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de ondernemer en die van de overheid. En er zal de bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dat debat voor de aard en de omvang van de overheidstaak te aanvaarden, aldus Oosting. Of het ooit tot een afrondende, eensluidende en breed onderschreven conclusie zal komen is nog maar de vraag. En als het daar al toe zou komen, dan ligt implementatie en eenduidige uitvoering van het geconcludeerde en overeengekomene nog heel ver weg.

## Tenslotte

Een bestuurskundig onderzoeker, L.Cachet, schreef in 2003 dat het optreden bij en na rampen en crises in toenemende mate de ultieme toets lijkt voor het functioneren van een burgemeester.

Is dat optreden inderdaad de ultieme toets? Wie zakt krijgt géén herkansing. Maar er zijn ook een aantal gevallen waarbij een burgemeester die eerst 'de toets had doorstaan' later toch in de problemen kwam, en moest aftreden.

Het merendeel echter van de burgemeesters die in de afgelopen twintig jaar met een calamiteit werd geconfronteerd slaagde voor die toets. We stelden daarbij vast dat de 'sorry democratie' zich veel minder vaak voordoet dan algemeen wordt aangenomen.

Het is daarom met burgemeesters en calamiteiten in dit land minder slecht gesteld dan vaak wordt aangenomen. Een reden tot juichen? Nee, hoogstens reden voor, in de woorden van de Engelse schrijver E.M.Forster, 'two cheers for democracy'.



### Over Aart Resoort

Aart Resoort (1947) studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam. Van 1982 tot 2006 was hij in diverse functies verbonden aan de Open Universiteit. Hij was twaalf jaar lid van Provinciale Staten van Limburg. Op dit moment is hij lid van het algemeen bestuur van het Waterschap Roer en Overmaas op een van de zetels voor natuurterreinbeherende organisaties. Hij was mede-auteur van het boek *Onder burgemeesters*.

