

www.decentraalbestuur.nl

“Tijdens de verbouwing blijft de winkel open”
Lokaal bestuur in roerige tijden

NOVA/Zenc, i.s.m.
www.decentraalbestuur.nl

© Zenc, december 2005
Auteurs: P. Castenmiller

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
2. Bronnen van onrust.....	2
2.1. Inleiding	2
2.2. Dualisme en de gevolgen.....	2
2.3. Gekozen burgemeester, of toch maar niet?	5
2.4. Versplintering van raden	5
2.5. Een verharde politieke cultuur.....	6
2.6. Grotere maatschappelijke druk	7
2.7. Verharden relatie rijk - gemeenten	8
3. Analyse en een vooruitblik.....	8
Bijlage 1. Personele mutaties in het lokale bestuur	11
Bijlage 2. Zenc en www.decentraalbestuur.nl	20

1. Inleiding

In maart 2006 wordt de raadsperiode afgesloten waarin het dualisme in het lokale bestuur is geïntroduceerd. Een populaire kenschets van deze periode is dat de introductie veel onrust heeft veroorzaakt. Nu brengt elke reorganisatie, of dat nu bij bedrijven of bij het openbaar bestuur is, onrust met zich mee. Hoezeer de blauwdruk op papier in orde lijkt, in de praktijk blijken er toch altijd onverwachte problemen en knelpunten. Die worden meestal werkenderweg en soms al improviserend opgelost.

Is het onrustig in het lokaal bestuur, en zo ja, wordt deze onrust louter en alleen veroorzaakt door het dualisme? In deze rapportage wordt een poging gedaan om de balans over deze raadsperiode op te maken. Het onderzoek is geïnitieerd in een samenwerking tussen de actualiteitenrubriek NOVA en Zenc, adviesbureau voor innovaties in het publieke domein. Een deel van de relevante informatie is ontleend aan gegevens die verkregen worden van de VNG en bewerkt en beheerd worden door de "Vereniging Decentraalbestuur.nl". Deze vereniging publiceert deze gegevens op de website www.decentraalbestuur.nl.

In de volgende paragraaf worden de verschillende mogelijke oorzaken van deze onrust besproken. Vervolgens worden in de derde paragraaf enkele algemene conclusies getrokken en wordt gespeculeerd over toekomstige ontwikkelingen in het lokale bestuur. De bijlage bevat enkele overzichten met betrekking tot het verloop onder bestuurders in de huidige periode.

2. Bronnen van onrust

2.1. Inleiding

In deze paragraaf worden verschillende ontwikkelingen in het lokale bestuur beschreven die een bijdrage kunnen hebben geleverd aan de onrust in het lokale bestuur. Het gaat om gebeurtenissen van verschillend karakter, zoals de introductie van het dualisme, de discussie over de verkiezing van de burgemeester, de 'versplintering van raden', de opkomst van leefbare partijen en veranderingen in de taken en verantwoordelijkheden van het lokale bestuur.

2.2. Dualisme en de gevolgen

De introductie van het dualisme in het lokale bestuur is een majeure operatie geweest. De structuur van het lokale bestuur is grondig gewijzigd. Met de structuurwijzigingen is bewust geprobeerd om eveneens de politieke cultuur te beïnvloeden. Met andere woorden, de hele operatie beoogde ingrijpende en vergaande veranderingen. Het is onvermijdelijk dat een en ander gepaard gaat met onrust. Lopende de periode zijn zo vele onvoorziene grotere en kleinere problemen aan het licht gekomen en zo goed of kwaad als het ging opgelost.

Pas gedurende de periode zijn de consequenties voor de verschillende groepen bestuurders duidelijk geworden. Burgemeesters, wethouders en raadsleden ondervinden heel verschillende gevolgen.

Door de introductie van het dualisme is de *burgemeester* in een lastige positie gebracht. Grondwettelijk was er geen andere keuze dan hem zowel voorzitter van de raad als van het College van B&W te laten zijn. Maar zijn rol in beide gremia ging steeds meer uiteen lopen. In het bijzonder was het lastig dat de raad de controlerende rol van het college van B&W meer en meer serieus is gaan nemen. Als voorzitter van de raad was de burgemeester daarmee betrokken bij het controleren van een ander bestuursorgaan waar hij deel van uitmaakte. Hoewel in aanvang

wel is verondersteld dat dit een combinatie van ogenschijnlijk strijdige functies zou worden, lijken er in de praktijk wat dit betreft weinig problemen te zijn ontstaan. Wellicht komt dit omdat Nederlandse burgemeesters ruime ervaring hebben met het in de eigen persoon verzoenen van tegenstellingen.¹ Anders gezegd, van het dualisme hebben burgemeesters uiteindelijk niet al te veel problemen ondervonden. Toch heeft hun positie in de lopende periode in het brandpunt van de belangstelling gestaan, alleen had dit weinig te maken met het dualisme. Dit komt in paragraaf 2.3 aan de orde.

Wethouders hebben onverwacht wel grotere problemen ondervonden.² In de huidige periode is gaandeweg geconstateerd dat juist de groep van wethouders tengevolge van de introductie van het dualisme in het gedrang is gekomen. Hun traditionele directe relatie met de eigen fractie is doorgesneden. In verschillende gemeenten heeft dit er toe geleid dat fracties het actief ontmoedigden dat wethouders aanwezig zouden zijn bij de fractievergadering. Eveneens kwam het voor dat de raad als geheel een sterk oppositionele stijl ten opzichte van het College van B&W ontwikkelde. Wethouders voelden zich daarmee vrijwel teruggeworpen op zichzelf en op hun collega's in het college van B&W. Veel van hun collega's zijn echter afkomstig uit andere partijen, zodat de mate van samenwerking en vooral de mate van onderling vertrouwen toch wel enige beperkingen kenden.

Deze ontwikkeling is pas gaandeweg de lopende periode duidelijk geworden. Bij de voorbereiding van de introductie van het dualisme is het merendeel van de aandacht uitgegaan naar de burgemeesters en de raadsleden. Veel wethouders zijn op basis van vertrouwde uitgangspunten in het ambt gestapt om vervolgens pas tot de ontdekking te komen dat de spelregels en het ambt zelf waren veranderd. Als gezegd zijn de minder intensieve banden met de eigen fractie en de toegenomen oppositionele stijl van de raad hiervan de belangrijkste uitingen geweest. Veel "wethouders oude stijl" zouden tot de overtuiging kunnen zijn gekomen dat het ambt dat ze oorspronkelijk ambieerden, niet meer bestaat. In bijlage 1 bij dit artikel wordt vastgesteld dat in deze periode om en nabij 25% van de wethouders het ambt vroegtijdig zal hebben verlaten. Er bestaan geen vergelijkbare gegevens uit eerdere perioden, maar dit aantal lijkt in absolute zin toch veel. Immers, het overgrote deel van de wethouders begint aan de taak met het vaste voornemen de klus voor de volle vier jaar te klaren. Eén op de vier is daar gedurende deze periode niet in geslaagd.

Raadsleden zijn zonder meer zwaar belast gedurende deze periode. Van meet af aan moesten zij zich allerlei nieuwe omgangsvormen en procedures eigen maken. Daartoe konden zij aan velerlei trainingen, cursussen, voorlichtingsbijeenkomsten, seminars en wat dies meer zij deelnemen. Het dualisme kende als centrale doelen dat drie functies van de raad versterkt dienden te worden. Deze waren de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende functie. Bij geen van drieën zijn er doorslaggevende aanwijzingen dat dit is gerealiseerd. In het evaluatieonderzoek van het dualisme blijkt onder betrokkenen grote twijfel aan een verbeterde kaderstellende rol van de raad.³ Mede omdat het merendeel van de rekenkamers zich nog in een opstartfase bevindt, is onduidelijk of de controlerende rol is versterkt. En juist vanwege de tijdsbelasting die alle veranderingen met zich meebrengt, heeft iedereen eveneens grote twijfel of de volksvertegenwoordigende rol is verbeterd. Vrij algemeen is de veronderstelling dat in ieder geval de burgers nog weinig verbetering zullen hebben bemerkt.⁴

¹ Zo wordt een burgemeester al jaren aangesteld via een politieke lijn, maar moet hij vervolgens zich vooral profileren als neutraal, schier partijloos voorzitter. En hoewel hij aangesteld wordt door en in dienst is van de nationale overheid, moest hij zich presenteren als "eerste burger" van de lokale gemeenschap. Met dergelijke tegenstellingen kon een burgemeester al jaren goed omgaan. Zie hiervoor met name: J. Bakker, P. Castenmiller en A.J.H. Smallegenbroek, *De alledaagse praktijk van het decentraal bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1999, hoofdstuk 8.

² Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *De positie van de wethouder: De toekomst van het verleden?* Den Haag, 2004.

³ Berenschot, *Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur*, eindrapport. Utrecht, 2004, pagina 51 en verder.

⁴ M. Boogers, P.W. Tops en A. de Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?* Den Haag, 2005; I. Pröpper en R. Paulussen, *Dualisme is ingevoerd, maar nog geen praktijk*. In *Openbaar Bestuur*, 2004/3, pagina 22-25; NRC-Handelsblad van 12 december jl, pagina 2.

Is het sommige raadsleden allemaal teveel geworden? In bijlage 1 wordt betoogd dat er geen "zuivere" gegevens zijn over het aantal afgetreden raadsleden in deze periode. Zo goed als kwaad als het kan wordt het aandeel afgetreden raadsleden in deze periode vergeleken met gegevens over de vorige periode. Daaruit ontstaat de indruk dat het aandeel aftredende raadsleden in de lopende periode zeker niet kleiner is dan de vorige, al is het ook niet veel hoger.

Ook de hele organisatie van het lokale bestuur, de samenwerking tussen burgemeester, wethouders, raadsleden en zeker ook de ambtelijke organisatie zijn niet onberoerd gebleven. Dat is in zekere zin vanzelfsprekend, aangezien het dualisme immers zijn weg heeft gevonden via ingrepen in de organisatie.

Er zijn enkele nieuwe "spelers" geïntroduceerd. Allereerst is dat de griffier. Vanzelfsprekend moest deze zijn of haar plaats in de organisatie vinden. De griffier (of de griffie) dient ter ondersteuning van de raad. Onduidelijk hierbij is of het gaat om een administratieve, procedurele ondersteuning, waarbij de griffie er voor zorgt dat de vergadering van de raad degelijk wordt voorbereid, dat de stukken tijdig beschikbaar en volledig zijn e.d. In sommige gemeenten heeft de griffie veel inhoudelijker invulling gegeven aan de opdracht. In die gemeenten neemt de griffie initiatieven voor andere werkwijzen, stimuleert en bevordert rechtstreekse contacten met burgers en verzorgt inhoudelijke beoordelingen van voorliggende raadsstukken.

De introductie van de griffie heeft natuurlijk ook zo zijn consequenties voor de rest van de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris, die voorheen vaak ook de raad ondersteunde, dient zich nu uitsluitend te concentreren op de ondersteuning van het College van B&W. In het verlengde daarvan dienen er allerlei afspraken te komen over de afstemming van activiteiten tussen griffier en secretaris, alsmede over de omgang tussen de ambtelijke organisatie enerzijds en de raad en de griffie anderzijds. Pas recent is er gestructureerde aandacht voor gekomen dat de ambtelijke organisatie in de richting van de raad zich heel anders dient op te stellen dan in de richting van het College van B&W.⁵

Voorts is gedurende deze periode een gemeentelijke rekenkamer of rekenkamerfunctie verplicht gesteld. Een rekenkamer dient ter versterking van de controlerende rol van de raad. De organisatie en invoering van een rekenkamer vergde eveneens weer de nodige tijd en aandacht.

Het dualisme heeft tevens verschillende nieuwe instrumenten geïntroduceerd. Bij aanvang was dat al het raadsprogramma, waarvan de gedachte was dat de raad, als 'meer zelfstandig bestuursorgaan dan voorheen' een eigen programma zou opstellen. In slechts een minderheid van de gemeenten is dit beproefd en uiteindelijk geen succes gebleken.⁶ Ook instrumenten als het burgerjaarverslag, waarin de burgemeester verantwoording aflegt over de kwaliteit van het lokale beleid, is niet tot volle wasdom gekomen. In diverse onderzoeken van SGBO is gebleken dat het burgerjaarverslag in veel gemeenten een oppervlakkige, rituele functie heeft en in ieder geval nauwelijks wordt ingezet als kwaliteitsinstrument.

Nu is goed te verdedigen dat de huidige periode als een overgangperiode moet worden beschouwd. Iedereen moet nog "wennen". Een groot deel van de personen die bestuurlijke ervaring heeft opgedaan in het monistische systeem zal na de verkiezingen het lokale bestuur hebben verlaten. Weeffouten in de nieuwe structuur worden gaandeweg hersteld. En nieuwe instanties zoals de griffie en de rekenkamer zullen hun positie wel vinden.

Maar dat neemt niet weg dat de huidige periode niet datgene heeft gebracht wat wellicht gehoopt werd. De periode wordt veeleer gekenschetst door onduidelijkheden en onzekerheid over de inrichting en het functioneren van het lokale bestuur.

⁵ Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk*. Den Haag, 2005.

⁶ "*Weinig enthousiasme over raadsprogramma*", in: Binnenlands Bestuur van 4 november 2005.

2.3. Gekozen burgemeester, of toch maar niet?

Sinds vele decennia is het vak van burgemeester een carrière. Een beginnend burgemeester deed zijn eerste ervaringen op in een kleine gemeente. Bij gebleken geschiktheid kon hij solliciteren in een grotere gemeente en de echt ambitieuze en succesvolle burgemeesters stoomden door naar een gemeente met meer dan 100.000 inwoners.

In de huidige raadsperiode is het beeld van deze perspectiefvolle carrièrelijn sterk beschadigd. Geruime tijd zag het er naar uit dat het voornemen van het huidige kabinet om de verkiezing van de burgemeester mogelijk te maken, realiteit zou worden. Dat zou betekenen dat de aanstelling in een andere gemeente niet meer door raad en de Commissaris der Koningin (CdK) bepaald zou worden, maar door de inwoners van gemeenten, in verkiezingen. Niet alleen, zo is het gevoelen, zou het belang van eerdere ervaringen in een andere gemeente in de verkiezingscampagne minder gewicht in de schaal leggen, bovendien zou een electoraal succes wel eens andere kwaliteiten vereisen dan die een 'bestuurder' eigen zijn. In plaats van ervaring, degelijkheid, managementvaardigheden, neutraliteit, zouden kwaliteiten als presentatie, uitgesprokenheid en politiek gevoel wel eens belangrijker kunnen worden. Burgemeesters zouden 'de zeepkist' opmoeten. Vele achtenswaardige bestuurders gruwden van die gedachte.

Het ambt van burgemeester stond toch al onder druk. Met de permanente toename van taken en verantwoordelijkheden in het lokale bestuur en de toenemende eisen die de lokale gemeenschap aan het lokale bestuur stelt, werd een groter beroep gedaan op de professionaliteit van het dagelijks bestuur, het College van B&W. In vele, veelal kleinere gemeenten, vroeg dat vooral veel van de enige professional in dat dagelijks bestuur, de burgemeester.⁷

Met de "dreigende" burgemeestersverkiezingen werd het allemaal wel ingewikkelder. In sommige gemeenten zijn burgemeesters, als voorschot op die verkiezingen, zich meer politiek gaan profileren. Dat bracht wel het risico op aanvaringen met wethouders (die wellicht ook ambities hadden bij de burgemeestersverkiezingen) of de raad met zich mee.

Sommige burgemeesters zullen toch tot de overtuiging zijn gekomen dat het ambt lang niet meer zo aantrekkelijk is als een decennium terug. Weliswaar zijn op korte termijn de verkiezingen van de baan, maar aannemelijk is toch dat vroeg of laat verkiezingen realiteit zullen worden. Sommigen zullen hun knopen hebben geteld en tot de overtuiging zijn gekomen dat een andere bestuurlijke carrière aantrekkelijker is geworden. Voor anderen is het perspectief van vervroegde pensionering aantrekkelijker geworden.

In bijlage zijn enkele gegevens over de uitstroom uit het ambt opgenomen. Vanwege de "verstorende" invloed van gemeentelijke herindelingen, waarbij om formele redenen altijd een nieuwe vacature ontstaat, is het lastig om een duidelijke trend te onderscheiden. De wisselende inzet, door Commissarissen van de Koningin, van waarnemend burgemeesters bemoeilijkt eveneens een duidelijk beeld. Al met al blijkt in de gegevens dat er in 2005 sprake is van een relatief hoge uitstroom uit het ambt. Eén jaar van stijging is echter onvoldoende om van een trend te spreken.

2.4. Versplintering van raden

Het lokale bestuur is vele decennia lang veeleer een pragmatische, uitvoerende bestuurslaag geweest dan een politieke arena. In de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog kende de stembusgang een min of meer voorspelbare uitslag. Na de verkiezingen werd zonder al te veel gekrakeel een college gevormd dat zo goed als mogelijk een afspiegeling was van de politieke verhoudingen. In de jaren zeventig deed een zekere mate van politisering zijn intrede in het lokale bestuur. Vooral de progressieve partijen wilden het lokale niveau 'promoveren' tot een arena waar strijd kon worden gevoerd met de meer behoudende partijen. De PvdA streefde onder meer 'een doorbraak' na in het confessionele zuiden, waardoor de KVP, en later het CDA, zich gedwongen

⁷ Zie met name: A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap, *'t Blijft een prachtbaan!, de toekomst van het burgemeestersambt in Nederland*. Den Haag, Nederlands Genootschap van Burgemeesters, 2005.

zag zich ook op plaatselijk niveau te gaan organiseren. In de jaren daarvoor was het lokale niveau 'overgelaten' aan een bonte verzameling van lokale partijen, die alle wel door katholieken werden bemenst.

In plaats van afspiegelingscolleges introduceerde de PvdA op lokaal niveau de programmacolleges; partijen die het eens werden over een bepaald politiek programma, en die gezamenlijk de meerderheid hadden in de raad, gingen in het College van B&W samenwerken. Zo slaagden de progressieve partijen er soms in andere grote partijen in politieke zin langs de zijlijn te zetten.

Tot de jaren negentig van de vorige eeuw bleef het lokale niveau nog een betrekkelijk overzichtelijke arena, aangezien PvdA en CDA bij raadsverkiezingen gezamenlijk bijna de helft van alle raadszetels bezetten. In de jaren negentig zet zich echter een drastische neergang van beide partijen op lokaal niveau in, waarvan bij elke verkiezingen steeds weer andere partijen profiteren. Het netto-effect van de neergang van deze twee bestuurderspartijen is dat het gemiddeld aantal fracties in gemeenteraden sterk is toegenomen. Er zijn meer en gemiddeld kleinere fracties in raden gekomen. Alleen dat effect al zorgt voor onrust. De politieke beraadslagingen vergen veel meer tijd, het kost veel meer moeite om meerderheden te realiseren en de drang tot politieke profilering neemt toe. In de huidige periode is deze trend nog sterker geworden. Lokale partijen, die bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 en 1998 al vooruitgingen, werden bij de verkiezingen van 2002 getalsmatig de grootste stroming in de lokale politiek. De introductie en het soms spectaculaire succes van zogenaamde leefbare partijen versterkte deze ontwikkeling. Daarbij geldt wel als nuancering dat het daarbij gaat om een optelling van allerlei, veelal kleine en soms onderling sterk verschillende partijen.

In de tweede paragraaf is aangetoond dat het verloop onder raadsleden in de huidige periode niet wezenlijk hoger ligt dan in de vorige. Onderzoek van Fransman⁸ laat wel zien dat het in deze periode relatief vaak voorkomt dat er zich splitsingen in fracties voordoen. Dit resulteert niet in meer uittrekkende raadsleden, maar gedurende de periode wel in nog meer fracties in de raad. Binnen lokale en leefbare partijen blijkt dit in relatief sterke mate voor te komen. Dergelijke afsplitsingen brengen vaak de nodige commotie met zich mee, zodat wederom de indruk van onrust wordt versterkt.

2.5. Een verharde politieke cultuur

De gemeenteraadsverkiezingen van 2002 stonden aan het begin van de maatschappelijke revolte tegen het Paarse kabinet. In latere analyses van deze periode is geconstateerd dat de samenstelling van het toenmalige PvdA/D66/VVD-kabinet een goede parlementaire oppositie lastig maakte. De samenwerking in het paarse kabinet maakte de grootste oppositiepartij, het CDA, vrijwel machteloos. Uiteindelijk kwam de oppositie van de beide uitersten van het politieke spectrum, enerzijds van de SP en anderzijds van velerlei rechtse initiatieven waarvan uiteindelijk de Lijst Pim Fortuyn een spectaculair electoraal succes behaalde. In de aanloop tot de Tweede Kamerverkiezingen liep deze stroming zich op lokaal niveau warm, met name in Rotterdam. In vele gemeenten behaalden diverse 'leefbare partijen' onvoorziene en ongekend positieve resultaten.

Deze partijen profileerden zich op een afkeer van het compromis, op een afkeer van het vele overleg, op een afkeer van gedeelde verantwoordelijkheden. Daartegenover zetten zij het 'zeggen waar het op staat' en 'geen woorden maar daden'. Deze stijl namen deze partijen mee de raadszaal in. Het vele overleg binnen het lokale bestuur, de vriendelijke omgangsvormen, de stroperige procedures werden keer op keer ter discussie gesteld (of gewoon genegeerd). Met andere woorden, het politieke debat, binnen en buiten de raadszaal, verhardde.

Deze ontwikkeling is, onbedoeld, versterkt door de introductie van het dualisme. Het dualisme beoogde een duidelijker scheiding in taken en verantwoordelijkheden van tussen raad en college

⁸ J.S.T. Fransman, *Crisisverschijnselen in de lokale politiek, een onderzoek naar de politieke versnippering van gemeenteraden*. Amsterdam, 2005

te realiseren. Dit streven werd soms wel vertaald in een steviger oppositionele stijl van een volledige raad tegenover het college. Onder meer uitte zich dat in het actief weren van wethouders bij fractievergaderingen of zelfs raadscommissies. Anders gezegd, ook raadsleden van de bestuurderspartijen begonnen zich veel assertiever op te stellen. Ondertussen lijkt het er op dat het oppositie voeren door een voltallige raad louter omwille van het oppositie voeren gaandeweg deze raadsperiode wel weer is afgenomen. Maar de scherpe scheiding in politieke cultuur tussen traditionele bestuurderspartijen en nieuwkomers is gebleven, waardoor menig politiek conflict in alle openbaarheid en met inzet van alle middelen is uitgevochten. Het is zeker dergelijke voorvallen die het beeld van een onrustig lokaal bestuur, en zeker niet ten onrechte, hebben versterkt.

2.6. Grotere maatschappelijke druk

Met de 'Fortuynistische revolutie' tegen paars is de discussie over de afstand tussen bestuur en bestuurden in alle hevigheid gevoerd. Allerwegen is gewag gemaakt van een vertrouwenscrisis tussen burgers en politiek. Burgers zijn hogere eisen gaan stellen aan de openbaarheid, toegankelijkheid en prestaties van het lokale bestuur. Lokale besturen hebben daar op gereageerd door begrippen als 'transparantie' en 'rekenschap' centraal te stellen in hun beleid. Een en ander impliceerde dat veel meer de druk is gevoeld om beleid uit te leggen en te verantwoorden, hetgeen hogere eisen heeft gesteld aan de kwaliteit van het lokale beleid. Er werd al met al meer verwacht van het lokale bestuur, en het lokale bestuur is 'strenger voor zichzelf geworden', in een poging aan deze verwachtingen tegemoet te komen. De VNG heeft de commissie gemeentelijke dienstverlening, ook wel Commissie Jorritsma genoemd, ingesteld, die voor de komende tien jaar zeer ambitieuze ambities heeft geformuleerd. Het versterken van de positie van de lokale overheid als "dé overheidsdienstverlener", die bovendien op grote schaal gebruik maakt van ICT, vormt het hart van deze ambities.⁹ Bovendien spreken de gemeenten de ambitie uit om "zichzelf te normeren over de kwaliteit van de dienstverlening" en onder meer om gebruik te gaan maken van kwaliteitshandvesten.

Rond dergelijke ambities zijn ook coalities ontstaan met andere (belangen)verenigingen die actief zijn binnen het lokale bestuur, zoals met name de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS). De modernisering van de overheidsorganisatie en in het bijzonder de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening zijn in zekere zin "gewone ontwikkelingen". In alle decennia is daar sprake van. Bijzondere omstandigheden aan het begin van de 21^{ste} eeuw is de snel toenemende rol van ICT in de (overheids)dienstverlening. Informatie- en communicatietechnologie krijgen een steeds grotere rol in de hedendaagse samenleving. De burgers verwachten dat de overheid hierin meegaat en steeds meer diensten met behulp van ICT aanbiedt. In feite zou de overheid moeten gaan 'meedraaien' in een 24-uursecconomie, waarbij de loketten van de gemeente dag en nacht via Internet bereikbaar zijn. Een dergelijke grotere toegankelijkheid geldt niet alleen de dienstverlening, maar ook de mogelijkheden om deel te nemen aan de politieke besluitvorming. Weblogs van bestuurders vinden mondjesmaat ingang, terwijl her en der wordt geëxperimenteerd met discussieplatforms op Internet. De inzet van ICT en de veranderingen in de samenleving stellen echter tegelijkertijd enkele fundamentele uitgangspunten van klassieke overheidsorganisaties ter discussie en dwingen deze organisaties daarover na te denken en veranderingen door te voeren.¹⁰ Door deze omstandigheid staat er eveneens grote druk op de lokale overheid om in beweging te komen.

⁹ Commissie Gemeentelijke Dienstverlening/Commissie Jorritsma, *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten*. Den Haag, 2005.

¹⁰ A. Zuurmond, *De Infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Den Haag, Phaedrus 1994

2.7. Verharden relatie rijk - gemeenten

In elke raadsperiode doen zich wel veranderingen voor in de taken en verantwoordelijkheden van het lokale bestuur. Met grote regelmaat vinden er decentralisatie-operaties plaats, waarbij rijksbeleid wordt overgedragen aan gemeenten. Weliswaar hebben er in de lopende periode in de praktijk geen grote decentralisaties plaatsgevonden. Maar van meet af aan heeft de discussie rond de WMO, in het kader waarvan een relatief grote decentralisatie zal plaatsvinden, de verhouding tussen rijk en gemeenten gedomineerd.

Gedurende de jaren negentig was de relatie tussen rijk en gemeenten sterk verbeterd. Uitingen van het toegenomen vertrouwen waren de afsluiting van twee zogenaamde bestuursakkoorden tussen rijk en decentrale overheden, waarin afspraken werden gemaakt over omgangsvormen en gezamenlijke uitdagingen.

Met het aantreden van de Kabinetten onder leiding van Balkenende is deze ontwikkeling direct tot een einde gekomen. De discussie over de WMO heeft de sfeer wezenlijk verslechterd. Het streven van het Kabinet om de Onroerend Zaakbelasting af te schaffen, één van de belangrijkste eigen inkomstenbronnen van gemeenten, heeft dit versterkt.

Voorts was de situatie rond de overheidsfinanciën rond de eeuwwisseling redelijk gunstig, een situatie waarvan de gemeenten profiteerden. Thans is dat weer veel minder het geval, met als gevolg dat gemeenten al weer enkele jaren geconfronteerd worden met bezuinigingen. Dergelijke discussies, waarbij soms harde beslissingen genomen moeten worden, kunnen veel onrust veroorzaken in de lokale gemeenschappen.

In de relatie tussen Rijk en gemeenten is de discussie over gekozen burgemeester de sfeer niet ten goede gekomen. Recent heeft bovendien het Kabinet een zekere mate van centralisatie van het beheer van de politie voorgesteld, hetgeen door gemeenten als een belangrijke aantasting van hun autonomie wordt beschouwd.

Als een volstrekt unicum heeft de belangenorganisatie van de gemeenten, de VNG, tot tweemaal toe een bijzondere ledenvergadering georganiseerd, om uiting te geven aan hun afkeer over de plannen van het Kabinet. Anders gezegd, de tegenstellingen tussen Rijk en gemeenten zijn nog nooit zo manifest geweest als in deze periode. Wederom resulteert dit in een versterking van het beeld van onrust in het lokale bestuur.

3. Analyse en een vooruitblik

De huidige raadsperiode kan zonder twijfel als onrustig worden getypeerd. In de vorige paragraaf zijn verschillende bronnen van onrust aangestipt. Elk voor zich is niet voldoende om de veronderstelling van permanente onrust hard te maken. Maar in onderlinge combinatie wel. In feite konden de burgers elke dag wel iets lezen of horen over het lokale bestuur dat het beeld van onrust bevestigde. Waren het geen boze burgemeesters die zich en masse verzetten tegen de dreigende noodzaak de zeepkist op te gaan, dan speelde er wel een lokale affaire die in alle openbaarheid en in harde bewoordingen werd uitgevochten. Op andere momenten moest iedereen zich drukmaken over weeffouten en onduidelijkheden in het nieuwe dualistische systeem, en dan stond de VNG weer te demonstreren op het Malieveld.

De huidige periode heeft al met al veel, heel veel gevraagd van het accommodatie- en absorptievermogen van het lokale bestuur en de mensen die daarin actief zijn. De invoering van het dualisme heeft het lokale politieke systeem aardig op zijn kop gezet. In zeker zin was dat zelfs de bedoeling. Langzamerhand zal dit zich weer gaan zetten, en zal gewenning en routine gaan ontstaan aan de nieuwe omgangsvormen, procedures en instrumenten. Lokaal bestuur is mensenwerk en mensen zullen altijd problemen aanpakken en inpassen. Uiteindelijk vindt men wel een werkzame modus.

Dat er in de huidige periode veel bestuurders vroegtijdig zijn opgestapt, is onderdeel van het aanpassingsproces. Het zal grotendeels gaan om mensen die zich niet thuis voelen in het nieuwe systeem. Zij zullen worden vervangen door mensen die nu (meer dan in 2002) bewust kiezen voor het bestuur in de huidige vorm en het daarom vermoedelijk minder gauw het de rug zullen toekeren. Oftewel, in deze redenering is de onrust van voorbijgaande aard. Bovendien, ter

verdere onderbouwing van deze veronderstelling, kan verwacht worden dat de lokale en leefbare partijen hun electorale succes van 2002 niet zullen evenaren, zodat de versplintering iets zal verminderen en de politieke tegenstellingen tussen 'oude' en 'nieuwe' politiek zullen afnemen.

Er zijn toch redenen om aan te nemen dat de onrust niet zo snel zal verdwijnen. Het dualisme heeft zich nog lang niet gezet. In de loop van de komende raadsperiode zal de discussie rond de gekozen burgemeester ongetwijfeld weer de kop opsteken. De WMO zal ingevoerd worden, hetgeen een grote taakverzwaring voor het lokale bestuur met zich zal meebrengen. De financiële situatie van het lokale bestuur zal zich niet snel verbeteren. Het lokale bestuur blijft in beweging en beweging is per definitie niet rustig.

Natuurlijk is er altijd ontwikkeling en beweging. Als de ontwikkeling van het lokale bestuur op de langere termijn wordt gezien, dan zou gesproken kunnen worden over een permanente trend van professionalisering. Enerzijds wordt die trend gevoed door een gestage uitbreiding van taken en bevoegdheden in het lokale bestuur, waardoor de organisatie ook kwantitatief en kwalitatief groeit.¹¹ De immer voortgaande gemeentelijke herindelingen zorgen er ook voor dat er nauwelijks nog 'piepkleine' gemeenten bestaan. De grotere bestuursseenheden bevorderen de randvoorwaarden waarbinnen professionalisering kan gedijen.

Er zijn andere redenen voor de professionalisering. De maatschappelijke eisen die aan de (lokale) overheid worden gesteld nemen toe. Dat de burger mondiger en veeleisender wordt kan als een vaststaand gegeven worden beschouwd. In reactie daarop vindt binnen de ambtelijke organisatie al twintig jaar lang een professionaliseringsslag plaats. Deze is in de jaren tachtig begonnen met investeringen in de kwaliteit van de dienstverlening, en het introduceren van andere gemeentelijke organisatiemodellen. In de jaren negentig zijn de investeringen in de kwaliteit van de dienstverlening verdergegaan, onder meer rond concepten als 'éénloket-dienstverlening'. Binnen de huidige ambtelijke organisaties wordt momenteel steeds meer structureel met kwaliteitsconcepten gewerkt, in het kader waarvan 'klantenonderzoeken' en benchmarks steeds gebruikelijker worden. Zowel de VNG als de vereniging van gemeentesecretarissen (VGS) ontwikkelen op dit terrein ambitieuze initiatieven. De rapportage van de commissie Jorritsma vormt hiervan een belangrijke weerslag.

Eris sprake van professionalisering in de ambtelijke organisatie, maar daar blijft het niet bij. Het Nederlands Genootschap van Burgemeesters investeert al enkele jaren in een gericht opleidingsprogramma voor de leden. Burgemeesters worden meer en meer goed opgeleide managers van de professionele lokale organisatie. Deze raadsperiode hebben ook de introductie gezien van onverwachte nieuwe beroepsverenigingen zoals de Vereniging voor Raadsleden en de wethoudersvereniging. De continuïteit van deze laatste vereniging heeft nogal te lijden onder het relatief grote verloop onder de (potentiële) leden. Maar het ontstaan van een dergelijke vereniging is opmerkelijk. Dat er ook een vereniging van raadsleden is ontstaan, is eveneens opmerkelijk. Van oudsher 'leunden' raadsleden op de bestuurdersverenigingen van hun eigen politieke partij. Dat er toch ook ruimte is voor een 'standsorganisatie' had drie jaar terug niemand voorzien.

Professionalisering is de dominante trend. Maar de verschillende spelers in het lokale bestuur ontwikkelen daarin wel een verschillend tempo. Binnen de ambtelijke organisatie is in feite al sinds de jaren tachtig sprake van discussies over de wijze waarop het werk vorm moet worden gegeven. De aandacht voor de kwaliteit van organisatie is onveranderd groot, waarbij de Vereniging van gemeentesecretarissen momenteel een zeer actieve rol speelt. Burgemeesters, als een van oudsher goed georganiseerde vereniging van fulltime bestuurders, kunnen goed volgen. Wethouders zijn in de huidige periode enigszins overvallen door de onverwachte consequenties die het dualisme voor hen bleek te hebben. Hierdoor is er nu meer verloop geweest. Maar in de nieuwe periode zullen de wethouders beter voorbereid zijn. Het in de huidige periode mogelijk maken van een wethouder van buiten de raad heeft de recruiteringsbasis voor deze groep aanmerkelijk verbreed. Bovendien is de noodzaak dat wethouders ook politieke vaardigheden en affiniteit met het raadswerk hebben verminderd. Wethouders kunnen daardoor meer gericht worden geselecteerd op hun bestuurlijke vaardigheden. Daardoor kunnen

¹¹ V. Veldheer, *Kantelend Bestuur*. Den Haag, 1994.

wethouders de ontwikkelingen nog aardig bijbenen. Maar toch is de indruk dat juist de wethouders de aanvoerders van het lokale bestuur zijn (hetgeen zich met name bij de PvdA uitte in het "wethouderssocialisme) afgenomen. Vooral in deze partij is in de aanloop van de verkiezingen uitgebreid gediscussieerd over de vraag of de lijsttrekker de beoogd fractievoorzitter is, of juist de beoogde wethouder. Het feit dat dit niet duidelijk meer was, illustreert het afgenomen belang van de positie van de wethouder als 'het boegbeeld' van de partij.

Raadsleden hebben het verreweg het lastigst. In het Nederlandse politieke systeem is er principieel voor gekozen dat raadsleden geen fulltime politici zijn. Zij dienen midden in de lokale gemeenschap te staan. Hun vergoeding is afgestemd op de veronderstelling dat raadswerk een 'bijbaan' is. De consequentie van dit al is dat de tijd die zij kunnen besteden aan hun bestuurstaken beperkt is.

Daarnaast geldt dat er verhoudingsgewijs de minste sturing kan worden uitgeoefend op de selectie van raadsleden. Weliswaar is er in het merendeel van de partijen sprake van enige voorselectie, uiteindelijk is het de kiezer die beslist. Factoren als deskundigheid geven bij die keuze lang niet altijd de doorslag. Electorale schommelingen hebben bovendien een grote invloed, zodat herverkiezing, zelfs bij gebleken geschiktheid, lang niet zeker is. In feite begint elke vier jaar een heel nieuw team aan het avontuur van het besturen van de gemeente.

Mede gezien de voortgaande professionalisering in het lokale bestuur als geheel, en het verschil in tempo tussen de verschillende spelers in het lokale bestuur, is het gevaar reëel dat raadsleden meer en meer op achterstand komen. Volgens de regels van het spel is de raad 'het hoogste orgaan'. In de praktijk zou het wel eens een bijwagen kunnen worden. Het dualisme heeft beoogd de positie van raadsleden te versterken en heeft dat ook wel, onder meer door nieuwe ondersteunende organen als de griffie en de rekenkamer te introduceren, gedaan. Maar de veranderingen die in het kader van het dualisme zijn gerealiseerd, zijn alle binnen de marges gebleven van de Grondwet. Daardoor zijn de wijzigingen wellicht op de langere termijn toch onvoldoende.

Bijlage 1. Personele mutaties in het lokale bestuur

Kan de veronderstelling van 'onrust in het lokale bestuur' met empirische gegevens onderbouwd worden? Dat is niet eenvoudig. Onrust is, en misschien wel vooral, een gevoel. Dat laat zich lastig in cijfers, ontwikkelingen, trends en mooie tabellen vatten.

Een mogelijke indicator voor onrust zijn de personele mutaties. De veronderstelling is dan dat de onrust het functioneren in het lokale bestuur voor de deelnemers, raadsleden, wethouders en burgemeesters, minder aantrekkelijk maakt. Om die reden zou wel eens makkelijker dan voorheen de beslissing kunnen vallen om 'de boel de boel' te laten en andere bezigheden te zoeken. Voorts zou de onrust ook meer dan gebruikelijk deelnemers aan het lokale bestuur kunnen dwingen het lokale bestuur te verlaten.

De mate van terugtreden uit het lokale bestuur is, zowel om inhoudelijke als om empirische redenen, geen eenvoudig te gebruiken gegeven. Aan het terugtreden kunnen vele, heel verschillende en vaak heel persoonlijke factoren ten grondslag liggen. Eén van de meest uitgebreide onderzoeken¹² naar 'terugtrekkende raadsleden' liet zien dat aan een dergelijk besluit in het overgrote deel van de gevallen strikt persoonlijke overwegingen ten grondslag lagen. Onvrede over het politiek bedrijf was slechts in een minderheid der gevallen een doorslaggevende reden om het ambt neer te leggen. Er is dus zeker geen één-op-één verband tussen aftreden en politieke onvrede.

Er zullen altijd mensen gedurende een raadsperiode hun ambt van burgemeester, wethouder of raadslid neerleggen. Burgemeesters gaan met pensioen of worden elders burgemeester. Wethouders solliciteren met succes elders naar de functie van burgemeester. Zowel burgemeesters, wethouders en raadsleden krijgen wellicht gezondheidsproblemen, zodat zij hun activiteiten niet kunnen continueren. Voor raadsleden kan gelden dat de combinatie met betaald werk, door ontwikkelingen in hun dagelijks werk, te lastig wordt. Ook kan het zijn dat zij om welke reden dan ook verhuizen, zodat zij het ambt moeten neerleggen. Er zijn al met al velerlei redenen, en die zullen altijd en overal spelen.

De mate van aftreden is daarom op zichzelf niet doorslaggevend. Interessanter is de vraag of er in deze raadsperiode méér wordt afgetreden dan voorheen.

Nu doet zich eigenlijk gedurende elke raadsperiode sinds de jaren zeventig de vraag voor of er "opeens" veel meer wordt afgetreden dan vroeger. In sommige weken doen zich dan plotseling enkele affaires voor, waardoor, met veel vuurwerk in de media, wethouders en raadsleden, al dan niet gedwongen, het veld ruimen. Sommige media gaan op speurtocht en constateren nog meer affaires, die wellicht minder aandacht hebben getrokken, maar in het licht van de grotere gebeurtenissen alsnog aan belang winnen. Maar het is nu eenmaal zo dat in meer dan 400 gemeenten er altijd wel gemeenten zijn waar "iets" aan de hand is. Wie gaat zoeken, zal altijd wat vinden. Als gezegd, speculaties over een bijzondere mate van onrust en het in grote getale 'sneuelen' van lokale bestuurders zijn van alle tijden.

De meest zuivere manier om te bekijken of er 'iets bijzonders' aan de hand is, is om te toetsen of er ontwikkelingen zijn in de mate van terugtreden uit het lokale bestuur. Daar doet zich echter een empirisch probleem voor. Er zijn domweg nauwelijks betrouwbare empirische gegevens uit eerdere perioden. In het eerder aangehaalde onderzoek van Castenmiller en anderen is het verloop onder raadsleden vanaf 1998 geïnventariseerd. Dat biedt op zichzelf een betrouwbare basis voor vergelijkingen met de huidige periode. Een noviteit in de lopende periode is echter dat het op uitgebreide schaal is voorgekomen dat raadsleden zijn afgetreden om wethouder te kunnen worden. Dat was in eerdere perioden, in het vigerende monistische systeem, niet het geval. Begin 2005 heeft SGBO een inventarisatie over de lopende periode gepubliceerd. Daarin

¹² P. Castenmiller, M. Leyenaar, K. Niemöller en H. Tjalma, *Afscheid van de Raad, een terugblik op het raadslidmaatschap*. Den Haag, SGBO, 2002.

was echter niet adequaat geanticipeerd op deze nieuwe oorzaak van aftreden, waardoor de cijfers de nodige ruis bevatten.¹³ Hierdoor wordt de vergelijking met eerdere perioden zeer belast.

Over de mate waarin wethouders in eerdere raadsperioden zijn afgetreden bestaan geen gegevens. Evenmin is het verloop onder burgemeesters consequent geïnventariseerd. Maar omdat de burgemeesters allen één werkgever hebben, de Minister van Binnenlandse Zaken, zijn relevante gegevens betrekkelijk eenvoudig te verkrijgen (hetgeen ten behoeve van dit artikel is gerealiseerd).

Het is dus nauwelijks mogelijk om naar trends ten opzichte van eerdere raadsperioden te kijken. Wel kan het absolute verloop in de huidige periode redelijk betrouwbaar worden gereconstrueerd. Dat gegeven biedt enige houvast bij het doen van uitspraken over de onrust in het lokale bestuur. In sommige gevallen is het mogelijk om deze cijfers te vergelijken met bekende gegevens uit eerdere perioden. Successievelijk komen nu gegevens over de mate van aftreden onder burgemeesters, wethouders en raadsleden aan de orde.

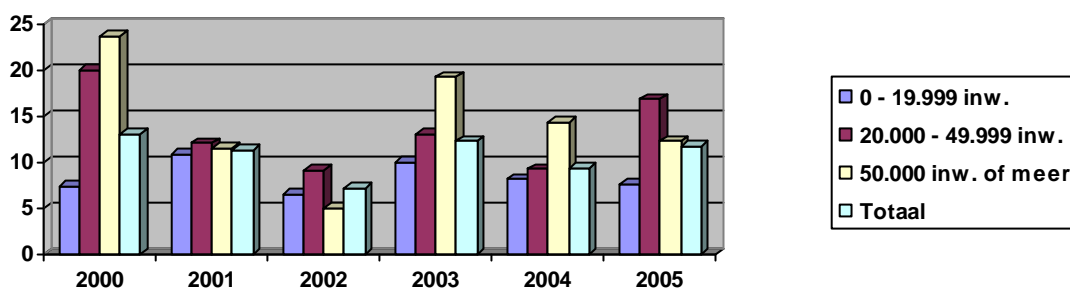
Burgemeesters

In paragraaf 2 is betoogd dat het ambt van burgemeester gedurende deze periode aan aantrekkelijkheid heeft verloren. Om die reden is de veronderstelling dat de uitstroom uit het ambt zal zijn toegenomen. Een indicatie hiervan is te verkrijgen uit het aantal opengestelde burgemeestersvacatures. Deze gegevens zijn beschikbaar bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

In ogenschouw moet worden genomen dat gemeentelijke herindelingen van wezenlijke invloed zijn op het aantal vacatures. Elk jaar vinden er herindelingen plaats. Twee, drie, vier of meer gemeenten worden één nieuwe. Dit betekent automatisch dat er burgemeesters zullen moeten aftreden, omdat het aantal beschikbare posten afneemt. Om formele redenen moet er in de nieuwe gemeente ook een nieuwe burgemeester worden aangesteld, ook al is dat in veel gevallen één van de zittende burgemeesters. Maar er vindt hoe dan ook een benoemingsprocedure plaats, en dus wordt er een vacature opengesteld. Oftewel, als er in een jaar veel herindelingen plaatsvinden, zijn er ook – meestal in het daaraan voorafgaande jaar als de procedure al wordt gestart - veel vacatures. In de periode waarover gegevens beschikbaar zijn (vanaf 2000) geldt dat vooral de periode 2000-2001, waarin het aantal gemeenten met minder dan 20.000 inwoners met 41 afnam.

Het afnemend aantal gemeenten impliceert dat er in absolute aantallen steeds minder burgemeesters zijn die kunnen aftreden. Om die reden is in onderstaande figuur¹⁴ het relatieve aandeel van het aantal vacatures op het totale bestand aan gemeenten weergegeven.

Figuur 1. Aantal opengestelde burgemeestersvacatures gedurende een kalenderjaar



¹³ Zie: P. Castenmiller, "*Aftredende raadsleden en wethouders.*" Gepubliceerd op: www.decentraalbestuur.nl, onder de entry: Kerncijfers gemeenten.

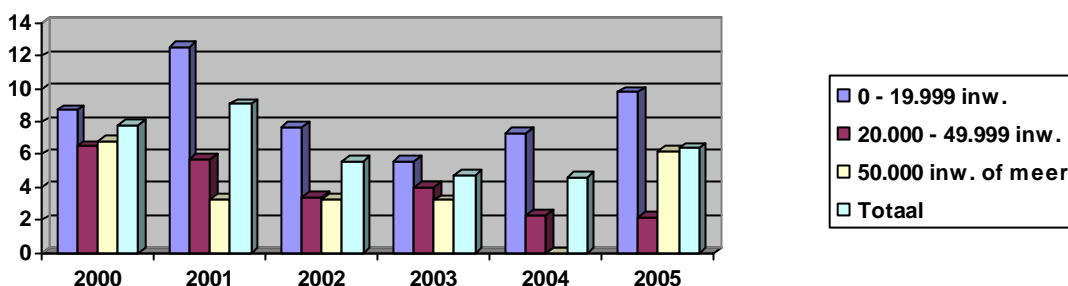
¹⁴ De tabellen waarop de verschillende figuren in dit artikel zijn gebaseerd, zijn onderaan deze bijlage opgenomen.

De gegevens wijzen niet op een duidelijke ontwikkeling. In 2000 en 2001 zijn er relatief veel vacatures, hetgeen toch vooral toegeschreven moet worden aan het relatief hoge aantal herindelingen in die jaren. In 2002 zijn er dan verreweg het minste vacatures, om in de jaren daarna zich rond de 10% te stabiliseren. Gezien het feit dat er in die jaren minder herindelingen zijn, lijkt het er toch op dat het verloop onder de burgemeesters – anders dan vanwege herindelingen - iets hoger ligt dan enkele jaren terug. Daarbij komt dat de bijna 11% verloop in 2005 slechts gebaseerd is op gegevens tot en met oktober. Het verloop zou nog wel eens met nog bijna twee procentpunten kunnen stijgen en daarmee in de buurt komen van het “hoogtepunt” uit 2000. Omdat in 2005 herindelingen niet zo’n sterke verklaring voor dit getal vormen, lijkt het er al met al toch op dat dit jaar relatief veel burgemeesters zijn teruggetreden uit het ambt.

Het aantal opengestelde vacatures geeft een indruk van het verloop in de beroepsgroep burgemeesters. De indicator is echter niet helemaal zuiver omdat het kan voorkomen dat een ontstane vacature niet opengesteld wordt. In die gevallen wordt er een waarnemend burgemeester benoemd. Er kunnen verschillende overwegingen zijn om een waarnemer te benoemen. Een veelvoorkomende is dat het gaat om een gemeente die betrokken is in een herindelingsprocedure. In dergelijke gevallen is het niet opportuun om voor vast een nieuwe burgemeester te benoemen. Immers, zodra dan de gemeente opgeheven wordt, zou dan ook de burgemeester weer ontslagen moeten worden, die vervolgens wel recht heeft op wachtgeld.

Maar er zijn ook andere redenen. Zo ontstaat er geregeld een vacature omdat een burgemeester wegens politiek/bestuurlijke problemen aftreedt. De CdK kan er dan voor kiezen om als waarnemend burgemeester een ervaren (oud-)bestuurder aan te stellen, wiens belangrijkste taak is de problemen op te lossen en de verhoudingen te normaliseren. Zodra deze zijn taak tot tevredenheid heeft volbracht kan dan een nieuwe, vaste burgemeester worden benoemd, die met een “schone lei” kan beginnen. Het aantal waarnemend burgemeesters kan daarmee als een indicator voor politieke onrust worden beschouwd, al geldt in deze situatie ook weer, net als bij de opengestelde vacatures, dat herindelingen eveneens van groot belang zijn.

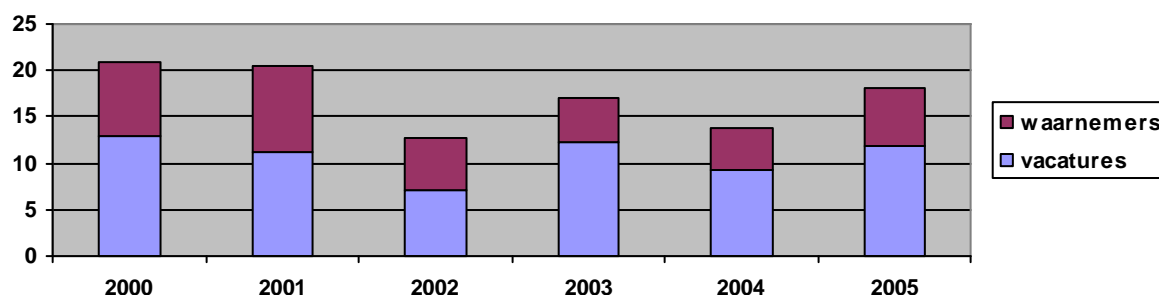
Figuur 2. Aantal waarnemend burgemeesters gedurende een kalenderjaar



Net als bij de vacatures blijkt er sprake van een relatief groot aantal waarnemend burgemeesters aan het begin van deze eeuw. Dit aantal neemt in de jaren daarna af, om vanaf 2005 weer een stijgende lijn te vertonen.

Een combinatie van de gegevens geeft een duidelijker totaalbeeld. Dat is weergegeven in figuur 3.

Figuur 3. Totaal van aandeel burgemeestersvacatures en aandeel waarnemend burgemeesters gedurende een kalenderjaar



Al met al is er sprake van het volgende beeld. Rond 2000 was er sprake van zowel een relatief groot aantal burgemeestersvacatures als een relatief groot aantal waarnemend burgemeesters. Beide aantallen lopen in de jaren daarna terug, om in het huidige kalenderjaar weer te stijgen. Eén moment van stijging is, zeker gezien de betrekkelijk lage absolute aantallen en de vele factoren die een verklaring kunnen vormen van het aftreden van burgemeesters, onvoldoende van een trend te spreken.

De veronderstelling is dat in de huidige periode het functioneren van burgemeesters binnen lokale bestuur lastiger en onzekerder is geworden. De cijfers weerspreken deze veronderstelling niet. Het verloop onder burgemeesters is in 2005 toegenomen. Maar de cijfers zijn nog te weinig betrouwbaar en consistent om nu al van een duidelijke trend te spreken.

De wethouders

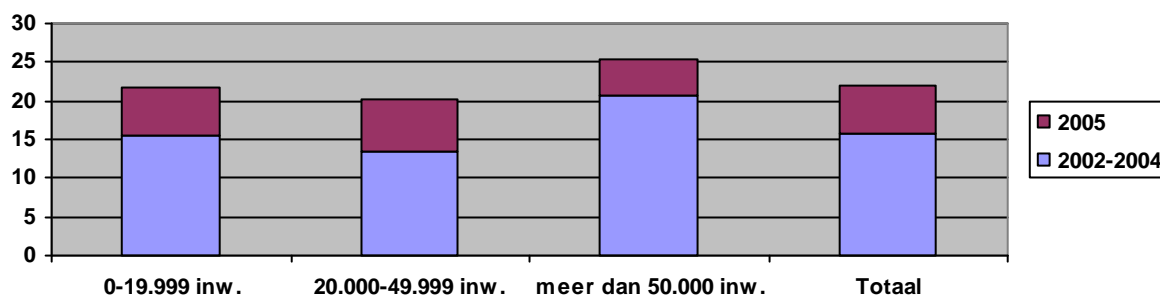
Aan het begin van 2005 heeft SGBO de mate van aftreden onder wethouders in de lopende periode reeds geïnventariseerd. Geconstateerd werd dat één op de zes wethouders was afgetreden. Naar aanleiding van deze bevinding werd gesteld dat dit toch wat 'veel' was, vooral vanwege de aanname dat indien dit tempo zou aanhouden, aan het einde van de periode één op de vier wethouders afgetreden zou zijn.

De inventarisatie was gebaseerd op een enquête onder gemeenten. Een dergelijke inventarisatie kent per definitie geen 100% respons. Om de ontwikkelingen in 2005 te toetsen, is een andere aanpak gevolgd. In 2005 is bekend welke personen in februari 2005 actief waren in het lokale bestuur. Aangenomen kan worden dat dit goed de situatie aan het begin van dit jaar beschrijft. Tevens zijn de gegevens tot begin december 2005 beschikbaar. Er kan nu eenvoudig worden getoetst welke personen in februari 2005 wél en begin december 2005 niet meer actief waren. Een dergelijke vergelijking geeft een 100% betrouwbaar beeld van de verschillen tussen de bestanden in februari en december, maar daarmee is nog niet gezegd dat het dan ook gaat om een 100% betrouwbaar beeld van de praktijk. De kwaliteit van de gegevens is sterk afhankelijk van de snelheid en correctheid waarmee de gemeenten in kwestie de veranderingen aan de VNG doorgeven. Tussen gemeenten kunnen wat dat betreft grote verschillen bestaan.

In onderstaande tabel is het resultaat van de vergelijking tussen de situatie in februari 2005 en in december 2005 weergegeven. Bovendien zijn de resultaten van de inventarisatie over de eerdere periode in de tabel opgenomen. Dat wekt de indruk dat er nu een volledig beeld is van de huidige raadsperiode. Dat is niet het geval. De inventarisatie van SGBO, waarvan de resultaten in januari zijn gepubliceerd, is gebaseerd op gegevens die dateren uit oktober 2004. Thans worden deze aangevuld met de mutaties in de periode februari 2005 – december 2005. Duidelijk is dat dan informatie over de periode oktober 2004 – februari 2005 ontbreekt. De weergegeven cijfers zijn daarmee een onderschatting van de werkelijke veranderingen.

Naast absolute aantallen is ook het 'relatieve verloop', in procenten van het totaal aantal wethouders (per grootteklasse), vermeld.

Figuur 4. Aantal afgetreden wethouders 2002 – 2005



* 2005: Gegevens tot en met begin december

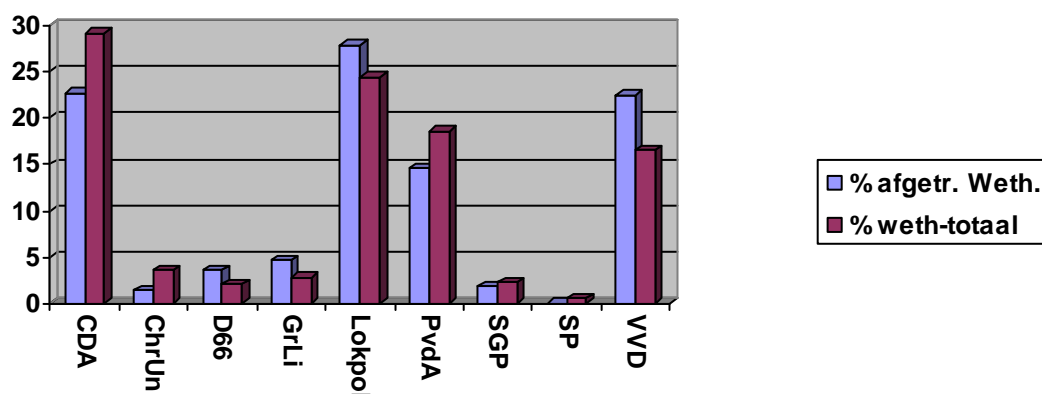
Mede gezien het feit dat de cijfers het werkelijke verloop enigszins onderschatten, is duidelijk dat aan het begin van dit jaar uitgesproken verwachting dat in de huidige periode één op de vier wethouders is afgetreden zal worden bevestigd.

Bij het ontbreken van referentiegegevens uit eerdere perioden blijft het lastig om vast te stellen of een verloop van 25% bijzonder hoog is. Maar de indruk blijft toch dat een vertrek van één op de vier wethouders tamelijk veel is. Wat dat betreft ontkrachten de cijfers geenszins de indruk van onrust in het lokale bestuur.

Uitsplitsing van het aantal afgetreden wethouders naar politieke leert dat vooral relatief veel VVD-wethouders zijn afgetreden. Een – gedeeltelijke – verklaring hiervoor is dat in de huidige raadsperiode het aandeel VVD-burgemeesters in de lift zit, van 21,9% aan het begin naar iets meer dan 24% op dit moment. Een aantal van die burgemeesters is gerecrueteerd uit de wethouders.

Voorts zijn, conform populaire verwachtingen wethouders van lokale en leefbare partijen eveneens oververtegenwoordigd onder de aftreders.

Figuur 5. Aandeel afgetreden wethouders naar partij

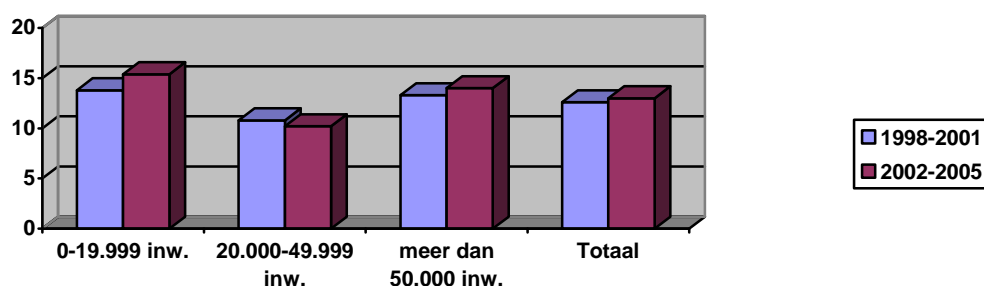


De raadsleden

Ook de bevindingen over het verloop onder raadsleden hebben zo hun tekortkomingen. Op basis van eerder aangehaald onderzoek over de periode 1998 – 2001 is een goed beeld van de ontwikkelingen in de vorige raadsperiode. De door SGBO uitgevoerde inventarisatie over de periode 2002-2004 kent echter een belangrijke tekortkoming. In de gegevens kan geen goed onderscheid worden gemaakt tussen raadsleden die het lokale bestuur verlaten en raadsleden die aftreden om wethouder te worden.

Net als bij de wethouders is het thans mogelijk om de situatie in februari 2005 te vergelijken met de situatie begin december 2005. Dit geeft een goed beeld van de raadsleden die het lokale bestuur verlaten hebben.¹⁵ De raadsleden die lopende dit jaar wethouder zijn geworden, worden niet meegeteld. De bevindingen zijn als volgt.

Figuur 6. Aandeel afgetreden raadsleden 1998 – 2001 en 2002 – 2005



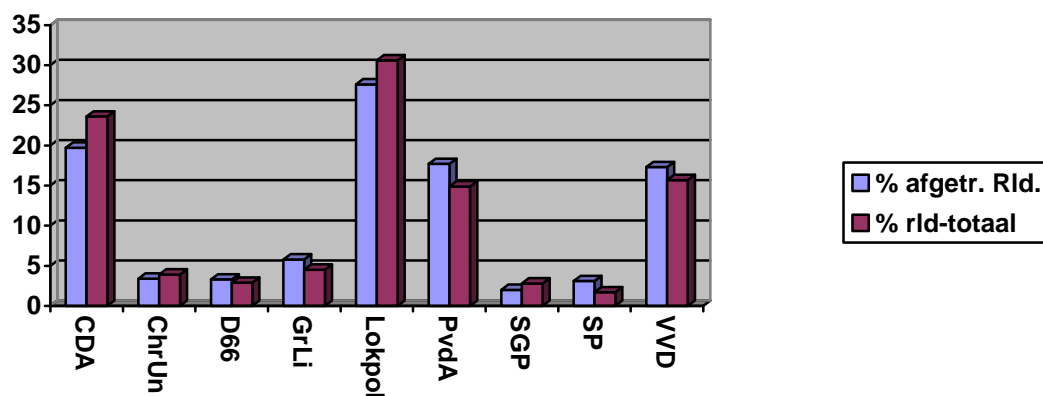
Ook deze cijfers maken duidelijk dat het verloop onder raadsleden zeker niet lager ligt dan in de vorige raadsperiode. Maar wederom geldt dat de cijfers geen volledig uitsluitsel kunnen bieden. Het hogere verloop zal voor een deel worden veroorzaakt doordat in de periode 2002 – 2004 aftredende raadsleden die wethouder zijn geworden gedeeltelijk zijn meegeteld. Daartegenover staat dat informatie over de periode oktober 2004 – februari 2005 ontbreekt.

De meest voorzichtige conclusie is al met al dat het tempo van aftreden onder de raadsleden niet lager ligt dan in de vorige periode. Dat maakt deze periode, wat de mutaties onder raadsleden betreft, in ieder geval niet bijzonder rustig.

Onderscheid naar politieke partij levert geen bijzondere inzichten op. Het meest opmerkelijke is wellicht dat raadsleden van lokale en leefbare partijen ondervertegenwoordigd zijn onder de aftreders. Een verklaring hiervoor kan zijn dat in deze periode zich bij fracties van deze partijen relatief veel afsplitsingen hebben voorgedaan. Raadsleden die zich afsplitsen van de partij waarvoor ze oorspronkelijk zijn verkozen, blijven dan wel in de raad en worden dus niet geteld als aftreder. Bij de meer “klassieke” bestuurderspartijen is het meer gebruikelijk dat raadsleden die problemen krijgen met hun fractie, hun raadszetel ‘teruggeven’ aan de partij.

¹⁵ Nogmaals zij opgemerkt dat de bevindingen sterk afhankelijk zijn van de tijdige en accurate doorgifte van veranderingen door de afzonderlijke gemeenten. In feite worden hier de gegevens weergegeven van personen die in februari nog in de bestanden waren opgenomen en in december niet. Dat biedt geen garantie dat deze personen daadwerkelijk in de genoemde periode het lokale bestuur verlaten hebben. Sommige gemeenten zullen bijvoorbeeld opgelopen administratieve achterstanden in één keer doorgeven, waarbij de veranderingen betrekking hebben op een langere periode.

Figuur 7. Aandeel afgetreden raadsleden naar partij



Balans

Om enig inzicht te krijgen in de mate van rust of onrust in het lokale bestuur, zijn in deze bijlage de personele mutaties geïnterpreteerd. Hierboven is uitgebreid betoogd dat alle beschikbare relevante gegevens zo hun beperkingen kennen. Keiharde uitspraken zijn niet mogelijk.

Toch valt op dat alle cijfers in ieder geval aangeven dat er een flinke mate van verloop plaatsvindt onder zowel burgemeesters, wethouders als raadsleden. Het is en blijft onbekend of dit wezenlijk meer is dan in eerdere perioden. Ook zijn de oorzaken en motieven voor aftreden onbekend en hoeven deze zeker niet alle voort te komen uit ervaren onrust. Maar de vele wisselingen dragen niet bij aan een beeld van rust in het lokale bestuur.

Achterliggende tabellen

Tabel bijlage 1. Aantal opengestelde burgemeestersvacatures gedurende een kalenderjaar

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
0-20.000 inw.	23	7,4	29	10,8	17	6,5	25	10,0	20	8,1	17	7,6
20.000-49.999 inw.	33	20,0	21	12,1	16	9,1	23	13,0	16	9,2	30	16,9
Meer dan 50.000 inw.	14	23,7	7	11,5	3	4,9	12	19,3	9	14,3	8	12,3
Totaal	70	13,0	57	11,3	36	7,2	60	12,3	45	9,3	55	11,8

Bron, Ministerie van BZK

Tabel bijlage 2. Aantal waarnemend burgemeesters gedurende een kalenderjaar

	2000		2001		2002		2003		2004		2005*	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
0 – 19.999 inw.	27	8,7	34	12,6	20	7,7	14	5,6	18	7,3	22	9,8
20.000-49.999 inw.	11	6,5	10	5,7	6	3,4	7	4,0	4	2,3	4	2,2
Meer dan 50.000 inw.	4	6,8	2	3,3	2	3,3	2	3,2	0	0	4	6,2
Totaal	42	7,8	46	9,1	28	5,6	23	4,7	22	4,6	30	6,4

Bron, VNG/Orca

Tabel bijlage 3. Aantal afgetreden wethouders 2002 - 2005

	2002 - 2004		2005*		2002-2005	
	abs.	%	Abs.	%	abs.	%
0 - 19.999 inw.	99	15,4	39	6,7	138	22,7
20.000-49.999 inw.	88	13,4	44	6,5	132	19,9
Meer dan 50.000 inw.	72	20,7	24	6,9	96	27,6
Totaal	259	15,7	107	6,7	366	22,4

Bron, VNG/Orca

* Gegevens februari - begin december

Tabel bijlage 4. Aandeel afgetreden wethouders naar partij

	% van de afgetreden wethouders 2002 - 2005	Aandeel van de partij onder alle wethouders
CDA	22,6	29,1
ChristenUnie	1,4	3,6
D66	3,6	2,1
GroenLinks	4,7	2,8
Lokale partijen	27,8	24,4
PvdA	14,6	18,6
SGP	1,9	2,3
SP	0,1	0,6
VVD	22,9	16,5

Bron, VNG/Orca

Tabel bijlage 5. Aantal afgetreden raadsleden 1998 - 2005

	1998-2001		2002-2004		2005*		2002-2005	
	Abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
0 - 19.999 inw.	544	13,8	435	12,0	117	3,6	552	15,6
20.000-49.999 inw.	407	10,8	305	7,9	103	2,6	408	12,5
Meer dan 50.000 inw.	292	13,3	244	10,6	82	3,5	326	14,1
Totaal	1243	12,6	984	10,1	302	3,1	1286	13,2

Bron, VNG/Orca

* Gegevens februari - begin december

Tabel bijlage 6. Aandeel afgetreden raadsleden naar partij

	% van de afgetreden raadsleden 2002- 2005	Aandeel van de partij onder alle raadsleden
CDA	19,7	23,6
ChristenUnie	3,4	3,9
D66	3,3	2,9
GroenLinks	5,8	4,5
Lokale partijen	27,6	30,1
PvdA	17,7	14,9
SGP	2,0	2,8
SP	3,1	1,7
VVD	17,3	15,7

Bron, VNG/Orca

Bijlage 2. Zenc en www.decentraalbestuur.nl

Zenc

Zenc is een toonaangevend onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van Overheid en Innovatie. Onder de opdrachtgevers bevinden zich ministeries, provincies, grotere gemeenten, uitvoeringsinstellingen, opleidingsinstituten en semi-overheidsinstellingen.

De dienstverlening van Zenc beslaat vier gebieden:

- kennis ontwikkeling in toegepast wetenschappelijk onderzoek
- kennis uitdragen in onderwijs
- kennis toepassen in advies
- kennis uitvoeren in project- en programmamanagement

Medewerkers worden in principe in alle vier de gebieden ingezet. Deze aanpak zorgt voor een zich continu ontwikkelend bureau, gedragen door professionals met creatieve oplossingen.

Het onderzoek dat wij uitvoeren is toegepast wetenschappelijk onderzoek. Onderzoek is de basis voor onze research & development. Door middel van het doen van onderzoek proberen we de nieuwste ontwikkelingen op te sporen en te analyseren. Anderzijds wordt onderzoek gebruikt voor het in kaart brengen van best practices. Zo kunnen we vergelijkenderwijs in debat met de opdrachtgever om conceptuele lessen, praktische tips en concrete kennis te genereren.

Zenc geeft onderwijs, cursussen en lezingen bij diverse instellingen waaronder het Rijksopleidingsinstituut. Deze cursussen hebben vaak betrekking op thema's als informatisering in het openbaar bestuur, het opstellen en implementeren van informatiebeleid etcetera.

Ons advieswerk wordt met name procesmatig ingegeven. Zenc geeft geen oordeel, maar probeert te inspireren, door middel van bijvoorbeeld droomreizen en 'best practices' onderzoek, om een visie te ontwikkelen en stappen te zetten.

Ten slotte is Zenc in het kader van management betrokken bij de operationalisatie van innovaties. Zenc biedt ondersteuning bij het implementeren van overgenomen adviezen.

Vaak worden we gevraagd vanwege onze expertrol. Wij proberen altijd een vorm van proces te integreren, zodat de klant ook zelf een leerervaring beleeft. Voorbeelden van interventietechnieken zijn droomreizen, huiswerk en haardvuursessies.

www.decentraalbestuur.nl

De website www.decentraalbestuur.nl is een verzamelpaats van allerlei relevante informatie die betrekking heeft op ontwikkelingen bij lokale en provinciale overheden. De website bevat allerlei kerngegevens over de verschillende spelers in het lokale en provinciale bestuur, zoals de man – vrouw verdeling van de groep raadsleden, de beleidsportefeuilles van wethouders of de gemiddelde leeftijd van burgemeesters. Daarnaast vindt u op de website enkele actuele rapporten over ontwikkelingen in het lokale bestuur, en tevens een gerubriceerde lijst van relevante literatuur over provincies en gemeenten. De website is een initiatief van de vereniging DecentraaalBestuur.nl.