

Lokale bestuurderskracht

*Professionalisering van lokale ambtsdragers voor een
succesvol politiek-bestuurlijk samenspel*

Prof. dr. Marcel Boogers
Prof. dr. Harrie Aardema

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1.	Naar een versterking van lokale bestuurderskracht	3
1.2.	Verantwoording aanpak	4
2.	Professionalisering	6
2.1.	Wat is professionalisering?	6
3.	Professionaliseringsbehoeften	8
3.1.	Professionaliseringsbehoeften in de praktijk	8
3.2.	Wisselwerking tussen ambtsdragers en hun omgeving	8
3.3.	Macro, meso, micro	9
3.4.	Behoefte aan professionalisering op drie niveau's	11
4.	Aanbieders en hun aanbod	13
4.1.	Speelveld	13
4.2.	Spelers	14
5.	Conclusies	19
5.1.	Professionalisering	19
5.2.	Samenhang en gemeenschappelijkheid	19
5.2.	Leren van elkaar?	20
5.3.	Nieuwe noodzaak	21
	Bijlage: lijst gesprekspartners	22
	Literatuur	23

1. Inleiding

1.1. Naar een versterking van lokale bestuurderskracht

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar de positie en het functioneren van de politiek-bestuurlijke en ambtelijke top van het lokaal bestuur in Nederland¹. Veranderde verhoudingen in het lokaal bestuur – door dualisering en politieke ontwikkelingen – gaven daar alle aanleiding toe, net als de moeilijkheden die hierdoor ontstonden. Behalve dat deze onderzoeken de problemen van onvrijwillig vertrekkende burgemeesters, vallende wethouders en bestuurlijke en ambtelijke crises duidelijk in kaart brachten, gaven ze ook inzicht in de achtergronden ervan en deden ze aanbevelingen voor verbeteringen. Deze aanbevelingen spitsten zich vooral toe op de professionalisering van lokale ambtsdragers, zonder dat helemaal duidelijk was wat hieronder moest worden verstaan. Vaak werd gepleit voor een versterking van het samenspel tussen gemeenteraad en college en voor een betere ondersteuning van wethouders en burgemeesters, maar ook andere elementen van professioneel politiek-bestuurlijk handelen kwamen aan bod.

Over hoe de professionalisering van lokale ambtsdragers verder kan worden versterkt, gaat dit paper. Nieuwe bestuurlijke opgaven en de toenemende druk tot bezuinigingen maken deze vraag extra actueel, zeker in het licht van de veranderde politieke constellatie in gemeenten. Nieuwe bestuurlijke opgaven vergroten de politieke druk om te presteren, terwijl de politieke steun om die opgaven te realiseren minder vanzelfsprekend is. Bezuinigingen brengen lastige keuzes met zich mee waarvoor het nu minder eenvoudig is politieke meerderheden te vinden. Daarbij komt, dat nieuwe taken en bezuinigingen het noodzakelijk maken om te werken aan nieuwe arrangementen tussen gemeentebestuur, inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven, instellingen en regionale partners. Dit alles vraagt om bestuurskracht en bestuurderskracht: een effectief, flexibel en innovatief prestatie- én verandervermogen van gemeenten en zeker ook van hun politiek-bestuurlijke en ambtelijke top (o.a. Korsten 2010; Abma 2012; Koster e.a. 2009).

De verschillende betrokken beroepsverenigingen – het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (Raadslid.nu), de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en de Vereniging van Griffiers (VvG) – hebben ieder voor zich het nodige met de gesignaleerde vraagstukken gedaan, met name door de ontwikkeling van een professionaliseringsaanbod

¹ O.a. Korsten & Aardema 2006 over het voortijdig onvrijwillig terugtreden van burgemeesters; Verhoeff & Wever 2007 over de relatie tussen griffier en secretaris; Noordegraaf e.a. 2008 over lokale bestuursculturen; Cachet e.a. 2009 over de toekomst van het burgemeestersambt; Noordegraaf e.a. 2009 en Sital & Den Besten 2010 over agressie jegens gezagsdragers; Castenmiller e.a. 2010 en Aardema e.a. 2011 over het voortijdig onvrijwillig terugtreden van wethouders; Riezebos & Verhoeff 2011 over de relatie tussen burgemeester en griffier, Voerman & Boogers 2011 over de rekrutering van raadsleden en wethouders, Schoenmaker 2011 over bestuurlijke probleemgemeenten.

voor de eigen doelgroep. Wat nog in mindere mate van de grond lijkt te zijn gekomen, is de dialoog tussen de beroepsverenigingen over gemeenschappelijke vraagstukken en over de versterking van het samenspel tussen raad en college. Hoewel hier en daar zeker al vormen van uitwisseling en samenwerking zijn ontstaan, zouden de beroepsverenigingen en beroepsgroepen mogelijk meer van elkaar kunnen leren en elkaar meer kunnen versterken dan nu het geval is. Niet alleen om vergelijkbare initiatieven op elkaar af te stemmen, maar ook om na te gaan waar extra initiatieven nodig zijn.

Dit paper – geschreven in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) – heeft tot doel om een dergelijke dialoog tussen de betrokken organisaties te ondersteunen. Drie vragen stonden daarbij centraal: a) welke professionaliseringsbehoefte blijkt uit onderzoeken en gesprekken met betrokkenen; b) welk professionaliseringsaanbod bestaat er nu en c) op welke punten kan de professionalisering van lokale politieke ambtsdaggers worden versterkt? Daarbij ligt een focus op burgemeesters en wethouders, maar ook andere ambtsdragers als raadsleden, gemeentesecretarissen en griffiers komen aan bod.

1.2. Verantwoording aanpak

Ter voorbereiding van dit paper zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de genoemde beroepsverenigingen en van het ministerie, alsook met vertegenwoordigers van enkele aanverwante organisaties en met een aantal deskundigen. Hun namen zijn te vinden in de eerste bijlage. Daarnaast zijn materialen van de organisaties en wetenschappelijke literatuur bestudeerd.

Gesprekken

Aan alle gesprekspartners is – voor zover van toepassing – gevraagd:

- hoe men aankijkt tegen de genoemde onderzoeken die de afgelopen jaren zijn verschenen over het functioneren van lokale ambtsdragers;
- wat men als beroepsvereniging zelf feitelijk doet ter ondersteuning van de eigen beroepsgroep, dus niet alleen bijvoorbeeld een opleidingsaanbod, maar vooral in welke mate daarvan feitelijk gebruik wordt gemaakt, hoe de ervaringen daarmee zijn en welke (beleids-) visie men ten aanzien hiervan heeft;
- in hoeverre er op het gebied van opleiding en ondersteuning sprake is van samenwerking en/of afstemming met andere beroepsverenigingen en beroepsgroepen;
- en in welke mate een meer uitgebreide en intensieve samenwerking en/of afstemming tussen beroepsverenigingen en beroepsgroepen wenselijk wordt gevonden.

De deskundigen zijn op deze vragen in meer algemene zin bevraagd, bijvoorbeeld wat men daarvan zelf waarneemt in de praktijk, welke ervaringen en inzichten men zelf heeft, wat de (onderzoeks-) literatuur te zeggen heeft over de aan de orde gestelde thema's, enzovoort. Met de doelgroepen zelf, namelijk bestuurders, secretarissen en griffiers, is niet gesproken.

Onderzoeksmateriaal

Naast het voeren van gesprekken zijn onderliggende materialen in kaart gebracht en bestudeerd: activiteiten, visies, studies, handreikingen, enzovoort. Daarbij gaat het zowel om materialen van de beroepsverenigingen als om onderzoekspublicaties en om overige relevante publicaties.

Indeling

Dit paper start met enkele noties met betrekking tot 'professionaliteit' en 'professionalisering': wat valt daar eigenlijk onder te verstaan en waarom is dat voor lokale ambtsdragers wel (of juist niet) belangrijk? Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op de professionaliseringsbehoefte, zoals die blijkt uit onderzoek en uit de gevoerde gesprekken. Daarbij wordt eerst stilgestaan bij de bijzondere eisen die de relatieve kleinschaligheid van het lokale bestuur aan lokale leiders stellen. Daarna wordt dieper ingegaan op de verschillende punten die – blijkens onderzoeken en gesprekken – cruciaal blijken voor het functioneren van lokale ambtsdragers.

In hoofdstuk 4 verkennen we het speelveld en bezien we het bestaande professionaliseringsaanbod. Hoofdstuk 5 sluit af met een aantal mogelijkheden om het professionaliseringsaanbod te verbeteren en te versterken.

2. Professionalisering

2.1. Wat is professionalisering?

Professionaliteit en professionalisering zijn betrekkelijk vage begrippen die voor velerlei uitleg vatbaar zijn (Evans 2008). In de internationale literatuur² heeft professionalisering enerzijds betrekking op het nauwkeurig omschrijven van taken, rollen, procedures en competenties, en anderzijds op het vermogen van medewerkers om hier creatief mee om te gaan als effectief handelen dat vereist (Gleeson & Nights, 2006). Op basis van de literatuur kunnen een aantal theoretische aspecten van professionaliteit en professionalisering worden onderscheiden, die voor lokale ambtsdragers van verschillend belang kunnen zijn. Elk theoretisch aspect veronderstelt andere te verwachten professionaliseringsbehoeften: pas later zal (op basis van onderzoeksgegevens en gesprekken) blijken hoe dit zich verhoudt tot professionaliseringsbehoeften in de praktijk.

Taken en rollen

Professionaliteit en professionalisering betekenen zoals gezegd ten eerste dat taken, rollen en procedures nauwkeurig omschreven zijn en dat betrokkenen hier effectief mee om weten te gaan. In het lokaal bestuur zijn die taken en rollen – mede als gevolg van dualisering – volop in beweging, waarbij ze vaak ook onderwerp zijn van politieke meningsverschillen. Raadsleden, wethouders en burgemeesters hebben hierdoor wel eens de neiging om elkaars verantwoordelijkheden toe te eigenen ('op elkaars stoel te gaan zitten'), en soms geldt dat ook voor gemeentesecretarissen en griffiers. Professionalisering betekent in deze context het vergroten van rolzuiverheid en rolbewustzijn: lokale bestuurlijke ambtsdragers zijn bewust van elkaars rollen, taken en verantwoordelijkheden en weten daar effectief op in te spelen. Termen die in dit verband worden genoemd zijn: politieke sensitiviteit, inlevingsvermogen, 'handigheid' en rolvastheid. Vanuit dit perspectief bezien dienen de verschillende ambtsdragers en hun beroepsverenigingen niet afzonderlijk te werken aan professionalisering, maar dat juist in samenspraak met elkaar te doen: professionalisering gaat hier dan vooral om de versterking van het lokale bestuurlijke samenspel.

Zakelijkheid

Een ander aspect dat in het verlengde van het voorgaande ligt, is dat professionaliteit een zekere zakelijkheid in de onderlinge verhoudingen impliceert. Professionalisering betekent dan dat informele relaties en loyaliteiten plaats maken voor een zakelijke beoordeling op basis van helder omschreven taken en bevoegdheden. In het lokaal bestuur is dat maar ten dele het geval: voor gemeentesecretarissen, griffiers en burgemeesters geldt weliswaar een profielschets, maar de beoordeling van de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven, is

² Het gaat hierbij vooral om medewerkers in de zorg en het onderwijs. Professionalisering heeft in de internationale literatuur opvallend genoeg nooit betrekking op politieke en bestuurlijke functionarissen.

meestal onderwerp van debat. Wethouders van buiten de raad (en buiten de gemeente) worden soms ook op basis van zo'n profielschets geselecteerd, maar voor de meeste wethouders geldt dat de beoordeling van hun functioneren vooraf afhankelijk is van politieke loyaliteiten. Professionalisering betekent hier het vertrouwen op (en versterken van) het zelfreinigend vermogen van de lokale politiek: ambtsdragers horen kritisch te worden beoordeeld door de gemeenteraad, wie niet functioneert en steun verliest moet dan opstappen.

Status en toelatingseisen

Professionaliteit en professionalisering heeft tot slot te maken met status en toelatingseisen. Wat een professional onderscheidt van een amateur, is dat deze aan de functie gezag ontleent en hiervoor een passend salaris ontvangt. Hiervoor dient de professional wel te beschikken over benodigde competenties, zoals die blijkt uit werkervaring en opleidingsniveau. In de context van het lokaal bestuur is dit aspect van professionalisering wat problematisch: het passief kiesrecht staat ten principale voor iedereen open (raadsleden en wethouders); voor burgemeesters, griffiers en gemeentesecretarissen bestaan geen vaststaande opleidings- of ervaringseisen. Dat neemt niet weg dat professionalisering ook langs deze weg kan worden versterkt: bijvoorbeeld door scherpere selectiecriteria bij de kandidaatstelling door politieke partijen of door een kritischer benoemingenbeleid door de gemeenteraad bij de aanstelling van een burgemeester of wethouders.

3. Professionaliseringsbehoeften

3.1. Professionaliseringsbehoeften in de praktijk

Om na te kunnen gaan wat de professionaliseringsbehoefte is van lokale ambtsdragers, zal in dit hoofdstuk eerst een analyse worden gepresenteerd van het krachtenveld waarin zij opereren en de ontwikkelingen die zich daarin voltrekken. Zoals zal blijken, brengt dit voor lokale ambtsdragers verschillende kwetsbaarheden met zich mee. Tot slot zal worden gezien hoe zij zich tegen deze kwetsbaarheden kunnen wapenen en wat voor soort professionaliseringsbehoeften hieruit kunnen worden afgeleid.

3.2 Wisselwerking tussen ambtsdragers en hun omgeving

Voor een goed begrip van het krachtenveld waarin lokale ambtsdragers opereren, is het van belang te beseffen dat hun leiderschap eigenlijk een sociale constructie is die wordt gevormd door de verwachtingen die een leider, andere leiders en volgers van elkaar hebben (House & Aditya, 1997). Culturen en structuren – afspraken, normen, regels en wetten – beïnvloeden deze verwachtingen en bepalen daarmee de maatstaven waarmee het optreden van lokale ambtsdragers wordt beoordeeld. Daarnaast leggen situaties en omstandigheden bepaalde eisen op. Wethouders en burgemeesters bijvoorbeeld, moeten kunnen omgaan met de eisen die een gegeven situatie (politieke verdeeldheid in de gemeenteraad, bezuinigingsopgaven, maatschappelijke weerstanden, enzovoorts) aan hen stelt en aan de verwachtingen die hun directe omgeving (mede-collegeleden, gemeenteraadsfracties, politieke partijen, maatschappelijke partners, samenleving) van hen heeft.

Wisselwerking

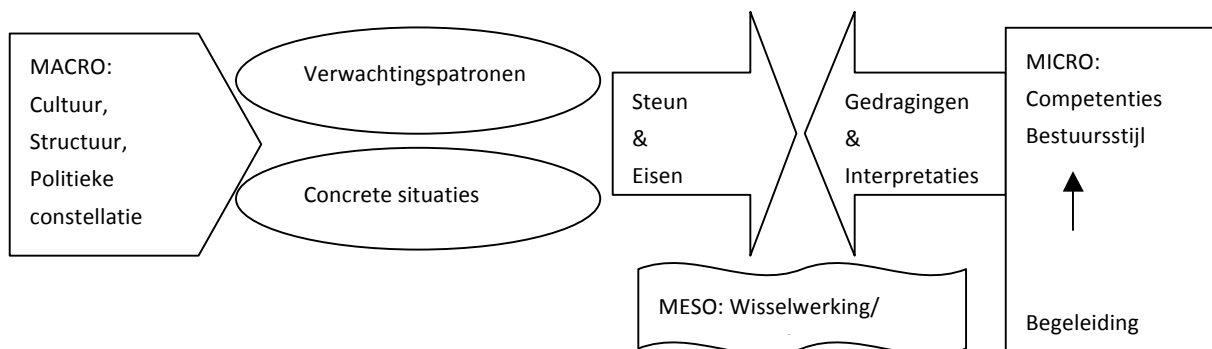
Hoewel het optreden van burgemeesters en wethouders in belangrijke mate door culturen, structuren en situaties wordt bepaald (Svara 1994; John & Cole 1999), zijn zij hier niet willoos aan overgeleverd. Niet alleen omdat politieke leiders hun omgeving kunnen veranderen (wat meestal ook van hen wordt verwacht), maar ook omdat zij situaties en verwachtingspatronen zelf interpreteren (Stone, 2005). In plaats van dat leiderschap volledig wordt bepaald door de context, is er dus sprake van een wisselwerking tussen beide. Uit de bestudeerde onderzoeken en de gesprekken blijkt dat de verklaring voor het voortijdig vertrek van lokale ambtsdragers (en de politieke conflicten die daaraan vooraf gingen) vooral in deze wisselwerking worden gezocht. In de kern komt het erop neer dat 'vallende wethouders' en 'vallende burgemeesters' niet meer aan de gestelde eisen voldoen: omdat hij of zij nooit aan deze eisen heeft voldaan, omdat de beeldvorming over (en/of het gedrag van) een ambtsdrager is veranderd, of als er door veranderde verwachtingspatronen of situaties plotseling nieuwe eisen aan een ambtsdrager worden gesteld. Wat hieraan ten grondslag ligt is een ingewikkeld proces waarin ambtsdragers beelden, verwachtingen en situaties naar hun hand proberen te zetten en tegelijkertijd reageren en anticiperen op de eisen die hieruit

voortvloeien. Door de complexiteit en dynamiek hiervan kunnen kleine incidenten gemakkelijk leiden tot grote politieke conflicten (zie: Marion, 1999).

3.3 Macro, meso, micro

Om een beter beeld te kunnen krijgen van de problemen waar lokale ambtsdragers mee te maken krijgen en de professionaliseringsbehoeften die daaruit voortvloeien, is het goed een onderscheid te maken tussen de drie verschillende niveaus waarop zij opereren. Het macroniveau heeft betrekking op de politieke en bestuurlijke context waar lokale ambtsdragers mee te maken hebben: hun formele verantwoordelijkheden, cultureel bepaalde rollen, concrete (probleem-) situaties en de verwachtingspatronen die deze met zich meebrengen. Op dit niveau spelen bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen en de rol van de media die de beelden en verwachtingen ten aanzien van ambtsdragers beïnvloeden. Het spreekt voor zich dat macrofactoren geen zelfstandige verklaring kunnen bieden voor het ontstaan van bestuurlijke probleemsituaties rond burgemeesters en wethouders - ze zijn immers voor alle ambtsdragers in een gemeente gelijk. Wel kunnen veranderende macrofactoren mogelijk een verklaring vormen voor het ontstaan van nieuwe problemen en professionaliseringsbehoeften. Naast het macroniveau is het microniveau van belang: de persoonlijke competenties en de bestuursstijl van ambtsdragers en de begeleiding en rekrutering die hierop inwerken. De wisselwerking tussen de eisen die de omgeving aan een ambtsdrager stelt (macro) en de wijze waarop hij of zij hiermee omgaat (micro) vindt tot slot plaats op het mesoniveau. Het samenspel met de burgemeester, collega-wethouders, gemeenteraad, ambtenaren, lokale netwerken en andere betrokkenen voltrekt zich hier. Dit samenspel kent een eigen dynamiek, die wordt bepaald door de interactie tussen omgevingskenmerken en -ontwikkelingen enerzijds en het functioneren van ambtsdragers anderzijds.

Figuur 1: Wisselwerking tussen ambtsdragers en hun omgeving



Uit onderzoeken en gesprekken blijkt dat de problemen waar lokale ambtsdragers mee te maken hebben (en gaan krijgen) hun achtergrond vinden in een mengeling van factoren op drie niveaus.

Macroniveau

Op het macroniveau leveren ontwikkelingen in de politieke cultuur en veranderingen van de bestuurlijke structuur een voor burgemeesters en (vooral) wethouders gevaarlijke cocktail op. De invoering van het dualisme in 2002 heeft als zodanig een tijdelijk en beperkt effect gehad

op de valrisico's voor wethouders en burgemeesters, maar in combinatie met politieke ontwikkelingen zijn de gevolgen van dualisme wel betekenisvol hen. De polarisatie en fragmentatie van de lokale politiek – in bepaalde gemeenten meer aanwezig dan elders - brengt voor velen grote politieke onzekerheden met zich mee, die nog eens worden versterkt door de – onder duale verhoudingen – meer kritische en afstandelijke opstelling van de gemeenteraad. Door deze afstand tot de gemeenteraad kost het ambtsdragers meer moeite om zich te informeren over de gevoelens en gevoeligheden die hier leven. Dit maakt het voor burgemeesters en wethouders lastig om hierop te anticiperen of te reageren, terwijl dat door de vaak instabiele lokale politieke situatie juist extra nodig is. Ruim tien jaar na de invoering van dualisme blijft dit actueel: het samenspel tussen gemeenteraad en college levert nog steeds hoofdbrekens op. Nieuwe taken op het politiek gevoelige sociale domein (werk, zorg, onderwijs) en bezuinigingsopgaven maken het er niet eenvoudiger op. In een door politieke fragmentatie en bezuinigingsdoelstellingen beperkte speelruimte moeten ingrijpende en ingewikkelde besluiten worden genomen. Vaak ontbreekt het de spelers aan voldoende kennis over de inhoud van de nieuwe taken en de bijbehorende politieke afwegingsmogelijkheden.

Microniveau

Dat lokale ambtsdragers niet altijd goed op de hoogte zijn van politieke gevoeligheden, ligt ook aan hen zelf. Daarmee komen factoren op microniveau aan de orde: de bestuursstijl en de competenties van wethouders en de wijze waarop wethouders worden gerekruteerd en ondersteund. Iedere bestuursstijl heeft zijn eigen zwakke kanten, en het is van belang om deze zwakheden te onderkennen en te corrigeren of compenseren als dat nodig is. Wie hiertoe niet in staat is, komt in de problemen. Onderzoek laat zien dat het bij ambtsdragers vaak ontbreekt aan kritische zelfreflectie om naar hun eigen aandeel in de problemen te kijken, waardoor zij de contextuele intelligentie missen om hun handelings- en gedragsrepertoire tijdig aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. De mogelijkheden die training, coaching of intervisie hiervoor zouden bieden, worden onvoldoende benut. Ook de directe omgeving van gevallen wethouders en burgemeesters (bestuursadviseurs, collega-wethouders of de burgemeester) blijken vaak onvoldoende in staat te zijn geweest om hen te ondersteunen, bijvoorbeeld door taken (tijdelijk) over te nemen waar het collegelid niet goed in is. Tot slot speelt op microniveau de rekrutering van burgemeesters en wethouders een rol. In veel gevallen wordt er bij de selectie van wethouderskandidaten niet sterk gelet op de communicatieve en sociale vaardigheden die voor het vervullen van het wethouderschap essentieel blijken. Ook voor burgemeesters speelt dat probleem: gemeenteraden hebben soms de neiging om burgemeesterskandidaten te selecteren op hun vermogen leiding te geven aan visievorming en strategieontwikkeling, terwijl later ook andere kwaliteiten – zoals het kunnen opereren als politieke mediator – worden verlangd.

Mesoniveau

Op mesoniveau spelen tot slot factoren die te maken hebben met het vermogen politieke en bestuurlijke crises te voorkomen en te bestrijden. De eerdergenoemde kritische zelfreflectie en communicatieve en sociale vaardigheden zijn hiervoor essentieel; waar die tekort schieten is de kans groot dat de wethouder of burgemeester een politieke crisis niet overleeft. Verder is actieve steun van andere collegeleden én de coalitiefracties van belang, niet alleen om crises en conflicten te voorkomen maar ook door ze tijdig te temperen of te beheersen. Burgemeesters kunnen als verbinder, mediator en conflictmanager een belangrijke rol spelen bij politieke crises waarbij wethouders betrokken zijn. Ook griffiers

kunnen, zeker als ze adviseren over het samenspel tussen raad en college, vaak een belangrijke conflictregulerende en de-escalerende rol spelen.

3.4 Behoeftte aan professionalisering op drie niveau's

Uit de bovenstaande analyse van de problemen waar lokale ambtsdragers mee te maken hebben, kunnen een aantal professionaliseringsbehoeften worden afgeleid. Vaak vloeien ze voort uit de gesignaleerde achtergronden van politieke probleemsituaties en ambtelijk-bestuurlijke crises, maar soms zijn ze ook door onze gesprekspartners zelf naar voren gebracht.

Macro: rollen, taken, inhoud

Allereerst is er behoefte aan een versterking van rolzuiverheid en rolbewustzijn: lokale ambtsdragers dienen meer bewust te zijn van elkaars rollen, taken en verantwoordelijkheden, zodat ze daar op een productieve manier mee om kunnen gaan. Daarvoor is meer nodig dan alleen kennisoverdracht over de formele verdeling van taken en bevoegdheden in het lokaal bestuur; ook het vermogen om zich te verplaatsen in de rol en positie van andere spelers dient te worden getraind. Daarnaast benadrukken gesprekspartners de behoefte aan inhoudelijke scholing, vooral op nieuwe beleidsdossiers die in het kader van de grote transities (decentralisatie taken in het sociale domein) voor gemeenten actueel worden. Om maatschappelijke en financiële gevolgen goed in te kunnen schatten en om politieke afwegingsmogelijkheden beter te kunnen benutten, wordt kennis op dit vlak onontbeerlijk geacht. Niet alleen de beroepsverenigingen van wethouders en burgemeesters brengen deze kennisbehoefte naar voren, maar vooral ook die van raadsleden. Raadslid.nu heeft in dit verband onlangs gepleit voor de instelling van een professionaliseringsfonds voor raadsleden, te financieren uit de €29 miljoen die de door het kabinet voorgestelde 'dualiseringskorting' (vermindering aantal raadsleden met 10%) gaat opleveren. Hiermee zouden raadsleden kunnen worden bijgeschoold op nieuwe gemeentelijke taken en op de veranderde rol die deze taken van hen zal gaan verlangen.

Meso: conflictmanagement

Verder zijn er sterke professionaliseringsbehoeften op het gebied van conflictregulering. Die liggen vooral op het kunnen herkennen van de dynamiek van conflicten en van de rollen die elke speler hierin speelt. Het kunnen organiseren van steun of het tijdig doorzien van de steun-behoefte van anderen is hier een aspect van; het kritisch kunnen reflecteren op (en het bespreekbaar kunnen maken van) de relaties die men met fractievoorzitters, wethouders of burgemeester onderhoudt, is een ander aspect. Vanuit hun specifieke verantwoordelijkheden liggen hier bijzondere professionaliseringsbehoeften voor burgemeesters, secretarissen en griffiers.

Micro: zelfreflectie en contextuele intelligentie

Tot slot zijn er behoeften aan scholing, coaching en ondersteuning op het gebied van zelfreflectie en contextuele intelligentie. Daarbij gaat het ten eerste om inzicht in de eigen bestuursstijl en dominante reflexen ('als ik onder druk sta, reageer ik altijd heel formeel'), ten tweede om het kunnen inschatten van het handelingsrepertoire dat in een gegeven situatie nodig is, en ten derde om de vaardigheid om beiden op elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld door steun van anderen te organiseren. In het verlengde hiervan, kan bij professionalisering

ook worden gedacht aan het ontwikkelen van meer gestructureerde feedback-procedures voor ambtsdragers, zoals bijvoorbeeld meer uitgebreide functioneringsgesprekken met burgemeesters én wethouders. Verder wordt aandacht gevraagd voor een scherpere selectie en betere voorbereiding van ambtsdragers op de specifieke rollen die zij dienen te vervullen. Een goede fractievoorzitter is niet automatisch een sterke wethouder, net zo min als een goede wethouder vanzelf ook een sterke burgemeester is.

4. Aanbieders en hun aanbod

4.1. Speelveld

Als het gaat om de ondersteuning van lokale ambtsdragers – burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, griffiers – figureren op het speelveld van de ‘aanbieders van professionalisering’ in de eerste plaats de verschillende beroepsverenigingen: de NGB, de Wethoudersvereniging, Raadslid.nu, de VGS en de VvG. Daarnaast zijn andere organisaties op dit speelveld actief, zoals het ministerie van BZK (met subsidies) en de VNG met in dat verband tevens het Actieprogramma Lokaal Bestuur en – in een wat andere rol – het KING. Met vertegenwoordigers van deze organisaties hebben we vraaggesprekken gevoerd zoals in het voorgaande toegelicht. Dit zijn de organisaties die we in de volgende deelparagrafen kort langslopen voor wat betreft hun opvattingen en activiteiten. Uiteraard zijn er meer spelers, zoals de politieke partijen, die ook professionalisering aanbieden; ook hier staan we even bij stil. Daarnaast zijn er al dan niet commerciële ondersteuners waaraan we in dit paper – mede omwille van de beperkte tijd en ruimte – geen aandacht schenken, zoals ProDemos (‘Huis voor democratie en rechtsstaat’), de Bestuursacademie, PBLQ, BMC, Publiek Domein, De Beuk, het A&O-fonds en vele andere organisaties en ook steeds meer ZZP-ers (vaak ook voormalige lokale ambtsdragers). Naast het kenbare aanbod via websites en dergelijke is er volgens onze gesprekspartners ook veel ‘verborgen aanbod’: ondersteuning die ad hoc en spontaan wordt geregeld ‘onder bekenden’ of in de vorm van bijvoorbeeld genodigde hoogleraren.

Afstemmen en samenwerken

De beroepsverenigingen op het terrein van het lokaal bestuur hebben een beginselovereenkomst om met elkaar af te stemmen en samen te werken. De voorzitters komen in formeel overleg periodiek (een à twee keer per jaar) bij elkaar onder de vlag van de VNG. Dit overleg wordt vooral ervaren als informierend vanuit de VNG en niet zozeer als podium voor kennisuitwisseling, bijvoorbeeld ten aanzien van professionalisering. Hier ligt mogelijk een kans voor de onderlinge afstemming of gezamenlijke ontwikkeling van het professionaliseringsaanbod. Daarnaast bestaat bijzonder overleg op deelterreinen, zoals met betrekking tot de rechtspositie van politieke ambtsdragers. In de vraaggesprekken die wij voerden komt echter naar voren dat de verenigingen feitelijk in hoge mate autonoom en los van elkaar opereren, zowel op bestuurlijk als op operationeel niveau. Nagenoeg alle gesprekspartners die wij geïnterviewd hebben staan positief tegenover de gedachte om intensiever af te stemmen en van elkaar te leren. De meeste gesprekspartners zouden graag zien dat er meer gezamenlijk wordt opgetrokken. Gezamenlijkheid kan ook kracht uitstralen, die heb je soms nodig, zo wordt gesteld. Bijvoorbeeld een gezamenlijke brief naar de Tweede Kamer over bepaalde onderwerpen.

Intensivering samenwerking?

De operationele directies/ secretariaten van de NGB, de Wethoudersvereniging en de VNG/Raadslid.nu zijn binnen het gebouw van de VNG ondergebracht. Zij werken al steeds nauwer samen. Als zich iets voordoet dat allen aangaat worden steekt men snel even de koppen bij elkaar. De Wethoudersvereniging en Raadslid.nu beschikken zelfs over een gezamenlijk secretariaat. Soms worden ook gezamenlijke activiteiten georganiseerd, zoals

bijvoorbeeld een gezamenlijke workshop op het VNG-congres van NGB, wethoudersvereniging en Raadslid.nu. Ook het Actieprogramma Lokaal Bestuur en King zijn in het gebouw van de VNG gehuisvest. Het NGB heeft een grote voorsprong qua historie en (financiële) mogelijkheden; de rechtspositie en de lengte van het dienstverband van burgemeesters speelt hierbij ook een rol. Het kost tijd om te ontdekken waar de precieze verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende beroepsverenigingen zitten. De verbindingen tussen de verenigingen zijn in beginsel evident, al was het maar omdat 80 % van de wethouders raadslid is geweest en 90 % van de burgemeesters eerder wethouder was. Toch wordt de bemoeienis met elkaar over het algemeen als enigszins gevoelig ervaren.

4.2. Spelers

Voor alle beroepsverenigingen die wij gesproken hebben geldt dat zij zich expliciet bereid verklaarden om meer van elkaar te leren en elkaar meer te versterken dan nu het geval is. Zij willen ook zeker deelnemen aan een eventueel in 2013 te organiseren conferentie waarvoor dit paper als onderlegger is bedoeld – soms ook als duo, met bijvoorbeeld een verenigingsbestuurder en een directeur als vertegenwoordiger. Maar omdat je hier intentioneel uiteraard ook niet goed tegen kan zijn, is het spannender om nader te verkennen hoe een ieder 'erin zit' en wat de mogelijke consequenties zijn van een nauwere samenwerking. Het nu volgende overzicht is gebaseerd op elementen uit de gevoerde gesprekken aangevuld met een scan van de websites van de betrokken organisaties en de daarop te vinden documentatie. Het overzicht doet per definitie geen recht aan de veelheid en rijkheid van de beschikbare informatie en pretendeert geen volledigheid. Beoogd is vooral een globale impressie ter stimulering en prikkeling van de beoogde dialoog en samenwerking.

NGB

Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB, www.burgemeesters.nl) is de grootste beroepsvereniging en heeft de langste traditie. Vrijwel alle burgemeesters zijn lid van deze vereniging. Het opleidingsprogramma bestaat uit een veelheid van activiteiten, variërend van eendaagse tot zesdaagse activiteiten en zowel gericht op vaardigheden en intervisie als op inhoudelijke kennis; circa 60 % van alle burgemeesters (inclusief een aantal waarnemend burgemeesters) neemt hieraan deel – de laatste twee jaren zelfs 90 %. De zogenaamde Lochemconferenties zijn een begrip geworden. Hier komt de helft van alle burgemeesters, waar drie kwart zou willen deelnemen; er is dus steeds een wachtlijst. De diverse activiteiten op het terrein van de professionalisering worden financieel voor jaarlijks € 750.000,— gesteund vanuit het zogenaamde Professionaliseringsfonds burgemeesters (€ 450.000,— uit het gemeentefonds en € 300.000,— subsidie van het ministerie van BZK). Burgemeesters kunnen zich hier kosteloos voor inschrijven en hoeven daarvoor dus niet bij hun gemeenteraad om een financiële bijdrage te vragen. Naast de opleidingen staat op de website een LoopbaanPlus programma, waarin burgemeesters met hun partners de tijd kunnen nemen voor reflectie over hun professioneel functioneren en de wijze waarop hun persoon en levensfase daarop van invloed zijn. Samenwerking en afstemming met andere beroepsverenigingen en beroepsgroepen wordt toegejuicht. Een aantal malen is bijvoorbeeld iets gedaan met de tandem burgemeester – secretaris. Wel staat het NGB meer in het algemeen wat huiverig tegenover gezamenlijke uitvoering. De ervaring is dat burgemeesters hechten aan een vertrouwde en veilige omgeving met collega's; een zekere beslotenheid wordt op prijs gesteld.

Elk jaar verschijnt in november een opleidingengids met een uitgebreid aanbod waarop kan worden ingeschreven. Gemiddeld neemt een burgemeester drie à vier dagdelen per jaar af. Jaarlijks wordt ook geïnventariseerd wat de wensen bij de beroepsgroep zijn. Een derde van alle cursussen wordt steeds ververs. Ook wordt er naar gestreefd regelmatig met nieuwe trainers en docenten te werken.

Wethoudersvereniging

De Wethoudersvereniging (www.wethoudersvereniging.nl) ziet professionalisering als een van haar kerntaken. Rond de 600 wethouders zijn lid (circa 40 % van het totale aantal wethouders). Op de website is voor wethouders een online-assessment beschikbaar en wordt een professionaliseringsaanbod gepresenteerd van diverse, op grond van bepaalde criteria geselecteerde commerciële organisaties die expliciet op de site worden vermeld en zich daar kort presenteren (voor 2012 waren dit: VNG Academie, Bestuursacademie, ROI, Publiek Domein, The Lime Tree, Edumonde, Fontys Bestuursacademie en het COT). Verder wordt op de site verwezen naar het aanbod van landelijke politieke partijen. Hoewel de Wethoudersvereniging daar wel veel moeite voor doet is er (nog) geen centraal professionaliseringsfonds zoals voor de burgemeesters; leden van de vereniging ontvangen wel korting op de aangeboden activiteiten. Met diverse bureaus wordt bezien in hoeverre het aanbod meer kan worden gestroomlijnd in de vorm van een totaaloverzicht met trainingen en andere activiteiten. Verder wordt nagedacht over een assessment op basis van een kerncompetentieprofiel: in hoeverre is iemand geschikt om wethouder te worden. Naar aanleiding van het rapport 'De vallende wethouder' (Aardema e.a. 2010) wordt gewerkt aan een pool van oud-wethouders die beschikbaar zijn als coach voor zittende wethouders; deze pool zou in 2014 operationeel moeten zijn. Regelmatig worden door de Wethoudersvereniging regionale bijeenkomsten georganiseerd over een inhoudelijk onderwerp – recentelijk bijvoorbeeld een vijftal bijeenkomsten over 'veilige publieke taken'. Gemiddeld komen daar tussen acht en 20 deelnemers. Recentelijk zijn er ook zeven intervisiegroepen geweest met ieder ongeveer tien deelnemers.

Raadslid.nu

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden Raadslid.nu (www.Raadslid.nu) biedt naast haar jaarcongres regelmatig (ongeveer tien keer per jaar) regiobijeenkomsten aan over actuele onderwerpen. In deze bijeenkomsten worden door diverse organisaties workshops verzorgd. De activiteiten worden aangeboden aan leden, maar aangezien slechts circa 10 % van de raadsleden lid is van Raadslid.nu wordt een groot deel van de raadsleden niet bereikt. Daarnaast zet de vereniging actief in op het 'goed werkgeverschap' van de raad. Er is verder geen professionaliseringsprogramma; men staat er wel zeer voor open om dit te ontwikkelen, bij voorkeur samen met andere verenigingen. Raadsleden zijn lastiger te 'verenigen' dan burgemeesters en wethouders: ze werken parttime en mede vanuit de specifieke politieke context van hun eigen partij ligt hun loyaliteit wat minder bij 'het vak'. Daarnaast zijn er aan aantal andere aanbieders die zich in het bijzonder richten op raadsleden, zoals het Actieprogramma Lokaal Bestuur (zie hierna). Anders dan het ALB moet Raadslid.nu werken zonder subsidie. Er wordt daarom nauw samengewerkt met enkele commerciële kennispartners.

VvG

De Vereniging van Griffiers (www.griffiers.nl) beperkt zich niet tot het lokale niveau: ook Staten- en kamergriffiers zijn lid van de vereniging. Desalniettemin is de overgrote meerderheid van de aangesloten leden in gemeenten actief als (plaatsvervangend)

raadsgriffier. De VvG presenteert op haar website een opleidingengids met een indrukwekkende inventarisatie van voor het griffiersambt relevante trainingen en cursussen. Bij de selectie wordt rekening gehouden met de competenties uit het functieprofiel voor griffiers dat de VvG hanteert. Er wordt niet gemonitord in welke mate door de beroepsgroep hier al dan niet gebruik van wordt gemaakt; hiervoor ontbreekt de technische en kwantitatieve ondersteuning. Op het goed bezochte jaarcongres worden vele actualiteitenworkshops verzorgd. Veel professionalisering vindt plaats in regionale kringen. De beroepsgroep heeft een heel divers profiel dat sterk in ontwikkeling is. De 'dienstverlenende griffier' is in opmars en derhalve 'een thema' bij de VvG. De VvG werkt op thema's samen met andere organisaties, bijvoorbeeld met Raadslid.nu en de VNG rondom het onderwerp 'werkgeverschap griffie'.

VGS

De Vereniging van Gemeentesecretarissen (www.gemeentesecretaris.nl) voert voor het negende achtereenvolgende jaar een Leergang Lokaal Leiderschap uit, verzorgd door SIOO. Nu is men volgens onze gesprekspartners op zoek naar 'iets anders': 'Er wordt veel aangeboden waar niemand op afkomt en toch bestaat het gevoel dat er een tekort is'. Daarom gaat de VGS op de 'verleidingstoer': hoe zorgen dat mensen zelf willen werken aan hun persoonlijke ontwikkeling. Ook zoekt men het in snelheid, digitalisering en een meer individuele benadering op maat. Samen met de Algemene Bestuursdienst (ABD, Rijksoverheid) wordt gewerkt aan een nieuw programma voor de persoonlijke ontwikkeling van de gemeentesecretaris, aansluitend op actuele maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Verder wordt er binnenkort – samen met het A&O fonds Nederlandse Gemeenten – een Expertisecentrum Lokaal Topmanagement (werktitel) gestart, dat een aanbod voor gemeentesecretarissen gaat ontwikkelen rondom kennis, ontwikkeling, werving en mobiliteit. Ook wordt interbestuurlijk contact gezocht: met de secretarissen van provincies en waterschappen. Op de website van de VGS wordt een 'ontwikkelscan' als zelfanalyse instrument voor gemeentesecretarissen aangeboden. Onder de noemer 'collega's voor collega's' wordt de gelegenheid geboden om een 'vertrouwenscollega' in te schakelen. Daarnaast wordt in het kader van de regionale VGS-kringen het nodige aan professionalisering gedaan. Er is regelmatig contact met het NGB en de Wethoudersvereniging over parallellen in de aanpak en kansen van samenwerking.

Politieke partijen

De landelijke partijen PvdA, VVD, CDA, ChristenUnie, SGP, D66 en GroenLinks kennen een uitgebreid professionaliseringsaanbod. Het CDA heeft bijvoorbeeld een eigen wethoudersleergang en cursussen voor aspirant-raadsleden, aspirant-bestuurders en aspirant-fractievoorzitters. Verder zijn via internet diverse handreikingen te verkrijgen die dieper ingaan op bestuursstijlen en competenties. Een kwart van alle raadsleden is geen lid van een landelijke politieke partij. Voor deze raadsleden van de lokale partijen biedt de Academie van de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) een uitgebreid trainingsprogramma aan, zowel gericht op competenties en vaardigheden als gericht op inhoudelijke onderwerpen. Eén van de ideeën die in de interviews naar voren is gekomen, was: laat vanuit de VNG een basisaanbod van kennis omtrent het lokaal bestuur en de verschillende beleidsvelden organiseren in de vorm van inhoudelijk deskundige en politiek neutrale scholing. Sommige competenties zijn immers algemeen van aard en in beginsel niet politiek belast. Vanuit zo'n basiscursus is het ook mogelijk op een neutrale, veilige manier een zoektocht naar en dialoog over zelfreflectie organiseren. Dan kunnen de beroepsverenigingen en politieke partijen vervolgens hun eigen inkleuring doen.

BZK

Het ministerie van BZK (www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk) is als initiatiefnemer en opdrachtgever voor dit paper en de dialoog over professionalisering een bijzondere speler. Sommige gesprekspartners vragen zich af waarom BZK hier zo hard aan trekt, waar het misschien eerder iets voor de VNG zou zijn. Zij benoemen het risico dat BZK regie gaat voeren op de professionalisering van lokale ambtsdragers en vrezen dat de andere betrokken organisaties uitvoeringsorganisaties van BZK gaan worden. Dat zou hun geloofwaardigheid aantasten en ze zouden erdoor aan kracht inboeten. Aan de andere kant erkennen zij dat BZK een centrale eigen verantwoordelijkheid heeft die in dit verband niet kan worden gemist. Veel gesprekspartners staan nadrukkelijk stil bij de grote invloed die het instrument subsidiëring heeft op de wijze waarop het spel rond de professionalisering wordt gespeeld. Sommige spelers kunnen daardoor blijven bestaan (zoals het Actieprogramma Lokaal Bestuur) en floreren (zoals het NGB); andere spelers hebben het door het ontbreken van subsidie moeilijk (zoals Raadslid.nu). En: niet alleen voor burgemeesters is het lastig om geld te vragen voor scholing, dat geldt evenzeer voor de andere lokale ambtsdragers. Vrije marktwerking wordt het meest eerlijk geacht en voorkomt mogelijk oneigenlijk gedrag, terwijl ook de effectiviteit van de subsidies voor sommigen een discussiepunt is. Een andere gedachte die opkomt is: een evenwichtiger spreiding van de beschikbare middelen vanuit een overkoepelende landelijke visie vanuit de verschillende BZK-afdelingen tezamen (mogelijk ook over de verschillende departementen heen) op de criteria waaraan professionaliseringsactiviteiten kunnen worden getoetst. De gedachte van een 'basisprofessionaliseringsprogramma' wordt enerzijds aanlokkelijk en begrijpelijk geacht – met name voor wie meer overzicht, efficiency en eerlijke criteria voor subsidiëring wenst –, maar roept ook tegengeluiden op, met name voor wie vindt dat professionalisering een dynamiek van onderop en van binnenuit moet zijn. Een basisprofessionaliseringsprogramma staat verder al snel op gespannen voet met de noodzakelijk geachte diversiteit in de uitvoering.

VNG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (www.vng.nl) wordt beschouwd als de moedervereniging in dit speelveld. De VNG is voor de gemeenten belangrijk, onder andere als vanzelfsprekende gesprekspartner voor de rijksoverheid. De VNG heeft ook aan de wieg gestaan van verenigingen als de Wethoudersvereniging en Raadslid.nu en biedt onderdak aan verschillende verenigingen. Tegelijk wordt de VNG door de beroepsverenigingen ook wel als een machtsfactor ervaren die het spel tot op zekere hoogte anders stuurt dan zij wensen. Omdat de VNG veel professionals met beleidsinhoudelijke deskundigheid in dienst heeft ligt het accent bij de VNG volgens sommige gesprekspartners bijvoorbeeld te sterk op de implementatie van wetgeving door ambtenaren en is er te weinig aandacht voor de professionalisering van lokale ambtsdragers. Twee organisaties die mede vanuit de VNG een nadrukkelijke eigen rol hebben in het spel van de professionalisering belichten wij nu nader: het Actieprogramma Lokaal Bestuur en KING.

Actieprogramma Lokaal Bestuur

Het Actieprogramma Lokaal Bestuur (ALB) (www.actieprogrammaloalbestuur.nl) is een gesubsidieerd project van de VNG en het ministerie van BZK en komt voort uit de 'Vernieuwingsimpuls Lokale Democratie'. Sinds de invoering van de dualisering voor gemeenten in 2003 zijn vele activiteiten ontplooid om het proces van invoering en verbetering te ondersteunen. Daartoe zijn ook vele publicaties verschenen. Nu de dualisering een gegeven is en volgens onderzoek naar behoren functioneert, is een nieuwe situatie ontstaan. Er is voor gekozen om het ALB vooralsnog niet op te heffen, maar te richten op de

rollen van alle spelers. De gedachte was dat op dit punt nog veel te doen zou zijn. In dat kader hielp het ALB mee aan de oprichting van de beroepsverenigingen voor wethouders, raadsleden en griffiers. De gedachte was ook dat het ALB zich zou kunnen ontwikkelen tot een samenwerkingsverband van de verschillende verenigingen. Het ALB geeft nadrukkelijk aan zich niet te willen richten op professionalisering en competenties; dat is primair aan de beroepsverenigingen. Wel worden dienstverlenende activiteiten ontplooid die op professionalisering en competenties van invloed zijn. Het ALB houdt intensief contact met de beroepsverenigingen, onder andere om planningen op elkaar af te stemmen en dubbeling van activiteiten te voorkomen. Het ALB richt zich sterk op de onderlinge relaties tussen de beroepsgroepen, met traditioneel (vanuit de vernieuwingsimpuls) een accent op gemeenteraden als geheel en dus niet op de professionalisering van individuele raadsleden. Het ALB ziet zich daarbij ook als medium om informatie van de VNG door te geven; er is ook nauwe samenwerking met de provinciale VNG-afdelingen. Gemiddeld verzorgt het ALB zo'n 100 workshops per jaar. Verder zijn er regelmatig bijeenkomsten 'Raad op zaterdag', bedoeld om gemeenteraadsleden van verschillende gemeenten onderling ervaringen te laten uitwisselen; er komen meestal circa 100 tot 130 raadsleden per bijeenkomst. Daarnaast worden er regionale bijeenkomsten georganiseerd waarop gemiddeld 30 tot 100 deelnemers afkomen. Er wordt op aanvraag ook in-company gewerkt. Inhoudelijk ligt het accent momenteel onder andere op burgerparticipatie, wijkgericht werken en het omgaan met sociale media. Ook heeft het ALB een 'Quick scan lokaal bestuur', als opvolger van de 'Quick scan dualisme'; aan de 'Quick scan lokaal bestuur', die vooral zicht geeft op de bestuurscultuur en de onderlinge verhoudingen, hebben intussen enkele tientallen gemeenten deelgenomen. Er wordt regelmatig samengewerkt met de andere verenigingen. Men is bijvoorbeeld op alle congressen aanwezig. Met de VNG en de VGS werd een bijeenkomst over 'de driehoek' georganiseerd en samen met de Wethoudersvereniging een 'College op vrijdag'. Gesprekspartners hebben ook wel kritiek. Het ALB zou iets tijdelijks zijn, maar is nu een vaste aanbieder geworden, min of meer in concurrentie, in ieder geval ten opzichte van Raadslid.nu (bijvoorbeeld met het welkomstpakket voor nieuwe raadsleden). De ambitie van een gemeenschappelijk samenwerkingsverband is (nog) niet waargemaakt.

KING

KING, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (www.kinggemeenten.nl) is in 2009 opgericht door de VNG. Het instituut houdt zich vooral bezig met benchmarks en keurmerken daarvoor (met o.a. www.waarstaatjegemeente.nl), bestuurskracht en e-dienstverlening. KING heeft geen professionaliseringsaanbod en opereert zonder outputverplichting en winstoogmerk. Wel is men gedreven bezig om vanuit een bepaalde opvatting bij te dragen aan het realiseren van publieke waarden, met name door in te zetten op de netwerksamenleving en daartoe beweging te creëren qua inzicht en bewustwording. Persoonlijk leiderschap is in dat verband nadrukkelijk een thema. In die zin hebben de activiteiten van KING wel degelijk invloed op de professionalisering van lokale ambtsdragers. Daarbij staat vooral ook de collectieve leer- en ontwikkeldimensie centraal: het door middel van 'action learning' mobiliseren van maatschappelijke krachten en patronen. KING werkt samen met de VNG en de beroepsverenigingen en verzorgt workshops op congressen, maar levert ook maatwerk naar aanleiding van specifieke vragen van gemeenten. Inhoudelijk wordt onder meer samengewerkt met de Universiteit Utrecht.

5. Conclusies

5.1. Professionalisering

In het eerste hoofdstuk zijn drie verschillende theoretische aspecten van professionalisering onderscheiden: a) het helder verduidelijken van taken en rollen, b) het zakelijk beoordelen van de uitvoering ervan en c) het omschrijven van functieprofielen en toelatingseisen voor de omschreven functie. Uit onderzoeksgegevens en gesprekken blijkt dat de kwetsbaarheden van lokale ambtsdragers, en daarmee ook hun professionaliseringsbehoeften, vooral op het eerste professionalisingsaspect liggen: het leren om te gaan met de eigen taak en rol en die van anderen. Meer concreet hebben deze professionaliseringsbehoeften betrekking op de versterking van rolzuiverheid en rolbewustzijn (macroniveau), conflictmanagement (meso) en het vergroten van zelfreflectie en contextuele intelligentie (micro). Op dat laatste niveau werd ook nog een ander aspect van professionalisering genoemd: een betere selectie en voorbereiding van lokale ambtsdragers op de specifieke rol die zij in het lokaal bestuur gaan vervullen.

5.2. Samenhang en gemeenschappelijkheid

Zoals gezegd, richt de professionaliseringsbehoefte van lokale ambtsdragers zich vooral op het versterken van hun eigen rol in het politiek-bestuurlijke samenspel tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Hoewel er al in enige mate in deze behoefte wordt voorzien, is voor een verdere professionalisering van het politiek-bestuurlijke samenspel meer afstemming en overleg nodig tussen verschillende beroepsverenigingen over de wijze waarop zij de ondersteuning van hun beroepsgroep willen inrichten. Om wethouders te leren hoe ze met een kritische gemeenteraad omgaan, kan het bijvoorbeeld nodig zijn te weten op welke manier gemeenteraadsleden in opleidingen zo'n kritische rol wordt bijgebracht. Het organiseren van een gezamenlijk aanbod wordt over het algemeen onwenselijk geacht: wethouders voelen zich niet geroepen deel te nemen aan sessies waar ook raadsleden aan deelnemen, burgemeesters komen niet naar bijeenkomsten die ook voor wethouders toegankelijk zijn. Naast dit praktische bezwaar is in de gesprekken ook een strategisch argument naar voren gebracht: als iedere beroepsgroep in de eigen kring werkt aan vaardigheden en competenties, zullen raadsleden, wethouders, burgemeesters en anderen zich zelfbewuster opstellen in hun onderlinge samenspel. Om kritische zelfreflectie toe te staan en jezelf kwetsbaar op te kunnen stellen, is zelfvertrouwen en zelfbewustzijn een belangrijke voorwaarde.

Veiligheid

Als het gaat om de gewenste inrichting van het professionaliseringsaanbod, wordt vaak gewezen op het belang van een veilige context. Om jezelf bloot te kunnen geven, je zwakheden, vragen en twijfels te kunnen delen, moet je er zeker over kunnen zijn dat dit later niet tegen je wordt gebruikt. Intervisie met collega's die je in je werk niet ontmoet (ook niet in regionaal verband) levert daarom meer op dan sessies met ambtsdragers waar men in de dagelijkse praktijk mee te maken heeft.

Hoe kan het aanbod worden versterkt?

Zoals gezegd is het nagenoeg onmogelijk om een beeld te schetsen van het professionaliseringsaanbod van alle aanbieders die zich bezighouden met de ondersteuning van lokale ambtsdragers. Eén gezamenlijk basisprofessionaliseringsprogramma wordt door de meeste betrokkenen onhaalbaar en onwenselijk geacht, maar het bereiken van meer transparantie en toegankelijkheid van het beschikbare professionaliseringsaanbod wordt wel wenselijk gevonden. Dit betekent vooral dat de inhoud en de kwaliteit van het aanbod beter in beeld worden gebracht, zodat ambtsdragers een meer beredeneerde keuze kunnen maken tussen verschillende aanbieders. Ten tweede kunnen de beroepsverenigingen – afzonderlijk én in overleg met elkaar – zich buigen over de gewenste inhoud van het professionaliseringstrajecten, zodat het aanbod beter op de vraag kan worden afgestemd. Beroepsverenigingen worden dan een marktmeester, in plaats van de inkooporganisatie die sommigen van hen nu zijn.

5.2. Leren van elkaar?

Een volgende stap zou kunnen zijn dat beroepsverenigingen nagaan wat ze van elkaar kunnen leren. Er zijn diverse onderwerpen waar iedereen op zijn eigen manier mee bezig is. Enkele onderwerpen waar dit voor geldt en die momenteel in de belangstelling staan beschouwen we in het navolgende wat nader. Uiteraard zijn er veel meer thema's te noemen, maar deze springen er enigszins uit in de onderzoekspublicaties van de laatste jaren en de gehouden vraaggesprekken: competenties en competentie management, survivors en helden, politieke sensitiviteit, intervisie en coaching, zelfreflectief en adaptief vermogen.

Competenties en competentie management

Veel aanbieders werken met lijsten van competenties op basis van standaard competentieprofielen, passend bij de eigen beroepsgroep of politieke kleur. Sommige gesprekspartners hebben hier kritiek op. Critici stellen dat het meer gaat om het ontwikkelen van lerend vermogen en het kunnen spelen met verschillende leerstijlen. Lokale ambtsdragers zijn learning practitioners. Ze leren vooral van hetgeen ze doen en waar ze dan tegenaan lopen. Deze discussie weerspiegelt een discussie in de literatuur. Veel organisaties doen tegenwoordig aan competentie management, geënthousiasmeerd door literatuur die de heilzame werking hiervan bepleit. Er is echter ook een stroming die de vraag opwerpt of je daarmee wel het beste uit mensen naar boven haalt (vgl. Janssens & Steyaert 2001). Mogelijk forceren mensen zich om te willen worden wie ze niet zijn of houden ze de schijn op van iets dat ze niet kunnen. Zuivere leerprocessen mogen in deze optiek niet worden bezoedeld door strategische spelletjes en andere rookgordijnen.

Survivors en helden

Een vergelijkbare discussie is zichtbaar in het spanningsveld tussen het ideaal van excellente organisaties en van leiders enerzijds en de weerbarstige waan van de dag anderzijds. Zien we in de internationale managementliteratuur een grote focus op succesgevallen en recepten, waar het gaat om lokale ambtsdragers in Nederland bestaat juist veel aandacht voor faalfactoren en risico's (o.a. Aardema e.a. 2011, Korsten & Aardema 2006). Hier zou het evenwicht juist meer kunnen worden gezocht door na te gaan wat de

succesfactoren zijn van de survivors en succesvolle bestuurders. Leren van succes is veel inspirerender dan leren van falende bestuurders.

Politieke sensitiviteit

Veel gesprekspartners wijzen op de noodzaak om te werken aan politieke sensitiviteit. Deze dimensie zou in veel cursusaanbod onvoldoende aanwezig zijn. Gezag is minder vanzelfsprekend dan vroeger, je moet het meer dan ooit verdienen met wie je bent en hoe je overkomt. Hoe lees je het krachtenveld? Op welk moment voor de vergadering worden de kaarten geschud en door wie? Hoe sla je de goede toon aan? Hoe masseer je krachten in de goede richting? Hoe werk je samen in het proces om te komen tot coalitie en oppositie? Hoe schakel je tussen verschillende stijlen, al naargelang de opgaven en omstandigheden? Voor de beantwoording van deze vragen zijn docenten nodig die niet alleen dingen aanleren, maar waar nodig ook afleren.

Intervisie en coaching

Intervisie en coaching zijn voor veel lokale ambtsdragers langzamerhand gewilde manieren om ervaringen te delen en alternatieve handelwijzen in overweging te nemen. Deze mogelijkheden om aan professionalisering te doen sluiten bij uitstek aan bij de individuele leerbehoefte. De Wethoudersvereniging had onlangs binnen 14 dagen 70 aanmeldingen toen zij 'gratis' intervisiebijeenkomsten organiseerde. De bijeenkomsten sloegen enorm aan. Veel lokale ambtsdragers hebben een coach, ook als dit niet algemeen bekend is. De Wethoudersvereniging stelt momenteel criteria op wanneer iemand een coach is (goede vragensteller, niet per se oud-wethouder) dan wel bijvoorbeeld een mentor (oud-wethouder). De beroepsverenigingen zouden ook op het gebied van intervisie en coaching veel van elkaar kunnen leren. Het is wenselijk om methoden en technieken ten aanzien van intervisie en coaching uit te wisselen: hoe doe je het, hoe groot is de groep, enzovoort. Intervisie en coaching op de werkplek is in opmars. Denk aan de driehoek burgemeester – gemeentesecretaris – griffier die elkaar dagelijks in de werkprocessen zelf tijdig feedback geeft, indien nodig met de deur dicht en een-op-een.

5.3. Nieuwe noodzaak

Om voor nieuwe taken op het gebied van zorg, onderwijs en werk de beoogde lokale maatwerkoplossingen te kunnen vinden, moeten gemeenten vaak ingewikkelde keuzes maken. Dit veronderstelt inhoudelijke kennis van de materie én een sterk samenspel tussen lokale ambtsdragers; bij een zwak samenspel is de kans groot dat spelers lastige discussies uit de weg gaan en risico's mijden. De neiging om de VNG-modelverordening onverkort over te nemen zal dan groot zijn, van lokaal maatwerk is dan geen sprake. Dit gegeven zou een goed uitgangspunt kunnen zijn voor een brede conferentie over politiek-bestuurlijk samenspel waarbij *en passant* de professionalisering van lokale ambtsdragers ter sprake komt. Behalve dat het de '*sense of urgency*' om te professionaliseren versterkt, is een inhoudelijke aanleiding en inhoud (de drie transities) volgens veel gesprekspartners wervender voor deelnemers dan een focus op vaardigheden en competenties. Aan de hand van concrete discussies die decentralisaties met zich meebrengen, zouden dan thema's als rolzuiverheid, contextuele intelligentie en samenspel besproken kunnen worden. Eventueel zou ook kunnen worden nagegaan wat er geleerd kan worden van eerdere decentralisatie-ervaringen.

Bijlage: lijst gesprekspartners

Loes Bakker & Aik van Eemeren	Vereniging van Gemeentesecretarissen
Hanneke Balk	Raadslid.nu
Ruud van Bennekom	Nederlands Genootschap van Burgemeesters
Peter Castenmiller	PBLQ / ROI, vml. lector Fontys Bestuursacademie
Juul Covers & Hilde Westera	kabinet CdK Zuid-Holland
Marcel van Dam	Zelfstandig organisatieadviseur en publicist
Anke Dutman	Ministerie van BZK/PA
Henk Gossink	Gossink en; Stichting Publiek Domein
Merel van Hall	Vereniging van Griffiers
Gerard Heetman	VNG, tevens directeur Raadslid.nu
Monique Jongerius & Maike Popma	KING, afdelingshoofd resp. medewerker inzicht en sturingsadvies
Arno Korsten	Emeritus hoogleraar bestuurskunde Open Universiteit Nederland
Tobias Kwakkelstein	BZK; bureau Verkenning en Onderzoek
Roelie Lenten & Gertrude Haasnoot	Actieprogramma Lokaal Bestuur.
Madeleine Michiels	Ministerie van BZK/PA
Ton Roerig	Wethoudersvereniging
Hanneke Snippen	Ministerie van BZK
Arie Jan Vos & Hans Tanja	Ministerie van BZK/PA
Nicole Zwart en Jornt van Zuylen	Ministerie van BZK, Burgerschap

Literatuur

- Aardema e.a. 2012:** Harrie Aardema, Marcel Boogers & Arno Korsten, Vallende wethouders. Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, pag. 13 t/m 33.
- Aardema e.a. 2011:** Harrie Aardema, Arno Korsten, Kees Riezebos & Mark van Dam, *De vallende wethouder – Een onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden wethouders in de bestuursperiode 2006 – 2010*, Den Haag 2011.
- Aardema 2010:** Harrie Aardema, *Voorbij de hypocratie – Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn 2010.
- Aardema 2002:** Harrie Aardema, *Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden 2002.
- Aarts 2008:** Els Aarts (Commissie Positie wethouders en raadsleden), *Van werklust naar werklust – Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*, Den Haag 2008.
- Abma 2012:** Klaas Abma, *Beoordelen van gemeenten*, Nijmegen 2012.
- Boogers 2010,** *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag 2010.
- Boogers e.a. 2010:** M.J.G.J.A. Boogers, S.A.H. Denters & G.H. Reussing, Bestuur in beweging. Veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijke landschap, in: *Bestuurswetenschappen*, 2010, nr. 3, pag 6 t/m 29.
- Bovens e.a. 2010:** Mark Bovens, Gijs Jan Brandsma, Dick Thesing & Thierry Wever (2010), Aan het pluche gekleefd? – Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009, in: *B en M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 2010, nr. 4, pag. 319 t/m 340.
- Brunsson 2007:** Nils Brunsson, *The Consequences of Decision-Making*, Oxford 2007.
- Cachet e.a. 2009:** Zorg dat het prachtbaan blijft; de toekomst van het burgemeestersambt verkend, in: *NGB 2009*, pag. 16 t/m 97.
- Carabain 2009:** Wim Carabain, *Beperkt houdbaar – Bouwstenen voor verdere professionalisering van het wethouderschap*, Den Haag 2009.
- Castenmiller e.a. 2010:** P. Castenmiller, M.J.E.M. van Dam, N. Damen & D. Emans, *Terugtrekkende wethouders – Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*, Den Haag 2010.
- Dam 2011:** Marcel van Dam, *Meta-analyse positie politieke ambtsdragers – Beelden uit 13 studies*, Den Haag 2011 (interne discussienotitie BZK).
- DiMaggio & Powel 1991:** Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: Powell & DiMaggio 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*: pag. 63 e.v.
- Etzioni 1967:** Amitai Etzioni, Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making, in: *Public Administration Review*, december 1967, pag. 385 e.v.
- Evans 2008:** Professionalism, Professionalism and the Development of Education Professionals, in: *British Journal of Educational Studies*, 56:1, pp 20–38
- Gleeson & Knights 2006:** D. Gleeson, D. Nights, Challenging Dualism: Public Professionalism in ‘Troubled’ Times, in: *Sociology* 2006 40:2, pp 277-295

- Janis 1972:** I.L. Janis, *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*, Boston 1972.
- Jansen e.a. 2012:** Thijs Jansen, Gabriël van den Brink & René Kneyber (red.), *Gezagsdragers – De –publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Amsterdam 2012.
- Janssens & Steyaert 2001:** Maddy Janssens & Chris Steyaert, *Meerstemmigheid: organiseren met verschil*, Assen 2001.
- Kam 2012:** Niels van der Kam, *Leader Self-enhancement: an Interpersonal Approach*, Groningen 2012.
- Kok e.a. 2009:** Arjan de Kok, Wim Carabain & Titia Lont, *Nieuwe wethouders op weg – Een goed begin is het halve werk*, Den Haag 2009.
- Korsten 2010:** Arno F.A. Korsten, *Deugdelijk bestuur*, Heerlen 2010.
- Korsten & Aardema 2006:** Arno Korsten & Harrie Aardema, *De vallende burgemeester – Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*, Den Haag 2006.
- Koster, Wever & Glim 2009:** Jaap Koster, Roel Wever & Mariëtte Glim, *100 Bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*, Amersfoort 2009.
- Lont & Visser 2009:** *Geraniums of gladiolen – Loopbaanonderzoek naar gestopte wethouders periode oktober 2004 t/m december 2008*, Den Haag 2009.
- NGB 2009:** Nederlands Genootschap van Burgemeesters, *Tussen trends en toekomst – Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*, Den Haag 2009.
- Noordegraaf e.a. 2009:** M. Noordegraaf, I. Giesen, F. Kristen, M. van der Meulen, E. de Kezel & D. van Leeuwen, *Geweld tegen gezagsdragers – Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici*, Utrecht 2009.
- Noordegraaf e.a. 2008:** Mirko Noordegraaf, Aline Bos, Karin Geuijen, Ruben Spelier & Jeroen Vermeulen, *Culturen sturen – De werking en beïnvloeding van bestuursculturen in lokaal bestuur*, Den Haag 2010.
- Powell & DiMaggio 1991:** W.W. Powell & P.J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991: 63 e.v.
- Riezebos & Verhoeff 2011:** *Burgemeester en griffier, een vitale relatie – Verslag van het onderzoek naar de samenwerking burgemeester – griffier*, Amersfoort 2011.
- Schoenmaker, Milo,** *Bestuurlijk gedonder – Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland (1998-2010)*, Nijmegen 2011.
- Sital & Den Besten 2010:** Anuschka Sital & Karen den Besten, *Bedreigd bestuur 2010 – Agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag 2010.
- Smid 2012:** Gerhard Smid, *Goed werk vraagt om goed besturen – Over professionalisering als hart van besturing van organisaties in de 21e eeuw*, Heerlen 2012.
- Smid e.a. 2006:** Gerhard Smid & Vittorio Busato, *Raadsgriffiers maken geschiedenis – Het handwerk van bestuurlijke vernieuwing in gemeenten*, Utrecht 2006.
- Verhoeff & Wever 2007:** Carien Verhoeff & Roel Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur – Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris*, Leusden / Den Haag 2007.
- VNG 2008: Commissie Positie wethouders en raadsleden (cie.-Aarts),** *Van werklast naar werklust - aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*, Den Haag 2008.
- VNG 2010:** Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke stabiliteit – Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Den Haag 2010.

Voerman & Boogers 2011, Gerrit Voerman & Marcel Boogers, *Rekrutering revisited: de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 vergeleken met 2006* Den Haag: 2011.

Zuurmond & De Jong 2010: Arre Zuurmond & Jorrit de Jong, *De professionele professional – De andere kant van het debat over ruimte voor professionals*, Den Haag 2010.