

De Vallende Burgemeester

*Een onderzoek naar factoren, omstandigheden,
patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*

prof.dr. Arno F.A. Korsten
prof.dr. Harrie Aardema



Ministerie van
**Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties**

De vallende burgemeester

*Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie-
en interventiemogelijkheden*

juni 2006

Prof.dr. Arno F.A. Korsten (Open Universiteit / Universiteit Maastricht)

Prof.dr. Harrie Aardema (Open Universiteit / BMC)

OpenUniversiteitNederland



Inhoud

	Woord vooraf	7
	Samenvatting en aanbevelingen	11
	Samenvatting	11
	Aanbevelingen voor (ex-)burgemeesters	15
	Aanbevelingen voor gemeenteraden	17
	Aanbevelingen voor commissarissen van de Koningin	18
	Aanbevelingen voor het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)	19
	Aanbevelingen voor de minister van BZK	20
1	Opzet en verantwoording	23
	1.1 Aanleiding en doel	23
	1.2 Onderzoeksvragen	23
	1.3 Begrippen en ordeningskader	24
	1.4 Onderzoeksonderdelen en analyse	26
	1.5 Enkele aspecten van analyse en rapportage	29
2	Enkele gegevens	31
	2.1 Aantal gevallen burgemeesters	31
	2.2 Voor en na invoering dualisering	31
	2.3 Kenmerken gevallen burgemeesters	32
	<i>Figuur 1: Lijst van in de periode 1 januari 2000 – 1 januari 2006 gedwongen vertrokken of 'vrijwillig onder druk' vertrokken burgemeesters</i>	33
	2.4 Functie na de val	35
	2.5 Wel of geen verontrustende cijfers?	35
3	Kerngebeurtenis en aanloop	37
	3.1 Kwesties waarop burgemeesters gedwongen vertrekken	37
	3.2 Gedwongen vertrek een relationele kwestie?	39
	3.3 Gedwongen vertrek als incident of traject?	39

3.4	Enkelvoudige oorzaak of meervoudigheid?	40
3.5	Factorenanalyse	40
	<i>Figuur 2: Factoren die inwerken op het gedwongen vertrek van burgemeesters</i>	42
4	<i>Micro-analyse</i>	43
4.1	Burgemeester zelf als risicofactor	43
4.2	Bestuursstijl en competenties	45
	<i>Figuur 3: Overzicht van bij het opstellen van profielschetsen gebruikte bestuursstijlen</i>	46
4.3	Betekenis van 'verbindend leiderschap'	48
4.4	Reflexief en adaptief vermogen	49
4.5	Conclusie	50
5	<i>Meso-analyse</i>	53
5.1	College van B&W als strijdtoneel	53
5.2	Gemeenteraad als strijdtoneel	55
5.3	Burgemeester en ambtelijke top	56
5.4	Dualisering	57
5.5	Conclusie	58
6	<i>Macro-analyse</i>	59
6.1	Bestuurscultuur	59
6.2	Bestuursstructuur	60
6.3	Mogelijke invloed lokale samenleving	61
6.4	Rol van de pers	62
6.5	Conclusie	64
7	<i>Risicopatronen</i>	67
7.1	Geen goede transfer	67
7.2	Patroon van 'de vergissing' op integriteitsvlak	68
7.3	Patroon van de ene kwestie: niet buigen voor de raad	68
7.4	Hoofdpijndossier	69
7.5	Teveel betoonde en gehoonde daadkracht	69
7.6	Meest complexe patroon: bestuurlijk risicovolle gemeente	70

7.7	Patroon met journalistieke berichtgeving?	71
7.8	Van patroon naar dynamiek	72
7.9	Conclusie	72
8	<i>Dynamiek in het huidige bestel</i>	75
8.1	Ambt in transitie	75
8.2	Kritiek op het bestel	76
8.3	Invloed dualisering en post-Fortuynperiode	76
8.4	Kwaliteitsvermindering raadsleden en bestuurders?	77
8.5	Wijzigende benoemingsprocedure en rechtspositie	77
8.6	Armslag bij bestuurlijke crises	78
8.7	Conclusie	78
9	<i>Enkele suggesties</i>	81
9.1	Aspecten van de aanstelling	81
9.2	Aspecten van het functioneren van burgemeesters	82
9.3	Aspecten van overleven door een burgemeester	82
9.4	Kenniscentrum	86
	<i>Bijlagen</i>	87
	Projectleiders / redacteuren, mede-onderzoekers, leden begeleidingscommissie, deelnemers expertmeeting	87
	Literatuur	89
	Standaard vragenlijst interview provinciale kabinetschef	94
	Standaard vragenlijst interview ex-burgemeester	96
	Standaard patroonherkenningsdocument	103

Woord vooraf

Regelmatig worden in de media burgemeesters ten tonele gevoerd die in de problemen zijn geraakt en het veld moeten ruimen. De indruk bestaat dat dit fenomeen zich de laatste jaren vaker voordoet dan in het verleden het geval was. Gedurende de eerste maanden van 2006 heeft een onderzoeksteam in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek gedaan naar dergelijke bestuurlijke probleemsituaties rond burgemeesters. Wat zijn de verschijningsvormen, de omstandigheden en invloedsfactoren? Wat zijn de (risico)patronen? Wat valt aan dat gedwongen vertrek eventueel te doen? Had een (ex-)burgemeester zichzelf kunnen redden of was deze een speelbal van het noodlot? In dit document doen we verslag van onze bevindingen.

We beginnen ons rapport met een samenvatting van de onderzoeksresultaten en een aantal aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien. Vervolgens gaan we in het eerste hoofdstuk in op de opzet en verantwoording van het onderzoek. In hoofdstuk 2 verstrekken we enkele cijfers en andere gegevens over het gedwongen vertrek van burgemeesters in de onderzoeksperiode: 1 januari 2000 - 1 januari 2006.

In hoofdstuk 3 komt 'de kerngebeurtenis' aan bod. Waarop concentreerde de discussie rond het vertrek zich? Wat was de aanleiding? Is sprake van een langere aanloop of is de val een donderslag bij heldere hemel?

In de volgende hoofdstukken gaan we op zoek naar de factoren die voor het begrijpen van het vertrek van de burgemeesters van belang zijn. Wat werkte op de val in? Zat het college van B&W inhoudelijk mogelijk niet op één lijn? Vielen er wethouders uit? Werd dat de burgemeester verweten? We onderscheiden bij onze zoektocht drie categorieën risicofactoren: microfactoren, mesofactoren en macrofactoren. Het gaat hier om drie analyseniveaus, als het ware drie schillen van een appel.

In hoofdstuk 4 behandelen we de eerste schil, die van de microfactoren: de persoonskenmerken van de burgemeester. Is de burgemeester capabel, professioneel, rationeel en emotioneel in balans? Beschikt hij of zij over het vermogen tot bezinning op eenzijdigheden en tekortkomingen? Is men in staat tot leren en aanpassing?

In hoofdstuk 5 staan we stil bij de mesoschil. Deze verwijst naar het functioneren van de organen en posities en de verbindingen daartussen (raad, college, ambtenaren).

Is sprake van wederzijds vertrouwen? Stellen de organen zichzelf centraal? Kijken ze naar het algemeen belang of naar deelbelangen?

In hoofdstuk 6 gaan we in op de macroschil. De buitenste schil geeft zicht op de politieke structuur. Bijvoorbeeld een bepaalde versnippering die leidt tot onderling onbegrip en tot een politieke cultuur die destructieve kenmerken heeft.

In hoofdstuk 7 concentreren we ons op de vraag of er risicoprofielen bestaan: zijn er patronen van samenhangende factoren? Hoofdstuk 8 handelt over het bestel waarin burgemeesters thans functioneren. In hoeverre is de burgemeester 'vogelvrij' in dat bestel? In hoofdstuk 9 bespreken we enkele suggesties over enkele mogelijke maatregelen.

Met vele ex-burgemeesters en burgemeesters hebben wij gesprekken gevoerd, evenals met vele andere functionarissen die bij zulke probleemsituaties in gemeenten betrokken waren.

Van enkele tientallen cases zijn uitgebreide formats en gevalsbeschrijvingen gemaakt. Deze zijn vervolgens systematisch met elkaar vergeleken. De beschrijvingen en analyses van individuele gevallen zult u overigens in het rapport niet aantreffen, evenmin als de namen van de betrokken personen en gemeenten. Onderdeel van de opdracht van het ministerie was dat de onderzoeksresultaten geanonimiseerd en geaggregeerd zouden worden weergegeven. Het rapport is op verzoek van onze opdrachtgever zorgvuldig ontdaan van informatie die herleidbaar zou kunnen zijn tot bepaalde cases: gemeenten of personen.

Graag willen wij iedereen bedanken die medewerking heeft verleend aan de totstandkoming van dit onderzoeksrapport. In de eerste plaats alle betrokken praktijkmensen met wie wij hebben gesproken. Zij worden niet genoemd, maar zullen het rapport wel ontvangen.

Verder onze collega-onderzoekers: Cees Verstedden, Aart Resoort, Jo Notten en Coen Derickx. Zij hebben vele gesprekken gevoerd, vele pakken papier doorgeworsteld en enthousiast meegedacht, meegepraat en meegeschreven.

Ook danken wij onze contactpersonen bij het ministerie van BZK: Ruud Smeets en Arie Jan Vos. Daarnaast zijn wij dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie en de deelnemers aan de expertmeeting, evenals aan de mensen van BMC die ons administratief en anderszins hebben ondersteund.

Arno F.A. Korsten

hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland,
bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit
Maastricht,

lid Raad voor het Openbaar Bestuur

(correspondentie: *arno.korsten@ou.nl*)

Harrie Aardema

senior adviseur en procesdirecteur kennisontwikkeling BMC,

bijzonder hoogleraar publiek management aan de Open Universiteit Nederland

(correspondentie: *harrie.aardema@ou.nl*)

Samenvatting en aanbevelingen

Het navolgende bevat een samenvatting van het onderzoek, deels in de vorm van aanbevelingen die uit het onderzoek voortvloeien, gegroepeerd naar actor. De aanbevelingen komen voort uit gesprekken met in totaal meer dan 100 personen, zoals de betrokken ex-burgemeesters, (oud-)wethouders, (ex-) gemeentesecretarissen, provinciale kabinetschefs, commissarissen van de Koningin. Tal van aanbevelingen zijn aangereikt door onze gesprekspartners zelf. Sommige aanbevelingen zijn door de onderzoekers geformuleerd en voorgelegd aan gesprekspartners. De meeste aanbevelingen zijn tevens voorgelegd aan deelnemers van een expertmeeting.

Wij hebben hier alleen de aanbevelingen opgenomen die naar onze indruk breed gedragen worden en gefundeerd zijn in het onderzoek.

Samenvatting

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters is door de Open Universiteit Nederland in samenwerking met adviesbureau BMC onderzoek verricht naar het gedwongen vertrek en 'vrijwillig gedwongen' vertrek van burgemeesters in Nederlandse gemeenten in de periode 1 januari 2000 - 1 januari 2006. Het doel was om inzicht te verwerven in aantallen vertrekkers, kenmerken van vertrekkers, de aanleidingen voor gedwongen vertrek, de omstandigheden, factoren die op het gedwongen vertrek inwerken en eventuele risicopatronen. Het onderzoek was gericht op vergelijking, met name het vinden van gemeenschappelijkheden – zoals risicopatronen –, en het trekken van lessen voor de toekomst. Met betrekking tot de onderzoeksperiode zijn 36 'gevallen' burgemeesters getraceerd.

In het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met:

- a departementsambtenaren en alle provinciale kabinetschefs of hun vervangers;
- b betrokken (ex-)burgemeesters en andere betrokkenen, zoals een (ex-)wethouder of (ex-)gemeentesecretaris;
- c commissarissen van de Koningin (CdK's);
- d een aantal deskundigen, in het kader van een expertmeeting.

Aan het onderzoek is door bijna alle gevraagde personen meegewerkt. In totaal zijn 28 cases diepgaand bestudeerd. Dit waren de cases waarin meerdere aspecten tegelijkertijd een rol speelden. Daarmee kunnen uitspraken gedaan worden over de totale populatie van tot vertrek gedwongen burgemeesters.

Het aantal van 36 gevallen burgemeesters is in het licht van het totaal aantal gemeenten van circa 460 niet groot. Verder dient bedacht te worden dat het burgemeesterschap een functie is die er maatschappelijk toe doet en snel in de schijnwerpers staat. De complexiteit aan relaties maakt de kans op spanning reëel. Daar staat tegenover dat het gedwongen en vrijwillig gedwongen vertrek in 2004 en 2005 groter was dan in de jaren daarvoor. Bovendien zijn volgens onze gesprekspartners meer burgemeesters dan de 36 gedwongen vertrokken burgemeesters in probleemsituaties beland. Deze burgemeesters zijn weliswaar niet gedwongen tot vertrek, maar ondervonden toch een zodanige druk dat ze soms een 'onzichtbaar' heenkomen zochten. Ze vertrokken vrijwillig en bleven buiten media-aandacht en de statistieken over vertrekkers. In het algemeen is de stelling, opvatting of conclusie verdedigbaar dat het burgemeestersambt enigszins onder druk staat.

Hoe de huidige situatie te typeren in termen van het bestel? De procedure van benoeming en herbenoeming van burgemeesters bevindt zich thans in wat velen een tussenfase noemen, namelijk een fase tussen de Kroonbenoeming en de gekozen burgemeester. De huidige burgemeester geniet niet meer (volledig) de status die lange tijd verbonden was aan de Kroonbenoeming, maar hij kan ook (nog) niet leunen op een mandaat van kiezers.

Sterker dan voorheen moet de burgemeester het in deze situatie hebben van eigen gezag op grond van eerder functioneren en dit gezag waarmaken en uitbouwen in zijn actuele burgemeesterschap. Dat gaat veel burgemeesters goed af. Meer dan vroeger vertoont het burgemeesterschap daarbij thans gelijkenis met de positie van wethouder, die op basis van een vertrouwensvotum van de gemeenteraad functioneert. Het burgemeesterschap was altijd al een relationele functie, omdat de burgemeester zowel voorzitter is van de raad als van het college van B&W. Hij moet dus schakelen tussen deze organen. Maar evenals wethouders zijn burgemeesters sterk afhankelijk geworden van het vertrouwen van de raad. Meerdere gedwongen vertrokken burgemeesters voelden zich zelfs 'vogelvrij', omdat zij geen anker meer hadden om zich aan vast te grijpen. Zij konden geen aanhang mobiliseren. De CdK stond in veel gevallen nog het duidelijkst (merkbaar) aan hun kant.

Een burgemeester blijkt de steun van een raad te kunnen verwerven en behouden door de rol van verbinder te kiezen. In driekwart van ruim honderd geanalyseerde recente profielschetsen wordt ook een verbinder gevraagd. Uit ons onderzoek blijkt echter dat tal van burgemeesters die gedwongen moesten vertrekken niet voldoende competenties op dit vlak toonden. Zij schoten tekort in het tegelijkertijd spelen in verschillende arena's ('ieder zijn deel geven'). Die observaties zijn afkomstig van degenen die in de directe omgeving betrokken waren bij een incident.

Feitelijk verloor een aantal burgemeesters het vertrouwen van de wethouders, maar vaker was dat de raad. De gemeenteraad vervult dus een cruciale rol in de aanstelling en in het gedwongen vertrek van burgemeesters.

Diverse vrijwillig vertrokken burgemeesters vertrokken omdat de raad hen niet wilde herbenoemen. Een proces dat nogal eens in procedureel opzicht niet de schoonheidsprijs verdiende, bijvoorbeeld omdat gemeenteraden geen functioneringsgesprekken bleken te hebben gehouden met de burgemeester. Of zij voerden wel een gesprek, maar zonder 'alarmerende' inhoud. Veel ex-burgemeesters verloren het vertrouwen van de raad, zij het dat de raad dit niet altijd klip en klaar in de openbaarheid en beargumenteerd duidelijk maakte. In een beperkt aantal gevallen was sprake van een onderzoekscommissie die in een rapport de bestuurlijke probleemsituatie bloot legde, maar het beraad over vertrek geschiedde in veel gevallen deels achter gesloten deuren en buiten een openbare raadsvergadering.

Dat de raad cruciaal is geworden in het 'burgemeesterlijk' bestel, wil niet zeggen dat de dualisering een wezenlijke factor is in het gedwongen vertrek van burgemeesters. De dualisering leidde weliswaar tot versterkte eigenstandigheid van raad en college, maar veel betrokkenen wijzen de dualisering niet aan als de cruciale factor die de val van de burgemeester naderbij bracht. Dat tal van raden toch krachtadiger optreden door burgemeesters te presseren tot vertrek, moet eerder herleid worden tot verschuivende waarden en normen in de samenleving, met name het minder vlug accepteren van 'onwenselijkheden'.

Als de dualisering niet een kernfactor was die inwerkte op de val, wat dan wel? In principe kunnen op het gedwongen vertrek drie soorten factoren inwerken. Factoren die de val naderbij brengen en de risico's voor overleven beperken kunnen worden ingedeeld naar: micro-, meso- en macrofactoren.

De microfactoren blijken van groot belang. Burgemeesters zijn doorgaans geen willoos slachtoffer van de omstandigheden. Ze hebben mogelijkheden tot eigenstandig handelen. Het blijkt dat veel ex-burgemeesters weliswaar over krachtige bestuurlijke competenties beschikten, maar in de gemeente waar ze tot vertrek werden gedwongen niet uitblonken in signalerend vermogen over eigen sterkten en zwakten en over hoe anderen naar hen keken. Evenmin toonden zij sterke kwaliteiten om zich te bezinnen, of het eigen gedrag aan te passen. Hoewel intervisie en coaching volop in de cases voorkwamen, bleken burgemeesters nogal eens te blijven wie ze 'nu eenmaal' waren, ook waar de omgeving vroeg om aanpassing. De burgemeester zelf is daarmee een belangrijke risicofactor gebleken.

Naast persoonlijke hoedanigheden werkten in een meerderheid van de onderzochte gevallen andere omstandigheden en actoren in op het vertrek. Het is voor burgemeesters het meest moeilijk om te overleven in zogenaamde bestuurlijk risicovolle gemeenten. Dat zijn gemeenten met een instabiel college, een gefragmenteerde bestuursstructuur van een in kleine fracties opgedeelde raad met afsplitsingen en een negatieve bestuurscultuur. In zo'n cultuur is particularisme onvoldoende uitgesloten, gaat antagonistisch debat boven beraad, is de ambtelijke ondersteuning niet optimaal en het strategisch denken beperkt.

Journalisten berichten in alle gevallen van gedwongen vertrek. De pers is in enkele gevallen door berichtgeving prominent aanwezig geweest. Maar de media veroorzaken zelden de val. Als de pers in een late fase bericht, werkt dit wel drukverhogend en wordt het zoeken naar een uitweg voor het gedwongen vertrek, bijvoorbeeld door interventie van een commissaris, sterk bemoeilijkt.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat er inderdaad patronen bestaan in de oorzaken van de val en de omstandigheden. De meeste vertrokken burgemeesters vallen niet op slechts één probleem, zwak punt of verwijt. Er spelen vaak meerdere knelpunten. De val kent vaak een aanloop, waarin de bezwaren tegen continuïteit in het functioneren van de burgemeester geleidelijk toenemen. De vergelijking met voetbalcoaches dringt zich op: hoezeer ook met gejuich binnengehaald, op een bepaald moment is 'de liefde over'. Alleen in strafrechtelijke aangelegenheden en integriteitszaken is het gedwongen vertrek vaak beperkt tot één kwestie en is de lange aanloop vrijwel afwezig. Dan is ineens van een kernebeurtenis sprake en treedt het gedwongen vertrek vrij snel in. Maar dit is slechts in enkele van de door ons onderzochte gevallen aan de orde.

In het geheel van risicofactoren bestaan ook andere patronen. Het meest herkenbare patroon is dat van de bestuurlijk risicovolle gemeente, waarin vele factoren als het ware 'samenspannen'. Daar is het voor iedere burgemeester, ook al heeft hij goede kwaliteiten en bedoelingen, heel moeilijk om te overleven. We kennen echter gevallen van burgemeesters die het ook daar hebben gered, wat erop wijst dat de microfactoren van groot gewicht zijn. Deze in bestuurlijk risicovolle gemeenten overlevende burgemeesters beschikten over een in dergelijke omstandigheden geschikte stijl van optreden.

Betekenen de uitkomsten van dit onderzoek nu dat het bestaande 'burgemeesterlijk' bestel snel tot het verleden moet gaan behoren? Daarover ging dit onderzoek niet. Hoewel de overgrote meerderheid van burgemeesters in het bestaande bestel zonder problemen kan 'overleven', kunnen we toch een aantal aanbevelingen

formuleren die de kans op bestuurlijke probleemsituaties verminderen.

De onderstaande aanbevelingen bevatten soms herhalingen in verband met de verschillende invalshoeken en sectoren. Zie verder ook het overzicht met conclusies en tips in hoofdstuk 9.

Aanbevelingen voor (ex-)burgemeesters

- Individuele burgemeesters doen er in het bestaande dualistisch bestel verstandig aan zowel de raad als het college het volle pond te geven. Wie als burgemeester voornamelijk voor het college kiest, zet mogelijk het vertrouwen van de raad op het spel, want iedere zichzelf respecterende raad wil een burgemeester die voor de raad opkomt.
- Wil een burgemeester adequaat functioneren in het huidige burgemeestersbestel, dan moet hij – sterker dan voorheen – gezag inbrengen op basis van eerder gedrag (in een andere functie) en dit gezag in iedere nieuwe gemeente voortdurend opnieuw vestigen, op- en uitbouwen. Zo wordt hij/zij dan schokbestendiger.
- Burgemeesters kunnen zichzelf in veel gevallen behoeden voor een gedwongen vertrek door goed om zich heen te kijken en te luisteren, beter na te denken over wat ze zien en horen en daarnaar te handelen.
- Burgemeesters moeten eraan hechten dat regelmatig functioneringsgesprekken met de raad plaatsvinden. Meer in het algemeen doen ze er goed aan hun eigen kritiek te organiseren. Dit alles zo ingericht dat zij reële feedback krijgen op hun functioneren.
- De eerste 100 dagen zijn van belang voor een nieuwe burgemeester. In deze periode krijgt men krediet en is de kans op een val gering. Geen burgemeester die moest vertrekken is in deze periode gevallen, zo blijkt uit ons onderzoek. De gevaren schuilen voor burgemeesters eerder in gebrek aan tegenwichten in een later deel van hun carrière, gewenning en te lang en kritiekloos doorgezette patroonmatigheid ('Zo doe ik dat, zo ben ik nu eenmaal').
- Burgemeesters kunnen in het huidige bestel het makkelijkst overleven als zij zich opstellen als communicatieve, procesgerichte, relativerende verbinders, zonder een zware, risicovolle portefeuille, als zij terughoudend zijn in het aanzetten van hun beleidsintegrerende rol en hun rol als raadsvoorzitter enthousiast en evenwichtig en dus met hart en ziel vervullen, zich bewust zijnde van hun voorbeeldrol.

- Goede wethouders zijn niet per definitie goede burgemeesters. Wethouders die burgemeester worden lopen een risico op een val als ze zich blijven gedragen als wethouders. Goede wethouders zijn met name niet altijd goede verbinders gebleken. Dat geldt overigens ook voor andere personen die elders hun sporen in het openbaar bestuur hebben verdiend (oud-ministers, oud-kamerleden, enz.).
- Burgemeesters moeten op hun hoede zijn in bestuurlijk risicovolle gemeenten. Om daar te overleven moeten zij bij voorkeur een verbindende rol vervullen.
- Kandidaten voor een burgemeesterschap dienen zich te kunnen verdiepen in de bestuurlijke omstandigheden die er in de betreffende gemeente toe doen en relevant zijn voor hun succes of falen, zoals de bestuurscultuur. Daarover moeten ze informatie kunnen krijgen.
- Burgemeesters die onder vuur liggen, doen er goed aan om geen defensieve opstelling naar de pers te kiezen, omdat beperkte informatieverstrekking juist een aanjagend effect heeft, wat kan leiden tot een kettingreactie in de vorm van negatieve publicaties. Een offensieve strategie gericht op openheid van zaken kan een hype afbreken, in de kiem smoren of voorkomen.
- Kies een rehabilitatiestrategie, maar overdenk de voor- en nadelen van de alternatieven. Ex-burgemeesters die een rehabilitatiestrategie kiezen in de vorm van een juridisch traject moeten zich ervan bewust zijn dat dit een langdurig traject is, dat hen niet terug op hun post brengt en een reïntegratie op de arbeidsmarkt mogelijk niet zal bevorderen. Soms is het juridisch traject overigens de enige weg.
- Wie erin slaagt om na een gedwongen vertrek een andere baan te vinden en bijvoorbeeld als waarnemend burgemeester aan de slag kan gaan, vergroot de kans om het gedwongen vertrek werkende weg te verwerken.
- Wilt u weten of een gemeente voor een burgemeesterskandidaat een bestuurlijk risicovolle is, loop dan de volgende vragen langs en traceer de conflictpotentie waardoor de burgemeester het moeilijk kan krijgen.
 - Analyseer of het gemeentebestuur een koers heeft uitgezet waar men echt voor gaat, die men constructief volgt. Of is het zo dat de discussie in de raad vooral beperkt blijft tot details en tot het elkaar vliegen afvangen?
 - Analyseer de bestuursstructuur. Ga na of sprake is van een versplinterde democratie: bezie het aantal raadsfracties, kijk of er enkele grotere fracties zijn van nagenoeg gelijke grootte, het aantal kleine fracties en de fractiegrootte.

- Bezie de coalitiebreedte: hoe breed is het college samengesteld, hoeveel fracties steunen het college en hoe groot is de meerderheid in de raad?
- Analyseer de bestuurscultuur: bezie het integriteitsbeleid; bezie hoe hoog de zuurgraad is bij besprekingen in de raad. Wordt gewag gemaakt van botsende opvattingen over hoe het hoort? Ga ervan uit dat betrokkenen alleen spreken over de bestuurscultuur als die (min of meer) negatief is.
- Hoe zijn de betrekkingen tussen college en raad? Ga na of sprake is van discussie met een hoog of laag conflictgehalte rond bepaalde dossiers.
- Hoe staat het met de bestuursmiddelen, zoals op het vlak van organisatie en management en de kwaliteit van de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen? Liggen burgemeester en gemeentesecretaris elkaar? Functioneert de organisatie (sub)optimaal? Wordt de burgemeester gesteund in de werkzaamheden? Uit zich dat of werkt dat door in raadsdiscussies en de verhouding college-raad?
- Welke rol speelt de pers? Zit die dicht op het bestuur? Bouwde zich een dossier op rondom de vorige burgemeester en/of wethouders?

Aanbevelingen voor gemeenteraden

- Gemeenteraden moeten burgemeesterskandidaten niet alleen beoordelen op een profielschets, maar ook op persoons- en bestuursstijlkenmerken. Daartoe kunnen ze zich laten bijstaan door een specialist met kennis van relevante persoonskenmerken zoals het signalerend, reflexief en adaptief vermogen. Een verplicht assessment van kandidaten zou overwogen kunnen worden.
- Er bestaan in het huidige bestel volop kansen voor het aanstellen van zowel verbinders als inspirerende en krachtvolle leiders. Wil een gemeenteraad een inspirerend leider, dan moet een raad daarvoor volop en consistent en consequent ruimte geven. Accepteer dan dat de burgemeester zich als raadsvoorzitter laat vervangen.
- Gemeenteraden uit bestuurlijk risicovolle gemeenten dienen zich ervan bewust te zijn dat burgemeesters om te overleven in hun gemeente gedwongen zijn over te gaan tot een minder risicovolle en dus verbindende en terughoudende bestuursstijl.
- Elke burgemeester moet per periode minstens drie functioneringsgesprekken hebben met de raad of een vertegenwoordiging daarvan. Deze gesprekken dienen tweezijdig te zijn, dat wil zeggen zowel het functioneren van de burgemeester als dat van de raad zelf te betreffen.

- Een profielschets moet voor de herbenoeming, als referentiepunt voor burgemeester, raad en CdK, opnieuw bekeken worden. Dat kan leiden tot niet alleen aanpassen maar ook tot updating. Daarbij zou de schets niet geheel omgegooid moeten worden. Wie een lijndoelman vroeg, moet niet naderhand iemand vragen die tevens een goede veldspeler is.
- Een besluit om het vertrouwen in de burgemeester op te zeggen moet gefundeerd zijn en openbaar gemaakt worden.

Aanbevelingen voor commissarissen van de Koningin

- De CdK's vervullen momenteel een onmisbare schakelrol in het aanstellingsbeleid van burgemeesters door bij te dragen aan de selectie, door monitoring van de bestuurlijke risicokaart en/of door een klankbordrol te vervullen naar burgemeesters. CdK's dragen in de huidige tussenperiode in zekere (doorgaans lichte) mate bij aan conflictpreventie en -tempering, hoewel ze de val van burgemeesters in de door ons onderzochte gevallen niet konden voorkomen.
- CdK's doen meer dan vroeger op een nuttige manier aan management van herbenoeming. Dat leidt onder meer tot bevordering van procedurele correctheid. Die praktijk verdient krachtige voortzetting.
- De kans dat opeenvolgende burgemeesters struikelen is groot in bestuurlijk risicovolle gemeenten. Gemeenteraden onderkennen dit zelf niet altijd en brengen soms weinig zelfreinigend vermogen op. Onderzoek kan daarom nuttig zijn om de situatie in kaart te brengen. CdK's kunnen momenteel met name op persoonlijk gezag onderzoek doen of bevorderen in bestuurlijk risicovolle of andere gemeenten, waarbij een burgemeester betrokken is. Indien zij over een bredere bevoegdheid en taak tot het doen van onderzoek naar de bestuurlijke situatie en aspecten daarvan zouden beschikken, zou hen dat helpen in de betrekkingen met gemeenteraden uit die gemeenten. Er zou wellicht een preventief effect van kunnen uitgaan.
- CdK's dienen nog meer aandacht te besteden aan de positie van burgemeesters in hun provincie. Aannemelijk is namelijk dat er in de toekomst eerder meer dan minder burgemeesters zullen sneuvelen, zeker in bestuurlijk risicovolle gemeenten. De factoren die nu een rol speelden, zullen ook in de toekomst in bepaalde gemeenten een rol spelen, zoals een zelfbewuste raad die niet over zich laat lopen, een versplinterde raad, een negatieve bestuurscultuur, een niet eensgezind college, gebrekkige ondersteuning door ambtenaren, de rol van de pers.

- Gemeenteraden moeten regelmatig tweezijdige functioneringsgesprekken houden met de burgemeester over het wederzijds functioneren. CdK's zouden, als het kan, op persoonlijke titel moeten verbieden dat een gemeenteraad een burgemeester heenzendt of het vertrouwen opzegt als nooit een officieel en geregistreerd functioneringsgesprek is gevoerd.
- CdK's kunnen uitdragen: een burgemeester die niet wil vallen, hoeft doorgaans ook niet te vallen. Hij/ zij moet wel een antenne hebben om omgevingsbewegingen te scannen (elke burgemeester moet als het ware in zijn eigen persoonlijk camera-toezicht voorzien), het vermogen hebben om zich te bezinnen en over adaptieve kwaliteit beschikken.
- De mogelijkheden dat burgemeesters zich informeren over het gemeentebestuur waarin ze een rol overwegen moeten worden verruimd. CdK's zouden mee moeten zoeken naar manieren waarop sollicitanten zich kunnen informeren over met name bestuurlijk risicovolle gemeenten. Visitatierapporten zouden daarbij nuttig kunnen zijn, evenals filmopnames van gehouden raads- en presidiumvergaderingen.
- De huidige praktijk dat gevallen burgemeesters een herkansing kunnen krijgen doordat het circuit van kabinetschefs de vacatures dan wel de plekken waarvoor waarnemers in aanmerking komen, voorbespreekt, is in beginsel verdedigbaar. Wie het op de ene plek niet helemaal goed doet, kan elders beter uit de verf komen.
- CdK's dienen de situatie te onderkennen dat bij hun afwezigheid en die van hun kabinetschef toch adequaat gehandeld kan worden in geval van een plotselinge crisis of probleemsituatie rond een burgemeester. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat het aanwijzen van een of meer goed geïnformeerde plaatsvervangers nodig en nuttig is.
- Het is nuttig als CdK's een bestuurlijke risicokaart maken van hun gemeenten en ambtshalve bezoek aan gemeenten benutten voor het inventariseren van bestuurlijke problemen of het meedenken over beperking daarvan.

Aanbevelingen voor het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)

- Het NGB moet doorgaan met het aanbieden van opleidingen voor burgemeesters en met het zoeken naar innovatieve manieren om burgemeesters robuust te maken, zodat de sneuvelkans beperkt wordt. Daartoe behoort het organiseren van bezinning op uitgewerkte voorbeelden van hoe een burgemeester werkende weg kon sneuvelen.

- Het NGB moet meer specifiek uitdragen welke risico's burgemeesters lopen in bepaalde bestuurlijk risicovolle gemeenten en faciliteiten aanbieden voor reflectie daarop. Bepaalde burgemeesters moeten ook gevoelig gemaakt worden voor wat ertoe doet. Dit onderzoek toont aan dat bepaalde burgemeesters weinig zicht hebben op het eigen risicoprofiel.
- Mediatraining is en blijft van belang. Met een defensieve opstelling naar de pers zijn gevallen burgemeesters over het algemeen weinig opgeschoten.
- Het NGB moet intervisie blijven stimuleren en bevorderen dat financiering hiervan zorgt voor laagdrempeligheid. Intervisie en coaching zijn als preventiemechanismen en als tegenwichten nuttig. Bij 'gevallen' burgemeesters hebben we positieve effecten van intervisie en coaching echter zeker niet voldoende en bovenmatig aangetroffen. Beide instrumenten zijn nuttig en hebben mogelijk effect bij overlevers onder de burgemeesters, maar zijn achteraf gezien geen reddingsvest voor wie 'te water is geraakt'.

Aanbevelingen voor de minister van BZK

- Het 'burgemeestersbestel' zit in een tussenperiode. Hoewel vanzelfsprekend het overgrote deel van de burgemeesters zich hierin zonder problemen weet te handhaven, biedt dit bestel voor burgemeesters geen echt gunstige positie, omdat zij noch het positioneel toegekend gezag hebben van een door de Kroon benoemde burgemeester noch een door kiezers gelegitimeerde positie (gekozen burgemeester).
- De huidige burgemeester functioneert feitelijk op basis van vertrouwen van de raad. Dit heeft veel weg van het vertrouwen dat voor wethouders geldt. Dat maakt van de burgemeester een kwetsbare ambtsvervuller, die in veler ogen (nagenoeg) 'vogelvrij' is. Het zoeken naar doorontwikkeling van het bestel in de vorm van een robuuster positie van de burgemeester te midden van andere actoren is onvermijdelijk. Over de aard van die robuuste positie doen wij hier verder geen uitspraken. Dat is het terrein van bestuurlijke vernieuwing.
- Uitgaande van de door ons gevoerde gesprekken is het eerder wel dan niet aannemelijk dat het aantal sneuvelende burgemeesters - ceteris paribus - zal toenemen. Er zijn geen trends of omstandigheden in het lokale bestuur en in de lokale samenlevingen die wijzen op een afname in sneuvelkans. Eerder bevorderende factoren, zoals de gecombineerde invloed van dualisering, post-

Fortuyn-tendenties, verschuivende waarden en normen en een sterke positie van de raad in (her)benoemingsprocedures. De minister van BZK zou idealiter over een zeker maar onvermijdelijk beperkt en begrensd arsenaal aan middelen moeten beschikken om de sneuvelkans enigszins te beperken. Daarvoor geven we enkele denkrichtingen aan.

- Het ministerie van BZK is in de perceptie van veel gevallen burgemeesters de grote afwezige na hun gedwongen vertrek of vrijwillig vertrek onder druk. Het ontbreekt te veel aan aandacht voor hun zorgen, aan hulp of faciliteiten. Een kenniscentrum voor burgemeesters is daarom geen overbodigheid. Dit centrum kan bijvoorbeeld functies vervullen op het vlak van attentering op coaches, psychologen, facilitering onder nader omschreven voorwaarden en manieren om weer aan een baan te komen.
- De minister van BZK dient te bevorderen dat gemeenteraden bij het doen van een aanbeveling voor een burgemeester niet alleen toetsen op het voldoen aan een profielschets, waarin een stijl of een gewenste combinatie van bestuursstijlen is opgenomen, maar ook aandacht besteden aan de kwaliteit van hun antenne voor de omgeving van een burgemeester-in-actie, zijn reflexieve vermogen en zijn adaptieve capaciteit. Dat zijn kwaliteiten die thans van belang zijn om te overleven.
- De minister van BZK moet bevorderen dat vertrouwenscommissies die gesprekken voeren met kandidaten voor een burgemeesterschap zich laten bijstaan door een specialist op het vlak van niet in profielschetsen voorkomende persoonskenmerken van burgemeesterskandidaten.
- Het risico op een val van een burgemeester is groot in een bestuurlijk risicovolle gemeente. De minister van BZK zou zich een hulpmiddel moeten verschaffen om – anders dan op basis van persoonlijk gezag – onder bepaalde omstandigheden onderzoek te laten doen, eventueel door de CdK, naar de algehele bestuurlijke situatie in een gemeente, de aard van de bestuurlijke risico's en risicobeperking. Dat is nodig uit een oogpunt van de systeemverantwoordelijkheid van de minister en zijn verantwoordelijkheid voor aanstelling van burgemeesters.
- In de discussie met CdK's kwam naar voren of en in welke mate CdK's een beeld hebben van de bestuurlijke situatie per gemeente. Dit beeld kan verbeterd worden, hier en daar. Visitaties kunnen daarin een rol vervullen. Dat de minister van BZK processen van visiteren van gemeenten door middel van een bestuurskrachtmonitor heeft bevorderd, is positief vanuit de aanname dat van spiegelen in beginsel een

positief effect uit kan gaan, onder meer in termen van leren van fouten en successen, van zwakten en sterkten. Dergelijke bestuurskrachtmonitoren besteden in de praktijk doorgaans geen aandacht aan de specifiek bestuurlijke situatie.

- In het huidige burgemeestersbestel vervullen CdK's een nuttige preventieve en temperende rol in de aanstellings- en herbenoemingsprocedure van burgemeesters, zo is ons gebleken. Nu zorgen CdK's onder meer voor procedurele bewaking van de herbenoeming en beschikken ze over speelruimte in de keuze van waarnemers in bestuurlijk risicovolle gemeenten. Dat aspect van CdK's kan door de minister meegenomen worden in de bezinning op de toekomst van het ambt van commissaris van de Koningin en eventueel op de rol van het middenbestuur in de gedecentraliseerde eenheidsstaat.
- Het huidige bestel dwingt burgemeesters die willen overleven eerder tot het zich terugtrekken op een verbindersrol (een rol die overigens het meest gevraagd wordt in profielschetsen) dan het zich manifesteren in een rol van een verbeeldingskrachtige, slagvaardige en inspirerende leider in een collegiale bestuurlijke context. Als meer leiderschap van burgemeesters wordt verwacht, dan zou de formele positie van de burgemeester in voorwaardelijke zin versterking behoeven. Blijft die positiewijziging uit, dan kunnen burgemeesters alleen uitgroeien tot inspirerende leiders door zelf gezag op te bouwen of op basis van een vorige functie gezag in te brengen.

1 Opzet en verantwoording

1.1 Aanleiding en doel

Het primaire doel van het onderzoek is het verkrijgen van beter inzicht in de oorzaken en achtergronden van de recent voorkomende bestuurlijke probleemsituaties waarbij (gevallen) burgemeesters zijn betrokken, die gedwongen of 'vrijwillig gedwongen' (zie pag. 24) moesten vertrekken. Vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het burgemeestersdossier, behoeft de minister van BZK een analyse en een advies dat hem en andere betrokkenen – zonodig – een handreiking biedt om te bezien wat gedaan kan worden om deze probleemsituaties te voorkomen of te temperen. Van een specifieke aanleiding was geen sprake.

1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft met name betrekking op gevallen burgemeesters in de periode vanaf 1 januari 2000 tot 1 januari 2006. Gevraagd is om naast schriftelijke bronnen door middel van interviews met direct betrokkenen na te gaan hoe de burgemeester, het college, de raad, de commissaris van de Koningin en het ministerie van BZK in de verschillende fases van een valproces hebben gehandeld. Het eindrapport dient, naast een algemene analyse, antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke onderzoeksmethoden zijn toegepast voor de analyse van de lokale bestuurlijke probleemsituaties waarbij burgemeesters zijn betrokken?
- 2 Valt er een patroon te onderscheiden wat betreft directe aanleiding, dieper liggende oorzaken, signalering, (het achterblijven van) interventies en de rol van de media?
- 3 Kan zodoende een scherpere definiëring worden verkregen van bestuurlijke probleemsituaties?
- 4 Is er op grond van het patroon een indeling te maken van de verschillende conflicten in termen van specifieke kenmerken en condities?
- 5 Waarom leiden conflicten in de ene gemeente wel en de andere niet tot een probleemsituatie?
- 6 Kunnen deze bestuurlijke probleemsituaties voorkomen worden?

Om deze vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van mondelinge en schriftelijke informatie. Er zijn interviews gehouden met (ex-) burgemeesters en andere gemeentelijke en provinciale betrokkenen per casus. Tevens is nuttige

media-informatie bezien. En er zijn onderzoeksrapporten geraadpleegd die bijvoorbeeld in opdracht van een commissaris van de Koningin of een gemeenteraad zijn opgesteld. Uiteraard is ook vakliteratuur gelezen.

1.3 Begrippen en ordeningskader

In dit onderzoek is een aantal termen gebruikt, die we kort verduidelijken.

Het gedwongen vertrek

Het vertrek van een burgemeester kan gedwongen of ‘vrijwillig gedwongen’ plaatsvinden. Gedwongen vertrek impliceert dat een burgemeester na een conflict ontslag neemt of krijgt. Een burgemeester vertrekt bijvoorbeeld onder druk na een in de gemeenteraad aangenomen motie van wantrouwen; de arbeidsrelatie kan dan volgens de gemeenteraad niet meer worden gecontinueerd. Het is ook mogelijk dat een burgemeester na een ernstig conflict met een college en/of raad zelf vertrekt, door bijvoorbeeld gebruik te maken van een FPU-regeling; continuïteit in de functie-uitoefening was geen optie meer zonder dat ‘dwang’ duidelijk, openbaar en officieel naar voren kwam. Ook een dergelijke situatie nemen we in dit onderzoek mee.

Gevallen burgemeester

Een burgemeester die (al of niet vrijwillig) gedwongen werd uit het ambt te treden en dus gedwongen werd te vertrekken als burgemeester in een bepaalde gemeente.

Vertrek in een bestuurlijke probleemsituatie

Een gedwongen of vrijwillig gedwongen vertrek van een burgemeester heeft in dit onderzoek te maken met wat we noemen ‘een bestuurlijke probleemsituatie’, tenzij anders vermeld. Een dergelijke probleemsituatie is in dit onderzoek een begrip dat staat voor het geheel van conflictueuze, gerelateerde omstandigheden en processen in een bepaalde gemeente die de continuïteit in de functie-uitoefening van de burgemeester, en eventueel ook wethouders of het gehele college, bedreigen of onmogelijk maken. We schakelen probleemsituatie hier gelijk aan ‘affaire’ of ‘kwestie’.

Traject

De confrontatie van een burgemeester met een hem aangaande motie van wantrouwen impliceert dat deze in een bestuurlijke probleemsituatie is beland. Daar kan een traject aan vooraf zijn gegaan. In dit onderzoek zal blijken dat dit in de overgrote meerderheid van gevallen burgemeesters ook het geval is.

De kerngebeurtenis of aanleiding

Als een burgemeester in een bepaalde gemeente gedwongen opstapt of zijn functie neerlegt, is – zo nemen we aan – sprake van een kerngebeurtenis. Er zal een omstandigheid zijn en veelal is dat een concreet waarneembare aanleiding – zoals een debat in de raad – die het gedwongen vertrek nadrukkelijk naderbij brengt, bepaalt of vaststelt.

Een kerngebeurtenis of aanleiding is een onderdeel van een bestuurlijke probleemsituatie. Deze kerngebeurtenis kan een laatste stap zijn in een langer proces van gebrekkige waardering, onenigheid, conflict en/of verschil in verwachtingen tussen burgemeester en college en/of gemeenteraad, maar dat is niet altijd het geval. Maar soms is de val plotsklaps en is er geen sprake van een lange aanloop (c.q. traject).

Factoren

Het gedwongen of vrijwillig gedwongen vertrek van burgemeesters na een bestuurlijke probleemsituatie en culminerende kerngebeurtenis kan tal van oorzaken hebben. De oorzaken zijn op verschillende manieren te ordenen. Een mogelijk onderscheid is dat naar factoren op micro-, meso- en macroniveau.

Microfactoren

Tot de microfactoren rekenen wij al de oorzaken en omstandigheden die te maken hebben met de persoon van de burgemeester zelf en inwerk(t)en op de val. Wij denken daarbij aan persoonsgebonden eigenschappen, de rolopvatting van de burgemeester, zijn stijl van optreden en kwaliteit op psychologisch vlak, zijn kwaliteit in rolonderdelen zoals het vervullen van het voorzitterschap, zijn kracht en zwakte op het vlak van integriteit, enzovoort. Sporen de wijze van functioneren van de burgemeester en zijn rolopvatting met de verwachtingen van anderen? Doet de burgemeester wat hij moet doen?

Mesofactoren

Tot de mesofactoren behoren al de invloedsfactoren die inwerkten op de val van de burgemeester en te maken hebben met collectiviteiten (arena's) en interacties. Het gaat er zowel om hoe de raad en/of hoe het college zich opstelt en hoe de verbindingen zich voltrekken als om hoe de burgemeester daarin opereert: de burgemeester staat er immers niet buiten. Wij denken aan de positie van de burgemeester in het college, in de raad, in raadscommissies, in het presidium, in de samenleving en in het algemeen zijn opereren in de sfeer van betrekkingen.

Macrofactoren

Tot de macrofactoren zijn factoren te rekenen die betrekking hebben op de politieke structuur en cultuur in een gemeente en de achterliggende sociale, fysieke, economische en demografische structuur en de cultuur van de samenleving. Een politieke structuur verwijst naar het aantal fracties in een raad en de gemiddelde grootte. Aangenomen kan worden dat een gefragmenteerde politieke democratie veel kleine fracties kent en weinig (qua samenstelling) grote fracties. Een coalitie kan dan uit relatief veel kleine fracties bestaan. In een dergelijke context kan in de raad sprake zijn van een sterk ‘apenrotssyndroom’: op een kleine ruimte gaan apen naar elkaar bijten. Dat bevordert de sfeer in een coalitie niet en kan de labiliteit van een coalitie vergroten, zeker als individuele raadsleden tussentijds uit een fractie stappen of overstappen naar een andere fractie. Een politiek-bestuurlijke cultuur verwijst naar de mentale programmering van politieke fracties en partijen. Een samenlevingscultuur verwijst naar de opvattingen en houdingen van burgers. Denk bijvoorbeeld aan morele verontwaardiging in delen van de samenleving over een handelwijze van een bestuurder en de eventuele afwezigheid daarvan bij andere. Tot de macrofactoren rekenen we ook de eventuele invloed van actie- of belangengroepen en de rol van de media in de vorm van intensieve berichtgeving over de burgemeester respectievelijk het college en de raad.

Risicopatroom

Een risicopatroom vatten we op als een geheel van kenmerkende omstandigheden en processen die uiteindelijk samen tot het gedwongen vertrek leiden. Het gedwongen vertrek van een burgemeester kan sterk beïnvloed of zelfs gedetermineerd zijn door een individuele factor uit de genoemde reeks micro-, meso- en macrofactoren. Zo is het mogelijk dat een burgemeester zelf een risicofactor is en dat deze ene factor alles van het gedwongen vertrek verklaart. Dat is dan één – eenvoudig – patroon, bestaande uit de werking van één factor. Er kan ook samenhang bestaan tussen de factoren. Dan zijn micro-, meso- en macrofactoren met elkaar verbonden. Dit patroon is het meest complexe. Tussen de uitersten van een patroon met een factor en een patroon waarin alle factoren zijn opgenomen, bevinden zich andere mogelijke patronen, met factoren die wisselend zijn samengesteld.

1.4 Onderzoeksonderdelen en analyse

In het onderzoek onderscheiden we drie onderdelen: een breedtedeel, een dieptedeel en weer een breedtedeel. Wij typeren dit als het zandlopermodel. We lichten die onderdelen kort toe.

Het breedteonderzoek was in beginsel gericht op alle gevallen burgemeesters. Het kende een aantal onderdelen. Aan de hand van informatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en perspublicaties zijn alle probleemsituaties waarbij burgemeesters betrokken waren door een gedwongen vertrek in de periode 1 januari 2000 – 1 januari 2006 in kaart gebracht en gecategoriseerd. Deze lijst was uitgangspunt voor het onderzoek.

Vervolgens hebben de onderzoekers zich per provincie nader inzicht verschaft, gericht op met name de veranderingen in het burgemeestersambt, het checken van de aantallen gedwongen of vrijwillig onder druk vertrokken burgemeesters uit de periode van onderzoek en daarvoor, de omstandigheden die leidden tot vertrek in concrete individuele gevallen en de daarmee verbonden aanloop en afwikkeling, en de daaraan gerelateerde invloedsfactoren. Daartoe zijn interviews gehouden met de kabinetschefs van de CdK's en additioneel, voor zover nodig, met provinciale adviseurs voor burgemeestersbenoemingen. Over de periode van onderzoek zijn uiteindelijk 36 gevallen van gedwongen vertrek van een burgemeesters vastgesteld. Van alle (vrijwillig) gedwongen vertrokken burgemeesters is een aantal gegevens uit bestaande informatiebronnen, zoals een VNG-gids, verzameld, zoals informatie over de gemeentegrootte, de politieke kleur, het geslacht en de leeftijd van de ex-burgemeester, het aantal fracties in de gemeenteraden ten tijde van vertrek en de periode daaraan voorafgaand en de gemiddelde fractiegrootte van fracties uit raden waarvan de ex-burgemeester voorzitter was.

Van alle (vrijwillig) gedwongen vertrokken burgemeesters is informatie uit de media verzameld en geanalyseerd. De persinformatie besloeg in een aantal gevallen enkele jaren van berichtgeving. Dit onderdeel leverde informatie op over alle gedwongen vertrokken burgemeesters. Maar met dit breedteonderzoek is niet volstaan.

Ten behoeve van een diepteonderzoek zijn uit de 36 cases aanvankelijk 25 cases geselecteerd voor nader aanvullend onderzoek. Uiteindelijk werden het er 28. De belangrijkste criteria voor de selectie van de 28 cases waren: spreiding van gevallen over het land; beschikbaarheid van de betrokken burgemeester voor een gesprek; de onderzoekbaarheid gegeven tijd en budget voor de onderzoekers. Het oogmerk van dit diepteonderzoek was om op basis van gesprekken met ex-burgemeesters, en voorts minstens met een betrokken (oud-) wethouder of fractieleider en een (oud-)gemeentesecretaris, die actief waren ten tijde van de val, een algemeen gedeeld beeld te krijgen van de casus, zoals onder andere van de bestuurlijke probleemsituatie en de oorzaak of oorzaken van het gedwongen of vrijwillig gedwongen vertrek. In enkele gevallen is ook gesproken met een opvolger van de vertrokken burgemeester. Dit resulteerde in meer dan 100 gesprekken.

Dit diepteonderzoek is zo nodig uitgebreid met meer informanten en daarbij is ook schriftelijke en mondelinge informatie van provinciezijde betrokken, alsmede uit de media en van betrokkenen zelf, zoals een boek of rapport. Een van de redenen voor uitbreiding kon tegenspraak zijn tussen informanten, de complexiteit van de casus en/of de noodzaak van verheldering van bepaalde aspecten van het gedwongen vertrek van een burgemeester. Dit onderzoeksdeel is volledig uitgevoerd in die zin dat met betrokkenen uit alle gemeenten is gesproken. Er werd veel medewerking verkregen. In totaal is met 24 burgemeesters gesproken, waarbij door de burgemeesters soms tevens schriftelijke informatie is verstrekt.

Het derde deel van het onderzoek behelst een (tweede) breedteonderzoek naar de vraag welke aanbevelingen voor welke actor relevant zijn. Dit deel kende drie onderdelen. Ten behoeve van deze exercitie zijn gesprekken gevoerd met commissarissen van de Koningin. Een van de vragen was: wat zien zij als zwakten of sterkten in het systeem van aanstelling en herbenoeming? Wat is nodig om het gedwongen vertrek van burgemeesters of de risico's daarop te beperken?

Voor alle soorten gesprekken hebben wij uitgebreide vragenlijsten en formats gehanteerd (zie bijlagen): één voor de gesprekken met provinciale kabinetschefs en meerdere voor de gesprekken met (ex-)burgemeesters en andere betrokkenen. Naast vragenlijsten hebben wij bijvoorbeeld ook een patroonherkenningsformulier gebruikt.

De onderzoekers zijn bij de uitvoering van het onderzoek bijgestaan door een begeleidingscommissie. Deze commissie had tot taak om a) een klankbord te zijn voor de onderzoekers, b) om richtingen te wijzen voor overleg en analyse of suggesties te doen, c) om de voortgang van het onderzoek te bewaken en d) om het concept-eindrapport te becommentariëren. De begeleidingscommissie, die als collectief driemaal heeft vergaderd, kende een brede samenstelling, bestaande uit representanten van burgemeesters en commissarissen van de Koningin, kabinetschefs van de commissarissen van de Koningin en een vertegenwoordiging van het ministerie van BZK. Er hebben meerdere vergaderingen plaatsgevonden van de begeleidingscommissie. Daarbij is gesproken over de problematiek, de onderzoeksopzet, conclusies en aanbevelingen. Ook de samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in een bijlage.

In de loop van het onderzoek heeft voorts een expertmeeting plaats gevonden, waarin gereflecteerd is op de situatie van gedwongen vertrek en de daaraan te verbinden gevolgen. De namen van deelnemers aan deze meeting en hun

hoedanigheden staan weergegeven in de bijlage. Aan de basis daarvan lag een 60-tal voorlopige bevindingen in de vorm van feiten, interpretaties, oordelen en suggesties.

1.5 Enkele aspecten van analyse en rapportage

De breedte- en diepteanalyse leverde over het algemeen een gedeeld beeld op per casus over de – aan de genoemde (centrale) onderzoeksvragen gerelateerde – nadere onderzoeksvragen. Aangezien het doel van de onderzoeksopdracht was om te komen tot een comparatieve analyse wordt een beschrijving per geval in deze rapportage achterwege gelaten. Alle aandacht van de onderzoekers is gericht op het bezien van het totaal aan case-analyses van gevallen burgemeesters vanuit een helikopterperspectief. Het ging om een algemeen beeld in de vorm van lessen en aanbevelingen en niet om de extremen, afwijkende gevallen of uitzonderingen. Over veel van de individuele gevallen en daaraan gerelateerde bijzonderheden, in de vorm van onder meer oorzaken voor het vertrek van de burgemeester, is al het een en ander bekend. Een opsommende beschouwing met verslagen over individuele gevallen zou de onderzoekers teveel af houden van de algemene thema's en lessen. We proberen verslag te doen zonder concrete namen en plaatsen te noemen.

Is de analyse betrouwbaar en geldig? Betrouwbaarheid van een onderzoek betekent dat een analyse bij herhaling hetzelfde moet opleveren. Geldigheid verwijst naar de vraag: wordt gemeten wat gemeten moet worden? De analyse en rapportage voldoet aan die eisen als gevolg van de volgende keuzen en maatregelen.

We hebben bij het ministerie van BZK informatie verkregen of gecheckt over alle burgemeesters die gedwongen of vrijwillig gedwongen vertrokken.

Er heeft op uitgebreide schaal zogenaamde triangulatie plaatsgevonden. Dat betekent dat sprake is van overlap van gegevensbestanden en het checken van gegevens en inzichten per casus vanuit meerdere bronnen.

Per casus is de informatie van de betrokken gevallen burgemeester vergeleken met informatie van bij de casus betrokken wethouder dan wel oud-fractieleider en de betrokken gemeentesecretaris of een andere betrokkene. Per casus is daarop een patroonherkenningsdocument opgesteld met daarin de belangrijkste (invloeds) factoren (micro, meso, macro) en omstandigheden die van invloed waren op het gedwongen vertrek van de burgemeester.

Om het inzicht te vergroten is een fictieve casus uitgeschreven ('De lotgevallen van een daadkrachtige burgemeester') en voorgelegd aan de begeleidingscommissie en aan de deelnemers van de expertmeeting met de vraag: 'Herkent u wat hier speelt?'

De fictieve casus zelf is in dit rapport niet opgenomen vanwege eisen van beknoptheid van rapportage.

Aan de begeleidingscommissie en de expertmeeting is ook een eerste proeve van dit rapport gepresenteerd in de vorm van een aantal in stellingen gegoten waarnemingen, interpretaties en oordelen. We hebben daarbij de aanwezigen gevraagd of de richting waarin de gedachtevorming zich ontwikkelde aansloot bij hun eigen feitenkennis en percepties, wat zij eventueel nog misten en wat zij zelf essentieel vonden voor dit onderzoek. Daaruit zijn diverse waardevolle aanvullende gedachten en aanbevelingen voortgekomen waarmee wij ons voordeel hebben gedaan.

2 Enkele gegevens

De vraag in dit hoofdstuk luidt: hoeveel burgemeesters zijn in de periode 1 januari 2000 – 1 januari 2006 gedwongen tot vertrek uit hun functie? Welke zijn de basiskenmerken van degenen die expireerden? De beantwoording daarvan is gebaseerd op het breedteonderzoek, dus de inventarisatie bij departement en provinciebestuur. Deze gegevens zijn aangevuld met gegevens uit schriftelijke bronnen, zoals een VNG-Gids en gegevens uit de gesprekken met burgemeesters. Het doel is om in dit hoofdstuk een introductie te bieden, een aanloop. Hieruit vloeien nog geen aanbevelingen voort.

2.1 **Aantal gevallen burgemeesters**

Gedurende de periode 2000-2006 zijn voor zover bekend 36 burgemeesters gedwongen of vrijwillig gedwongen om in hun gemeente de functie van burgemeester neer te leggen.

Van de lijst van 36 gedwongen vertrokken burgemeesters in de periode 2000-2006 vertrokken er in het jaar 2000 2, in 2001 4, in 2002 2, in 2003 5, in 2004 9 en in 2005 14. Er zit dus wel een stijging in het gedwongen vertrek. De laatste twee jaar uit de periode van onderzoek, 2000-2006, traden er 23 burgemeesters gedwongen of vrijwillig gedwongen terug.

Het is altijd al voorgekomen dat burgemeesters tot vertrek gedwongen werden. Precieze gegevens uit de tijd vóór het jaar 2000 ontbreken. Er bestaat wel een indruk. Uit de interviews met provinciale kabinetschefs van de commissaris van de Koningin en gesprekken met departementale ambtenaren maken wij op dat het aantal gedwongen vertrokken burgemeesters na 2000 zeker niet minder is geworden, eerder iets meer. Die indruk wordt bevestigd op basis van een globale vergelijking van publicaties in enkele landelijke dagbladen (NRC, Volkskrant) en vakbladen (Binnenlands Bestuur) uit de periode 1976 – 2006. Het aantal berichten over gevallen burgemeesters is na 2000 duidelijk groter geweest dan voor 2000, dat wil zeggen het aantal casus is groter. Of per casus vaker is bericht blijft hier buiten beschouwing.

2.2 **Voor en na invoering dualisering**

Het merendeel van de gedwongen vertrokken burgemeesters is in de periode van onderzoek teruggetreden na de invoering van de dualisering in maart 2002.

Aangezien gemeenteraden in veel gevallen het vertrek van de burgemeester hebben afgedwongen of bevorderd, is het de vraag of de opstelling van deze gemeenteraden veranderd is na maart 2002. Is dualisering een bevorderende factor geweest in de omvang van het gedwongen vertrek van burgemeesters?

Daar is door ons op twee manieren onderzoek naar gedaan: door een analyse per casus (inclusief interviews) en door provinciale kabinetschefs naar hun indruk te vragen van de opstelling van gemeenteraden in hun provincie.

Uit al onze gegevens blijkt dat de opstelling van gemeenteraden na 2000 geleidelijk iets scherper is geworden en dat is na maart 2002 niet veranderd. Diverse provinciale kabinetschefs en anderen hielden ons voor dat 'de lontjes' in de gehele samenleving wat korter zijn geworden en dat dit fenomeen niet aan gemeenteraden voorbij is gegaan. De literatuur over de periode voor en na de moord op Fortuyn laat dit ook zien. In gemeenteraden wordt in het algemeen wat makkelijker gesproken over 'dit bevalt ons niet' en 'dan maar vertrekken'. Weliswaar wordt het gedwongen vertrek zelden primair of secundair veroorzaakt door de dualisering, maar de dualisering remt deze tendens van verschuivende waarden en normen in termen van acceptatie of niet-acceptatie van gedrag of houdingen van bestuurders ook niet. Dat komt omdat de dualisering meer accent legt op de controlerol van de raad en de raad daarvoor ook instrumenten geeft. De directe oorzaken voor het gedwongen vertrek van burgemeesters moeten over het algemeen dus niet gezocht worden bij de dualisering.

2.3 Kenmerken gevallen burgemeesters

Figuur 1 geeft inzicht in enkele kenmerken van de 36 getelde burgemeesters die gedwongen moesten vertrekken. Dit betreft onder meer de grootte van de gemeente waar ze burgemeester waren ten tijde van de val en de verdeling man/vrouw. Enkele kenmerken van de gemeenteraad zijn hierin ook opgenomen maar dat onderwerp komt verderop, in een ander hoofdstuk, aan bod.

Van de genoemde 36 burgemeesters waren er 13 van het vrouwelijk geslacht en 23 van het mannelijk geslacht, zoals uit figuur 1 blijkt. Het aantal gevallen vrouwelijke burgemeesters is daarmee relatief wat hoger dan de verhoudingscijfers met betrekking tot alle burgemeesters laten zien: anno 2006 zijn 400 burgemeesters actief, waarvan 81 vrouw en 61 waarnemers (waarvan 13 vrouw en 48 man).

Figuur 1: Lijst van in de periode 1 januari 2000 – 1 januari 2006 gedwongen vertrokken of 'vrijwillig onder druk' vertrokken burgemeesters

PRO-VINCIE	M	V	Jaar vertrek	< 20.000	20-50.000	> 50.000	Aantal raadsleden	Aantal fracties	Gem. aantal fractieleden
I									
1	X		2005			X	33	11	3
2	X		2005			X	39	13	3
3		X	2001	X			17	6	2.8
4	X		2001		X		21	6	3.5
5	X		2004	X			13	5	2.6
6		X	2005	X			17	6	2.8
7		X	2005	X			13	5	2.6
II									
8	X		2004	X			13	4	3.3
9	X		2005		X		21	5	4.2
10	X		2002			X	39	9	4.3
11	X		2004	X			15	6	2.5
III									
12	X		2005	X			17	6	2.8
13	X		2005	X			17	4	4.25
IV									
14	X		2003		X		21	8	2.6
15		X	2003	X			15	5	3
16	X		2005	X			15	5	3
V									
17		X	2001			X	37	9	4.1
VI									
18	X		2004		X		22	8	2.8
VII									
19	X		2005		X		19	6	3.2
20		X	2004		X		19	6	3.2
VIII									
21		X	2005		X		29	6	4.8
22	X		2003	X			11	3	3.7
23	X		2003		X		23	8	2.9
24		X	2004		X		21	6	2.9
25	X		2004	X			15	4	3.8
IX									
26	X		2004		X		21	8	2.6
27	X		2000			X	31	7	3
28		X	2005		X		21	5	4.2
29		X	2003	X			17	7	2.4
30		X	2000	X			13	5	2.6
31		X	2005	X			15	6	2.5
32	X		2005		X		19	7	2.7
X									
33	X		2001		X		29	8	3.6
XI									
34	X		2005			X	36	11	3.3
35		X	2002	X			15	4	3.9
36	X		2004		X		29	7	4.1
Totaal	23	13		16	14	6			

Bijna alle burgemeesters die tot vertrek gedwongen zijn of vrijwillig vertrokken zijn waren ten tijde van de val ouder dan 50 jaar. Ze hebben dus al een carrière in arbeidsorganisaties achter de rug; de meesten werkten eerder in het openbaar bestuur. Velen van deze 36 burgemeesters zijn al wethouder geweest of burgemeester in een andere gemeente voor ze tot vertrek werden gedwongen of vrijwillig opstapten. Het waren dus geen 'groentjes' in het openbaar bestuur.

Van deze 36 gedwongen vertrokken burgemeesters waren er 25 werkzaam in gemeenten die ten tijde van het laatste jaar waarin de burgemeester voor vertrek functioneerde minder dan 30.000 inwoners telden. Van de 36 burgemeesters waren er 16 werkzaam in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Van de gedwongen vertrokken burgemeesters waren er 14 werkzaam in gemeenten met tussen 20.000 en 50.000 inwoners. Zes gedwongen vertrokken burgemeesters waren werkzaam in grotere gemeenten, van meer dan 50.000 inwoners.

Tot vertrek gedwongen burgemeesters treffen we in geheel Nederland aan, niet slechts in enkele provincies. Er zijn wel provincies met nagenoeg geen burgemeesters die tot vertrek zijn gedwongen of vrijwillig vertrokken.

De vraag is of dat laatste voortkomt uit de opstelling van degenen die een rol vervullen bij de selectie van kandidaten in het aanstellingstraject en bij de herbenoemingsprocedure, dus de commissarissen der Koningin en hun kabinetschefs. Hoewel er wel enige verschillen bestaan in de meer of minder pro-actieve opstelling van CdK's en hun ondersteunende ambtenaren richting burgemeesters, kon door ons op basis van case-analyse en interviews met de CdK's niet vastgesteld worden dat ze bestuurlijke probleemsituaties volledig konden uitbannen.

Van de 36 gedwongen vertrokken burgemeesters waren er in hun actieve periode als burgemeester 16 lid van de PvdA, 9 van de VVD, 7 van het CDA, 2 van D66 en 2 van de Christen Unie. We schrijven 'actieve periode', omdat enkelen hun lidmaatschap hebben opgezegd of dat van plan waren te doen omdat ze na het gedwongen vertrek onvoldoende medeleven ondervonden of steun van de eigen partij kregen om weer aan een baan te komen. Dat bleek uit interviews met enkele ex-burgemeesters. Aan de cijfers over politieke affiliatie moet geen grote betekenis worden toegekend, anders dan de vaststelling dat burgemeesters van alle politieke kleuren kunnen 'vallen'. Burgemeesters kennen niet op grond van hun politieke kleur meer of minder risico's dan andere. Dat is ook begrijpelijk. Burgemeesters horen boven de partijen te staan en gedurende hun functioneren als burgemeester hun politieke binding dus te relativiseren of 'vergeten'. De meesten doen dat ook. Uit onze case-study's komt naar voren dat tal van andere factoren wel relevant zijn om het gedwongen vertrek te begrijpen.

Enkele gemeenten springen er in figuur 1 uit omdat hier meer dan eens een burgemeester sneuvelde. Blijkbaar bestaan er gemeenten waar de bestuurlijke risico's groter zijn dan in andere. Kan er toeval in het spel zijn? We gaan er op grond van literatuurstudie niet vanuit dat de val in bepaalde gemeenten toeval is en louter terug te voeren is op een burgemeester met een sterk risicoprofiel. Bestuurlijk risicovolle gemeenten bestaan! De context is relevant. We komen hierop terug in de volgende hoofdstukken.

2.4 Functie na de val

De grote meerderheid van de 36 burgemeesters die in de periode 2000 – 2006 gedwongen vertrokken was ten tijde van het vertrek ouder dan 50 jaar en een groot aantal daarvan ook ouder dan 56 jaar. De leeftijd van de gedwongen vertrokken burgemeesters maakt duidelijk, wat ook uit andere gegevens bleek, dat bij de meesten na hun gedwongen vertrek geen sprake meer is geweest van een vervolgstap in termen van de aanvaarding van een burgemeesterschap elders. Dat komt omdat een aantal burgemeesters vrijwillig opstapte en gebruik kon en wilde maken van een FPU-regeling. Anderen gingen met pensioen. Een kleine minderheid van de gedwongen vertrekkers onder de burgemeesters heeft nog elders als burgemeester onderdak gevonden (hetzij als waarnemer, hetzij een regulier burgemeesterschap).

2.5 Wel of geen verontrustende cijfers?

Hoe het aantal gevallen burgemeesters te duiden? Is er wezenlijk iets mis met het burgemeestersambt en met de verhoudingen in de gemeenten die de burgemeesters raken? Het gedwongen vertrek valt om twee redenen te relativiseren. 1) Het getal van 36 gedwongen vertrokken burgemeesters in een periode van zes jaar is een beperkt aantal op een totaal van circa 460 burgemeesters begin 2006. 2) Nederland kent meer wethouders dan burgemeesters, maar kijk naar de getallen. In 2005 vertrokken 14 burgemeesters gedwongen of 'gedwongen vrijwillig'. In 2005 zijn 90 wethouders om politieke redenen vroegtijdig weggestuurd of hebben hun ontslag ingediend. De 90 wethouders sneuvelen in 70 gemeenten. In 2004 werden dat er 145. Zo gezien, is het heenzenden van burgemeesters geen eenzijdig verschijnsel; absoluut gezien zijn meer wethouders gedwongen vertrokken.

Daar staan enkele feiten tegenover. Ten eerste is het aantal gedwongen vertrokken burgemeesters de laatste jaren toegenomen. Ten tweede gaf een aantal CdK's desgevraagd te kennen dat ze in de afgelopen jaren meer burgemeesters dan de genoemde 36 in een bestuurlijke probleemsituatie hebben zien belanden zonder dat een gemeenteraad een vertrek forceerde. Enkele burgemeesters meldden zich naar aanleiding van een of meer probleemsituaties ziek en namen daarna afscheid,

anderen kozen voor een vrijwillig vertrek in de vorm van een FPU-regeling. We laten na hier aantallen te noemen maar het betreft zeker meer dan enkele gevallen.

3 **Kerngebeurtenis en aanloop**

Hoe vallen burgemeesters die gedwongen worden tot vertrek of vrijwillig vertrekken? Is sprake van gemeenteraden die na discussie over een beleidsdossier het vertrouwen opzeggen of gaat het om een ander soort kwestie? Is er sprake van een voorgeschiedenis van de val met meerdere incidenten: dus enkelvoudige aanleiding of multiple 'oorzaak'? Gebeurt het plotseling of is er een aanloop? Hier is de problematiek aan de orde die in hoofdstuk 1 is aangeduid als de kerngebeurtenis. Van de 36 burgemeesters die in de periode 2000 – 2006 gedwongen of vrijwillig gedwongen moesten vertrekken in hun gemeente, is bekend of de val zich rond een bepaald issue concentreerde.

Als een burgemeester in een bepaalde gemeente gedwongen vertrekt, is er – zo nemen we aan – sprake van een kerngebeurtenis. Er zal een omstandigheid zijn en veelal is dat een concreet waarneembare aanleiding – zoals een debat in de raad – die het gedwongen vertrek nadrukkelijk naderbij brengt, bepaalt of vaststelt. Een kerngebeurtenis of aanleiding is een onderdeel van een bestuurlijke probleemsituatie. Bij de overgrote meerderheid van de 36 vertrokken burgemeesters is sprake geweest van een vaststelbare en aanwijsbare kerngebeurtenis die de val constitueert: er is een omstandigheid waarna het gedwongen vertrek onafwendbaar is.

Soms is de herbenoeming de kerngebeurtenis. Verderop zal blijken dat er vaak toch ook een aanloop is naar een gedwongen vertrek van de burgemeester. Er is sprake van een traject naar een kerngebeurtenis. We moeten dat overigens niet zien als een planmatig verlopend proces. Het woord 'traject' drukt uit dat er – achteraf gezien – sprake was van een aanloop of – anders gesteld – van bemoeilijkende omstandigheden die bijdroegen aan het gedwongen vertrek.

3.1 **Kwesties waarop burgemeesters gedwongen vertrekken**

Een burgemeester kan – afgezien van het herbenoemingsissue – tot vertrek gedwongen worden op drie soorten kwesties: a) een beleidskwestie; b) een aan de burgemeester als persoon gerelateerde kwestie of c) zaken de bestuursstijl betreffend. Op de vraag of sprake is van een verbinding tussen issues gaan we verderop in.

Bij een *beleidssissue* gaat het om beleidskwesties, zoals een extern gericht beleid dat langdurig zwak is volgens de meerderheid van een gemeenteraad en een burgemeester aangerekend wordt, of een intern gericht beleid, zoals strijd over een reorganisatie van de ambtelijke organisatie.

Tot een *persoonsgebonden* issue rekenen we in het algemeen corruptie, fraude, belangenverstrengeling, een integriteitskwestie, relatievraagstukken waarbij een burgemeester betrokken is of het niet verhuizen van een burgemeester terwijl de raad dit wel verwacht en dit afgesproken is.

Tot de *bestuursstijl* rekenen we aspecten van het functioneren van een burgemeester zoals de algemene bekwaamheid en de vraag of de burgemeester handelt naar geest en letter van het profiel waarop hij werd aangenomen. Is de burgemeester de gewenste verbinder, een mentor van collegeleden, een koersbepaler of een regisseur?

Uit de analyse blijkt dat slechts een kleine minderheid van de 36 gevallen burgemeesters tot vertrek wordt gedwongen als gevolg van kritiek op een zuiver persoonsgebonden issue, zoals belangenverstrengeling of niet verhuizen naar de gemeente. Evidente corruptie en fraude is na 2000 nauwelijks meer aanleiding voor de val gebleken. In de meerderheid van gevallen gaat het dus om iets anders. Als burgemeesters vallen, vallen ze in grote meerderheid – uitgaande van de 36 burgemeesters – op een zaak zowel de inhoud van een dossier als de stijl van functioneren van de burgemeester betreffend. De persoon kan blijkbaar niet los gezien worden van hoe de burgemeester meer in het algemeen functioneert.

Uit de beschrijving van burgemeesters zelf in de 28 cases uit het diepteonderzoek over hoe het tot hun val gekomen is, komt ook naar voren dat het vaak niet alleen om het beleidssissue alleen ging. Weliswaar is bij of rondom een kerngebeurtenis (zoals een raadsdebat) een beleidsdossier aan de orde maar tegelijk speelt ook de opstelling en de bekwaamheid om er iets aan te doen in een bepaalde periode een rol. Dan speelt vaak of een burgemeester – in de context van collegiaal bestuur – voldoende aan een zaak gedaan heeft in termen van bijvoorbeeld aandacht, voortvarendheid, effectiviteit. Inhoud en vorm zijn dan niet los van elkaar te zien, in de ogen van een meerderheid van de gemeenteraad.

Bij nader inzien is voor het begrijpen van de val van een burgemeester heel vaak de bestuursstijl aan de orde en daarmee is de bekwaamheid en zijn de bestuurlijke competenties in het geding. Burgemeesters met gezag en een – door andere collegeleden en/of gemeenteraad – als excellent of goed ervaren bestuursstijl slagen er blijkbaar in om ook bij heel moeilijk liggende dossiers uit de gevarezone van een val te blijven.

Burgemeesters die gedwongen moesten vertrekken vallen over het algemeen niet op hun openbare orde-taak. Daarin zijn ze vanuit wettelijk kader gezien betrekkelijk zelfstandig. Hiermee hebben colleges en gemeenteraden duidelijk minder van doen en op dit vlak speelt vertrouwen binnen het college en de raad dus minder.

3.2 Gedwongen vertrek een relationele kwestie?

Wie niet struikelt op individueel gedrag kan struikelen in gevallen waar sprake is van betrekkingen met andere personen en organen. Daarom is vertrouwen ook zo belangrijk. Een aantal burgemeesters struikelde omdat het vertrouwen in hen wegviel. In het oog moet worden gehouden dat een val van een burgemeester altijd een relationele kant heeft, die samenhangt met het gemeentewettelijk bestel. Essentieel voor een burgemeester is dat hij rollen vervult in verschillende organen, voor die organen de eerste man of vrouw is en dus een symboolfunctie vervult. De burgemeester opereert als voorzitter van een college van B&W, maar ook als raadsvoorzitter. Veelal heeft hij ook van doen met het raadspresidium en met een raadscommissie. Een burgemeester moet opkomen voor een college en voor de raad en niet slechts voor één van beide organen. De burgemeester moet als beroepsbestuurder ook schakelen tussen college en raad en omgekeerd, en tussen college en ambtelijk apparaat.

3.3 Gedwongen vertrek als incident of traject?

De kerngebeurtenis kan een laatste stap zijn in een langer proces van gebrekkige waardering, onenigheid, conflict en/of verschil in verwachtingen tussen burgemeester en college en/of gemeenteraad, maar dat is niet altijd het geval. Soms is de val plotsklaps (een donderslageffect) en is er geen sprake van een lange aanloop (c.q. traject). Dit hebben we niet voor alle 36 burgemeesters maar wel voor de 28 cases uit de diepteanalyse kunnen nagaan. Daaruit blijkt over het algemeen dat het gedwongen vertrek van een burgemeester in duidelijk minder dan een vierde van de gevallen zich plotsklaps voltrok. Voor burgemeesters zelf was de uitbraak van de vertrouwensvraag soms nog wel verrassend maar door ons geïnterviewde gemeentesecretarissen en wethouders en/of fractieleiders meldden veel vaker dat zij al eerder – voor zichzelf – suboptimaliteit in het functioneren van de burgemeester signaleerden. Voor hen was de val het eindpunt van een traject dat vaak al maanden tevoren begon. In de meerderheid van de 28 gevallen was er dus een aanloop naar de val ('een traject'). Er voltrokken zich in de aanloop incidenten en schermutselingen. Bijvoorbeeld in het college doordat een wethouder moest vertrekken. Dit werd dan de burgemeester mede of primair aangerekend. Of dat terecht of onterecht was,

blijft hier buiten beschouwing. We merkten immers op dat een burgemeester een sterk relationele functie vervult.

Soms zag de burgemeester zelf ook dat het eigen functioneren en/of het functioneren van het college niet optimaal was. Dat bleek dan uit waarschuwingsignalen, bijvoorbeeld van de gemeentesecretaris. En het bleek doordat op initiatief van het college of enkele leden of een gemeentesecretaris een bezinningsdag of 'heidagen' werden gepland. En daar kwam bij dat door de burgemeester de intervisie gezocht werd of dat er een coach werd genomen. Maar daarmee ontstond dan het beeld bij de burgemeester 'dat het allemaal wel weer ging' of 'dat het meeviel'. Naderhand bleek dat dan een vergissing.

3.4 Enkelvoudige oorzaak of meervoudigheid?

Uit het voorgaande is een eenvoudige gevolgtrekking te maken. Burgemeesters die gedwongen vertrokken in de periode 2000 - 2006 deden dat, zo leert de dieptestudie van 28 gevallen, zelden als gevolg van maar één issue, waarin ze onder vuur kwamen te liggen. Een burgemeester verdwijnt niet omdat hij of zij slechts een dossier niet goed afmaakt. Veelal is sprake van een meervoudige problematiek, waarin de bestuursstijl ook aan de orde is.

Maar er is wel een beperkt aantal gevallen te traceren waarbij de burgemeester voldoende functioneerde maar één issue boven alles uitstak en tot gedwongen vertrek leidde. Denk aan een burgemeester die vanaf de start niet tot een verhuizing naar de werkgemeente besluit. Ook in gevallen waarin vanuit de gemeenteraad vraagtekens gezet worden bij de integriteit van een burgemeester focust de discussie en de val zich op één kwestie.

3.5 Factorenanalyse

Waarom vallen burgemeesters uiteindelijk en hoe kunnen we dat onderzoeken? Om erachter te komen wat bemoeilijkend is voor een burgemeester om te overleven, is een diepte-analyse gemaakt van een aantal gemeentelijke organisaties met hun besturen. Er is gekeken naar wat burgemeesters onder elkaar 'moeilijke gemeenten' noemen of bestuurlijk risicovolle gemeenten. Zicht daarop viel eenvoudig te krijgen op basis van een aantal publicaties in vakbladen over conflicten in de betreffende gemeenten en/of opdrachtverlening door een commissaris van de Koningin of de gemeenteraad van de betreffende gemeenten om onderzoek te doen naar de complexe bestuurlijke situatie. Hoewel tussen moeilijke gemeenten verschillen bestaan, worden deze bestuurlijk risicovolle gemeenten gedurende meer dan een electorale periode van vier jaar gekenmerkt door een combinatie van de volgende verschijnselen of symptomen van bestuurlijke risicovolleheid.

- De afwezigheid van een afgewogen en gedragen strategische visie, waardoor conflicten ad hoc worden opgelost en individuele belangen naar voren kunnen komen en kunnen prevaleren boven het algemeen belang.
- Een college met wethouders van diverse partijen, een wankele bestuurscoalitie die meerdere partijen omvat, waarbij de verhouding tussen burgemeester en overige collegeleden op enig moment gespannen wordt.
- Een gefragmenteerde bestuursstructuur (versplintering in de raad) of juist alleenheerschappij van een (grote) fractie die de meerderheid in de raad heeft.
- Een bestuurscultuur die niet temperend werkt op conflicten maar juist de kans erop verhoogt, door bijvoorbeeld cliëntelisme, antagonistische debatten, geringe compromisgeneigdheden, en toepassing van bepaalde debatmanieren (op de man spelen en grof taalgebruik) er onderdeel van is.
- Moeizaam verkeer tussen college en raad door niet actief aan de informatieplicht te voldoen, het niet hanteren of ontwikkelen van vormen van kaderstelling en de beperkte toepassing van andere instrumenten in het verkeer tussen college en raad; daardoor een hoog conflictgehalte rond bepaalde dossiers, met veel gekissebis in de raad en een hoge zuurgraad, die inwerken op het college.
- Gebrekkige bestuursmiddelen, zoals op het vlak van organisatie en management. Topmanagers zijn de bestuurders niet steeds tot steun en de burgemeester beschikt niet over hulptroepen. Het ambtelijk apparaat functioneert niet soepel en/of de ambtelijk-bestuurlijke betrekkingen zijn niet goed.
- Veel aandacht voor het gemeentebestuur in de pers, waaronder kritiek op de burgemeester en het publiceren van speculatieve verhalen zonder hoor en wederhoor.

Deze lijst hebben we vervolgens licht bewerkt gebruikt om te bezien of de genoemde factoren inwerken op de val van burgemeesters en we hebben ze geordend naar micro-, meso- en macrofactoren zoals toegelicht in hoofdstuk 1. Micro-, meso- en macrofactoren kunnen alle werkzaam zijn en dus samenhangen. In de navolgende figuur 2 levert dat een patroon op van allemaal plusjes. Het is het zwaarste patroon.

Figuur 2 moet aldus gelezen worden. In totaal is voor 28 burgemeesters een profiel gemaakt van factoren die risicoverhogend zijn in bestuurlijk opzicht. Voor burgemeester 1 geldt een patroon met veel plussen. Deze gedwongen vertrokken burgemeester blijkt zelf een risicofactor maar er werkten ook diverse meso- en macrofactoren op het gemeentebestuur in, die het moeilijk maken om als burgemeester te overleven. Het college is blijkbaar niet erg homogeen en de verbindingen tussen raad en college zijn zwak. De bestuursstructuur is versnipperd en de bestuurscultuur werkt ook niet temperend maar juist bevorderend op het ontstaan van bestuurlijke probleemsituaties.

Figuur 2: Factoren die inwerken op het gedwongen vertrek van burgemeesters

	Micro niveau	Mesoniveau			Macroniveau			
Risico-factor	Burge-meester	College	Raad / verbin-dingen	Ambt. orga-nisatie	Bestuurs-structuur	Bestuurs-cultuur	Maat-schappij	Pers
Indicatie	Niet sig-nalerend, niet reflexief	Centrifugaal wint van centri-petaal	Zwakke verbin-dingen	Zwakke onder-steuning / bestuur-lijk-ambtelijke relatie	Versnip-perde raad of één dominante partij	Destruc-tief of cliënte-listisch	Morele veront-waardi-ging	Vroeg-tijdige betrok-kenheid
1	+	+	+	+	+	+	+	-
2	+	+	-	-	-	-	-	+
3	+	+	+	-	-	-	-	-
4	-	+	+	+	+	+	-	-
5	+	+	+	-	+	+	-	+
6	+	+	+	-	-	-	-	-
7	+	-	+	-	-	+	-	-
8	+	+	-	-	-	+	-	-
9	+	-	+	-	+	+	-	-
10	+	-	-	-	-	+	+	-
11	+	+	+	+	+	+	-	+
12	+	+	+	-	+	+	-	-
13	+	+	+	-	+	+	-	-
14	+	+	+	+	+	+	-	-
15	+	-	-	-	-	-	-	+
16	+	-	-	-	-	+	+	+
17	+	-	+	-	-	-	+	+
18	+	+	+	-	+	-	-	-
19	+	?	+	-	-	-	-	-
20	+	+	+	-	+	-	+	+
21	+	-	+	+	-	+	+	+
22	+	-	+	-	+	+	+	+
23	+	+	+	-	+	-	-	-
24	-	+	+	+	+	+	+	-
25	+	+	+	-	+	+	-	+
26	+	+	+	+	+	+	-	-
27	+	-	+	-	+	-	-	+
28	+	+	+	-	-	-	-	+
totaal	26	18	23	7	16	17	8	12

4 **Micro-analyse**

In voorgaande hoofdstukken is ingegaan op aspecten van omvang (de aantallen burgemeesters die in de onderzoeksperiode tot vertrek zijn gedwongen), op hun kenmerken, en op de aanleiding tot het vertrek. De factoren die op het vertrek inwerken zijn te ordenen in micro-, meso- en macrofactoren. In dit hoofdstuk zijn de microfactoren aan de orde. De kernvraag is hier of de burgemeesters zelf een risicofactor waren en dus zelf hun val naderbij hebben gebracht. Gegevens hiervoor ontlenen we aan de diepteanalyse gericht op 28 gevallen.

4.1 **Burgemeester zelf als risicofactor**

De burgemeesters zijn in hun gemeente na een uitgebreid selectieproces aangesteld. Ze werden dus gewaardeerd maar zijn uiteindelijk toch tot vertrek gedwongen of vrijwillig onder druk opgestapt. Dat gebeurt altijd in een situatie waarin tal van actores een rol spelen. Een burgemeester functioneert in een context van organen en mensen. Eenvoudig is dat niet. Figuur 2 aan het eind van het vorige hoofdstuk laat zien dat in 26 van de 28 hier geanalyseerde gevallen de burgemeester uiteindelijk zelf ook een risicofactor was. In twee gevallen was dat risico afwezig. De ene burgemeester functioneerde goed maar vertrok vrijwillig; de ander kon niet meer tegen werken in een risicovolle gemeente met een destructieve bestuurscultuur (met onder andere antagonistische debatten) en een versplinterde raad. Hoewel de burgemeestersfunctie in sterke mate relationeel is, zijn tot vertrek gedwongen burgemeesters over het algemeen niet primair of louter speelbal van de omstandigheden geweest. Deze uitkomst houdt in dat 26 burgemeesters in enigerlei mate zelf bijdroegen aan hun eigen val doordat ze tekortkomingen vertoonden, die al of niet samen met andere bemoeilijkende omstandigheden hen fataal werden.

De kwaliteiten van burgemeesters en hun mindere punten zijn natuurlijk uniek en de omstandigheden zijn dat evenzeer. Context en mensen verschillen per casus. Daarvan zijn we ons steeds bewust. Toch zijn er een paar 'constanten' uit de analyses naar voren gekomen. De meest waargenomen tekortkomingen van de bedoelde 26 ex-burgemeesters zijn de volgende.

- In de eerste plaats: onvoldoende in staat zijn om de eigen tekortkomingen of beeldvorming daarover te signaleren, daarop reflecteren en er vervolgens iets

aan doen. Wie wil overleven, moet beschikken over vermogen tot bezinning en adaptiviteit. Dat onderkennen in bijna elke casus de andere geïnterviewden dan de betrokken ex-burgemeester.

- Een tweede tekortkoming is het kiezen van een bestuursstijl en zich dus opstellen in houding en gedrag op een manier die niet meer past bij een eens actuele en geformuleerde profielschets voor de burgemeester of – algemener – los van de profielschets gegroeide verwachtingen.

Deze twee inzichten formuleren de ex-burgemeesters die onderwerp waren van onderzoek in de dieptestudie zelf minder, terwijl de andere betrokkenen dat veel sterker doen. Begrijpelijk: hadden ze het wel gezien dan was het wellicht niet tot een gedwongen vertrek gekomen.

Naar de houdbaarheid van de eerste constatering hebben we nader onderzoek gedaan, door deze voor te leggen aan de expertmeeting, door daarover te spreken met een psycholoog die in veel coachings- en nazorgtrajecten van (ex-) burgemeesters betrokken was en door te spreken met enkele personen die in intervisietrajecten rond een gevallen burgemeester opereerden. Dezen bevestigden onze constateringen.

Waaruit bestaat dat risico van burgemeesters dat als tweede punt is genoemd, de bestuursstijl, verder? Het zijn, zo laat de dieptestudie onder 28 cases zien, nogal eens wethouders die als burgemeester worden aangesteld maar, die ook later in een tweede of derde baan, teveel wethouder blijven. Dat wordt dan naderhand gezegd in door ons gehouden interviews met gemeentesecretarissen en oud-wethouders of fractieleiders. Ze staan te weinig boven de partijen, bemoeien zich te veel met beleidsvoornemens van alle wethouders en ontwikkelen in het college te weinig bindend vermogen. Zo wordt wat men ooit goed beheerste, het metier van wethouder, later 'zum Verhängnis' doordat men geen distantie kan houden en zaken aan wethouders kan overlaten.

Er zijn ook burgemeesters die wel al afstand namen van hun vroeger politiek-bestuurlijke geschiedenis (al of niet als wethouder) maar zich evenzeer een bestuursstijl aanmeten die niet spoort met de verwachtingen van grote delen van de raad of het college. Een burgemeester die teveel collegelid is en te weinig voorman of -vrouw en boegbeeld van de raad, loopt een risico om te maken te krijgen met dalend vertrouwen van de raad zeker als daar andere bestuurlijke problemen bij komen die de burgemeester aangaan, raken of zelfs beschadigen. Een burgemeester moet zowel van het college als van de raad zijn. Dat is een bekende spagaat maar ook een onvermijdelijke spagaat.

En er zijn ook burgemeesters actief die ronduit weinig of weinig sterk communiceren en verbindingen leggen binnen een college, tussen college, presidium en raad, en tussen college en ambtelijke top. Ze raken in isolement en dan kan bij een toename van incidenten en andere schermutselingen de val naderbij komen. Uit het onderzoek blijkt dat er ook bepaalde elementen uit het functioneren van de burgemeester zijn, die geen 'faalfactor' vormen waarop een burgemeester struikelde. Aan democratische gezindheid schortte het de tot vertrek gedwongen burgemeesters bijvoorbeeld niet. Het niet of niet tijdig inlichten van de gemeenteraad is ook geen zwak punt gebleken.

4.2 Bestuursstijl en competenties

De perfecte, overal inzetbare burgemeester bestaat niet. Iedere gemeente heeft eigen kenmerken en een eigen geschiedenis en derhalve vraagt elke gemeente om een eigen burgemeester met daarbij en daarin passende kwaliteiten. Het selectieproces begint bij het opstellen van de eisen die bij de functie passen en krijgt een vertaalslag in een profielschets. Tegenwoordig wordt vaak in die schetsen gedacht in termen van competenties voor burgemeesters. Competenties vormen een bepaalde manier om de kwaliteiten van mensen te verbinden met die van de organisatiedoelen. Competenties hebben iets gemeenschappelijks: ze zijn doorzichtig, eenduidig, herkenbaar, relevant, te ontwikkelen en te beoordelen. Bestuurscompetenties van burgemeesters worden ingedeeld in basiscondities voor het functioneren, bestuursstijlen en bestuursvaardigheden.

Basiscondities zijn algemene condities die nodig zijn om het ambt van burgemeester goed te vervullen. Ze gelden in alle gemeenten omdat ze onlosmakelijk verbonden zijn met het ambt. Denk aan: identificatie, bindend vermogen, onafhankelijkheid, integriteit, stressbestendigheid. Bestuursstijlen beschrijven de benadering die een burgemeester kiest. Is een burgemeester een vernieuwer, een realisator of een koersbepaler? Bij bestuursvaardigheden gaat het om direct waarneembaar gedrag in de vorm van een 25-tal vaardigheden.

In het volgende schema is een aantal typen burgemeesters in de vorm van bestuursstijlen op een rij gezet. Hieraan zijn competenties gerelateerd. Dit overzicht is geschikt voor vertrouwenscommissies om de vraag te beantwoorden: 'Wat voor soort burgemeester zoeken we eigenlijk?' Maar ook om de vraag te beantwoorden: 'Wat voor soort burgemeester is er eigenlijk door gedwongen vertrek gesneuveld?'

Figuur 3: Overzicht van bij het opstellen van profielschetsen gebruikte bestuursstijlen

Bestuursstijl		Toelichting
1 De mentor	Algemene typering	Investeert in mensen
	Motto	Zit iedereen goed in zijn vel?
	Stuurt door	Aanspreken op acties en ambities Bieden van mogelijkheid tot zelfreflectie Doelen stellen t.a.v. de eigen ontwikkeling Zich bekommeren om het persoonlijk functioneren Uitspreken van waardering
	Bijdrage aan samenwerking	Heeft aandacht en toont begrip Moedigt aan en biedt vertrouwen Helpt mensen op weg en opent deuren Biedt eigen ervaringen en zienswijzen aan om te leren
	Persoonlijke kwaliteiten	Behulpzaam, inlevend, betrokken, betrouwbaar
2 De verbinder	Algemene typering	Laat mensen samenwerken
	Motto	Groep is meer dan som der delen
	Stuurt door	Versterken van groepsmoreel Stellen van kaders voor samenwerking Bieden van ruimte voor individuele prestaties binnen groepsverband Aandacht voor samenwerking
	Bijdrage aan samenwerking	Zoekt naar gemeenschappelijke doelstellingen en aanpak Versterkt groepscohesie Biedt spirit en uitdaging Betrekt mensen in besluitvorming Ondersteunt groepsproces Brenkt conflicten tot goed einde
	Persoonlijke kwaliteiten	Bruggenbouwer, toegankelijk, zorgzaam, begrijpend
3 De analyticus	Algemene typering	Ontrafelt en analyseert
	Motto	Eerst denken dan doen
	Stuurt door	Onderzoekt van signalen Bekijkt alternatieven Deelt informatie Observatie en analyse
	Bijdrage aan samenwerking	Biedt kritisch en analytisch vermogen Gedegen probleemverkenning Laat controle plegen
	Persoonlijke kwaliteiten	Nauwgezet, concentratievermogen, nieuwsgierig, analytisch

4 De coördinator	Algemene typering	Werk soepel laten verlopen
	Motto	Planmatig handelen
	Stuurt door	Heldere taakverdeling Planmatige werkprocessen
		Voortgangscontrol Benadrukken van discipline
	Bijdrage aan samenwerking	Breng structuur en planning aan, taakverdeling, voortgangsbewaking
	Persoonlijke kwaliteiten	Ordelijk, perfectionistisch, betrouwbaar, verantwoordelijk
5 De koersbepaler	Algemene typering	Doel stellen en koers uitstippelen
	Motto	Gaan we de goede kant op?
	Stuurt door	Formuleert eindresultaten Geeft kaders aan Houdt achterliggend doel in de gaten Stelt prioriteiten
	Bijdrage aan samenwerking	Neemt initiatief Verduidelijkt doelen en tactiek Hakt knopen door Maakt keuzen
	Persoonlijke kwaliteiten	Zelfverzekerd, wilskrachtig, overwicht, overzien
6 De realisator	Algemene typering	Realisatie van doelen
	Motto	Aanpakken
	Stuurt door	Afspraken maken Verantwoordelijkheid geven voor taak Aanzetten tot handelen Inzet vragen
	Bijdrage aan samenwerking	Inzet, energie, ijver Nakomen afspraken Houdt zich aan prioriteiten Pragmatisch en concreet Verzet veel werk
	Persoonlijke kwaliteiten	Handelen, voortvarend, dominant, taakgericht
7 De netwerker	Algemene typering	Schept nieuwe mogelijkheden
	Motto	Is er meer uit te halen/ ruilen?
	Stuurt door	Toegang bieden tot nieuwe geldbronnen, invloedssferen Scheppen van perspectief, urgentie Nieuwe contacten leggen Onderhandelen
	Bijdrage aan samenwerking	Boegbeeld Biedt netwerken, substitutie Herschikking bestaande mogelijkheden
	Persoonlijke kwaliteiten	Diplomatiek, opportunistisch, zelfstandig, handig

8 De vernieuwer	Algemene typering	Nieuwe ideeën genereren
	Motto	Kan het anders?
	Stuurt door	Visie, aanzetten tot vernieuwing Mensen betrekken en hun creativiteit benutten Speelruimte geven
	Bijdrage aan samenwerking	Bestaande denkkaders doorbreken Aannames ter discussie stellen Creëert visie Biedt toekomstgerichtheid Brengt ideeën van buiten in Draagt alternatieven aan
	Persoonlijke kwaliteiten	Ambitueus, creatief, open, zelfvertrouwen

4.3 Betekenis van ‘verbindend leiderschap’

Uit een analyse van profielschetsen van 102 gemeenten blijkt dat gemeenteraden de bestuursstijlen ‘netwerker’ (51%) en vooral ‘verbinder’ (75%) veruit het vaakst opnemen als belangrijke competentie voor hun burgemeester. Mentor (4%) en analyticus (2%) worden het minst gevraagd. Daartussenin zitten ‘koersbepaler’ (26%), vernieuwer (20%), realisator (18%) en coördinator (14%). Gemeenten kunnen meer dan één bestuursstijl noemen. Verbinden blijkt in de ogen van gemeenteraden heel belangrijk, blijkens de analyse van profielschetsen. Ons onderzoek geeft daar een bevestiging van.

Het bestaande bestel biedt volop ruimte voor verbindend leiderschap van burgemeesters en noopt daar ook nadrukkelijk toe. Als verbindend leiderschap zo nodig is, is er dan nog ruimte voor inspirerend leiderschap van burgemeesters die bij de aanstelling ‘gezag’ inbrachten en het al doende op- en uitbouwden. Er is inderdaad bovenop de noodzaak van verbindend leiderschap ruimte voor leiderschap zoals dat in het post-Fortuyn tijdperk hier en daar gevraagd wordt. Inspirerend leiderschap vatten we hier op als het onder meer tonen van initiatief en verbeeldingskracht in woord en daad, het – in overeenstemming met het college – uitdragen van ideeën in de openbaarheid, het niet slechts poneren van beleid maar het debat met de samenleving actief aangaan, het oor nadrukkelijk te luisteren leggen in de samenleving. Een burgemeester behoeft in deze tijd dus geen flets profiel te krijgen; er blijft ruimte voor ‘koersbepalers’ en ‘regisseurs’ onder de burgemeesters. Maar wie zonder voldoende gezag ‘ver voor de muziek uitloopt’ en de taakvervulling in beide organen – raad en college – en het verbindend werk niet gelijkmatig vervult, loopt een risico. Verbindend leiderschap is dus een ondergrens; wie hierin faalt, loopt een groot risico het niet te redden met inspirerend leiderschap. Of en in hoeverre behoefte bestaat aan een inspirerend leiderschap hangt

overigens sterk af van de gemeentelijke context en of sprake is van een bestuurlijk risicovolle gemeente. Wij poneren hier dus niet zonder meer de noodzaak en wenselijkheid van inspirerend leiderschap in alle contexten, maar ‘verbinden’ is wel overal nodig. Samengevat: ‘verbinden moet, inspireren als het kan’.

4.4 Reflexief en adaptief vermogen

Linguam et mores secum vexit. Hij nam de taal en de zeden met zich mee. Waar een burgemeester op vorige posten groot mee werd, dat draagt hij met zich mee. Dat kan positief uitpakken maar ook anders. Elke context vraagt om dingen te blijven doen – zoals verbindend leiderschap tonen – maar andere houdingen en/of gedrag niet of minder ten toon te spreiden of zelfs af te leren en andere dingen wel te doen. Adaptatie dus. Veel geslaagde burgemeesters, die niet tot vertrek gedwongen worden, tonen – gemiddeld genomen – over voldoende aanpassend vermogen te beschikken. De eigen sterkte van een burgemeester kan in een nieuwe context een zwakte worden. De sterkte is namelijk niet in elke context nodig, opportuun, gevraagd, gewaardeerd. Dat is uit dit onderzoek gebleken.

De microfactor van individueel gedrag, individuele houdingen en opvattingen is bijna altijd in het geding bij het vallen van een burgemeester. Natuurlijk heeft elke ‘gevallen’ burgemeester zijn positieve kwaliteiten, maar sommige gevallen burgemeesters hebben daarnaast een of meer zwakkere kwaliteiten en die kwamen naar voren in de kerngebeurtenis (dus de aanleiding voor het gedwongen vertrek) en de schermutselingen op weg daar naartoe. Ze zijn bijvoorbeeld te doortastend en eigenzinnig en te weinig communicatief, (te) hoekig en/of onhandig en/of (te) inflexibel en (te) star en/of (te) dominant, en/of te (uitsluitend) inhoudelijk gericht en/of te weinig relativerend ten aanzien van zichzelf. Zij cijferen zich niet weg als de situatie erom vraagt en ze laten wethouders of colleges als geheel niet groeien in een situatie die vraagt om binding, stimuleren, tot zijn recht laten komen en vertrouwen geven. Daarmee geconfronteerd, reageren gevallen burgemeesters vaak erg verdedigend: ‘Om mensen te laten groeien, daar ben ik als burgemeester niet voor’. Of: ‘Ik ben zoals ik ben’.

Achter het directe optreden gaat iets schuil, waar dit onderzoek nadrukkelijk op attendeert. Onvoldoende reflexiviteit op eigen houding en gedrag is blijkens ons onderzoek de meest voorkomende blinde vlek bij de meerderheid van gevallen burgemeesters. Ex-burgemeesters zien blijkens de casestudy’s te weinig dat een negatief collegedebat, strijdpunt, crisis of een affaire – dus een bestuurlijke probleemsituatie – iets met henzelf te maken heeft en waarom dat zo is. Ze gaan

te veel van zichzelf uit en hanteren een positief zelfbeeld waar bij anderen sterke vraagtekens en kanttekeningen opkomen.

In een belangrijk aantal van de door ons onderzochte gevallen van gedwongen vertrek van een burgemeester wordt aannemelijk dat de burgemeester niet gedwongen had behoeven te vertrekken of 'vrijwillig onder druk' als hem tijdig en keihard de spiegel voorgehouden was. Die spiegel zou dan geleid hebben tot de noodzaak van meer aandacht voor de verbindende bestuursstijl (en dus voor het procesmatige en verbindende in behandeling van dossiers, en dus het relationele, het communicatieve, ook tussen college en raad). Een burgemeester moet niet alleen 'van het college zijn' maar ook 'van de raad'.

Zou een burgemeester overleefd hebben bij betere defensiemechanismen in plaats van in de spiegel te kijken, te reflecteren op eigen gedrag en zich aan te passen? We noemen er twee: de verdediging en de ontkenning. Burgemeesters die dreigen te worden gedwongen tot vertrek en daadwerkelijk vertrekken, nemen meestal in de aanloop naar een kerngebeurtenis een verdedigende houding aan ('Ja, maar ik had een functioneringsgesprek gehad met de raad'). Verdedigen kan nodig zijn maar een ontwapenende reactie, mogelijk een snel 'mea culpa' en een gerichtheid op leren kunnen beter zijn, om te overleven. Verdedigen van het slecht verdedigbare heeft doorgaans een aanjagende werking op een berichtenstroom.

Het is in het algemeen ook geen goed teken als een burgemeester onder druk zegt: 'Men moet mij maar nemen zoals ik ben'. Dan is men blijkbaar niet erg bereid om zich aan te passen aan wat de situatie vraagt. Wie blind blijft voor bezwaren en onvoldoende vermogens toont om de beperkingen van het eigen gedrag te zien, gaat bezwaren van anderen doorgaans – zo blijkt – niet goed tegemoet treden. Dan gaan burgemeesters mokken en dagboeken bijhouden (om na de val het blazen schoon te poetsen?), waar lerend vermogen tonen beter zou zijn.

4.5 Conclusie

De tot vertrek gedwongen burgemeesters hebben allerlei positieve kwaliteiten gehad. Anders waren ze niet door de selectie gekomen. Het ontbrak over het algemeen ook niet aan democratische gezindheid. Toch werden ze, met een carrière in het openbaar bestuur achter de rug, op een bepaald moment tot vertrek gedwongen. Van de burgemeesters uit ons onderzoek droeg bijna iedereen zelf in enigerlei mate bij aan de eigen val. Tot vertrek gedwongen burgemeesters vertoonden tekortkomingen, die al of niet samen met andere bemoeilijkende omstandigheden hen fataal werden. Hoewel de burgemeestersfunctie in sterke mate relationeel is, zijn tot

vertrek gedwongen burgemeesters over het algemeen niet primair of louter speelbal van de omstandigheden geweest. Ze hadden met een tijdige andere invulling van hun bestuursstijl onheil vermoedelijk kunnen afwenden.

5 Meso-analyse

Microfactoren verwijzen naar aspecten van houding en gedrag van een tot vertrek gedwongen burgemeester. Het vertrek kan echter niet alleen gelegen zijn in individueel gedrag, maar ook de relatie met andere organen raken, doordat deze organen of de meerderheid van de leden daarvan, bijvoorbeeld onenigheid hebben met de burgemeester in een bepaald dossier of kwestie en het vertrouwen in een burgemeester opzeggen. Mesofactoren zijn geen geïsoleerde factoren, maar ze zijn verbonden met microgedrag, dus de opstelling van de burgemeester. Mesofactoren zijn – abstract geformuleerd – relevant voor het begrijpen van de val van een burgemeester omdat het functioneren van een burgemeester altijd ook in relationeel perspectief geplaatst moet worden.

Hoe ons dat concreet voor te stellen? Tot de mesofactoren behoren al de invloedsfactoren die te maken hebben met collectiviteiten en interacties. Het gaat zowel om hoe het college en de raad functioneert en hoe de verbindingen zich voltrekken, als om hoe de burgemeester daarin opereert. De burgemeester is voorzitter van het college, de raad en doorgaans ook van het presidium dat de werkwijze van de raad regelt. Is de burgemeester bijvoorbeeld in het college naar het oordeel van collegeleden (on)voldoende aanwezig, activerend, initiërend, agenderend, communicatief, ondernemend, doortastend, genuanceerd? Is hij koel en zakelijk of emotioneel? Is hij bindend, productief gericht en heeft hij oog voor het situationele en strategische? Of is hij juist te aanwezig, te afwachtend, te non-communicatief, niet-bindend, en heeft hij weinig oog voor het strategische en het situationele? Of speelt geen van deze aspecten en opereert de burgemeester in de verbindingensfeer excellent? Of juist zwak, bijvoorbeeld door niet op te komen voor de raad en teveel de kant van het college te kiezen.

5.1 College van B&W als strijdtoneel

Als een burgemeester gedwongen wordt te vertrekken, is er menigmaal ook in het college van B&W wat aan de hand. Dit college functioneert dan niet geheel optimaal. Het is bijvoorbeeld een vechterscollege. Of niet optimaal omdat een wethouder tussentijds afhaakt. Na een politiek conflict verliest hij het vertrouwen van collega's en de raad. De burgemeester is als collegevoorzitter mogelijk zelf mede oorzaak van onenigheid of conflict, bijvoorbeeld omdat hij zich niet genoeg boven de partijen opstelt maar als zoveelste wethouder opereert. Welke rol kan het college van burgemeester en wethouders hebben als bemoeilijkende

factor voor het overleven van een burgemeester? Een college kan erg breed zijn van samenstelling doordat aan het college een coalitie van meerdere partijen ten grondslag ligt. Stel dat het gaat om een grote coalitie van vijf partijen en een (heterogeen) college met vijf wethouders van deze vijf verschillende partijen, dan bestaan er risico's voor zowel de afzonderlijke leden als de burgemeester dat de bestuurlijke rit niet ongeschonden voltooid wordt. Immers, dan loopt een college het gevaar van 'niemand' te zijn omdat er geen partij is die krachtig vertegenwoordigd is en daardoor een belang heeft om de coalitie bij elkaar te houden. Om te voorkomen dat een veelpartijencollege snel uit elkaar valt, moet dan ook geïnvesteerd worden in teambuilding, in homogeniteit, in centripetale kracht. De burgemeester kan zich als de hoeder van eenheid van collegebeleid verdienen maken door te pogen het college tot eenheid te smeden. Dan moet de burgemeester daartoe het inzicht, de wil en de capaciteiten hebben en daarvoor van de wethouders (en hun fractie) ook de ruimte krijgen.

Een college kan ook om andere redenen suboptimaal functioneren, waarbij te denken is aan politiek-inhoudelijke discussies. Of een wethouder moet vertrekken, waarbij een burgemeester partij kiest op een manier of met een intensiteit die hem kwalijk genomen wordt door de rest van het college, wat bijdraagt aan het gedwongen vertrek. Of een college verliest meerdere wethouders, waarbij college en raad de burgemeester erop aankijken dat deze het team niet bij elkaar kon houden. Dat kan in combinatie met een als zwak door een inspectie beoordeeld beleid en andere omstandigheden tot de eigen val leiden.

Het is omgekeerd ook mogelijk dat de opstelling van de burgemeester naar de overige collegeleden de burgemeester in een moeilijk parket kan brengen, zodanig dat de burgemeester de 'pijp aan Maarten' moet geven. Denk aan het volgende voorbeeld: een burgemeester kan zich inhoudelijk isoleren van de andere wethouders met een afwijkend standpunt dat vervolgens geen acceptatie vindt. Het is mogelijk dat een burgemeester zich ook sterk inlaat met de portefeuilles van de wethouders, die op hun beurt proberen 'uit handen van de burgemeester te blijven' (dit is terminologie uit de praktijk). Een tijd later, in de fase van herbenoeming, zeggen wethouders ineens dat ze een herbenoeming niet gewenst vinden. Dan 'is de emmer blijkbaar overgelopen'.

Beide typen gevallen kwamen in onze casestudy's voor. Als een burgemeester gedwongen wordt te vertrekken, is er vaak in het gehele college iets aan de hand. Figuur 2 aan het eind van hoofdstuk 3 laat zien dat in meer dan de helft van de gevallen, namelijk in 18 van de 28 casus, het college als een afzonderlijke factor mede debet was aan het gedwongen vertrek van de burgemeester. We maken dat

in het bijzonder op uit de interviews die onderdeel waren van de dieptestudie van 28 gevallen.

De belangrijkste bevinding van de analyse van de rol van de tot vertrek gedwongen burgemeester in het college luidt abstract geformuleerd: de burgemeester heeft als collegevoorzitter niet op een verbindende of andere wijze de centrifugale krachten kunnen bedwingen of verminderen en dat is deze aangerekend.

De stelling dat het college doorgaans de zuivere en enige 'oorzaak' van het gedwongen vertrek van 18 van de 28 burgemeester was, moet worden verworpen. Een burgemeestersfunctie is sterk relationeel en gedwongen vertrek voltrekt zich meestal niet uitsluitend in één arena, zoals een college. De raad doet er vaak óók toe. Figuur 2 laat ook zien dat waar een + teken staat bij college er ook vaak een + teken staat bij verbindingen met de raad. Suggesteren dat het college de enige arena is waar de 'val' zich voltrekt, wekt ook teveel de indruk dat het gedwongen vertrek de burgemeester overkomen is. Dat is niet zo want de burgemeester heeft altijd een zekere autonomie van handelen of niet-handelen en is dus geen willoze speelbal van de wethouders. Ergo, het college is een strijdtoneel waar de kiemen voor het gedwongen vertrek gezaaid kunnen zijn.

5.2 Gemeenteraad als strijdtoneel

Homogeniteit in het college, stabiliteit van het college alsmede vertrouwen van het college in de burgemeester zijn positief voor het overleven van een burgemeester. Maar ook de gemeenteraad is van gewicht, zelfs essentieel. De burgemeester is immers raadsvoorzitter en symbool van de raad. Hij bereidt de wijze van werken van de raad met anderen uit de raad en griffie voor in het presidium en leidt de vergaderingen tenzij de eigen taak of portefeuille in het geding is. De rol in de raad moet hij goed uitvoeren. De burgemeester kan daarbij niet voortdurend, uitzonderingen daargelaten, de kant van het college kiezen. Een verstandige burgemeester doet dat ook niet. Die weet dat de Gemeentewet nou eenmaal vereist dat de burgemeester 'twee heren' dient: het college en de raad. En hij is overtuigd van de noodzaak om te zorgen voor goede verbindingen tussen college en raad in de vorm van het voldoen aan de 'actieve informatieplicht' van het college naar de raad en het bieden van mogelijkheden tot kaderstelling en controle door de raad. Een burgemeester kan tegenwoordig ook niet zonder het vertrouwen van de raad in zijn persoon. De raad heeft een krachtige stem bij de herbenoeming wat de relevantie van 'vertrouwen' als beoordelingscriterium versterkt.

Dit onderzoek toont aan dat in 23 van de 28 casus een probleem in de relatie tussen de burgemeester en de raad bestond dat negatief inwerkte op het gedwongen

vertrek of het vrijwillig onder druk vertrekken. In bepaalde gevallen oordeelde de raad ronduit negatief over een handelwijze van de burgemeester naar wie onderzoek was verricht en werd er een motie van afkeuring of van wantrouwen aangenomen. Soms was een burgemeester te weinig 'van de raad', wat tot afkeuring leidde. En in andere gevallen speelde weer iets anders. De raad geeft meestal, volgens onze casestudy's, de doorslag als het gaat om wel of geen gedwongen vertrek, vrijwillig vertrek onder druk of afzien van herbenoeming.

5.3 Burgemeester en ambtelijke top

Gemeentesecretarissen liggen er tegenwoordig sneller uit dan twintig of tien jaar geleden. Ze zijn kwetsbaarder geworden. Bekleders van die functie slijten blijkbaar sneller door recente ontwikkelingen in het openbaar bestuur, zoals een streven naar meer verantwoording en transparantie, door de dualisering waardoor de secretaris in het kamp van het college is beland, specifiek onderzoek naar vermeende affaires, bezuinigingen, talrijke organisatie- en managementvraagstukken en interne reorganisaties. Deze ontwikkelingen vragen meer competenties, flexibiliteit en inschattingsvermogen.

Als het optreden van de burgemeester als verbinder zo belangrijk is in profiel-schetsen en zo prominent in dit onderzoek naar voren komt, kan de relatie tussen burgemeester en ambtelijke top, met name de gemeentesecretaris, niet terzijde worden gelaten. Burgemeester en gemeentesecretaris vormen samen een belangrijke spil in een gemeentelijke organisatie. Het is dus zaak dat ze functioneel goed met elkaar omgaan en elkaar ondersteunen. Gemeentesecretarissen benadrukken dit zelf vaak blijkens studies naar de positie van gemeentesecretarissen en door ons met hen gehouden interviews. Is er dan ook een link tussen het gedwongen vertrek van een burgemeester en de gemeentesecretaris? In een aantal gevallen, vooral in bestuurlijk risicovolle gemeenten, vertrekt niet alleen de burgemeester of één of meer wethouders gedwongen, maar sneuvelt ook de gemeentesecretaris of vertrekt die vrijwillig maar onder druk van de omstandigheden. Soms is de gemeentesecretaris eerder weg, soms iets later dan de burgemeester. Een voorbeeld: als de opvattingen van een burgemeester niet sporen met wat de ambtelijke organisatie kan waarmaken en/of de verwachtingen over de wijze van onderlinge communicatie niet overeenstemmen, kunnen burgemeester en gemeentesecretaris met elkaar in botsing komen. Denk aan een situatie waarin een burgemeester het oneens is met de selectie van topmanagers of kritiek heeft op de productie van beleid of de kwaliteit daarvan. Een ander voorbeeld: het gaat de burgemeester met een koersbepalers- en regisseursambitie na een voltooide

herindeling 'allemaal niet snel en goed genoeg'. Denk bijvoorbeeld ook aan een gemeente waar een gemeentesecretaris na een niet geslaagde reorganisatie een heenkomen zoekt.

Het collectieve vertrek van burgemeester en gemeentesecretaris laat zich deels begrijpen uit de redenen voor het vertrek van de burgemeester. Als een burgemeester onder vuur komt te liggen door een dossier of als enkele wethouders vallen, krijgt een gemeentesecretaris al gauw een (terecht of niet terecht) verwijt over de (suboptimale) organisatie- en managementcondities waaronder het college moet functioneren. De secretaris wordt geconfronteerd met de omstandigheid dat hij of zij de probleemsituatie blijkbaar niet kon verhinderen. Als wethouders vallen, wordt dat dus soms niet alleen een burgemeester verweten maar soms ook een gemeentesecretaris. Dan wordt de secretaris aangewreven dat hij niet krachtig genoeg stuurt en/of ondersteunt. Daar komen dan soms andere overwegingen bij, zoals dat de secretaris te weinig draagvlak zou hebben onder het personeel. Langdurige ziekte kan dan het gevolg zijn of de suggestie om uit te kijken naar een andere functie. Soms komt een gemeentesecretaris zelf tot het inzicht dat hij beter kan opstappen na signalen van het bestuur.

In grofweg drie op de tien gevallen van gedwongen vertrokken burgemeesters is ook sprake van het vertrek van een gemeentesecretaris, zo blijkt uit de diepte-analyse. De val van een gemeentesecretaris komt vooral voor in bestuurlijk risicovolle gemeenten, maar niet uitsluitend. Bestuurlijk risicovolle gemeenten zijn juist gemeenten waar de kans op probleemsituaties groter is door de politieke structuur in de raad en de bestuurscultuur. Verderop komen we daarop terug.

5.4 Dualisering

In hoofdstuk 2 is al kort aangegeven dat de dualisering kwantitatief geen wezenlijke rol heeft gespeeld in het aanjagen of temperen van omstandigheden die het gedwongen vertrek van burgemeesters of het vrijwillig opstappen naderbij hebben gebracht. De casestudy's bevestigen dit. Daaruit komt niet naar voren dat de betrekkingen tussen burgemeester en de griffie of griffier een (invloeds)factor was die inwerkte op het gedwongen opstappen van een burgemeester. Geldt dat ook voor de rol van het raadspresidium? Na invoering van de dualisering is er in veel gemeenten een nieuw gremium bijgekomen, het raadspresidium, dat een potentiële faalfactor voor een burgemeester zou kunnen zijn. Het raadspresidium regelt de werkwijze van de gemeenteraad. Dit raadspresidium kan samengesteld zijn uit een deel van de fractieleiders uit de raad (coalitie en oppositie), kan alle fractieleiders

omvatten of alle commissievoorzitters. Maar ook andere varianten zijn mogelijk. Meestal is de burgemeester voorzitter. Sinds de invoering van de dualisering krijgt die er dus een arena bij. Op het eerste gezicht is een presidium dat de werkwijze regelt, meer een zaak van 'techniek' dan van politieke strijd maar in geval van een sterk politieke samenstelling met alle fractieleiders kan dat anders zijn. Wat blijkt in de praktijk? Het presidium is geen faalfactor, dus geen op de val van een burgemeester inwerkende factor. In de casestudy's komt maar één geval naar voren waarin zodanige strijd rond een kwestie in een raadspresidium optrad dat daarvan effect is uitgegaan op het latere vertrek van de burgemeester. Dat raadspresidium bestond naast de burgemeester uit fractieleiders.

Daarmee zijn we er nog niet. Evaluaties van de staat van de dualisering in gemeenten wijzen uit dat de dualisering een wij-zij verhouding tussen raad en college heeft laten bestaan of bevorderd heeft. De betrekkingen tussen college en raad, bijvoorbeeld in de vorm van kaders stellen of ontlokken, behoeven verbetering om de wij-zij verhouding, het zich op de eigen stek terugtrekken, te doorbreken. Dat vereist van de voorzitter van zowel het college als de raad een rol als verbinder. Sinds de invoering van de dualisering is 'verbinden', een kwaliteit die toch al belangrijk werd gevonden, dus belangrijker geworden.

5.5 Conclusie

Het functioneren van burgemeesters is sterk relationeel. Burgemeesters functioneren in organen en de leden daarvan hebben zo hun eigen opvattingen. Dat is niet altijd eenvoudig. Het burgemeesterschap is een uitdagende functie in een heterogene omgeving van wethouders, raadsleden, ambtenaren, burgers, maatschappelijke organisaties, belangen- en actiegroepen. Uit de meso-analyse blijkt dat de meerderheid van burgemeesters gevallen is op (non-)gedrag in het college en/of de gemeenteraad resp. de verbindingen daartussen. Burgemeesters slaagden er niet in om het vertrouwen te behouden of herwinnen van wethouders en/of de meerderheid van raadsleden door bindend gedrag en goede verhoudingen, dus door bijvoorbeeld temperingsmechanismen te gebruiken of in gang te zetten om conflicten te vermijden of beperken of op te lossen. De opstelling naar ambtenaren of de ondersteuning van de burgemeester bleek over het algemeen geen faalfactor, hoewel dit issue volgens figuur 2 aan het eind van hoofdstuk 3 in een beperkt aantal gevallen wel speelde.

6 **Macro-analyse**

In dit hoofdstuk is een volgende verdiepingsslag aan de orde om het gedwongen vertrek of vrijwillig vertrek van burgemeesters te begrijpen: de macro-analyse. Om een voetbalmetafoor te gebruiken van een voetbalcoach en -trainer: het vertrek van een burgemeester kan liggen aan de individuele klasse van de burgemeester (micro), aan zijn spel met medespelers in de verschillende arena's (meso) maar ook aan de wijze van omgaan met de structuur en de cultuur en de aanhang van de club (macro). In het kader van ons onderzoek gaat het bij de macro-analyse om factoren die betrekking hebben op de politieke structuur en cultuur in een gemeente en de achterliggende sociale, fysieke, economische en demografische structuur en de cultuur van de samenleving.

6.1 **Bestuurscultuur**

De bestuurscultuur is een macrofactor, een bedding waardoor het bestuurlijk water stroomt. Een bestuurscultuur heeft betrekking op de mentale programmering van raadsleden, wethouders en topambtenaren die betrokken zijn bij het algemeen en dagelijks bestuur, zoals de griffie, de gemeentesecretaris en andere topambtenaren. Een bestuursstructuur, het DNA van het bestuur, verwijst naar gangbare praktijken, gewoonten en ingesleten werkwijzen. 'Zo doen we dat hier', heet het dan als iemand zich verwondert over een gang van zaken.

Een bestuurscultuur kan verschillende vormen aannemen. De ene cultuur is een regeltjescultuur waarin vooral op procedurele correctheid wordt ingezet. Die staat tegenover een bestuurscultuur waarin doelrealisatie voorop staat en regels een voorwaarde daarvoor zijn maar niet voorop staan. Er wordt ook wel gesproken over een raadscultuur. Wat is de bestuurscultuur van de raad? In onderzoeken, die worden ingesteld door commissarissen van de Koningin of andere organen, naar de cultuur van bestuurlijk risicovolle gemeenten komen we de termen 'destructieve cultuur' en 'cliëntelistische cultuur' tegen. Een destructieve politieke cultuur uit zich doorgaans in een of meer van de volgende verschijnselen: veel discussie over korte termijn aspecten van beleid, veel schermutselingen in de raad in termen van gekissebis, onheuse uitingen en weinig elegante conversatie, op de man spelen en discussie over geruchten, polemiek in plaats van debat, toedekken van bepaalde kwesties die juist onderzoek vragen. Een cliëntelistische bestuurscultuur verwijst naar het opkomen voor bepaalde belangen, discussie over individuele belangen en niet steeds over algemene belangen, verrassende uitkomsten en wispelturigheid in

de besluitvorming, vaak en op onduidelijke gronden terugkomen op eenmaal genomen besluiten. In de praktijk kan een bestuurscultuur een mix zijn van de genoemde elementen en nog andere dan die hier genoemd zijn.

Figuur 2 aan het eind van hoofdstuk 3 maakt duidelijk dat in 17 van 28 gevallen de bestuurscultuur een bemoeilijkende factor is voor het bestuur, waarmee de burgemeester direct of indirect te maken had. Dat is vrij veel. Elk gemeente-bestuur kent een bestuurscultuur maar als door geïnterviewde (oud-)wethouders en (oud-)gemeentesecretarissen verwezen wordt naar een cultuur in relatie tot een gedwongen vertrokken burgemeester, wethouders of naar andere kwesties is dat meestal in negatieve zin. Een burgemeester past soms niet in een bestuurscultuur. Dat is op zich geen reden hem de laan uit te sturen maar in verklaringen geven ex-burgemeesters zelf menigmaal aan dat ze niet pasten in de bestuurscultuur. Of wethouders en raadsleden zeggen dat oriëntatie en gedrag van de burgemeester niet past. Hij krijgt het verwijt 'niet één van ons te zijn'.

Een voorbeeld hiervan waarin zich dat heeft geuit is de opstelling van een integriteitsbeleid. De later tot vrijwillig vertrek gedwongen burgemeester wenste een integriteitsbeleid geformuleerd te zien maar enkele wethouders lieten luid en duidelijk merken dat dit wel het laatste was waarop zij zaten te wachten. Dat werd de burgemeester aangerekend in de aanloop naar 'bijltjesdag', toen hij een motie van afkeuring over zich heen kreeg. In de mediaberichtgeving over tot vertrek gedwongen burgemeesters zijn tal van andere voorbeelden te vinden van een expliciete aanduiding van de last die burgemeesters van de cultuur hadden. Ze wilden op een bepaalde manier besturen maar kregen dat niet voor elkaar en riepen dan soms uit: 'Die ellendige cultuur hier bevalt me niet'. Een bestuurscultuur veranderen lukt op korte termijn nooit.

Een bestuurscultuur is overigens nooit een directe oorzaak voor het gedwongen vertrek van de burgemeester maar een schil of schijf van een appel. De microfactoren vormen de kern, daarom heen liggen de mesofactoren en daar weer omheen de macrofactoren. Zien we het gedwongen vertrek van een burgemeester even – metaforisch – als een 'aangetaste' appel, dan loopt die aantasting in 17 gevallen door alle lagen.

6.2 Bestuursstructuur

De bestuurstructuur kan inwerken op de bestuurscultuur. Onder een bestuurstructuur verstaan we de mate van fragmentatie in de lokale democratie, zoals die zich uit in de raad. Een gefragmenteerde raad is een raad met veel fracties en veel

kleine fracties, waaronder fracties van zuiver lokale lijsten. Daarin blijkt het moeilijk besturen.

De kans is in dat geval groot dat dan afsplitsingen optreden die de meerderheid voor een college in de raad op de tocht zetten. Meestal zal in zo'n context ook sprake zijn van een brede, moeilijk bij elkaar te houden coalitie. In gefragmenteerde democratieën is de kans groter op een gepersonaliseerde strijd en heftige debatten, waarin op de man gespeeld wordt dan in gemeenten met minder partijen, geen afsplitsingen en geen persoonsgebonden lijsten. Een sterke fragmentatie kan ertoe leiden dat raadsfracties makkelijk tot wisselende meerderheden in de raad komen, waardoor een patroon, een consistente lijn, in het bestuurlijk handelen gaat ontbreken. Bovendien kan er – als de inhoudelijke koersdiscussie niet steeds de boventoon voert – een neiging tot persoonlijke profilering ontstaan, in de vorm van 'bijterig gedrag', bits taalgebruik en op de man spelen.

Figuur 2 aan het eind van hoofdstuk 3 laat zien dat in een aantal gemeenten waar burgemeesters tot vertrek werden gedwongen of vrijwillig vertrokken, de gemiddelde fractiegrootte drie of minder is. De factor bestuursstructuur is in 16 van de 28 gevallen relevant gebleken. In enkele gevallen was niet de versnippering maar de dominantie van één politieke partij, gedurende een reeks van jaren, een bemoeilijkende factor in pogingen van een burgemeester om te overleven.

De dominante partij maakte de dienst uit en zag de burgemeester, soms van dezelfde kleur, als een soort zetbaas die had uit te voeren wat de partij buiten de raad al besloten had.

6.3 Mogelijke invloed lokale samenleving

De factor 'samenleving' kan op grofweg drie manieren samenhangen met het vertrek van een burgemeester. De eerste mogelijkheid is dat een burgemeester van een bepaalde religieuze signatuur is die niet spoot met de religieuze hoofdoriëntatie onder burgers. Dat kan botsen als zich een kwestie voordoet, waarin voor een bepaalde beleidsaanpak geen of weinig steun is. De bevolking kan zich dan in meerderheid zelfs tegen de burgemeester keren en de raad treedt in de voetsporen. Deze factor is wel enkele keren in de casestudy's aangetroffen.

Een tweede mogelijkheid is dat actie- en/of belangengroepen zich tegen de burgemeester keren of het collegebeleid, en dit uitgroeit tot een breed conflict. Dit verschijnsel is door ons niet in de casestudy's aangetroffen. Wel stootten we op het verschijnsel dat een burgemeester zich gedwongen voelde om te vertrekken, terwijl de meerderheid van burgers en de raad daar in het geheel geen reden toe zag. Een derde mogelijkheid brengt ons ook bij de opinies van burgers.

Denk bijvoorbeeld aan morele verontwaardiging in delen van de samenleving over

een handelwijze van een bestuurder. Gebleken is dat de opstelling van gemeenteraadsleden in bepaalde fasen van een conflict rond een burgemeester beïnvloed kan worden door gepassioneerde discussies en morele verontwaardiging onder delen van de bevolking. De factor ‘samenlevingscultuur’ speelde een rol in een enkele casus. De hiermee gepaard gaande ‘morele verontwaardiging’ is voornamelijk aan de orde bij belangenverstrengeling, een (vermeende) strafrechtelijk gezien strafbare handeling of andere kwesties die de integriteit van de burgemeester betreffen.

6.4 Rol van de pers

De media zijn te onderscheiden in berichtgeving door journalisten in dag- en weekbladen en in radio- en televisie-uitzendingen. Spelen de media een rol in de veroorzaking van het gedwongen vertrek van burgemeesters of is de rol meer begeleidend of is die in het geheel afwezig?

Van alle gemeenten waar sinds 1 januari 2000 de burgemeester gedwongen vertrokken is, zijn wij nagegaan in hoeverre de media er aandacht aan hebben besteed. Dat blijkt op ruime schaal het geval. Alle gevallen zijn in de media aan bod gekomen, met name in de dagbladen. Dat zegt nog weinig over de invloed van de berichtgeving op betrokkenen bij het gedwongen vertrek van de burgemeester. Media kunnen verslag doen van de kerngebeurtenis, zeg de aanleiding voor het gedwongen vertrek van een burgemeester, de gehele aanloop daar naartoe – voor zover relevant – of het traject direct na de val, bijvoorbeeld door een samenvattend paginagroot verhaal. Uit de casestudy's valt op te maken dat de dagbladjournalisten in 12 gevallen op 28 al in een vroeg stadium betrokken waren en in 16 geen noemenswaardige rol vervulden (hoewel over alle gevallen is bericht).

De pers bepaalt zelden de uitkomst maar er waren wel gevallen binnen de 28 waarbij de pers drukverhogend werkte, zodanig dat stille diplomatie of andere aanpakken, bijvoorbeeld van de zijde van een commissaris van de Koningin, niet veel kans op succes meer konden maken.

Burgemeesters willen gemiddeld genomen ‘een goede pers’ hebben. In door burgemeesters gepubliceerde boeken lezen we daar ook wel over. Een van de overwegingen van een burgemeester is dat een goede pers de interne en externe positie kan versterken ten opzichte van andere actoren; we spraken al over een relationele functie. In de pers komen, kan ook ertoe bijdragen dat de gemeente op de kaart staat. En zo bereikt een burgemeester veel burgers. Een goede pers is bovendien goed voor het imago.

Er komen echter ook twee spanningsvelden tussen (ex-)burgemeester en pers naar voren. Ten eerste hebben burgemeesters onder druk er soms zelf baat bij om

berichten in de kranten te krijgen. We zijn daar als onderzoekers ook wel op gestoten. Er is ons meegedeeld dat een burgemeester die onder druk stond en eigenlijk zich al eens afvroeg 'of het nog wat kon worden', lekte naar de pers. Het mocht voor hem niet baten. Er is ook een tweede verschijnsel: juist buiten de berichtgeving blijven. Neem de herbenoeming die niet wordt afgewacht. Het komt voor dat een burgemeester het niet slecht doet maar in een bestuurlijk risicovolle gemeente toch binnen het college en de raad onder vuur komt, waardoor hij twijfelt of een herbenoeming kansrijk is en 'verder tot de eigen levensvreugde bijdraagt'. Een herbenoeming wordt niet afgewacht. In een dergelijke context is de burgemeester er veel aan gelegen om buiten de publiciteit blijven en ongeschonden en met opgeheven hoofd 'het hazenpad te kunnen kiezen'. Een vrijwillig vertrek met FPU is voor burgemeesters als ze net de goede leeftijd daarvoor hebben blijkbaar soms aantrekkelijk.

De casestudy's laten zien dat in een handvol gevallen de persmedia een zekere rol hebben gespeeld in de drukverhoging. Het gedwongen vertrek van een burgemeester kan dan in zekere zin op het conto van de pers geschreven worden. De burgemeester wordt 'kapot geschreven'. Het gedwongen vertrek van een burgemeester kan echter in de meeste gevallen niet direct op het conto van persmedia of bepaalde journalisten geschreven worden, zoals blijkt uit een analyse van mediagegevens. Daar is een verklaring voor. Regionale dagbladen schrijven vaak pas laat over een affaire of ander aspect. De kiemen voor omstandigheden die leiden tot het gedwongen vertrek zijn dan al volop aanwezig en manifest in de betreffende gemeente. Dat sluit niet uit dat het vervolg van een kwestie nog dynamiek krijgt door perspublicaties en druk veroorzaakt. De pers zorgt wel vaak voor druk, waardoor in een eindfase bemiddeling heel moeilijk of uitgesloten is. We zijn – zoals gesteld – enkele voorbeelden van gedwongen vertrek van burgemeesters tegengekomen waarbij veel tekenen erop wijzen dat een of meer journalisten sterk hebben bijgedragen aan het gereed zetten van het schavot, waarna de burgemeester moest hangen. Gereed zetten door een voortdurende reeks van berichten met een groot herhalingsgehalte. In een enkel geval is hiernaar nader onderzoek gestart, op gang gebracht door de Raad voor de Journalistiek. De resultaten moeten worden afgewacht, maar de eerste indrukken bevestigen onze waarneming. Overigens komt de verdenking van een grote rol van de pers voornamelijk naar voren als een onder vuur liggende burgemeester een defensieve rol speelt.

Burgemeesters die gedwongen vertrokken, opereerden in de fase dat het nog niet zover was, zelden pro-actief naar de media. De pers wordt direct een soort vijand.

Burgemeesters die onder druk staan, geven in de pers zelden actief inzicht in hun gedrag of opstelling. Als ze informatie geven, bijvoorbeeld in de vorm van interviews, is de opstelling vaak defensief en zelfrechtvaardigend. De ruitelijke erkenning van een fout komt zelden voor.

Het meer actief informeren van de pers biedt overigens mogelijkheden om een hype te voorkomen. Die mogelijkheden worden echter zelden of nooit benut, omdat sommige burgemeesters een ongemakkelijk gevoel hebben bij de situatie, misschien zelfs met hun eigen opstelling in de maag zitten en onder stress staan. Berichtgeving over gedwongen vertrek van burgemeesters heeft nogal eens een hype-karakter. Als betrokkenen niets vertellen, gaan journalisten speuren. Er ontstaat een reeks van berichten, waarbij vele aspecten van het burgemeesterschap de revue passeren, zoals: functioneerde de burgemeester al langer suboptimaal, wat was zijn stijl, hoe communiceerde hij, enzovoort? Defensief gedrag werkt doorgaans averechts. Het is onjuist om te menen dat een hype over een gedwongen vertrek van een burgemeester nooit te stoppen is. De kennis van de mogelijkheden om een hype te stoppen is onder burgemeesters onder druk overigens gering. Wie fouten begaat kan die in tal van gevallen maar het beste toegeven. Door niet toe te geven, ruiken journalisten onraad. Zwijgen is koren op de molen voor de berichtgevers. Zwijgen versterkt in dit soort gevallen geruchtvorming.

6.5 Conclusie

Achter het functioneren van een burgemeester kunnen complicerende factoren schuil gaan, zoals een versnipperde democratie van veel fracties en veel kleine fracties, die invloed hebben op de bestuurlijke stabiliteit, de conflictcreatie, het ermee omgaan en de manier van debatteren in de raad. Naast de bestuursstructuur kan ook de bestuurscultuur, dus de mentale programmering van raadsfracties en raadsleden, bemoeilijkend werken voor een burgemeester, evenzeer als dat voor wethouders geldt. In de casestudy's zijn deze factoren of omstandigheden ook waargenomen.

In meer dan de helft van de casestudy's naar gedwongen vertrokken burgemeesters is er wat aan de hand (geweest) met de lokale bestuursstructuur en/of met de bestuurscultuur. Het was dus niet makkelijk voor burgemeesters om in deze context te functioneren. Een aantal gemeenten kan zelfs getypeerd worden als 'moeilijke' gemeenten, dus als bestuurlijke risicovolle gemeenten met een versnipperde raad en soms grote colleges gebaseerd op een brede coalitie, alsmede een bestuurscultuur die in rapporten wel getypeerd wordt als 'destructief' of 'cliëntelistisch'. De factor 'samenleving' speelt maar heel beperkt een rol bij de val van burgemeesters en is over het geheel genomen nauwelijks van méér gewicht gebleken dan de risico-

factoren en omstandigheden aan de kant van de bestuurlijke actoren zoals raad, burgemeester, college en hun onderlinge betrekkingen.

Over alle gevallen van gedwongen vertrek is door dagbladjournalisten een en andermaal in dagbladen bericht. In een minderheid van gevallen, 12 op 28, was de pers al enige tijd betrokken voor het plaatsvinden van de echte val. De media zijn zelden beslissend over wel of niet gedwongen vertrek maar werken wel drukverhogend doordat ze de kans op bepaalde alternatieve beslisroutes voor een gemeenteraad soms beperken. Wijdte de pers eenmaal artikelen aan een bepaalde kwestie, dan is het zoeken naar een compromis heel moeilijk.

7 Risicopatronen

In vorige hoofdstukken is geanalyseerd welke factoren inwerken op het gedwongen vertrek van een burgemeester. Op basis van voornamelijk casestudy's is in kaart gebracht of de (ex-) burgemeesters zelf een risicofactor waren. Lag de val grotendeels aan henzelf of niet? Vervolgens is bezien welke andere factoren, achteraf gezien, ook een risicofactor blijken te zijn geweest die het vertrek van de burgemeester bevorderd hebben. Dat konden volgens onze onderzoeksopzet meso- en macrofactoren zijn. Gebleken is dat de microfactoren van gewicht waren maar in diverse gevallen was de bestuurlijke probleemsituatie complexer en deden andere omstandigheden er ook toe. Dat één (monocausale) verklaring niet altijd voldoende is, valt te begrijpen. Het burgemeesterschap is een sterk relationele functie omdat de burgemeester als voorzitter of lid in diverse arena's opereert, die met elkaar verbonden zijn. Het gedwongen vertrek is daarom veelal geen geïsoleerd feit. Het is bijna altijd zo dat een of meer andere organen ook betrokken zijn en door mening en/of gedrag het vertrek van de burgemeester naderbij brengen of niet temperen. Hier gaan we na of er sprake is van patronen in de risicofactoren. Een risicopatroom vatten we op als een geheel van kenmerkende omstandigheden en processen die samen het gedwongen vertrek bepalen. Om een antwoord te vinden op de centrale vraag in dit hoofdstuk grijpen we terug op figuur 2 aan het eind van hoofdstuk 3 en de casestudy's.

7.1 **Geen goede transfer**

Het meest eenvoudige patroon in het totaalbeeld van factoren die inwerkten op het gedwongen vertrek is het patroon, waarbij de burgemeester achteraf erkend niet op de goede plek benoemd te zijn. Er zijn door ons enkele burgemeesters geteld onder de 36 burgemeesters die gedwongen vertrokken die in principe zeker geschikt waren voor het burgemeestersambt, maar ze kwamen in de gemeenten waar ze uiteindelijk vielen niet uit de verf én hebben achteraf ook (min of meer) spijt ervan dat ze daar benoemd zijn. Uitgaande van de voetbalmetafoor: deze burgemeesters hebben de verkeerde transfer gemaakt door de verkeerde club te kiezen respectievelijk de andere betrokkenen bij de aanstelling hebben op hun beurt er verkeerd aan gedaan de betrokkene voor te dragen. Waren er onder de vertrekkers dan burgemeesters die in het geheel niet benoemd hadden moeten worden als burgemeester, waar dan ook? In de casestudy's zijn hiervoor geen aanwijzingen verkregen. Ook de commissarissen van de Koningin en provinciale kabinetschefs konden ons geen

burgemeester onder de gedwongen vertrekkers noemen die niet als burgemeester geschikt was en dus beter nooit aan deze functie – waar dan ook – had kunnen beginnen. Dat ze ooit geselecteerd zijn, was blijkbaar in hun ogen goed verdedigbaar. Als enkele burgemeesters de verkeerde keuze maakten, is heel belangrijk om te bezien hoe burgemeesters in een situatie te brengen dat ze vooraf beter op de hoogte zijn van de kenmerken van het gemeentebestuur, waarnaar ze solliciteren. Zegt het raadplegen van een profielschets voor de burgemeester en het verschijnen in een vertrouwenscommissie dan niet genoeg? Uit de interviews blijkt dat er onder kandidaat-burgemeesters behoefte bestaat aan meer informatie over de bestuurlijke situatie en risico's.

7.2 Patroon van 'de vergissing' op integriteitsvlak

Het volgende patroon is dat van burgemeesters met een specifieke zwakke plek. Een burgemeester glijd uit over een bepaalde kwestie zonder dat sprake is van veel andere risicobevorderende factoren of omstandigheden. De affaire, die betrekking kan hebben op een vermeend of echt strafrechtelijk vergrijp of een andere integriteitskwestie, verrast (bijna) iedereen. De pers veroorzaakt de kwestie niet maar duikt er wel op. Uiteindelijk slaagt de onder vuur liggende burgemeester er door een defensieve opstelling naar de pers niet in om de bom tijdig te demonteren en 'de uitglijder de wereld uit te helpen'. In de samenleving barst meestal een discussie los over de kwestie en de raadsmeerderheid zegt met de burgemeester niet verder te kunnen. De nasleep kan nog lang duren doordat de burgemeester de gang naar de rechter maakt. Hier is dus amper sprake van complexe patroonmatigheid, die blijkt uit vele plusjes in figuur 2 aan het eind van hoofdstuk 3. Dit patroon doet zich overigens slechts voor bij enkele gevallen burgemeesters.

7.3 Patroon van de ene kwestie: niet buigen voor de raad

Een ander ook nog betrekkelijk eenvoudig patroon (met weinig plusjes in figuur 2) betreft de burgemeester die het redelijk goed doet, maar wiens functioneren en/of herbenoeming in gevaar komt door de wens zich niet te houden aan de verhuisplicht en dus niet te willen verhuizen. Ook hier gaat het doorgaans om een 'zwakte' omdat de raad verwachtingen heeft en er mogelijk ook nadere afspraken zijn gemaakt maar de burgemeester niet wil buigen voor de raad. De raad stelt de kwestie een en andermaal aan de orde en mogelijk leidt dat tot een motie, gericht tegen de burgemeester. Soms komt er een factor bij die de positie van de burgemeester bemoeilijkt, zoals een bestuurscultuur waarin het er stevig tussen fracties aan toegaat en een coalitie die slechts beschikt over een kleine meerderheid.

De pers is in een dergelijke zaak meestal actief, omdat er altijd wel iets smeuijs te vertellen valt.

Dit patroon speelde in een handvol gevallen, waarbij het in enkele van deze gevallen slechts een bijkomend punt is voor het begrijpen van het gedwongen vertrek.

7.4 Hoofdpijndossier

Een ander patroon betreft een klein aantal burgemeesters dat in een affaire de schuld krijgt van een niet geslaagd intern of extern gericht beleid. Ze struikelen op een dossier uit hun portefeuille. Het is mogelijk dat ze bijvoorbeeld P&O in portefeuille kregen en dan een organisatie aantreffen, die maar niet op orde wil komen. Na enige tijd is dat nog steeds zo. Een reorganisatie blijkt niet gelukt. De burgemeester kan dan het verwijt krijgen dat hij niet in staat blijkt om orde in het ambtenarenapparaat te brengen en goede leidinggevend en op hun plek te krijgen. Het is mogelijk dat dan ook de gemeentesecretaris in de val wordt meegesleept.

Over het algemeen heeft elk geval uit deze categorie overigens wel iets unieks dat het niet helemaal vergelijkbaar maakt (het ene dossier is het andere niet) of maar beperkt vergelijkbaar maakt met andere casus.

7.5 Teveel betoonde en gehoonde daadkracht

Het is ook mogelijk om te vallen door een teveel aan daadkracht in combinatie met incidenten, onderzoek daarnaar, excuses en perspublicaties die de raad teveel worden. Neem een ondernemende burgemeester die zo hard trekt aan de gemeentelijke kar dat die bij de minste of geringste tegenwerking in de poging resultaat te boeken, ontvlamt. De burgemeester doet er alles aan om resultaat te boeken en bereikt ook wat, maar laat zich weinig gelegen liggen aan personen die oponthoud veroorzaken – zoals bepaalde raadsleden – over wat hij beschouwt als ‘nikserig gedoe’ of niet relevante details. Die opstelling gaat soms ten koste van anderen. Wie niet meedoet, is ‘een vijand’. In die termen spreekt de burgemeester. En een vijand moet bestreden worden. Dit type burgemeester kan in woede ontsteken en zorgt dan eerder voor polarisatie dan voor een veilige sfeer van conversatie en beraad. De incidenten hopen zich op en gaan vergezeld van tal van brieven waarin deze en gene zich beklagt over de houding van de burgemeester. Dit type burgemeester houdt er geen rekening mee dat men zelf zwakten heeft. Men heeft een gebrekkige zelfreflectie. Na enige tijd hopen de incidenten zich op, gaat de raad ‘loeren’ op een val en zegt het college en/of de raad het vertrouwen in de burgemeester op. De raad heeft dan al zoveel laten gebeuren dat lijmpogingen

van een commissaris van de Koningin in deze fase geen enkele zin hebben. De pers speelt in dit patroon ook een rol.

In dit patroon is het niet zozeer de bestuurscultuur of bestuurstructuur die een rol speelt. Maar uiteindelijk is wel de interactie aan de orde tussen burgemeester, college en raad. Een van de manco's van dit type burgemeester is dat hij niet excelleert in 'verbinden' en (als langdradig ervaren) democratische procedures. Dit patroon komt weinig voor, maar we kwamen het wel tegen.

7.6 Meest complexe patroon: bestuurlijk risicovolle gemeente

Bij het begrijpen van het gedwongen vertrek van burgemeesters op basis van een verkeerde 'transfer', op grond van een bijzondere kwestie (zoals een beschuldiging van een strafrechtelijk vergrijp of andere integriteitskwestie) of hardnekkig negeren van het voldoen aan de verhuisplicht, spelen de meeste meso- en macrofactoren zeker geen overheersende rol. Maar er kan een factor een rol spelen, zoals een fractie met een meerderheid in de raad of een onrustige, kritische en weinig vergevensgezinde raad. Deze patronen betreffen in totaal ook nog slechts een beperkt aantal burgemeesters op het totaal van 36 gedwongen vertrekkers of vrijwillig vertrekkers 'onder druk' uit de periode 2000-2006. Er zijn echter ook andere gevallen waarbij duidelijk wel van een samenhangend geheel van risico-bevorderende omstandigheden sprake is. Het meest extreme cluster is dat waarbij alle micro-, meso- en macro-omstandigheden werkzaam waren. Een dergelijk extreem cluster is door ons nergens aangetroffen. Maar diverse van deze factoren zien we wel in de analyse van bestuurlijk risicovolle gemeenten. We treffen ze met veel plusjes in figuur 2 aan onder de rubriek meso- en macrofactoren. Dit patroon met tal van plussen komen we vaker tegen. Het zijn de burgemeesters 1, 4, 5, 11, 12,13,14, 24, 25 en 26 waarvoor dit patroon geldt. In de gevallen 12 en 13 speelde de (gebrekkige) ambtelijke ondersteuningsfactor wel, maar iets minder.

Bestuurlijk risicovolle gemeenten zijn gemeenten waar het nogal eens – bestuurlijk gezien – onrustig is. Wethouders tuimelen uit het college, de raad bestaat uit veel partijen met een gemiddeld kleine fractieomvang en er komen afsplitsingen van fracties voor. De raadsdebatten zijn nogal eens 'rauw' en spelen op de man wordt vaak niet geschuwd. Een nog niet verwerkte herindeling van gemeenten kan daarbij een rol spelen; raadsleden uit bepaalde voormalige gemeenten trekken niet erg harmonieus op met de anderen.

Is een burgemeester in een bestuurlijk risicovolle gemeente een speelbal van de omstandigheden? Analyse van de bestuurlijke geschiedenis van een aantal van deze gemeenten, zoals weergegeven in interviews met de hoofdrolspelers in een reeks

van jaren en rapporten van speciale onderzoekscommissies, leert dat dit doorgaans niet zo is. Diverse burgemeesters die voorgangers of opvolgers waren van de tot vertrek gedwongen burgemeesters uit de periode 2000-2006 konden immers wel overleven in risicovolle gemeenten, zij het soms met ‘de hakken over de sloot’. Zij konden dit doen op basis van een eigen stijl. Wij wagen ons hier niet aan een definitieve schets van deze stijl maar dat het over het algemeen bestuurders waren die in deze context uit de voeten konden, is duidelijk. Ze hadden er de kwaliteiten voor. Het waren verbinders die een zeker gezag inbrachten en op- of uitbouwden, over communicatievermogen beschikten en van relativeringzin getuigden. De paradox is dat in bestuurlijk risicovolle gemeenten vaak een krachtige bestuurder nodig is en ook in een profielschets gevraagd wordt – in de vorm van een koersbepaler en/of regisseur – maar dat een dergelijke burgemeester al doende vastloopt. Hem treft het verwijt teveel de kant van het college te kiezen en/of zich teveel te bemoeien met wethouders en/of te ver voor de muziek uit te lopen. Een burgemeester kan in een risicovolle gemeenten natuurlijk ook gewoon pech hebben door de samenloop van tegenzittende omstandigheden op een bepaald moment.

7.7 Patroon met journalistieke berichtgeving?

Komt het patroon voor waarin een burgemeester, die onder vuur ligt, de genadeklap krijgt, bijvoorbeeld door voortdurende berichtgeving over een kwestie of kwesties, en/of berichten dat de burgemeester onder vuur ligt? Is er een patroon waarin de rol van de pers de centrale variabele is? Dat is niet vastgesteld, maar wel valt uit het geheel van door ons geraadpleegde mediaberichten op te maken dat media altijd berichten over burgemeesters die overhoop liggen met de gemeenteraad. Of het nu over verhuizen gaat of over belangenverstrengeling, een (vermeend) strafrechtelijk vergrijp, een bepaalde integriteitskwestie of een andere kwestie. Berichtgeving door dagbladjournalisten blijkt nooit de enige of dominante factor in het gedwongen of vrijwillig vertrek onder druk van een burgemeester hoewel er enkele casus waren waarvan de betrokkenen gezamenlijk vaststellen dat de media hierin toch wel een terriërrol speelden; niet aflatend werd bericht. Berichtgeving kan er samen met andere omstandigheden toe doen. In veel gevallen kwam de berichtgeving eerst laat op gang en dan was die drukverhogend, zoals eerder aangegeven. Dagbladjournalisten hebben overigens een verhoogde belangstelling voor bestuurlijk risicovolle gemeenten. De afgelopen jaren is daarover ook in bepaalde televisieprogramma's bericht. Dat gebeurt eerst nadat de kranten er al vol van hebben gestaan.

7.8 Van patroon naar dynamiek

Als het gedwongen vertrek van burgemeesters veelal een aanloop kent, komen we dan ook patronen tegen met waarschuwingssignalen voor de burgemeester? Gaan de spoorbomen bij wijze van spreken gedurende een reeks van handelingen, zoals schermutselingen of conflicten, al wel eens naar beneden? Sprong het licht af en toe op oranje of op rood? Veel (oud-)gemeentesecretarissen en (oud-) wethouders of andere informanten wijzen er in gesprekken met ons wel op dat er in veel gevallen tevoren signalen naar de burgemeester zijn afgegeven. Soms deed de gemeentesecretaris het zelf, daarbij overwegende of hij in de positie was en de verhouding met de burgemeester daarna geen schade zou ondervinden. Het kwam ook voor dat een burgemeester op een heisessie met wethouders geconfronteerd werd met 'goede raad'. En veel burgemeesters zijn aan intervisie gaan doen of namen voor een bepaalde tijd een coach. Sommige burgemeesters zijn ontboden bij de commissaris van de Koningin nadat die signalen ontving van klagende wethouders of fractieleiders.

De casestudy's laten zien dat deze signalen (feedbackmechanismen) in het algemeen niet voldoende werking hadden om de burgemeester voor de val of het vrijwillig vertrek onder druk te behoeden. Intervisie bleek nuttig als 'fitness for the mind' maar in de gevallen van gedwongen vertrek blijkbaar geen reddingsvest. Overduidelijk blijkt dat commissarissen der Koningin over het algemeen pas laat aan bod kwamen en in de hier aan de orde zijn de cases niet effectief waren in probleempreventie of vermindering.

7.9 Conclusie

Het gedwongen vertrek van een burgemeester kan sterk beïnvloed zijn of zelfs gedetermineerd door een individuele factor uit de genoemde reeks factoren. Zo is het mogelijk dat een burgemeester zelf een risicofactor is en dat deze ene factor alles van het gedwongen vertrek verklaart. Dat is dan één patroon, bestaande uit de werking van één factor. Denk aan de val als gevolg van een vermeend strafrechtelijk vergrijp of het niet willen voldoen aan de verhuisplicht. Dit hoofdstuk laat ook zien dat burgemeesters nooit alleen sneuvelen op de werking van een bepaalde bestuursstructuur of cultuur als één factor. In de casestudy's van de gevallen burgemeesters 2,3,6,7,8,10,15,16,17,19,21 en 28 komen we de bestuursstructuur niet als relevante factor tegen. In de gevallen 2,3, 6,15,17,18,19,20,23,27 en 28 speelde de cultuurfactor geen enkele rol (figuur 2).

Er kan samenhang bestaan tussen de factoren, een soort samenspanning van risicofactoren. Dan is het patroon een werkelijk 'patroon' en wel een omvattender

patroon dan door de werking van slechts een factor. Gebleken is dat gedwongen vertrokken (ex-)burgemeesters veelal, dus in meerderheid, met bemoeilijkende omstandigheden te maken hebben; de risico's op een val lagen ook buiten hen. Neem het geval dat alle factoren (uit figuur 2) samen de val verklaren. Dan is sprake van een volledig ander patroon dan door de werking van een van de factoren alleen. Denk aan de situatie dat de burgemeester niet alleen zelf een risicofactor is (micro) maar ook moest functioneren in een complexe en sterk bemoeilijkende bestuursstructuur en cultuur – die op zijn gedrag en houding inwerkten – en ook druk vanuit de samenleving en/of pers een rol speelden. Dan zijn micro-, meso- en macrofactoren verbonden. Dit patroon is het meest complexe; hier is het voor een burgemeester extra moeilijk om te overleven.

Een bekend, duidelijk waargenomen, complex patroon betreft een aantal burgemeesters dat valt in 'moeilijke' of bestuurlijk risicovolle gemeenten. Daarin is zowel sprake van een niet homogeen college, het sneuvelen van wethouders, een versnipperde bestuurscultuur als van een min of meer negatieve bestuurscultuur. Burgemeesters lopen dus bijzondere risico's in 'moeilijke gemeenten'. Dat het sommigen lukt, betekent dat de microfactor van groot gewicht is. De sterke overlever is in staat om te gaan met een versnipperde bestuursstructuur en een belangengerichte of cliëntelistische bestuurscultuur.

Tussen de uitersten van een patroon met één microfactor en een patroon waarin (bijna) alle factoren zijn opgenomen, bevinden zich andere patronen. Erkend moet worden dat elke casus wel unieke trekken heeft. Er voltrekt zich nergens een val als gevolg van één algemeen 'draaiboek'. Maar tegelijk moet worden vastgesteld dat de microfactor van het grootste gewicht is. Bijna alle burgemeesters bleken zelf in enigerlei mate een risicofactor. Een burgemeester is over het algemeen geen speelbal van het noodlot. Hij kan, ook als hij zelf een risicofactor is, bestuurlijk overleven in een gemeente maar dat vereist signalerend vermogen, reflexief vermogen en aanpassend vermogen. Overdreven gesteld, de kameleon overleeft.

8 **Dynamiek in het huidige bestel**

In het voorgaande is aandacht besteed aan de vraag: hoeveel burgemeesters moesten het veld ruimen of deden dit vrijwillig maar onder zekere druk, wat waren hun kenmerken, wat was de kerne gebeurtenis rond de val en hoe verliep de eventuele aanloop, waren de burgemeesters zelf debet aan de val, waren er bemoeilijkende meso- of macro-omstandigheden en wat was de rol van de pers? Verandert het ambt feitelijk en zijn burgemeesters ‘vogelvrij’ geworden?

8.1 **Ambt in transitie**

Het burgemeesterschap is vanouds een gewaardeerde functie in het openbaar bestuur. Maar het ambt is ook in transitie. De burgemeester van nu is niet louter of primair een joviale, aanspreekbare burgervader, maar onder invloed van de verzakelijking van de overheid (denken in termen van presteren, outputsturing, enzovoort) meer een vergaderende manager geworden. Hij moet naast redes houden, ordes uitreiken en netwerken onder meer voorzitten, een jaarverslag maken over de kwaliteit van participatie en dienstverlening, de integratie van beleid in het oog houden, verbinden, gezichtsbepalend optreden, inspireren. Hij moet meer dan vroeger transparant handelen en verantwoording afleggen. Er is steeds minder plek voor afwezige of onzichtbare burgemeesters die achter de schermen hun werk doen en vooral wethouders coachen of op een andere wijze bijstaan.

Strikt genomen heeft de burgemeester een ambtelijke rechtspositie. Bij een dergelijke positie horen bepaalde waarborgen tegen willekeurig ontslag. Deze positie is echter materieel ingrijpend veranderd. De burgemeester is een politieke ambtsdrager geworden die meer en meer gelijkenis is gaan vertonen met de wethouder. De positie van de raad is in de benoemingsprocedure steeds sterker geworden. Deze verandering heeft zich voltrokken zonder dat de wetgever zich uitdrukkelijk heeft afgevraagd wat de consequenties ervan waren of dienden te zijn en zonder dat de waarborgen zijn aangepast.

De burgemeester krijgt meer en meer te maken met de raad als beoordelaar van zijn gedrag. Als de raad instabiel is, kan dat opbreken. De burgemeester blijkt in het huidige bestel door de raad geleidelijk meer behandeld te worden als een wethouder: ‘vertrouwen weg, exit’. De (gemiddelde) burgemeester is volgens vele zegslieden in het huidig ‘burgemeesterlijk’ bestel daarom ‘vogelvrij’ en al snel een ‘lame duck’. Hij kan eenvoudig door een gemeenteraad weggestuurd worden. De burgemeester kan zich dan in feite nergens op beroepen.

8.2 Kritiek op het bestel

Veel burgemeesters die gedwongen moesten vertrekken, merken in interviews op ontevreden te zijn over het huidige ‘burgemeesterlijk’ bestel. Ze verlangen in meerderheid terug naar de oude benoemingswijze door de Kroon of naar een door het volk gekozen burgemeester. In beide gevallen beschikken ze in beginsel over meer legitimiteit en zijn ze minder makkelijk weg te sturen. Deze legitimiteit is verschillend. Als gevolg van een Kroonbenoeming zou een burgemeester beschikken over macht op grond van een bepaalde positie, terwijl daar bij een door de bevolking gekozen burgemeester electorale positiemacht tegenover staat. In beide gevallen gaat het (nog) niet om opgebouwd gezag.

In een groot aantal gesprekken kwam het beeld van een soort ‘tussenperiode’ tussen de benoemde burgemeester (zonder profielschets en vertrouwenscommissie) en de gekozen burgemeester naar voren. Gechargeerd: de benoemde burgemeester van jaren terug was destijds de neutrale, boven de partijen staande rijksvertegenwoordiger, de gekozen burgemeester wordt de lokale ‘regeringsleider’ die een beleidsinhoudelijk en politiek gesteund program succesvol probeert uit te voeren.

8.3 Invloed dualisering en post-Fortuynperiode

Een tussenperiode thans, maar wel in een dualistisch bestel. Wrijvingsloos? Dualisering is zelden of nooit de directe oorzaak voor het gedwongen vertrek van een burgemeester gebleken. De dualisering gaat wel gelijk op met de post-Fortuynistische tendens (van na maart 2002) naar ‘zeggen wat je doet, en doen wat je zegt’. Beide ontwikkelingen komen samen met een verschuiving in waarden en normen in de zin van verminderde acceptatie van wat niet zint en een positieversteving van de gemeenteraad in de benoemingsprocedure. Deze invloeden veroorzaken samen toenemende druk op de positie van de burgemeester. De raad laat niet over zich heen lopen, zo signaleren provinciale en andere betrokkenen. De dualisering leidde tot ontvlechting en toenemende eigenstandigheid van college en raad. De raad kiest zijn eigen rol maar als het college ook afstand houdt tot de raad, ontstaat behoefte aan verbindingen. Dat bleek in recente jaren een knelpunt en curieus genoeg ook een zwakte van menig vertrokken burgemeester. Is het van burgemeesters niet teveel gevraagd om zowel collegevoorzitter te zijn, als voorzitter van de raad en het raadspresidium? Zou het niet helpen als de burgemeester alleen de eerste man of vrouw van het college bleef? Dat de burgemeester zowel collegevoorzitter als raadsvoorzitter is en blijft, is – gegeven de genoemde ontwikkelingen – vragen om moeilijkheden, tenzij de burgemeester alleen de rol

kiest van procesbegeleider en schakelaar tussen college, presidium en raad. Hier wordt werk verwacht van de burgemeester. De burgemeester moet zich een goede verbinder tonen om te overleven.

8.4 Kwaliteitsvermindering raadsleden en bestuurders?

Veel gesprekspartners wijzen erop dat in bepaalde opzichten de bestuurlijke kwaliteit in gemeenteraden en colleges in de loop der tijd is afgenomen. De indruk bestaat dat het moeilijker dan vroeger is om maatschappelijke zwaargewichten voor het raadslidmaatschap en het wethouderschap te interesseren. Mede onder invloed van het dualisme (rol zoeken, tegenstellingen) en een mindere inhoudelijke politisering (meest uitvoering van rijksbeleid, weinig strategische keuzes) kan het accent dan verschuiven naar bezig zijn met elkaar, machtsspelletjes, vriendjespolitiek. Als dit zo is, werkt dat ook niet versterkend op de positie van de burgemeester.

8.5 Wijzigende benoemingsprocedure en rechtspositie

Veel gevallen burgemeesters klagen over de regels die de afgelopen jaren rond benoeming en herbenoeming veranderd zijn, alsmede de in hun ogen ontoereikende en onduidelijke financiële en rechtspositionele situatie. Los van inhoudelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die wettelijk verankerd zijn, zijn er twee formele kaders van belang voor het burgemeestersambt: de in de Gemeentewet vastgelegde regels voor benoeming, herbenoeming en ontslag, die uitgewerkt zijn in circulaire voor benoeming en herbenoeming, alsmede het Rechtspositiebesluit burgemeesters. In beide kaders hebben zich de laatste tien jaren ontwikkelingen voorgedaan die de verandering in de positie van de burgemeester weerspiegelen, met name in de relatie ten opzichte van de gemeenteraad. De centrale verandering is die van een door de Kroon gekozen en benoemde ambtsdrager naar een functionaris die slechts kan functioneren op basis van vertrouwen in de raad.

Hoewel niet helemaal te objectiveren, is het beeld dat de vertrouwenscommissies en de raden in het begin nog wat terughoudend waren, maar in toenemende mate de ruimte zijn gaan gebruiken die de wet geeft. De krachtiger positie van vertrouwenscommissie en raad is ook zichtbaar in de herbenoeming. De commissaris van de Koningin bewaakt de procedurele zorgvuldigheid en heeft een aantal contactmomenten met de gemeente. De raad is zich steeds meer bewust dat hij een aanbeveling moet uitbrengen en dus een expliciet oordeel moet geven over de burgemeester. De ontwikkelingen in de rechtspositie sluiten hierbij aan. In dit licht

is het ook logisch dat de burgemeesters onder de APPA zullen komen: daarin is voor het recht op uitkering de reden van ontslag niet van belang.

8.6 Armslag bij bestuurlijke crises

Van de genoemde patronen ter interpretatie van het gedwongen vertrek van burgemeesters geeft vooral het patroon van de bestuurlijk risicovolle gemeenten aanleiding tot bezinning. Het zelfreinigend vermogen verloopt in deze gemeenten in gemeenteraden traag. Die traagheid heeft tot gevolg dat CdK's in dergelijke 'moeilijke' gemeenten langdurig een waarnemer benoemen omdat een regulier aangestelde burgemeester te grote risico's loopt. De waarnemer kan onderzoek doen en rapporteren aan CdK en minister. De grondslag voor onderzoek van de CdK en minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is echter mager, zo wordt gezegd. Met een uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden wordt het makkelijker voor commissarissen om sneller te interveniëren bij langdurige conflicten. De commissarissen hebben daarom onlangs in hun brief aan de minister van BZK over de toekomst van hun ambt van commissaris van de Koningin de suggestie gedaan van een bestuurlijke artikel 12-regeling mogelijk te maken. Daarmee krijgt de commissaris de formele bevoegdheid om een onderzoek in te stellen naar het functioneren van lokale bestuurders. Commissarissen worden wel vaak op de hoogte gesteld maar de commissaris kan alleen ingrijpen als de burgemeester onderdeel is van het probleem. Als de bevoegdheden worden uitgebreid, zijn de bestuurlijke problemen wellicht eerder te neutraliseren, zo wordt in kringen van CdK's gesteld.

Voor een CdK zou het bestaan van minder optimaal functionerend bestuur in bestuurlijk risicovolle gemeenten en andere patronen aanleiding kunnen zijn om een risicoprofiel van alle gemeenten te maken dat van nut kan zijn voor reguliere ambtshalve bezoeken aan die gemeenten. Dat is een goed verdedigbare actie.

8.7 Conclusie

Betrokkenen bij het actuele 'burgemeesterlijk' bestel erkennen dat het huidige bestel in een soort tussenfase is beland tussen de helderder Kroonbenoeming en de door de bevolking gekozen burgemeester. De burgemeester is thans sterk afhankelijk van vertrouwen dat de raad schenkt, zoals ook wethouders van de raad afhankelijk zijn. Dit is versterkt door de versterkte rol van raden in de benoemingsprocedure en door achterliggende omstandigheden zoals de invoering van de dualisering, de post-Fortuynistische periode en verschuivende waarden en normen.

Sterk is de positie van de burgemeester niet meer. Een enkeling kan bij de start veel

gezag meebrengen maar velen moeten het gezag verwerven, uitbouwen en daarna consolideren. In feite is de burgemeester in de ogen van veel betrokkenen, en dus niet alleen in de ogen van de ex-burgemeesters, vogelvrij. 'Een bijzonder moment van handelen van de raad en je bent weg,' aldus een burgemeester. De burgemeester heeft geen achterban die hij kan mobiliseren en geen kiezersmandaat. 'Heenzenden' wordt wat eerder en makkelijker overwogen dan vroeger. De vraag is wat de remedies waard zijn. Daarover handelt het volgende hoofdstuk.

9 Enkele suggesties

Het bestel waarin burgemeesters worden aangesteld en functioneren bevindt zich in overgangsfase. Vastgesteld is dat de positie van de huidige burgemeester door verschillende oorzaken verzwakt is. Het vertrouwen in een burgemeester kan door een gemeenteraad makkelijk opgezegd worden. Waarborgen voor positiebehoud van de burgemeester zijn er nauwelijks. Wat kan er – gegeven het huidige bestel – aan suggesties gedaan worden? De samenvattende aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien hebben wij voorin dit rapport opgenomen. Hier beperken we ons tot enkele suggesties die in dat verband in de gevoerde gesprekken met betrokkenen naar voren kwamen.

9.1 **Aspecten van de aanstelling**

In de aanstelling zitten onderdelen die gericht op de keuze van een burgemeester verbetering behoeven om de kans op een later gedwongen vertrek te beperken. In ons onderzoek is namelijk vastgesteld dat enkele burgemeesters beter niet in de betreffende gemeente aangesteld hadden kunnen worden. Daarvoor had verscherpte selectie moeten zorgen.

Commissarissen van de Koningin zorgen in de fase van selectie voor een nuttige bijdrage door het vooraf houden van gesprekken met kandidaten. Dat de invloed van politieke kleur en geloofsovertuiging in procedures van aanstelling lijkt te zijn teruggelopen, is positief. Beide factoren blijken – een enkel geval uitgezonderd – nauwelijks van betekenis voor de overlevingskans voor burgemeesters.

Commissarissen van de Koningin en vertrouwenscommissies zouden vooral op persoonskenmerken van burgemeesters moeten letten, en op meso- en macroaspecten, zoals de bestuurscultuur. De microfactoren blijken (naast meso- en macrofactoren) van groot belang. Assessments kunnen die persoonskenmerken sterker voor het voetlicht brengen.

Het is nuttig de aanstellingsprocedure van burgemeesters in het huidig bestel ook in ander opzicht te optimaliseren. Daarin hebben vertrouwenscommissies een rol. Vertrouwenscommissies worden vaak ondersteund, hetzij extern (expliciet) hetzij door een kabinetschef van de commissaris van de Koningin (achter de schermen met tips) of beide. Maar ze zouden nog beter kunnen proberen te selecteren. Daarbij zou overwogen kunnen worden kandidaten meer inzicht te bieden in de bestuursstructuur, de bestuurscultuur en conflictoplossing.

9.2 Aspecten van het functioneren van burgemeesters

Een gemeenteraad doet er verstandig aan functioneringsgesprekken te houden met de burgemeester en omgekeerd, laat de raad ook eens naar zichzelf kijken. In een functioneringsgesprek kan ook het functioneren van de raad aan bod komen. Commissarissen van de Koningin benadrukken dit terecht. In een periode van zes jaar moet een burgemeester zeker drie maal een functioneringsgesprek met de raad hebben. Is een burgemeester een tweede periode ingegaan, dan is het zaak om de profielschets waaraan de zittende burgemeester moet voldoen te actualiseren. Het is ons overigens opgevallen dat verslagen van functioneringsgesprekken soms een wat gunstiger indruk gaven dan naderhand blijkt als een herbenoeming aan de orde is. Het komt dus voor dat bepaalde aspecten van het functioneren van een burgemeester of raad of de interactie als kleiner worden voorgesteld dan naderhand in een terugblik kan worden begrepen.

Overigens is het zo dat een burgemeester ook functioneert in een college en doorgaans in een presidium. Wie alleen spiegelt met een raad, schiet dus tekort. De profielschets kan een aangrijpingspunt zijn om functioneringsgesprekken van een kader te voorzien. Blijken zal dan dat sommige schetsen na verloop van tijd niet geheel actueel meer zijn. Dat moet onder ogen worden gezien en moet eventueel tot een nieuw oriëntatiepunt leiden.

Het voorgaande betekent dat het houden van f-gesprekken op zich ook weer niet alles zegt. Een f-gesprek kun je zowel tot een zinvolle gebeurtenis als tot een zinloos ritueel maken. Intervisie en coaching kunnen ook nuttig zijn, wanneer in een vroege fase van aantreden als burgemeester toegepast maar vormen evenals een functioneringsgesprek geen reddingsvest. Ze zijn geen garantie om niet te vallen.

De herbenoeming van burgemeesters verdient ook meer aandacht. Hier wil nog wel eens iets mis gaan. Gemeenteraden hebben hun huiswerk niet steeds goed gemaakt. Functioneringsgesprekken worden nog niet steeds en niet steeds regelmatig met de burgemeester gehouden, terwijl men ineens niet meer verder wil met de burgemeester. Dat is ongewenst. CdK's hebben er oog voor dat management van herbenoeming verhoogde aandacht vraagt.

9.3 Aspecten van overleven door een burgemeester

Een bloemlezing van gedurende het onderzoek naar voren gebrachte suggesties.

- Doe als burgemeester om te overleven aan management van verwachtingen. Kijk heel goed naar wat men van u wil en zorg dat uw antenne goed is afgesteld en ook daadwerkelijk signalen ontvangt. Geef als burgemeester het goede

- voorbeeld, door van onbesproken gedrag te zijn en te blijven. Wilt u flamboyant in het leven staan, zoek dan een andere baan!
- Veroorzaak geen morele verontwaardiging, communiceer met 'Jan en alleman' goed – zeker binnen het college, met het presidium en met de raad –, vermijd conflicten en als ze er zijn, beëindig ze direct en span u daar krachtig voor in.
 - Loop niet te ver voor de troepen uit, maar loop al helemaal niet achteraan. Houd u koest en toon af en toe leiderschap, op het goede moment en goed gedoseerd, al naar gelang de context het toelaat en u legitimiteit hebt opgebouwd (bent u daar zeker van?).
 - Realiseer u dat het bestuur thans in Nederland nog collegiaal bestuur is. Doe op zijn tijd een paar verbindende acties en realiseer u dat een profielschets wel eens niet helemaal (meer) kan sporen met de bestuurscultuur.
 - Pas op met aantekening vragen in het college. Praat liever een keer meer. Reflecteer op uw gedrag en maak permanent een terugblik mogelijk in het presidium op de kwaliteit van commissie- en raadsvergaderingen, zodat de betrokkenen uit de raad niet aan 'spiegelen' ontkomen.
 - Maak verder niet te veel illusies. U valt niet op een grote zaak, maar de kleine - maar in psychologisch opzicht grote - bananenschil kan om de hoek liggen.
 - Gooi het hoofd niet in de nek, kijk niet teveel in de lucht maar goed om u heen. Los incidenten op. Kijk ook vooruit en kijk of u nog met beide benen op de grond staat. Een beetje flets is niet erg, maar als u een grote persoonlijkheid bent moet u oppassen, vooral in een wat kleinere gemeente. Daar neemt men soms aanstoot aan, in het huidig bestel. Te goed zijn mag in dit land niet. Dit is een vlak land met eigenaardigheden en eigen aardigheden, ook op het vlak van de bestuurscultuur.
 - Kom op tijd eens informeel bij elkaar met het college, maar laat het niet te duur worden of betaal zelf.
 - En, gegeven de gevoeligheid van de huisvesting: ga direct in de gemeente wonen waar u benoemd bent en kies niet voor een appartement waar u nooit bent. Doe er in het zoekproces geen jaar over; een half jaar is al lang. Weinigen geloven u als u zegt dat er zoveel krapte is op de woningmarkt. Hou dus rekening met psychologie! Niet gaan wonen in de gemeente waar men burgemeester is, daar komt vroeg of laat gedonder van, vooral in kleine(re) gemeenten waar het aantal besprekpunten in de raad klein is, het aantal kleine fracties soms groot en het algemeen belang niet altijd voorop staat. Men heeft er de handen niet altijd vol aan 'grote beleidskwesties'. Kleine gemeenten, kleine kwesties.

Een burgemeester kan de risico's op een gedwongen vertrek beperken door in het algemeen de 'regels van verstandig besturen' in acht te nemen.

We noemen er enkele.

- Oriënteer u als burgemeesterskandidaat op de factoren die een val later naderbij kunnen brengen, zoals de risico's bij u zelf, de strategische koers, de bestuursstructuur en cultuur, en de stabiliteit in de ambtelijke organisatie. Probeer de bestuurscultuur te lezen.
- Laat u zien in de samenleving. Bouw intern en extern legitimiteit op. Dan kunt u een potje breken. Lukt dat niet, schakel dan een tandje terug en concentreer u op de rol van verbinder, netwerker, procesbegeleider. Verbinden is altijd nuttig.
- Ontwikkel als burgemeester vermogen tot signalering, reflectie en adaptatie in een bepaalde context. Wees open en organiseer kritiek.
- Wie zichzelf beschouwt als begin- en eindpunt der dingen loopt verhoogde risico's. Wees communicatief naar zo mogelijk alle relevante actrices. Schakel tussen college en raad en kies niet voor een van beide.
- Zorg dat u geen wethouder onder de wethouders bent.
- Neem zelf de regels van integriteitsbeleid volop en onverkort in acht. Besef dat een burgemeester een voorbeeldrol vervult. Op een burgemeester wordt altijd extra gelet.
- Zorg zowel maatschappelijk als binnen raad, college en ambtelijke organisatie voor een gelijkmatig patroon van opereren, met voldoende persoonlijke aandacht en distantie. Ontwikkel een antenne voor verborgen gemoedsbewegingen of expliciete kritiek, organiseer daarop zonnig expliciete ondersteuning.
- Zorg voor een goede dossierkennis, maar laat anderen daarop 'scoren'. Speel het cruciale spel van de balans tussen proces en inhoud met gevoel, relativering en de bereidheid om zelf te leren en te veranderen.
- Stel direct een onderzoek in bij plotselinge grote tegenvallers in beleidsuitkomsten en financiële aspecten van beleid. Wees steeds bezig met de actieve informatieplicht en houd geen informatie voor de raad achter. Behandel anderen zoals jezelf idealiter behandeld wilt worden.
- Investeer in communicatie. De val van een burgemeester is in beginsel te voorkomen, ook al is een dossier soms verknoopt met andere factoren die druk zetten op de continuïteit in het functioneren van de burgemeester.
- De micro-analyse leert dat een burgemeester die in zijn (sterk relationele) functie in een lastig parket is beland, vaak op zichzelf is teruggeworpen. Hij moet signaleren hoe men naar hem kijkt en zichzelf eigenlijk een spiegel voorhouden maar dat gebeurt niet altijd. Voor de raad, college en raadspresidium is er de mogelijkheid van een indringend gesprek maar die gesprekken moeten dan niet alleen focussen op de burgemeester maar ook de rol van anderen aan de orde stellen. Dat lukt lang niet altijd. Voor topambtenaren of wethouders die met een

- burgemeester van doen hebben, is er het dilemma of ze vanuit hun positie en invalshoek tot reflectie kunnen aanzetten en of die actie hen in dank wordt afgenomen, zelfs als ze gelijk hebben. Komt er feedback op gang, dan is de vraag van wie, op welk moment, hoe en of er nog gevolgen aan verbonden worden.
- Tijdig ingezette feedback- en temperingsmechanismen op conflicten of kwesties kunnen in principe een burgemeester nog behoeden voor een val. Maar in bestuurlijk risicovolle gemeenten is dit niet genoeg omdat hier brede zelfreiniging nodig is, die betrekking moet hebben op vele, zo niet alle actoren. De commissaris van de Koningin blijkt op te grote afstand te staan om voortdurend en effectief een rol als spiegelend temperingsmechanisme te vervullen.
 - In een gefragmenteerde raad met veel kleine fracties en een wankele coalitie zou in principe nog wel te besturen zijn, als er krachtige temperingsmechanismen zijn die de centrifugale krachten beperken, zoals een duidelijke strategische koers, en/of realistische ambities, en/of een homogeen en sterk college, en/of een positieve bestuurscultuur, en/of een raad die geen machorol wenst te spelen, en/of een verbindende, soepele, communicatieve, evenwichtige, sensitieve burgemeester, een zakelijk raadspresidium, en/of een commissaris van de Koningin die bemiddelt en klankbordend werk verricht. Maar dat is zelden zo en zelden tegelijk. De temperingsmechanismen zijn, zeker in bestuurlijke risicovolle gemeenten, beperkt. De factoren in negatieve richting versterken elkaar juist. Zoek echter wel de temperingsmechanismen. Elk begin van herstel is nuttig.

Hulpmiddel voor de keuze: waar is de kans op een val wel of niet groot?

Het is tamelijk voorspelbaar waarom het fenomeen van de vallende burgemeester zich in de ene gemeente wel en in de andere gemeenten niet zal voordoen. Wilt u weten of een gemeente voor een burgemeester een bestuurlijk risicovolle is, loop dan de volgende vragen langs en traceer de conflictpotentie waardoor de burgemeester het moeilijk kan krijgen.

- Analyseer of het gemeentebestuur een koers heeft uitgezet waar men echt voor gaat, die men constructief volgt. Of is het zo dat de discussie in de raad vooral beperkt blijft tot details en tot het elkaar vliegen afvangen?
- Analyseer de bestuursstructuur. Ga na of sprake is van een versplinterde democratie: bezie het aantal raadsfracties, kijk of er enkele grotere fracties zijn van nagenoeg gelijke grootte, het aantal kleine fracties en de fractiegrootte.
- Bezie de coalitiebreedte: hoe breed is het college, hoeveel fracties steunen het college en hoe groot is de meerderheid in de raad?
- Analyseer de bestuurscultuur: bezie het integriteitsbeleid; bezie hoe hoog de zuurgraad is bij besprekingen in de raad. Wordt gewag gemaakt van botsende

- opvattingen over hoe het hoort? Ga ervan uit dat betrokkenen alleen spreken over de bestuurscultuur als die (min of meer) negatief is.
- Hoe zijn de betrekkingen tussen college en raad? Ga na of sprake is van discussie met een hoog of laag conflictgehalte rond bepaalde dossiers.
 - Hoe staat het met de gebrekkigheid aan bestuursmiddelen, zoals op het vlak van organisatie en management, en de kwaliteit van de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen? Liggen burgemeester en gemeentesecretaris elkaar? Functioneert de organisatie suboptimaal? Wordt de burgemeester gesteund in de werkzaamheden? Uit zich dat of werkt dat door in raadsdiscussies en de verhouding college-raad?
 - Welke rol speelt de pers? Zit die dicht op het bestuur? Bouwde zich een dossier op rondom de vorige burgemeester en/of wethouders?

9.4 Kenniscentrum

Het komt voor dat een burgemeester die tot vertrek gedwongen wordt nog eens om zich heen slaat, door te wijzen op een verkeerde politieke cultuur, door de beschuldiging van corruptie of door het aftreden van de rest van het college te proclameren. Burgemeesters die gedwongen vertrekken, moeten in het algemeen oppassen met het zoeken van de publiciteit omdat ze zelf de boemerang weer ontvangen: wat hebt u zelf daaraan gedaan? Het management van afscheid is geen overbodigheid. Psychologische hulp kan in een situatie van ontkenning, stress en andere uitingen zelfs nodig zijn. Burgemeesters die psychologische hulp zochten na het gedwongen vertrek, melden achteraf daar wel baat bij gehad te hebben. Ze hebben die hulp echter zelf moeten zoeken. Een kenniscentrum kan hierin een rol vervullen. Feit is dat er een grote noodzaak is gesignaleerd om informatie te kunnen halen in tijden van crisis. De informatiebehoefte bestaat zowel bij (ex-) burgemeesters als bij gemeenteraden. De afdeling Kabinetszaken van het ministerie van BZK zou zich verder kunnen ontwikkelen tot kenniscentrum voor informanten op het vlak van burgemeesterszaken. Die wens komt uit kringen van provinciale kabinetschefs naar voren. Sommigen menen overigens dat Kabinetszaken thans al die rol vervult.

Bijlagen

Projectleiders / redacteuren, mede-onderzoekers, leden begeleidingscommissie, deelnemers expertmeeting

Projectleiders / redacteuren

- A.F.A. Korsten (hoogleraar bestuurskunde Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden Universiteit Maastricht; lid Raad voor het Openbaar Bestuur). Corr.adres: arno.korsten@ou.nl
- H. Aardema (senior adviseur en procesdirecteur kennisontwikkeling BMC, bijzonder hoogleraar publiek management Open Universiteit Nederland). Corr.adres: harrie.aardema@ou.nl

Mede-onderzoekers

- C.J.N. Versteden (voorheen o.m. algemeen directeur provincie Noord-Holland en gemeentesecretaris van Utrecht)
- J.H.W. Notten (voorheen o.m. werkzaam in gemeenten Maastricht, Beek en Heerlen)
- A.P. Resoort (voorheen projectmanager Open Universiteit Nederland)
- C.L. Derickx (procesdirecteur strategie, innovatie en onderzoek BMC)

Leden begeleidingscommissie

- G.J. Jansen (commissaris van de Koningin provincie Overijssel)
- M.J.H. Marijnen (burgemeester Roosendaal, lid dagelijks bestuur NGB)
- R.W.J. Smeets (medewerker Kabinetszaken BZK)
- A.J. Vos (hoofd Kabinetszaken BZK)
- R.A.P. Wortelboer (kabinetschef provincie Noord-Holland)

Deelnemers expertmeeting 8 maart 2006

- N. van Es (pensioenadviseur ABP)
- Y. Dijkstra (wnd. Burgemeester Zeewolde, bestuurslid NGB)
- W.M. Hack (kabinetschef provincie Utrecht)
- A. van der Jagt (griffier gemeente Den Bosch)
- F.D. de Jongh (loopbaanadviseur LTP)
- W.L.F.C. Ridder van Rappard (burgemeester Noordoostpolder, bestuurslid NGB)
- M. Schoenmaker (burgemeester Bussum)
- J.D. Sprokkeerf (directeur bureau Jeugdzorg Friesland, daarvoor griffier)

- gemeente Arnhem)
- R. Tenge (kabinetschef provincie Noord-Brabant)
 - J.R. Visser (kabinetschef provincie Groningen)
 - Mw. A. Vriesendorp (wethouder gemeente Wassenaar)
 - P.I.M. van den Wijngaart (gemeentesecretaris gemeente Leiden)
 - J.B. Zijlstra (griffier gemeente Losser)

Literatuur

- Aardema H., *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, OU/BMC, Den Haag, 2005.
- Aardema, H., *Verbindend leiderschap – Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2004.
- Aardema, H. en A.F.A. Korsten, *De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS-rapport, Den Haag, 2005.
- Aardema, H. en E. Evers, *Burgemeester en arbeidsmarkt*, Leusden 2004 (BMC-rapport).
- Abbenes, N. van, *Burgemeester Coninck – Nieuwe belevenissen van een gemeentebestuurder*, Afferden, 1997.
- Abbenes, N. van, *Wethouder Coninck – Belevissen van een gemeentebestuurder*, Den Haag, 1996.
- Balen, L. van, *Te veel vrouw – De politieke carrière van een moeder*, Uitgeverij Jan Mets, Amsterdam, 1997.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Culturen rond besturen – Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag, 23 maart 2006.
- Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht, 2004.
- Beunders, H., *Publieke tranen – De drijfveren van de emotiecultuur*, Uitgeverij Contact, Amsterdam, 2002.
- Bleijenberg, C. e.a., *Het beeld van de burger*, SGB0, De Haag, 2005.
- Boers, E., *Het duale raadslid actief*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 2002.
- Boogers, M. en R. Keizers, *Een verdeelde eenheid – Lokale politiek in Sittard tussen 1900 en 1991*, CELS, Maastricht, 1991.
- Bordewijk, P., *Het nut van wethouders*, Samsom, Alphen, 1991.
- Borrie, G., F.M. *Wibaut - Mens en magistraat*, Staatsdrukkerij, Den Haag, 1968.
- Bouter, J., *Het functioneren van een burgemeester in een kleine gemeente*, Vuga, Den Haag, 1988.
- Bouwman, H., 90 Gevallen, in: *Binnenlands Bestuur*, 6 januari 2006, pp. 22-27.
- Bovenkerk, F., e.a., *Bedreigingen in Nederland*, Augustus, Amsterdam, 2005.
- Bovens, M.A.P., *Wie het profiel past*, FED, Arnhem, 1983.
- Bovens, M.A.P., G. Pikker en A. Harreman, *Op elkaar aangewezen – Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*, Universiteit Utrecht, 2004.

- Brouwer, Ph., Afrekenen in Heythuysen, in: *Binnenlands Bestuur*, 25 oktober 2002, pp. 28-33.
- Cachet, A., H. Daemen, A. Ringeling & L. Schaap, *Bestuurscultuur in Volendam*, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, sept. 2001, pp. 2-7.
- Cachet, A. e.a., *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Centre for Local Democracy, Rotterdam, 2001.
- Campert, R., *De lijst Mallebroetje*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.
- Carnevale, D.G., *Thrustworthy Government*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.
- Castenmiller, P., *Kwart wethouders voortijdig weg*, in: *VNG-Magazine*, 13 januari 2006.
- Commissie Dualisme en Lokale Democratie, *De gemeente vernieuwt*, Samsom, Alphen, 2000.
- Commissie Dualisme en lokale democratie, *Tweede jaarbericht, De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?*, Den Haag, maart 2004.
- Crul, I., Ik wil garen op de klos, in: *VNG-Magazine*, 23 december 2005, pp. 26-28.
- Custers, J., *Macht en meerderheid – Lokale politiek in Sint-Geertruid tussen 1919 en 1982*, SWOL, Maastricht, 1988.
- Derksen, W. (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998.
- Derksen, W. en K. Kas e.a., *Macht en machteloosheid van de burgemeester, Enquête 1994*, Rotterdam, 1994.
- Derksen, W., *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990.
- Derksen, W., *Lokaal bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2001.
- Derksen, W., *Tussen loopbaan en carrière*, Vuga, Den Haag, 1980.
- Derksen, W., e.a., *De gekozen burgemeester benoemd*, Kluwer, Deventer, 1983.
- Derksen, W. en M. van der Sande (red.), *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*, Kluwer, Deventer, 1984.
- Dohmen, J., *De vriendenrepubliek*, SUN, Nijmegen, 1996.
- Elzinga, D.J., *Woonplaatsvereiste voor burgemeester strikt toepassen*, in: *Binnenlands Bestuur*, 2 december 2005, p. 23.
- Ernst & Young, *De uitdaging van het dualisme*, Amsterdam, 2002.
- Faber, S., *Burgemeester en democratie*, Samsom, Alphen, 1974.
- Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Kluwer, Alphen, 2003.
- Hiemstra, J., *Het besturen van grote gemeenten*, Samsom, Alphen, 1999.
- Gaay Fortman, B. de, *De kunst van het ivoor draaien – Handleiding voor het politieke ambacht*, Het Spectrum, Utrecht, 1979.
- Gageldonk, P. van, en M. van Laarhoven, *Ik voelde me vaak een kop van Jut* - Interview met M.Quint, in: *De Limburger*, 24 november 2005.
- Guiliani, R.W., *Leiderschap*, Het Spectrum, Utrecht, 2002.
- Gunsteren, H.R. van, *Culturen van besturen*, Boom, Amsterdam, 1994.
- Hazeu, C.A. e.a., *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland*, WRR, Den Haag, 2005.

- Hendriks, F. en P. Tops, *Het Jopie-syndroom of de dunne lijn tussen minachting en respect in de lokale politiek*, in: W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998, pp. 13-27.
- Heuvel, G. van den, *Collusie tussen overheid en bedrijf*, Universiteit Maastricht, 1998.
- Heuvel, J.H.J. van den (red.), *Ethiek in politiek en het openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht, 1995.
- Heuvel, J.H.J. van den, L. Huberts en S. Verberk, *Het morele gezicht van de overheid*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Heuvel, J.H.J. van den, L. Huberts en S. Verberk, *Integriteit in drievoud*, Lemma, Utrecht, 1999.
- Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Kluwer, Deventer, 2003.
- Homel, M.W., *Unlocking City Hall – Exploring the History and Local government and Politics*, Krieger Publ. Company, Malabar, 2001.
- Hoogerwerf, A., *Elites in de democratie*, Samsom, Alphen, 1997.
- Horrevorts, T. en R. Pans, *De socialistische burgemeester*, Kluwer, Deventer, 1977.
- Idenburg, Ph., *Het gaat om mensen*, Balans, Amsterdam, 1999.
- Janssen, J. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.
- Kerley, R., *Managing in Local Government*, MacMillan, Londen, 1994.
- Klinkers, L. e.a., *Burgemeesters wegen hun ambt*, Utrecht, 1982.
- Korsten, A.F.A., H. Spoormans e.a. (red.), *De benoemde en gekozen burgemeester*, Van Gorcum, Assen, 1992.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, *De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, in: De secretaris en de gekozen burgemeester, VGS, juni 2004.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, *Van rambo naar mambo - Dualisering van Heerlen of naar meer samenspel vanuit een eigen rol*, Heerlen, 25 april 2005.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., *De lokale formateur bij bestuurlijke coalitievorming*, in: W. Korsten, A.F.A., *De staat van de dualisering in Eindhoven*, Eindhoven, 2004.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon + Westerterp, Heerlen, 2005.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeentebesturen*, in: Bestuurswetenschappen, augustus 2004, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten*, Maastricht/Heerlen, 2004.
- Lulofs, K. e.a., *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Lutters, A., *Duale eigen-wijs-heden*, Maastricht, 2003.

- Maaren-Van Balen, I., *Hoezo burgemeester- Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, Uitgeverij BZZToH, Den Haag, 2003.
- Ministerie van BZK, *Bestuurscompetenties burgemeesters*, Den Haag, mei 2001.
- Ministerie van BZK, *Dualisme en lokale democratie*, Gemeentewet vanaf 7 maart 2002.
- Ministerie van BZK, *Profiel huidige burgemeesters*, Den Haag, februari 2005 (notitie).
- Noordegraaf, M. e.a., *Culturen identificeren - Een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publieke sector*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, 2004, nr. 3, pp. 102-109.
- Ohlenforst, M., *Democratie en dorpspolitiek – Lokale politiek in Echt tussen 1946 en 1990*, CELS, Maastricht, 1992.
- Otten, M., *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Otto, M. en E. Derks, *De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop?*, Lemma, Utrecht, 2003.
- Pels, D., *De geest van Pim – Het gedachtegoed van een politieke dandy*, Anthos, Amsterdam, 2003.
- Polak, J.M. en C.J.N. Versteden, *De cafébrand in Volendam – Een ramp om van te leren*, Haarlem, 26 maart 2001.
- Pröpper, I. en H. Kessens, *Tussen pluche en publiek – Lokale politiek in de praktijk*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2005.
- Schneider, M., P. Teske with M. Mintrom, *Public entrepreneurs - Agents for Change in American Government*, Princeton UP, New Jersey, 1995.
- Schoone, J., *De aanloop naar het gekozen burgemeesterschap*, Leusden 2005 (BMC-rapport).
- Schoone, J., *Een passende functie*, Leusden 2005 (BMC-rapport).
- Schouw, A.G., *Bestuursstijlen van wethouders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1995.
- Schouw, G. en P. Tops, *Stijlen van besturen*, Atlas, Amsterdam, 1998.
- Sniekers, Th. En M. de Veen, Burgemeester Toine Gresel – Geen visionair maar burgervader, in: *De Limburger*, 19 januari 2006.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, 2005.
- Sravea, J & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government – Lessons from Successful Mayors and Chairpersons*, Jossey-Bass, San Francisco, 1994.
- Steenbeeke, M., *Een professionele glimlach – Burgemeester Guusje ter Horst houdt niet van lintjes knippen*, in: NRC, 23 januari 2006, p. 2.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Dualisering: bijsturing geboden*, 15 december 2004.
- Thijn, E. van, *BM*, Augustus, Amsterdam, 2003.

- Tjalma, h. e.a., *Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, 1982-2006*, SGBO, Den Haag, mei 2006.
- Toonen, Th. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 2005.
- Tops, P., *Afspiegeling en afspraak*, Vuga, Den Haag, 1990.
- Tops, P. e.a., *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen*, Vlaardingen, augustus 2002.
- Tops, P., *Gemeenten en gezag*, Atlas, Amsterdam, 1995.
- Tops, P., *Moderne regenten*, Atlas, Amsterdam, 1994.
- Tops, P. & S. Zouridis, *De binnenkant van politiek*, Atlas, Amsterdam, 2002.
- Tops, P.W. en A.F.A. Korsten, *Collegievormen in Nederlandse gemeenten (1970-1982)*, Uitgeverij Kobra, Amsterdam, 1984.
- Tops, P.W. en W. van Spijker, Den Helder: *doe normaal*, Den Helder/Tilburg, juni 2004.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Tops, P., J. Brinkman e.a., *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen – Terugblik op een democratische primeur*, Vlaardingen, 2002.
- Vasterman, P., *Mediahype*, Aksant, Amsterdam, 2004.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?* VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.
- Vegchel, G. van, *De metamorfose van Emmen – Een sociaal-historische analyse van twintig kostbare jaren 1945-1965*, Boom, Meppel, 1993.
- Verlaan, J., *Chaos aan de Amstel*, SUN, Nijmegen, 1999.
- Vlaming, H., *Knecht van twee meesters*, in: *Binnenlands Bestuur*, 25 november 2005, pp. 40-42.
- Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006.
- Weegen, E. van, *Cultuurontwikkeling in Stadskanaal: van een eendenbewustzijn naar zwanentrots*, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, nov. 2001, nr. 11, pp. 29-34.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.
- Wetzels, Th., *De secretaris tussen democratie en doelmatigheid*, Gouda Quint, Arnhem, 1988.
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburion, Delft, 2001.

Standaard vragenlijst interview provinciale kabinetschef

Producten

- Elk bezoek levert een aantal producten op.
- Een verslag van een interview met de kabinetschef.
- Een lijst van de gevallen burgemeesters vanaf 1 januari 2000, dus een eventuele aanvulling op de bestaande lijst.
- Een lijst met huidige woon- en verblijfplaats van in de provincie vanaf 1 januari 2000 actieve gevallen burgemeesters: straat, postcode, plaats, telefoonnummer(s), e-mailadres. Eventueel de naam van de huidige gemeente waar een gevallen burgemeester nu actief is.
- Een benaderbaarheidsprofiel. Ga na hoe de betreffende burgemeesters het beste benaderd kunnen worden. Bespreek dat met de kabinetschef die 'de mensen' kent. Bezie of zo nodig vanuit de provincie door de kabinetschef de weg gebaad moet worden.
- Een kenschets per casus door de kabinetschef van de casus, in vrije bewoordingen, waarom het gaat.
- Een case-analyse van het dossier van de betreffende burgemeester.

Vragen

- 1 Komen probleemsituaties rond burgemeesters nu meer voor?
- 2 Om welke situaties gaat het zoal?
- 3 Om hoeveel probleemsituaties?
- 4 Is sprake van een topje van de ijsberg die leidt tot de val?
- 5 Zijn er meer gevallen maar blijven die buiten beeld?
- 6 Wat is het grootste gebrek bij burgemeesters dat u waarneemt, uitgaande van probleemsituaties: micro-, meso- of macrofactoren?
- 7 Beschikken burgemeesters in 'nood' over een gebrek aan bepaalde eigenschappen? Welke?
- 8 Beschikken burgemeesters in nood over bepaalde gebreken op het vlak van betrekkingen met andere collegeleden, topambtenaren en raad?
- 9 Welke rol speelt politieke cultuur in een gemeente? Kunt u verduidelijken wat u verstaat onder cultuur?
- 10 Wat is actueel de algemene opstelling van de commissaris van de Koningin terzake probleemsituaties en het voorkomen daarvan?
- 11 Wat is de concrete opstelling? Altijd situationeel handelen?
- 12 Heeft burgemeestersproblematiek momenteel wel of niet de aandacht van de commissaris?
- 13 Zo ja, waaruit bestaat die?

- 14 Heeft de commissaris of heeft u probleemgevallen voorkomen de afgelopen jaren?
- 15 Welke aanbevelingen wilt u zelf of namens de commissaris de onderzoekers meegeven om probleemsituaties rond burgemeesters te beperken of voorkomen?
- 16 Welke rol kent u terzake toe aan de minister van BZK?
- 17 Welke rol kent u terzake toe aan het genootschap van burgemeesters

Reconstructie door onderzoeker

- 18 Per dossier / casus of – achteraf: was er iets te doen om de burgemeester buiten de situatie te houden of krijgen vanuit provinciaal perspectief? Had hij / zij niet geselecteerd moeten worden? Had hij / zij door de commissaris begeleid moeten worden?
- 19 Wanneer speelde het? Hoe lang? Wie waren betrokken? Is er eventueel olie op het vuur gegooid? Door wie?
- 20 Van welke regeling voor vertrek is door de burgemeester gebruik gemaakt: FPU of ...?
- 21 Wat was de hoofdprobleemsituatie waarin de burgemeester in de kern belandde?
- 22 Is de hoofdprobleemsituatie overstreden of niet? Hoe zit dit?
- 23 Was eigen gedrag van de burgemeester zelf aanleiding tot de probleemsituatie (micro)?
- 24 Ging het om zijn/haar opereren in relatie tot gedrag van anderen: collegeleden, raad, ambtenaren(meso)?
- 25 Welke rol was er voor de macrofactoren: politieke structuur (versnipperde raad met vele kleine fracties) of cultuur? Licht toe.
- 26 Welke rol voor media?
- 27 Wat was de keten van probleemsituaties, bijvoorbeeld wat was – voor zover bekend – de opstelling van het college en welke die van de raad? Beschrijf de chronologie op hoofdzaken.
- 28 Is sprake geweest van een autonome opeenvolging, een keten van handelingen waarin tal van actoren zetten deden (uitingen zoals mededelingen in de pers, brieven, enzovoort). Was er geen houden meer aan?
- 29 Donderslagsituatie of niet: Is er een lange of heel korte aanloop geweest naar de probleemsituatie? Wat was die?
- 30 Reflectie: Was ergens in de keten sprake van een verbeterpoging van de kant van de burgemeester of het college?
- 31 Was wel of niet sprake van een afkoelingsperiode? Zo ja, op wiens initiatief?
- 32 Zijn ergens in het traject bemiddelaars betrokken geweest? Wat was het resultaat?
- 33 Is het proces gejuridiseerd geraakt? Van welke kant? Had dit een effect op de gang van zaken? Hoe is dat effect te typeren? Verharding of juist niet?
- 34 Provinciaal beleid: Wat heeft de commissaris wel of niet gedaan in dit traject?
- 35 Wat heeft de kabinetschef zelf wel of niet gedaan in hele traject?
- 36 Overige relevante punten.

Standaard vragenlijst interview ex-burgemeester

Inleiding

- Interview maakt deel uit van een onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK en met medewerking van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Onderzoek heeft betrekking op de uniekheid van probleemsituaties en het vertrek van een burgemeester dan wel parallellen in de oorzaken en omstandigheden.
- Naam en hoedanigheid teamleden.
- Onderzoek is gebaseerd op dossieronderzoek, gesprekken met o.a. kabinetschefs en studies van cases, met de ex-burgemeester en anderen.
- Er komt van elke betrokken case wel een notitie, maar die is alleen voor onderzoekers en niemand anders.
- Er komt geen openbare rapportage van de case in het rapport. Daar is een reden voor. Het rapport bevat wel een vergelijking van cases, maar is in zijn doel vooral gericht op de toekomst.
- Doel van de vergelijking: het rapport heeft straks betrekking op de vergelijking van cases.
- Er komen in het rapport geen namen voor van burgemeesters met wie gesproken wordt; het gaat vooral om leren en eventuele aanbevelingen.
- Desalniettemin moeten we het in het gesprek wel hebben over oude zaken.
- We waarderen het zeer dat u meedoet; als u een rapport wilt ontvangen, noteren we dat.

De indeling van het interview

- Open begin: hoe de burgemeester het zelf ziet
- Chronologie
- Eerste lessen
- Hulp, advies, verzoening
- Voorgeschiedenis op burgemeestersfunctie in probleemgemeente
- Eerste 100 dagen in onze (probleem)gemeente
- De kern in het functioneren
- Invloedsfactoren: micro, meso en macro

Vragen

- 1 Open begin: hoe de burgemeester het zelf ziet (perceptie).
- 2 Context: hoe stond het gemeentebestuur en de organisatie destijds bekend, toen u aantrad? Was het in politiek-bestuurlijk opzicht een rustige of een conflictrijke gemeente?
- 3 Is die kwalificatie van betekenis voor het begrijpen van uw vertrek of niet?

- 4 Is er in uw ambtsperiode wel eens een wethouderscrisis geweest of niet? Meerdere?
- 5 Zo ja, kon u die wel of niet voorkomen? Hebt u het wel of niet geprobeerd?
- 6 Wat voor soort burgemeester wilde u zijn, toen u aantrad? Een ondernemend type, een echte leider, een zoveelste wethouder – gewoon met een portefeuille –, een verbinder, een procesbegeleider of een ander type?
- 7 Wat is u als burgemeester in de probleemgemeente in essentie overkomen, wat leidde tot het vertrek?
- 8 Zit er een discrepantie tussen uw eigen beeld van hoe u als burgemeester wilde zijn en wat men van u verwachtte? Bij een verschil: Is de discrepantie gaande de rit scherper geworden? En: heeft dit met de crisis van doen?
- 9 In welk jaar bent u hoe vertrokken: in 200X vrijwillig via een FPU-regeling of ...?
- 10 De uiteindelijke val: hebben de wethouders het vertrouwen in u opgezegd?
- 11 Is er een motie van afkeuring of van wantrouwen tegen u aangenomen door de raad?
- 12 Of heeft de raad u niet voorgedragen voor herbenoeming? Niet aan de orde?
- 13 Is dit vertrek u overkomen of gaf u er zelf aanleiding toe: hoe ziet u dat? Stond u alleen in die mening of niet?
- 14 Typering: wat voor soort 'crisis' / probleem was het volgens u: alleen uw crisis of een crisis die breder was, dus met meer betrokkenen en meer issues? Licht s.v.p. toe.
- 15 Terug naar uw persoon: wat was de kritiek op u die leidde tot het vertrek, in de kern?
- 16 Was die kritiek volgens u zelf juist of onjuist? Kunt u dit toelichten?
- 17 Was dat alles wat inwerkte op het vertrek of was er meer? Zo ja, wat was dat 'meer'?
- 18 Oorzaak: wat is volgens u de belangrijkste oorzaak of omstandigheid van uw vertrek? (verderop komen nog meer vragen over oorzaken; hier belangrijkste)
- 19 Procesverloop: waar is het in het proces zagezegd volgens u zelf 'fout' gegaan?
- 20 Kleeft er aan uw zaak nog een Barbertje-effect: moest Barbertje hoe dan ook hangen of is dat overdreven of zelfs helemaal niet juist? Is het misschien zo dat u dat wel hebt gedacht, maar dat dit gevoel afgenomen is?
- 21 Zit er in uw vertrek een afleidingsmanoeuvre omdat anderen ook fouten gemaakt hebben maar u moest gaan? Moest u opdraaien voor zaken? Zo ja, welke?
- 22 Hadden volgens u juist anderen moeten vertrekken, die zijn blijven zitten, op hun bestuurspost, in plaats van u? Zo ja, wie? Waarom?
- 23 Zit in de oorzaak (bijvoorbeeld het u gemaakte verwijt) een element van onterecht afrekenen of niet? Is dat gevoel intussen afgenomen?
- 24 Had u volgens u zelf – achteraf gezien – gewoon in de betreffende gemeente moeten kunnen blijven zitten als burgemeester of niet?
- 25 Drukken lokale wethouders en raadsleden, op kosten van de gemeenschap, te makkelijk het vertrek van een burgemeester, zoals in uw geval, door of niet?
- 26 Is u onrecht aangedaan of is dat een kwalificatie met teveel emotie?

- 27 Is de verwerking nu wel geweest of nog niet?
- 28 Hebt u uw eigen therapie georganiseerd of niet?
- 29 Al een nieuwe baan of een deeltijdfunctie aanvaardt sinds het eerdere gedwongen vertrek?

Chronologie in hoofdzaak

- 30 Hoofdprobleem in eigen woorden: wat was de hoofdprobleemsituatie waarin u als burgemeester belandde, volgens u, in uw woorden? Ging het om een project, een integriteitskwestie, wat?
- 31 Kunt u de chronologie in hoofdzaak schilderen die aanleiding was voor discussie over uw functie als burgemeester en het verloop? (het gaat niet om een dagboek maar om het verhaal dat een buitenstaander kan volgen)
- 32 Spelers: Was u de enige hoofdrolspeler in het drama of waren er ook hoofdrollen voor andere spelers?
- 33 Hebben alle hoofdrolspelers het veld geruimd in het kader van het conflict of u alleen?
- 34 Humeuren: Was sprake van incompatibilité d'humeur tussen bepaalde spelers? Wie dan? Zo ja, viel daar niet wat aan te doen? Wat is achteraf gezien niet geprobeerd?
- 35 Keten: Was er een keten, een opbouw in de probleemsituatie of niet? Bijvoorbeeld een beleidsdossier dat zich opbouwde.
- 36 Donderslagsituatie: Is er een lange of heel korte aanloop naar de probleemsituatie geweest?
- 37 Controversialiteit: Is de hoofdprobleemsituatie volgens u omstreden of niet? Hoe zit dit?
- 38 Verschuiving: Is de probleemsituatie in de loop van het proces verschoven? Zijn er dingen bijgekomen of bijgehaald door u of door een andere hoofdrolspeler of niet?
- 39 Media: Speelde de pers nog een rol? Zo ja, welke?
- 40 Hoe typeert u de rol van de pers achteraf gezien: positief, negatief of in andere termen?
- 41 Waar draaide het uiteindelijk om toen de raad de balans opmaakte? (vertrouwen van de raad verdwenen of ...?)
- 42 Hebben we nu de kern te pakken of missen we nog iets?
- 43 Is er ergens al een goede of redelijk goede, evenwichtige betrekkelijk beknopte beschrijving gegeven van het conflict? Zo ja, van wie en waar vinden we die?

Eerste lessen

- 44 Is uw casus / uw vertrek en wat daarmee samenhangt, uniek of zitten er parallellen in met andere vertreksituaties van andere burgemeesters?

- 45 Zo ja, wat zijn de lessen die andere burgemeesters kunnen trekken uit uw conflict en vertrek?
- 46 Welke aanbevelingen hebt u naar anderen op basis van eigen ervaringen?
- 47 Zou u het achteraf gezien zo hebben kunnen plooiën dat u niet had hoeven vertrekken of was het vertrek – vanuit het hier en nu gezien – onafwendbaar?
- 48 Overige adviezen?

Hulp, advies, verzoening

- 49 Zelfhulp: was ergens in de keten van situaties en processen sprake van een verbeterpoging in uw oriëntatie of uw gedrag (dus uw opstelling) of niet?
- 50 Is het u in de conflictperiode gelukt om een tijdje de rust om uw persoon te laten weerkeren of is dit geen relevant punt in uw geval?
- 51 Zijn anderen u te hulp geschoten toen u zich in een moeilijk parket begon te bevinden?
- 52 Zo ja, hebt u daar wat aan gehad?
- 53 Vindt u dat anderen u meer te hulp hadden moeten schieten? Zo ja: wie dan wel?
- 54 Hebt u zelf stappen gezet om hulp te krijgen of niet? Zo ja, welke hulp was dat?
- 55 Intervisie: Hebt u in uw eerste periode in de (probleem)gemeente aan intervisie met enkele collega's gedaan?
- 56 Coaching: wel eens een coach geraadpleegd in uw periode in de (probleem)gemeente of in de hectische periode?
- 57 Heeft het vertrek in de probleemgemeente er psychisch en/of fysiek en/of relationeel stevig 'ingehakt', dus doorgewerkt in uw persoonlijk leven, of niet? (denk aan slaapproblemen, concentratieverlies, huilbuien, depressiviteit, enzovoort)
- 58 Hebt u een rouwperiode doorgemaakt of is dat een te zwaar woord?
- 59 Bent u – achteraf gezien – toch opgelucht dat het toen gestopt is, dat u opstapte?
- 60 Hebt u zich – achteraf – verzoend met het vertrek? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wanneer wel en waarom?
- 61 Heeft u – achteraf gezien – een manier gevonden om zich te verzoenen met het vertrek waar anderen nog iets aan hebben? Zo ja, wat is die manier?
- 62 Heeft een organisatie of institutie zich nog om u bekommerd na het vertrek? Zo ja, wat was de aard hiervan?
- 63 Is 'slachtofferhulp' in dit soort situaties voor burgemeesters gewenst of niet? Zo ja, wat moet de aard daarvan zijn? Wie dicht u hier een rol toe? Zo nee, waarom niet?
- 64 Kijkt u achteraf gezien positief terug op uw carrière als burgemeester of houdt u er een ongemakkelijk gevoel aan over?
- 65 Ooit na het vertrek nog iets gehoord van de commissaris van de Koningin of niet? Zo nee, was de commissaris voor u persona non grata?

Voorgeschiedenis

- 66 Ervaring als burgemeester: was de gemeente waar u ook weer vertrokken bent en waar we het nu over hebben – dus de probleemgemeente zullen we maar zeggen – uw eerste of tweede of derde of vierde gemeente als burgemeester?
- 67 College-ervaring: had u voor u als burgemeester aantrad in de (probleem) gemeente al ooit een wethouderschap vervuld of niet?
- 68 Ambitierealisme: was u achteraf gezien, als u nog eens terugkijkt, klaar voor de (probleem)gemeente toen u er begon of niet helemaal of helemaal niet? Indien niet of niet helemaal klaar, in welk opzicht dan niet?
- 69 Algemene passendheid: Hebt u er achteraf gezien – volgens u zelf – goed aan gedaan om te solliciteren naar de burgemeestersfunctie in de (probleem)gemeente of niet? Zo nee, waarom?
- 70 Passendheid: Paste de gemeente als geheel bezien bij u of niet? Waarom wel of niet?

Entree en eerste 100 dagen

- 71 Entree: Hoe was uw entree in de nieuwe gemeente: goed, matig of ronduit goed? Bij matig of niet goed: waarom?
- 72 Aanpassing: bent u direct in de nieuwe gemeente gaan wonen of niet? Zo nee, is dat een punt dat u achtervolgd heeft? Belemmerde het er niet wonen gedurende een bepaalde tijd uw gevoel voor de lokale gemeenschap en politiek? ('hoe ze daar zijn')
- 73 Hebt u zich direct aangepast aan bepaalde maatschappelijke gewoonten in de gemeente of niet?
- 74 Was u present op belangrijke festiviteiten van de gemeenschap en dergelijke als u verwacht werd of negeerde u die zoveel mogelijk en liet ze over aan wethouders?
- 75 Hoe was het politieke klimaat bij uw binnenkomst? Achteraf is dat veelzeggend?
- 76 Hoe was het klimaat in het college bij uw binnenkomst? Is er in de eerste 100 dagen wel eens samen gegeten en geborreld? Kon u 'met z'n allen' door een deur?
- 77 Hoe was de ontvangst van uw komst bij de ambtenaren? En bij de topambtenaren? Gereserveerd? Is dat zo gebleven?
- 78 Hebt u uw gezicht in de periode voor uw vertrek goed laten zien bij de ambtenaren? Wanneer? Hoe?
- 79 Was er achteraf gezien sprake van een of meer onhandigheden of zelfs stomiteiten in uw periode als burgemeester, die met uw vertrek te maken heeft?
- 80 Bent u in de eerste 100 dagen van het burgemeesterschap bepaalde personen 'op de tenen' gaan staan? Zou u dat achteraf gezien niet of anders gedaan hebben?
- 81 Hebt u wel of niet fouten gemaakt op het vlak van communicatie met mensen in de politiek, ambtenaren of samenleving? Wat was de aard? Structureel of niet?

- 82 Er wordt wel eens gezegd ‘menigeen zoekt in het arbeidsbestaan een niveau van onvermogen op’; dat wil zeggen de laatste carrièresprong hadden ze nou net niet moeten maken omdat men die niet goed aankon. Neem u ons de vraag niet kwalijk, maar geldt zoiets ook voor u, achteraf gezien, of toch niet?
- 83 Preparatie: Zou u zich – achteraf gezien – anders geprepareerd hebben in de eerste 100 dagen van uw functioneren in de (probleem)gemeente?
- 84 Ondersteuning: Is uw directe, nabije ambtelijke ondersteuning vanaf het begin goed of niet goed geweest? Waarom eventueel niet goed? Wat deed u eraan?
- 85 Is de ambtelijke ondersteuning van de gemeentesecretaris van u vanaf het begin goed of niet goed geweest? Waarom eventueel niet goed? Wat deed u eraan?
- 86 Hulp: Had iemand iets anders moeten doen in die eerste 100 dagen, achteraf gezien? U zelf of anderen? Wie, wat?

De kern in het functioneren

- 87 Wat was precies wat men u verweet of wat men u in de schoenen schoof of toedichtte?
- 88 U bent vertrokken in die gemeente. Welke aspect van uw functioneren of uw rol was wel ter discussie en wat niet? Men had wellicht niets aan te merken op uw representatierol of vertegenwoordiging van de gemeente in rechte of uw openbare orde-rol.
- 89 Draaide de kritiek om uw rol in het college, en/of in de raad en/of de verbandingen tussen college en raad?
- 90 Zit in dat verwijt of dat wat u is toegedicht een kern van waarheid in of niet?

Invloedsfactoren: micro

- 91 Karakter: Is er - achteraf gezien – iets verklarends te vinden in uw eigen karakter dat oorzaak of mede-oorzaak is voor het probleem of de situatie waardoor u moest vertrekken als burgemeester?
- 92 Sommigen zeggen wel eens: als ik al eens ergens last van heb, is dit dat ik heb het meest last van mezelf heb. Is dit iets dat ook voor u gold, in uw periode die leidde tot het vertrek? Zijn er onhebbelijkheden of structurele zwakten in uw gedrag geweest?
- 93 Nog eens anders gevraagd: waarmee bezorgde u als burgemeester uzelf of anderen wel eens last of kwam dit niet voor?
- 94 Wat ging u als burgemeester niet goed af en droeg bij aan het vertrek of was er niets?
- 95 Signaalontvanger: heeft u een antenne gehad voor kritiek op uw functioneren die uiteindelijk wel te maken had met uw vertrek als burgemeester?

- 96 Opvangen en duiden: als u een antenne zegt te hebben (gehad), heeft u daarmee als burgemeester ook signalen kunnen opvangen? En zo ja, kon u die signalen duiden?
- 97 Gedragwijziging: als u kon signaleren en kon duiden, kon u nog invloed hebben op de probleemsituatie die leidde tot uw vertrek als burgemeester?
- 98 Hoe typeert u zichzelf als burgemeester in die tijd? Was u de zoveelste wethouder naast de anderen? Was u een boven de partijen staande verbinder en verzoener? Was u een procesmanager en dus schakelaar tussen ambtenaren, college, raad?
- 99 Spooft die typering met wat van u verwacht werd in het college
- 100 Spooft die typering met wat van u verwacht werd in de raad?
- 101 Spooft die typering met wat van u verwacht werd in de ambtelijke top?
- 102 Geeft u eens aan welke van de navolgende punten nog een negatieve invloed hebben gehad op uw positie en voor u gelden of niet gelden: a. ik had teveel nevenwerkzaamheden; b. ik had een te zware of te lichte portefeuille; c. ik was te weinig zichtbaar in de gemeente; d. ik kon mijn eigen werk niet goed organiseren; e. ik ben een te eigenzinnig type dat niet te sturen is; f. ik was te vaak afwezig in het gemeentehuis; g. er was rond mijn persoon te vaak ruzie om niks; h. mensen om me heen hebben me niet genoeg geholpen; i. ik had geen helpers die mijn zwakheden compenseerden.

Invloedsfactoren: meso

- 103 Collegesamenstelling: is de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders nog negatief van invloed geweest op uw vertrek? In welk opzicht?
- 104 Verhoudingen: Hoe waren de verhoudingen en de sfeer in het college? Hebben de verhoudingen in het college nog iets negatiefs met uw vertrek te maken gehad? Was er niets aan te doen?
- 105 Samenstelling raad: Is de samenstelling van de raad nog van negatieve invloed geweest op uw vertrek: hebben ze vertrek bevorderd? In welk opzicht?
- 106 Hebben de verhoudingen en de sfeer in de raad tussen coalitie en oppositie nog iets met uw vertrek te maken gehad: bevorderend voor vertrek?
- 107 Hebben bepaalde personen in de raad uw vertrek bevorderd? Licht s.v.p. toe.
- 108 Verbindingen: Hebben zwakke of slechte verbindingen tussen college en raadsfracties uw vertrek bevorderd of was dit geen factor?
- 109 Is er – achteraf gezien - van alles in achterkamertjes gebeurd dat te maken had met druk op uw vertrek?

Invloedsfactoren: macro

- 110 Het dualisme is ingevoerd: was dit nog direct of indirect relevant voor uw functioneren? Zo ja, hoe?

- 111 Elke gemeente kent een bepaalde politieke cultuur. De cultuur verwijst naar de manieren van doen, naar gewoonten. Er wordt ook wel gesproken van de mentale programmering. In bepaalde delen van het land is de cultuur meer latijns en cliëntelistisch dan elders. Dat betekent dat colleges soms afwijken van openbare aanbestedingsregels. Een strenge burgemeester kan botsen met een wat informele cultuur van achterkamertjes of van aannemers 'uit de eigen gemeente helpen'. Hoe zat dit in uw gemeente?
- 112 Heeft de heersende lokale politieke cultuur gebotst met uw kijk en optreden als burgemeester in de probleemgemeente waar u vertrok?

Toekomst van het ambt

- 113 Staat het burgemeestersambt volgens u sterk onder druk, zoals je wel eens hoort, of valt dat mee omdat er zoveel verandert in het leven, het bestuur, de maatschappij?
- 114 Leert uw casus volgens u iets over waar het heengaat met het ambt van burgemeester, als we uw casus als een uitvergroting van ontwikkelingen zien?
- 115 Hebt u het gevoel dat de functie van burgemeester momenteel nog steeds aantrekkelijk is?
- 116 Denkt u dat een door de kiezers/ de bevolking gekozen burgemeester (stel dat die er komt) kan voorkomen dat burgemeester makkelijk vallen of blijft vallen net zo mogelijk als in uw geval?
- 117 Wat verwacht u van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters in het licht van dit onderzoek naar gevallen burgemeesters? Iets, en wat dan? Niets, want?
- 118 Wat verwacht u van de minister van BZK in het licht van dit onderzoek naar gevallen burgemeesters? Iets, en wat dan? Niets, want?
- 119 Wat wilt u nog zeggen, dat in het gesprek niet of niet voldoende aan bod is geweest?

Standaard patroonherkenningsdocument

Instructie

- Voor de gesprekken met burgemeesters hebt u als handreiking een vragenlijst gekregen; in het teamoverleg is afgesproken dat u die hanteert voor gesprek (op hoofdlijnen) en voor het verslag per casus.
- Het is gewenst dat rond elke casus ook en uiteindelijk nagegaan wordt wat de essentie is ten behoeve van de vergelijking en de vraag of sprake is van unieke situatie of parallelen / patroon of patronen; vul daarom onderstaande vraagpunten ook in na afloop van de gesprekken per casus.
- Advies qua werkwijze: vul het al in op basis van dossiergegevens resp. media-gegevens; corrigeer zo nodig en vul aan na gesprekken de ex-burgemeester, eventueel een betrokken (ex-)wethouder en gemeentesecretaris en/of kabinetschef en/of communicatiemedewerk(st)er van de toenmalige burgemeester.

Herkenningspunten

- 1 Naam casus: a. burgemeester, b. gemeente die het betreft en c. jaar van gedwongen vertrek.
- 2 Met wie is wanneer gesproken in deze casus? Precies, met naam en voorletters, hoedanigheid, datum gesprek.
- 3 Kernegebeurtenis en tijd/jaar van vertrek: wanneer de val en wie besliste over het lot: de raad of?
- 4 Was sprake van een onderliggende factor, dus achter de kernegebeurtenis?
- 5 Was herbenoeming aan de orde of niet (direct) of in het geheel niet?
- 6 Geschiedenis: Aanloop naar kernegebeurtenis in maanden of jaren. Wat ging vooraf?
- 7 Kernegebeurtenis gevolg van conflictketen(s): hoeveel en welke schermutselingen en/of conflicten voorafgaand aan kernegebeurtenissen?
- 8 Posities actoren in conflictketen en aard schermutselingen, conflicten: a. positie raad; b. positie college; c. positie ambtenaren; d. verbindingen
- 9 Wel/geen verbreding: de bevolking in de schermutselingen/conflictketen? Vanaf wanneer? Morele verontwaardiging aan de orde of niet?
- 10 Uiteindelijk evidente kwestie(s) of omstreden kwestie(s); is de val gefundeerd en onderbouwd? Is er onderzoek verricht? Welk?
- 11 Wanneer kwam de pers aan bod: alleen in eindfase? Welk medium? Hoe? Drukverhogend, beslissend, genadeklap, of ...?
- 12 Rol commissaris aanwezig om te klankborden, of om rechtspositionele gevolgen te tonen of om val te voorkomen? Hoe? Effectief?
- 13 Speelde de politieke bestuursstructuur een rol: brede, instabiele coalitie en/of gefragmenteerde raad met veel kleintjes? Zo ja, wanneer en hoe? Welke rol precies?
- 14 Speelde de bestuurscultuur een rol? Zo ja, wanneer en hoe? Welke rol precies?
- 15 De psychologische kwaliteit van de burgemeester (inclusief beeldvorming) relevant: (te veel) manipulator, intrigant, (niet) reflexief, (niet) flexibel, (niet) adaptief, (niet) bindend, (niet) relationeel, (niet) communicatief, (niet) soepel, (niet) tolerant, (niet)handig, (niet) beminnelijk, (te) eigenzinning, (te) hoekig, (te) aanwezig, (te) onhanteerbaar, (te) lomp, niet ontspannen genoeg, enzovoort.
- 16 De professionele en proceskwaliteit van de burgemeester als vergadervoorzitter, collegevoorzitter, raadsvoorzitter? Geïsoleerd? Verbindend?
- 17 De inhoudelijke oriëntatie van de burgemeester: te veel inhoudelijk gericht? Bemoeide zich te zeer met weinig of teveel met alles?
- 18 Dubbeltje op zijn kant-effect: wel of niet aanwezig? Niet aanwezig betekent: hij/zij had eerder of later kunnen vallen. Had de burgemeester er nadien nog kunnen zitten? Waarom nog zitten?
- 19 Was de burgemeester wel of niet te redden geweest? Zo ja, hoe?
- 20 Afwikkeling: hoe is het vertrek in essentie afgewikkeld?

- 21 Ten laste van wie kwam het financieel gevolg vertrek?
- 22 Wat was de leeftijd van de burgemeester bij vertrek?
- 23 Vrijwillig vertrek?
- 24 Heeft afwikkeling veel en/of langdurige strijd te zien gegeven of niet?
Hoe te voorkomen?
- 25 Lessen en voor wie? Noem er eens een stuk of vier.

Colofon

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Afdeling Kabinetszaken
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
info@minbzk.nl
www.minbzk.nl

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie/ Grafische en Multimediale Diensten

Ontwerp omslag

Grietje Huitema
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie/ Grafische en Multimediale Diensten

Druk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie/ Grafische en Multimediale Diensten

Juni 2006

(c) Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

