

Een bestuurskundig onderzoek naar de Wet dualisering gemeentebestuur

en het vertrek van bestuurders op gemeentelijk niveau

Faculteit Governance and Global Affairs
Master Management van de Publieke Sector

S.L. van Gink
1207016

Begeleidend docent: Prof. dr. F.M.
van der Meer

Rotterdam

27 mei 2016



**Universiteit
Leiden**

Voorwoord

Met veel plezier heb ik mij de laatste maanden gewijd aan de totstandkoming van de masterthesis. Ik ben dan ook aanzienlijk wijzer geworden betreft het reilen en zeilen binnen het lokaal bestuur en de ontwikkeling van het gedualiseerde stelsel.

Ik wil deze gelegenheid gebruiken om enkele mensen te noemen en te danken.

Een woord van dank aan mijn begeleidend docent, de heer van der Meer, is hier zeker op zijn plaats. Ik dank u hartelijk voor het aangedragen van het onderwerp, de vooral geduldige begeleiding en de motiverende woorden. Mede dankzij de gerichte op- en aanmerkingen is de motivatie gaandeweg het (schrijf)proces gegroeid en ben ik enorm verheugd om mijn studie, met dit laatste onderdeel, af te ronden.

Ook wil ik graag de heer Th.A.J. Toonen bedanken, in het bijzonder zijn verrassende kijk op het onderwerp, heeft mij op een andere wijze naar de materie doen kijken.

Daarnaast ben ik mijn naaste familie en vriend zeer erkentelijk, voor de blijvende aanmoediging en ondersteuning tijdens mijn studie.

Sylvia van Gink, mei 2016.

Inhoud

Voorwoord	2
Inhoud.....	3
Abstract	5
1. Inleiding	6
1.1 Dualisering en het vertrek van burgemeester en wethouders.....	6
1.2 Vertrekkende bestuurders en de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur: Stand van zaken vanuit wetenschappelijk perspectief bezien	7
1.3 Doel- en probleemstelling	8
2. Theoretisch Kader	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Stelsel openbaar bestuur en binnenlands bestuur: het Thorbecke model: territoriaal en functioneel bestuur	10
2.3 Actoren en verhoudingen binnen het gemeentebestuur sinds 1848 tot heden: monisme en dualisme.....	11
2.4 Het Thorbecke model onder druk: groei en modernisering van bestuur.....	12
2.5 Verhoudingen en taken in een gedualiseerd stelsel.....	13
2.6 Naar dualistische verhoudingen	14
2.7 De effecten van de wet Dualisering gemeentebestuur op de onderlinge verhoudingen en toenemende spanningen: Implicatie voor verhoudingen B en W en Raad.....	16
2.8 Veronderstellingen over problematische verhoudingen in relatie tot vertrek van leden van het college van Burgemeester en Wethouders.....	17
2.9 Conceptueel model.....	19
2.10 Methoden van onderzoek	21
2.10.1 Inleiding	21
2.10.2 Onderzoekverantwoording	21
2.10.3 Methoden van analyse	21
2.10.4 Beschrijving respondent.....	22
2.10.5 Triangulatie ten behoeve van de betrouwbaarheid en validiteit.....	22
2.11 Conclusie.....	23
3. Vertrek van bestuurders nader onderzocht en geanalyseerd	24
3.1 Inleiding	24
3.1.1 Verloop der jaren.....	24

3.1.2 Gedualiseerd stelsel en het aantal vertrekken	28
3.2 Gemeente grootte	29
3.3 Bestuurlijke probleemgemeenten	30
3.4 Politieke kleuring	31
3.5 (In)Stabiliteit door lokale politieke partijen	33
3.6 Eerdere ervaringen private- en publieke sector	35
3.7 Reden van vertrek.....	37
3.7.1 Algemeen	37
3.7.2 Politieke redenen 2010 & 2014	37
3.7.3 Politieke redenen x gemeente grootte 2010 & 2014	38
3.8 Vertrek in bestuursjaar	40
3.9 Afsluitend	41
4. Conclusie	42
4.1 Beantwoording vraagstelling.....	42
4.2 Beantwoording hypothesen	43
4.3 Reflectie op onderzoeksmethoden	44
4.4 Aanbevelingen.....	46
Referenties.....	47
Bijlagen	50
1. Overzicht van respondent	50
2. Transcript interview	51

Abstract

Dit bestuurskundige onderzoek richt zich op de Wet dualisering gemeentebestuur en de mate van vertrek van bestuurders op lokaal niveau. Aanleiding voor dit onderzoek is de vermeende groei van het aantal vertrekkende bestuurders door politieke redenen op gemeentelijk niveau. In het bijzonder de publicaties en kwaliteitsjournalistiek, over politiek- bestuurlijke conflicten, wekken de aandacht. Het binnenlands bestuur is (structureel) onderhevig aan hervormingen, de Wet dualisering gemeentebestuur maakt daar onderdeel van uit. De dynamiek van het aantal bestuurdersvertrekken binnen het lokaal bestuur en een vermeende beïnvloeding van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur, staat centraal in het onderzoek. De vraagstelling luidt: In hoeverre is het aantal vertrekkende bestuurders (lokaal niveau) sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 toegenomen en in hoeverre is een eventuele toename aan de dualisering toe te schrijven?

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van meer inzicht in de relatie tussen de introductie van dualisering op het gemeentelijk niveau en de eventuele toegenomen aantal vertrekkende lokale bestuurders sinds 2002.

Uit de literatuur blijkt dat eerdergenoemde ontwikkeling afhankelijk is van een diversiteit aan oorzaken. Vanuit dit perspectief gezien, is er een tweetal hypothesen opgesteld om de vraagstelling nader te bestuderen:

Hypothese I: door de Wet dualisering gemeentebestuur, het duale meer aangescherpte gescheiden karakter van aanstelling, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een stimulerend effect te hebben/ heeft op conflicten tussen Raad en B&W en daarmee op de hoeveelheid vertrekkende bestuurders op gemeentelijk niveau.

Hieruit volgt een logischerwijs belangrijk verbonden hypothese: kwesties leiden vaker, via de aangescherpte verhoudingen als katalysator, tot een vertrek van een lokale bestuurder, dan in een monistisch stelsel.

De onderzoekresultaten zijn verworven door de beschikbare literatuur te raadplegen. Ter ondersteuning van het onderzoek werd een expert bevraagd over de dualistische ontwikkelingen binnen het binnenlands bestuur.

Uit bestaande literatuur blijkt dat de onderlinge verhoudingen meer onder druk staan in het dualistische stelsel. De machtsverhoudingen hebben klaarblijkelijk een katalyserend effect en leiden tot het vertrek van bestuurders op gemeentelijk niveau.

Zoals uit het onderzoek is gebleken, lijkt er sprake te zijn van beïnvloeding van interne (gemeente gebonden) en externe (beslissingen op landelijk niveau) factoren, formele bevoegdheden en individuele ontwikkelingen binnen een gemeentebestuur (probleemgemeenten). Uit de literatuur en het interview is gebleken dat het aantal voortijdige vertrekkende lokale bestuursleden sterk afhankelijk is van de lokale context.

1. Inleiding

1.1 Dualisering en het vertrek van burgemeester en wethouders

In het jaar 2002 werd door het aannemen van de Wet dualisering gemeentebestuur de verhoudingen tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders binnen het gemeentebestuur grondig herzien. Na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur zijn de posities, rollen en taken van de gemeenteraad en het college van B&W sterker gescheiden. Beide organen beschikken nu over een eigen ambtelijke ondersteuning. De mede-besturende rol van de raad werd teruggedrongen tot een controlerende en kaderstellende (regelgevende) taak. Ook maakten wethouders niet langer onderdeel uit van een gemeenteraad. Het lijkt opvallend, dat er sindsdien op lokaal niveau een toename zichtbaar is van het aantal vertrekkende bestuurders. Is het waarschijnlijk, dat de invoering van deze wetgeving gepaard is gegaan met een verhoogde uitstroom van bestuurders? De vraag is relevant, omdat het opstappen van lokale bestuurders mogelijk gepaard gaat met het verloren gaan van opgebouwde bestuurlijke kennis en kunde. Een toenemende mate van vertrekkende bestuurders kan uiteindelijk een bedreiging vormen voor de continuïteit en stabiliteit van het gemeentebestuur.

Een indicatie van een mogelijke toename zijn de terugkerende publicaties over vertrekkende wethouders in het blad: Binnenlands Bestuur. Bouwmans onderzoekt jaarlijks het aantal vertrekken, die na een politiek conflict plaatsvinden. Verscheidene redenen kunnen leiden tot een politiek conflict binnen een gemeentebestuur. Moties van wantrouwen, afkeuring en treurnis zijn middelen die de raad tegen iemand kan indienen. De uitkomst van deze moties bepalen de afloop van het conflict. De positie van de desbetreffende bestuurder wankelt en er kan beslist worden om een vertrek, dan wel op eigen initiatief of na besluit van de raad (onvrijwillig) te initiëren. De redenen die leiden tot een motie zijn zeer divers. Vermeende belangenverstrengeling, budgetoverschrijding en het lekken van vertrouwelijke informatie hebben meerdere malen geleid tot het opzeggen van vertrouwen. Maar ook het tegenvallen van de resultaten van een fractie, verloren geloofwaardigheid en integriteitskwesaties kunnen mogelijk leiden tot een vertrek.

Daarnaast kunnen specifieke gemeentelijke factoren bijdragen aan een vroegtijdig vertrek van raadsleden, wethouders en burgemeesters. De samenstelling van de raad, het beleidsterrein waar men verantwoordelijk voor is of de kenmerken van een bestuurlijk risicovolle gemeente.

Persoonlijke kenmerken lijken bepalend voor het functioneren van een bestuurder. Het opleidingsniveau, eerder opgedane werkervaring in private of publieke sector en de ontwikkelde bestuursstijl, beïnvloeden de wijze van besturen. Niet alleen vertrekken bestuurders om politieke redenen, een aanleiding tot vertrek kan ook een gemeentelijke herindeling, keuze voor een andere zakelijke werkkring of een burgemeestersbenoeming zijn (Bouwman, 2013: 8-9). Persoonlijke omstandigheden doen anderen beslissen om het ambt of de functie eerder te beëindigen.

In de literatuur worden niet alleen onderzoeken van het aantal vertrokken wethouders weergegeven, ook de vroegtijdige vertrekken van burgemeesters worden nader beschreven. Het aantal dat vertrekt, is aanmerkelijk lager dan het aantal wethouders. Er is een lichte stijging waarneembaar, het afgelopen decennium vertrokken er vijftig (NRC, 6 mei 2013). Een sterk solistische houding blijkt vaak de oorzaak te zijn, zij zijn niet in staat om raad en college te verbinden (NRC, 6 mei 2013).

Samengevat: het onderzoek richt zich op het aantal vertrokken, lokale bestuurders en op welke wijze de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur daarbij van invloed is geweest. Het onderzoek wordt beperkt tot lokale bestuurders van gemeenten in Nederland. De periode van onderzoek betreft de jaren 2000 tot en met 2014. Het aantal vertrekkende bestuurders wordt beschouwd als de onafhankelijke variabele. De dualisering zal de afhankelijke variabele zijn.

1.2 Vertrekkende bestuurders en de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur: Stand van zaken vanuit wetenschappelijk perspectief bezien

In de literatuur lopen de meningen over de invloed van de dualisering zeer uiteen: Korsten (2008) meent een indirecte invloed van dualisering waar te nemen. In de politieke arena van de raad lijkt er minder lang gewacht te worden met het opzeggen van vertrouwen. Dit in tegenstelling tot het tijdperk van voor de dualisering, waarin werd gestreefd om fouten van anderen toe te dekken en te accepteren. Daarnaast ziet hij dit verschijnsel niet als hoofdoorzaak van vertrekkende bestuurders. Zij vielen ook al vóór 2002. De druk op wethouders en burgemeesters is sinds maart 2002 zeker niet gedaald (Korsten, 2008).

In beginsel zijn velen positief over het dualisme (Aardema, Korsten, Riezebos en Van Dam, 2011: 98). Vooral de sterk toegenomen collegialiteit en teamgeest wordt opgemerkt. De meest genoemde klacht over het dualisme is de toegenomen afstand tussen de wethouders en de eigen fractie (Aardema e.a., 2011: 99). Wethouders liggen meer onder vuur en kunnen niet terugvallen op de eigen fractie. Vrieling (2006: 50) maakt kenbaar dat bij de ontvlechting van de raad de wethouders de voornaamste kritieken ontvangen. Zij verliezen de directe band met de eigen fractie en maken daardoor een onthechte indruk (Vrieling, Pruijm, Veldhuijzen van Zanten, 2006: 51). Het lijkt, dat deze wethouders directe gevolgen ondervinden van de consequenties van dualisering.

1.3 Doel- en probleemstelling

Doel van dit onderzoek is meer inzicht te verkrijgen in de relatie tussen de introductie van dualisering op het gemeentelijkniveau en de eventuele toegenomen aantal vertrekkende lokale bestuurders sinds 2002.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre is het aantal vertrekkende bestuurders (lokaal niveau) sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 toegenomen en in hoeverre is een eventuele toename aan de dualisering toe te schrijven?

Om bovenstaande vraagstelling te beantwoorden is het gewenst c.q. noodzakelijk om nader onderzoek te doen naar de achtergronden rondom het voortijdig vertrek van lokale bestuurders gedurende de periode van 2000 tot en met 2014. Daarbij wordt er specifiek onderzoek gedaan naar drie perioden, namelijk de periode voor de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur (2010 tot 7 maart 2012), de periode tijdens de invoering (2002) en de stand van zaken na de invoering tot de meest recente situatie (tot en met 2014). Naast een kwalitatief gedeelte van het onderzoek wordt er ook een kwantitatief onderzoek uitgewerkt, dit om het onderzoek cijfermatig te ondersteunen. Hierbij wordt het aantal vertrekken van raadsleden, wethouders en burgemeesters in de periode 2000- 2014 getalsmatig in kaart gebracht. Tevens wordt er rekening gehouden met het bestaan van context factoren. Dit zijn factoren die mogelijk een meer dominante rol spelen bij het vertrek van bestuurders. Het betreft hier situationele factoren zoals politieke kleur, type gemeente, grootte gemeente, ligging gemeente

(verschil tussen Noordelijke en Zuidelijke gemeenten), risicovolle gemeenten, gedragscodes en integriteit en bedrijfsmatiger werken.

Maatschappelijk gezien lijkt het onderwerp van vertrekkende bestuurders een terugkerend onderwerp in de persmedia. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt uit een recente berichtgeving in de Volkskrant van 15 oktober 2015. In dit artikel wordt het opvallend hoge aantal burgemeestersvertrekken vermeld. Zoals eerder opgemerkt, wordt er vanuit de nationale media vaak aandacht besteed aan een vroegtijdig afscheid van bestuurders. Het onderwerp lokt veelvuldig emoties uit binnen de Nederlandse samenleving. Het onderzoeksresultaat tracht een maatschappelijke bijdrage te leveren aan de bewustwording over mogelijke beïnvloeding van dualisering op het gebied van vroegtijdig vertrekkende bestuurders.

Het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit een wetenschappelijk perspectief. De onderzoeksopzet beoogt om met behulp van een methodische aanpak openbaar beschikbare informatie te vergaren en uiteindelijk te komen tot relevante onderzoeksresultaten. De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek blijkt uit het feit, dat jaarlijks periodiek onderzoek wordt verricht naar lokaal bestuurlijke incidenten, welke uiteindelijk leiden tot een (on)gedwongen vertrek van bestuurders. Gegeven de hoeveelheid en diversiteit aan artikelen in de media over het onderwerp van onderzoek in de literatuur, lijkt het wetenschappelijke karakter van het komende onderzoek gerechtvaardigd. Korsten, Aardema, Riezebos en van Dam benadrukken het ontbreken van de invloed van de gevolgen van dualisering. Vrieling omschrijft het bestaan van intermediaire factoren, die mogelijk samenhangen met het vertrekken van een lokale bestuurder.

In het volgende hoofdstuk maakt de lezer kennis met de context van het onderzoek. Daarnaast zal het theoretisch kader bestaan uit achtergrondinformatie over de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur en vertrekkende bestuurders. Daaropvolgend wordt er voorzien in een uitleg van de gebruikte onderzoeksmethodieken gegeven en volgen de hypothesen. In het voorlaatste hoofdstuk volgt een uiteenzetting van de uit het onderzoek verkregen resultaten. Het laatste hoofdstuk bevat het besluit met conclusies, door beantwoording van de vraagstelling en hypothesen.

2. Theoretisch Kader

2.1 Inleiding

In de inleiding is als vraag geformuleerd: in hoeverre is het aantal vertrekkende bestuurders (lokaal niveau) sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 toegenomen en in hoeverre is een eventuele toename aan de dualisering toe te schrijven? In de volgende paragrafen worden de kernbegrippen in de vraagstelling omschreven en het verband theoretisch geduid en wordt een hypothese opgesteld over een mogelijk verband tussen het aantal vertrekken van lokale bestuurders en de Wet dualisering gemeentebestuur. Allereerst wordt het stelsel van het binnenlands bestuur in Nederland beschreven. Na dit zogeheten Thorbeckemodel te hebben geïntroduceerd gaan we in het bijzonder in op de dualisering van verhoudingen binnen het gemeentebestuur als gevolg van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Centraal staan de (veranderende) verhoudingen tussen de betrokken actoren. Er volgt een historische schets van de overgang van het monistische naar het dualistische bestuursstelsel en de achtergronden die tot de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur hebben geleid. Afsluitend worden er hypothesen afgeleid van de verkregen inzichten uit de onderzochte literatuur. Deze hypothesen vormen de basis voor beantwoording van de onderzoeksvraag.

2.2 Stelsel openbaar bestuur en binnenlands bestuur: het Thorbecke model: territoriaal en functioneel bestuur

Sinds de oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden met de Grondwet van 1814 bestaat de inrichting van het binnenlands bestuur uit rijk, provincie en gemeenten. Naast dit territoriaal bestuur is ook in de Grondwet het functioneel bestuur als de waterschappen opgenomen. Voor 1848 waren beslissingsbevoegdheden feitelijk volledig in handen van de Koning. De Staten-Generaal had de functie van overlegorgaan (van de provincies). In 1848 werd besloten tot een grondwetsherziening, onderdeel hiervan was het invoeren van de ministeriële verantwoordelijkheid. In artikel 42 van de Grondwet staat vast dat de koning onschendbaar is en dat deze de zelfstandigheid van het bestuur overlaat aan de ministers (Nederlandse Rechtsstaat, september 2015). De herziening omvat de inzichten van Thorbecke. Dit houdt in dat de eerste

bestuurslaag wordt gevormd door de Rijksoverheid, daarna volgt de tweede bestuurslaag: de provincies, afsluitend volgt de derde en tevens laatste bestuurslaag: de gemeenten. Naast deze territoriale bestuurslagen is er ruimte gebleven voor de functionele bestuurslichamen met als voornaamste representant: de waterschappen. Dit openbare lichaam is grondwettelijk verankerd in artikel 133. Daarnaast ook verankering in de Waterschap-wet en het besluit. Zij stroomlijnen het waterbeheer in Nederland.

2.3 Actoren en verhoudingen binnen het gemeentebestuur sinds 1848 tot heden: monisme en dualisme

In de Grondwet van het jaar 1848 staat in artikel 139, dat de gemeenteraad ‘aan het hoofd der gemeente staat’ (Brederveld, 2005: 32). Binnen de Grondwet van 1848, bestaan geen artikelen over de functie van het college en het ambt van de burgemeester. Wel wordt de burgemeester omschreven als voorzitter van de raad (Brederveld, 2005: 32). Vervolgens staat in de Gemeentewet van Thorbecke (1851) dat wethouders als assistenten van de burgemeester functioneren (Buijs aangehaald in Brederveld, 2005: 32). Daarnaast zijn deze wethouders, in samenwerking met de burgemeester, verantwoordelijk voor het dagelijkse bestuur van een gemeente. Echter behoudt de gemeenteraad haar status als hoofdorgaan en beslist zij wie er aangesteld wordt binnen het college (Buijs aangehaald in Brederveld, 2005: 32). De positie van het college is daarbij ondergeschikt aan de gemeenteraad (Dölle en Elzinga, 2004: 86). Thorbecke beoogt een verschuiving van de verantwoordelijkheden van professionals naar verantwoordelijke burgers.

Na een centraal georganiseerd landsbestuur is in 1848 vanuit het oogpunt van democratie en een effectief en efficiënt bestuur een behoefte gevoeld aan daadwerkelijke decentralisatie. De Provinciewet (1850) en Gemeentewet (van 1851) maken een gedecentraliseerde opzet van de eenheidsstaat mogelijk. Op gemeentelijk niveau wordt er ruimte gecreëerd voor zelfbestuur en -regulering. Aan hoofd van een gemeente staat de gemeenteraad, die direct verkozen wordt. Uit het midden van de Raad werden tot de invoering van het dualisme (zie hieronder) de wethouders vanuit en door de Raad benoemd. De burgemeester tevens voorzitter van de raad wordt echter aangesteld door de Kroon. Dit was voor de grondwetsherziening ook al het geval. Deze verhouding tussen Raad en het college van Burgemeester en Wethouders wordt het monistisch stelsel genoemd. De kroonbenoeming van de burgemeester is een dualistisch ele-

ment. De monistische inslag is ook om nog een andere reden niet absoluut. Het dagelijks bestuur is namelijk volledig in handen van de gemeenteraad. Ook hadden zij invloed op de benoeming van de burgemeester en op de (tussentijdse) ontslagen van zowel de burgemeesters als de ministers (Buijs aangehaald in Brederveld, 2005: 33).

2.4 Het Thorbecke model onder druk: groei en modernisering van bestuur

De toename van het aantal taken van het lokaal bestuur is vergezeld gegaan met oplopende spanningen van zowel interne als externe aard. In het kader van medebewind werden veel bevoegdheden overgedragen aan het college (Vernieuwingsimpuls, 2006: 17). Voorheen was het college van B en W vooral uitvoerend actief. De besluiten werden immers gemaakt door de raad. De taakuitbreiding heeft tot een dominante positie van het college van B en W tot gevolg gehad. De initiatiefnemers bij de voorbereidingen van raadsbesluiten, blijken vooral ambtenaren en het college te zijn (Vernieuwingsimpuls, 2006: 18). Ook werd er vaak beroep gedaan op extern betrokkenen, bij de voorbereiding van raadsvoorstellen (Vernieuwingsimpuls, 2006: 18). Deze bevindingen van eerdergenoemde partijen werden veelal automatisch overgenomen door de gemeenteraad. Ook bij het uitvoeren van beleid, welke door de raad was besloten, benutte het college haar beleidsvrijheid. De ondersteuning van de raadsleden vanuit de eigen fractieondersteuning bleef gelijk, echter leken de gemeentelijke taken alsmäär toe te nemen (Vernieuwingsimpuls, 2006: 19). Niet alleen het aantal maar ook de complexiteit van de zaken was een struikelblok. Deze spanningen hebben geleid tot een drang naar het moderniseren van het bestuur.

Naast interne machtsverschuivingen en onderlinge spanningen binnen het lokaal bestuur, waren ontwikkelingen op landelijk niveau reden om het bestuur (blijvend) te moderniseren. Om te beginnen is dat gesteld wordt dat burgers en bestuurders veel onnodige drukte (BZK, 2013: 6). “Het huis van het openbaar bestuur telt inmiddels vier etages en ook een paar entresols” (BZK, 2013: 6). De vierde laag blijkt de Europese laag (BZK, 2013). Er is geleidelijk een vervlechting zichtbaar geworden tussen het Europese niveau en het binnenlands bestuur. Het (Europese) beleid en de middelen zijn van grote invloed geworden op de decentrale overheden (BZK, 2013). Daarnaast is de intergemeentelijke samenwerking met publieke en private lichamen toegenomen. Er ontstaan bovendien meer bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals: stadsregio's, veiligheidsregio's e.a.

Het decentraliseren van taken vergt daarnaast ook een krachtdadig bestuur. Daarvoor werden nieuwe verhoudingen binnen het bestuur van de gemeente noodzakelijk geacht. In 2002 wordt daartoe de Wet dualisering gemeentebestuur geïntroduceerd, hierin wordt een scheiding van machten en controle vastgesteld. Wethouders mogen slechts een enkele functie vervullen en tegelijkertijd niet meer onderdeel uit maken van de gemeenteraad. De Raad wordt ondersteund door een raadsgriffier, de wetgeving schrijft deze nieuwe functie voor. Van het college van burgemeester en wethouders wordt verwacht dat zij blijvend verantwoording af legt aan de gemeenteraad. Het monistische bestuursmodel verdwijnt met de daarbij behorende kenmerken: een monistische verhouding tussen het dagelijks bestuur (het college) en het algemeen bestuur (de raad). Waarbij de wethouders uit het midden van de raad werden gekozen en tevens lid blijven van diezelfde raad. In de volgende paragraaf zetten we de taken en verhoudingen in het gedualiseerde stelsel op een rij.

2.5 Verhoudingen en taken in een gedualiseerd stelsel

Gemeenteraadsleden vormen samen het hoogste bestuursorgaan van de gemeente (Rijksoverheid, 2016). Gemeenteraadsleden, eenmaal in de vier jaar, gekozen door de inwoners van een gemeente. In de Gemeentewet (hoofdstuk 2, art. 7) staat beschreven dat de vertegenwoordiging van de gehele bevolking van de gemeente in handen is van de raad. Zij nemen uiteindelijk de raadsbesluiten betreffende de eigen gemeente. De Raad heeft een controlerende taak ten aanzien van het college van Burgemeester en Wethouders. De gemeenteraad kan besluiten tot het aanstellen van commissies. Een commissie heeft een adviserende rol en bereidt de raad voor op nog te nemen raadsbesluiten. De Raad wordt ondersteund door een raadsgriffier met een daarbij behorende ambtelijke ondersteuning. De raadsgriffie werd ingesteld ter ondersteuning van de gemeenteraad. Was het adviseurschap eerder in handen van de gemeentesecretaris, vanaf de invoering was het de griffier die de adviserende rol aannam (Korsten, juni 2004).

Het bestuur is in handen van het college van een bepaalde gemeente, waarbij de gemeentelijke organisatie ondersteunt. Het college van B en W is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van besluiten vanuit de gemeenteraad en draagt zorg voor het uitvoeren van landelijke regelingen en wetgeving. Naast medebewind is ook de controle op de financiële situatie van de gemeente in handen van het college. Een burgemeester van een gemeente functioneert als voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college van B en W. Ook draagt een burge-

meester verantwoordelijkheid voor een eigen portefeuille. De commissaris van de Koning draagt een kandidaat- burgemeester voor na raadpleging van een benoemingsadvies commissie uit de Raad, daarna volgt de benoeming door de Kroon (Rijksoverheid, 2016). Het advies van de Raad wordt (bijna altijd) overgenomen.

Leden van de gemeenteraad dragen een kandidaat- wethouder aan en stemmen gezamenlijk over de voordracht van deze wethouder. Hierna volgt de benoeming, ook dit wordt uitgevoerd door de gemeenteraad. Iedere wethouder krijgt een bepaalde portefeuille toegewezen en is verantwoordelijk voor deze beleidsterreinen gedurende de gehele bestuursperiode. De controlerende en kader stellende rol is van belang bij het uitvoeren van de functie. Om deze rol te vervullen is het voor een wethouder niet mogelijk om ook onderdeel uit te maken van de gemeenteraad. In de Gemeentewet is bepaald hoeveel wethouders per gemeente mogen worden aangesteld. Bepalend is het inwonertal van de gemeente. Het aantal wethouders is afhankelijk van de gemeentegrootte (inwonersaantal).

De gemeentesecretaris draagt zorg voor het functioneren van de ambtelijke organisatie. De dagelijkse leiding en ondersteuning die nodig is om de doelstellingen van het college van B en W te behalen, wordt verstrekt door de secretaris. Voorts is iedere gemeente verplicht om te beschikken over een Rekenkamer. “Rekenkamers of rekenkamercommissies voeren onderzoeken uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke en provinciale beleid”(VNG, 30 september 2011).

2.6 Naar dualistische verhoudingen

Nu het stelsel van binnenlands bestuur en de bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeente is beschreven, moeten we dieper naar de dualisering en de achtergronden van de introductie kijken. De Dualiseringswet werd beoogd als instrument voor bestuurlijke vernieuwing (Vernieuwingsimpuls, 2006: 19). De monistische inslag moest verdwijnen en een nieuw bestuursmodel met een dualistisch karakter worden ingevoerd. Kern is de ruimte voor gelijkwaardige gemeentelijke bestuursorganen. “Bij een dualistische verhouding bezitten (bestuurs)organen eigen substantiële, niet tot elkaar herleidbare bevoegdheden, terwijl ook de verkiezing of de benoeming en het ontslag van de ambtsdragers in deze organen gescheiden systemen vormen” (Dölle en Elzinga, 2004: 86). De Staatscommissie Elzinga werd ingesteld om de dualisering te onderzoeken en ontwierp zes (bestuurs)concepten van dualisering (Dölle en Elzinga, 2004:

47). Op grond daarvan is besloten tot een eigen dualiseringsmodel op grond waarvan verwacht wordt dat de volgende vier problemen worden oplost:

1. Het dreigend verlies van het primaat van de vertegenwoordigende lokale democratie;
2. De ondoorzichtige en verwarrende lokale bestuurlijke verhoudingen waarin theorie en praktijk storend uit elkaar lopen;
3. De slechte herkenbaarheid van het lokale bestuur en
4. de te geringe mogelijkheden van de burgemeester zijn eigenstandige rol goed te vervullen” (Dölle en Elzinga, 2004: 47).

Op basis van dit advies is de Wet dualisering gemeentebestuur in een hoog tempo ontwikkeld. Binnen vier maanden na het indienen van het voorstel van de wet, werd deze doorgezonden naar de Eerste Kamer (Brederveld, 2005: 33). Na vijf maanden werd het voorstel op 28 februari 2002 tot wet verheven (Brederveld, 2005: 33). De Dualiseringswet 2002 betekende een forse aanpassing van de Gemeentewet 1992 (Dölle en Elzinga, 2004: 27). Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in 2002, gingen de veranderingen in de Gemeentewet van kracht. In maart 2006, kregen de colleges van B en W medebewindstaken opgedragen, voorheen waren deze opgedragen aan de gemeenteraad (Vernieuwingsimpuls, 2006: 22). Het realiseren van een formele, structuurwijziging zoals de Wet dualisering gemeentebestuur, ging gepaard met een verwachting van een cultuuromslag binnen het lokaal bestuur (Vernieuwingsimpuls, 2006: 27).

Een ander resultaat beoogd met de dualisering was het vergroten van de betrokkenheid van de burger bij de lokale democratie (Vernieuwingsimpuls, 2006: 29) door het levendiger maken van de verhoudingen. Als gevolg van een dualistisch systeem is ook de diversiteit qua informatievoorziening toegenomen. Terwijl het college van B en W voorzien wordt van bestuurlijke en ambtelijke informatie en tevens beroep kan doen op deskundige kennis, zijn gemeenteraadsleden volledig afhankelijk van informatie van derden als bijvoorbeeld de lokale gemeenschap (Vernieuwingsimpuls, 2006: 33).

2.7 De effecten van de wet Dualisering gemeentebestuur op de onderlinge verhoudingen en toenemende spanningen: Implicatie voor verhoudingen B en W en Raad

Met het invoeren van de dualisering veranderde het volgende:

- De ontvlechting van de positie van raadslid en wethouder,
- De concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college van burgemeester en wethouders en van de kaderstellende en controlerende bevoegdheden bij de raad en de versterking van de eigenstandigheid van de burgemeester (Rijksoverheid, 10 december 2007).

Deze nieuwe plannen moesten leiden tot een verbeterde werking van het gemeentelijk bestuur. Deze verbeterde werking betreft:

- Het herstel van de positie en de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad en
- Het versterken van de herkenbaarheid van het lokale bestuur voor de burger (Rijksoverheid, 10 december 2007).

Aangezien het dualisme het onmogelijk maakt om zowel een rol als wethouders en als (gemeente)raadslid uit te voeren veranderen de politiek- bestuurlijke verhoudingen binnen gemeenten vrij ingrijpend. De ontvlechting tussen de posities van de raad en college lijkt daarmee gerealiseerd te worden (Reussing, 2012: 15). Wel wordt er opgemerkt dat bepaalde onderdelen binnen het dualistische bestuursmodel nog versterkt moeten worden (Elzinga aangehaald in Reussing, 2012: 15). De schimmige posities van de griffies en de decentrale rekenkamers wijzen erop dat er nog een aantal zaken verbeterd kan worden. De positie van de gemeenteraad is ten opzichte van die van de burgemeester versterkt. De raad weet meer invloed uit te oefenen in tijden van de burgemeestersbenoeming en het proces hierom heen. Ook past de wijze waarop een burgemeester wordt aangesteld niet meer bij een huidig dualistisch stelsel (Engels aangehaald in Reussing, 2012: 16). De aanstellingswijze stamt nog uit de tijd van het monistische bestuursmodel. Een direct gekozen burgemeester zou het dualistisch stelsel ten goede komen. Korsten (in Reussing, 2012: 16) pleit ook voor een combinatie van een sterke bindende burgemeester met een hechte coalitie.

Na de invoering worden geleidelijk in de praktijk ook nadelige gevolgen van de dualisering ervaren. In het bijzonder de veranderende machtsverhoudingen creëren problemen als rolver-

warring en rolconflicten tussen betrokken actoren (Aardema e.a., 2012: 19). Men lijkt moeite te hebben om de nieuw gecreëerde (bestuurs)functies in de praktijk uit te voeren. Zij lijken weerstand en verwarring te ervaren vanuit de directe werkomgeving. In de bestuursperiode 2002- 2006 is de toename van het aantal voortijdige vertrekken niet opmerkelijk (Aardema e.a., 2011: 98). De stijging van het aantal zet zich echter voort in de periode 2006-2010. “Weliswaar lopen de percentages iets op, maar er zijn ook andere -eerder dan in 2002 ingezette - ontwikkelingen, zoals de toename van het maatschappelijk ongenoegen, de versterkte opkomst van lokale partijen en de toegenomen politisering” (Aardema e.a., 2011: 98). Sinds het jaar 1990 is er al een stijging waarneembaar van het aantal gesneuvelde bestuurders (Aardema e.a., 2012: 19). Naast Aardema e.a. schrijft Van Dam (2012: 11) over dezelfde bevindingen. Er is volgens hem al ruim vijfentwintig jaar een gestage stijging waar te nemen (Dam, 2012: 11).

2.8 Veronderstellingen over problematische verhoudingen in relatie tot vertrek van leden van het college van Burgemeester en Wethouders

Binnen een gemeentebestuur vindt er een natuurlijk verloop van bestuurders plaats. Men investeert in een carrière-ontwikkelen en/of verkiest een ander bestuurlijk perspectief boven zijn of haar huidige functie. Een deel van de bestuurders beëindigt een carrière om persoonlijke motieven of ziekten. Daarnaast verdwijnen er bestuursfuncties door bijvoorbeeld gemeentelijk herindelingen en fusies. Bouwmans (2013) beschrijft in zijn onderzoek naar wethouders politieke redenen die hebben geleid tot een vroegtijdig vertrek. Door middel van de indiening van moties van afkeuring, wantrouwen dan wel treurnis kan een bestuurder het gemeentebestuur voortijdig moeten verlaten. Naast moties doen zich de nodige geschillen, crisis, coalitie- of fractiebreuken zich voor. Dit zijn relevante redenen die bijdragen aan het versneld vertrek van een bestuurder.

Fracties kunnen ook beslissen om een of meer eigen bestuurder(s) terug te trekken (Bouwmans, 2013). Daarnaast kan een gehele fractie beslissen terug te treden uit de coalitie (Bouwmans, 2013). Na een vertrouwenskwesitie, integriteitschending of vermeende belangenverstremgeling verkiest een bestuurder veelal op eigen initiatief het gemeentebestuur te verlaten. Zij ervaren politieke druk vanuit de gemeenteraad en besluiten zelf hun bestuurlijke functie neer te leggen. Naast een gedwongen vertrek kan er ook op eigen initiatief tot vertrek worden

besloten. Bij politieke vertrekken worden een gebrek aan communicatie en een versplinterde raad als voornaamste oorzaken genoemd. Andere oorzaken zijn: het ontbreken van een collegiaal bestuur, het gebrek aan omgevingsbewustzijn of een gebrek aan leiderschap (Necker, 2010: 4). De voornaamste redenen duiden op factoren in de naaste omgeving, individuele oorzaken leiden in mindere mate tot vertrek.

In de literatuur wordt er een driedeling gegeven van kwesties binnen een gemeentebestuur: persoonsgerelateerde kwesties, beleidskwesties en kwesties als gevolg van een verscheidenheid aan bestuursstijlen (Korsten, 2010: 13). Een conflict(reeks) ontstaat door de combinatie van meerdere factoren: een beleidskwestie, de relatie van de burgemeester met de raad en het vertrouwen van de raad in de burgemeester (Korsten, 2010: 4). Taken, motieven, overwegingen en vertrouwen hangen nauw samen met het functioneren van een burgemeester met haar wethouders. Een enkel taakaspect is aanleiding voor een val, maar de val zelf kent meerdere oorzaken (Korsten, 2010: 5). “Het is meervoudige kritiek die de burgemeester in de meeste gevallen de das omdoet” (Korsten, 2010: 5).

Er is niet alleen een veronderstelde toename van het aantal (gedwongen) vertrekken op gemeentelijk niveau waar te nemen, ook de mate van aandacht in het publieke domein voor aftredende bestuurders is toegenomen. In de (wetenschappelijke) literatuur is er gerichte belangstelling voor specifieke factoren die het functioneren van lokale leiders mogelijk beïnvloeden en factoren die bijdragen aan het daadwerkelijke vertrek van een lid van het college of gemeentebestuur (Aardema, Boogers en Korsten, 2012: 16). Er lijkt een toenemende mate van aandacht in de media voor politieke conflicten te zijn. De snelheid van het publiceren in lokale en landelijke media is hoog. Situaties waarbij bestuurders (financieel) over de schreef gaan, worden breed uitgemeten in gedrukte en vooral sociale media. De invloed van de pers is groot en kan wellicht tot conflictescalaties leiden (Zouridis en Tops aangehaald in Korsten en Tops, 1998: 422-423). Berichtgevingen vanuit de media kunnen conflict bevorderend werken. De rol van de media kan weliswaar als belangrijk worden bestempeld, maar niet als doorslaggevend. “De media zijn zelden beslissend over wel of niet gedwongen vertrek, maar werken wel druk verhogend, doordat ze de kans op alternatieve beslisroutes voor een gemeenteraad soms beperken” (Korsten en Aardema aangehaald in Schoenmaker, 2011: 49).

Nieuwe ontwikkelingen zoals sociale media, creëren mogelijkheden om breed te discussiëren over al eerder besproken thema's. Tijdens en na raadsvergaderingen worden discussies nogmaals in de openbaarheid gevoerd (Aardema e.a., 2012: 20). Social mediakanalen zoals Twit-

ter, weblogs etc. worden hiervoor gebruik. De toegang tot deze kanalen is breed verspreid. Vier indicatoren bepalen de mate van invloed van de persmedia: de mate van berichtgeving over bestuur, het tijdstip, het waarheidsgehalte en de toonzetting van de berichtgeving (Schoenmaker, 2011: 51).

2.9 Conceptueel model

Op basis van de bovenstaande theoretische analyse van factoren die na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur hebben geleid tot een grotere mate van vertrek van leden van het college van Burgemeester en Wethouders, kan er een conceptueel model met bijbehorende hypothesen worden opgesteld. Het conceptueel model voor het onderzoek wordt vastgesteld, uitgaande van de inhoud van het theoretisch kader. Het doel van het model is het schematisch weergeven van de relaties tussen de theoretische begrippen. De onafhankelijke variabele in het model is het aantal vertrekken van bestuurders op gemeentelijk niveau. De variabelen die worden beïnvloed zijn en gelijk ook afhankelijk zijn: de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur en veranderende onderlinge verhoudingen.

Figuur 1. Conceptueel model



De algemene hypothese luidt dat de Wet dualisering gemeentebestuur juist door het duale meer aangescherpte gescheiden karakter van aanstelling, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden een stimulerend effect heeft op conflicten tussen Raad en B&W en daarmee op de hoeveelheid vertrekken op gemeentelijk niveau.

Een belangrijke verbonden hypothese is dat kwesties vaker via de aangescherpte verhoudingen als katalysator leiden tot een vertrek van een lokale bestuurder, dan in een monistisch stelsel. Hierna volgt een beschrijving van de gevolgde methoden en technieken.

2.10 Methoden van onderzoek

2.10.1 Inleiding

Nadat de probleem-, doelstelling en de (bestuurskundige) literatuur zijn vastgesteld, kan het onderwerp nader onderzocht worden. Het onderzoeksonderwerp moet nader vertaald worden naar meetbare concepten. De methodologische verantwoording bestaat uit de onderzoekverantwoording, de wijze van analyse en het conceptueel model. Tevens zal er aandacht worden besteed aan triangulatie van methoden, dit ten behoeve van de kwaliteit en objectiviteit van het onderzoek.

2.10.2 Onderzoekverantwoording

Dit onderzoek is erop gericht een beschrijving te geven van de eventuele gevolgen van de Wet dualisering gemeentebestuur op het aantal vertrekken van bestuurders op gemeentelijk niveau. Anders gezegd, met het onderzoek wordt getracht een positieve samenhang te tonen, tussen het aantal vertrekken en de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. De positie van burgemeester en wethouders staat hierbij centraal. In het bijzonder worden de onderlinge verhoudingen tussen beiden uitgelicht.

2.10.3 Methoden van analyse

Er is gekozen voor een analyse van reeds bestaande rapporten. Daarbij is een selectie gehanteerd van recente documentatie en oudere documenten, van voor de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. De primaire bron van het theoretisch kader is het resultaat van bestaande onderzoeksrapporten geschreven door Elzinga, Korsten, Vrieling e.a. De secundaire bron is met name de periodieke publicatie door het vaktijdschrift Binnenlands Bestuur (Bouwman), betreft de ontwikkeling van het aantal vertrekken om politieke redenen.

Om de resultaten van bovengenoemde secundaire analyse te ondersteunen c.q. ontkrachten, wordt er een expert bevraagd over de al dan niet zichtbare ontwikkelingen na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Met name de onderlinge verhoudingen staan cen-

traal. Het semi- gestructureerde interview zal bestaan uit open vragen, zodat het voor de interviewer mogelijk is op te anticiperen op de antwoorden van de geïnterviewde. Er wordt een vragenlijst gehanteerd, zodat er een logische opbouw in de vraagstelling zit. De vragenlijst is gericht op het lokaal bestuur van voor, tijdens en na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Aan het einde van het interview wordt er geïnformeerd naar de gedachten en opvattingen over de context van een vertrek. Door beide methoden te hanteren worden er zowel kwantitatieve data als kwalitatieve veronderstellingen vervaardigd.

2.10.4 Beschrijving respondent

De respondent is benaderd om zijn expertise over de dualisering binnen het lokaal bestuur. Deze heeft zich in een diversiteit aan functies bewogen door het lokaal en binnenlands bestuur. Als onderdeel van advies- en onderzoekscommissies op verscheidene beleidsterreinen, heeft de respondent een brede deskundigheid ontwikkeld betreft bestuurskundige ontwikkelingen. In de bijlage is een overzicht van het profiel van de respondent opgenomen.

2.10.5 Triangulatie ten behoeve van de betrouwbaarheid en validiteit

Data-triangulatie is het verzamelen van data op meer dan een manier. Bij dit onderzoek worden resultaten verworven door het houden van interview(s), het bestuderen van bestaande kennis middels een literatuurstudie en het analyseren van bestaande rapporten middels een documentenanalyse. Tijdens interviews kan de interviewer ingegaan op de antwoorden van de geïnterviewde. Er is voldoende ruimte voor de geïnterviewde om vragen te stellen en zelf opmerkingen te plaatsen. De bestaande literatuur over de Wet dualisering gemeentebestuur is geschikt om een situatie te schetsen van voor, tijdens en na de invoering van deze wetgeving. Daarnaast zijn er commissies en auteurs die onderzoeksrapporten hebben geschreven. De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie werd aangesteld om onder andere een advies uit te brengen over de dualisering van de verhoudingen tussen de gemeentelijke bestuursorganen. Het aantal vertrekken wordt jaarlijks (cijfermatig) in kaart gebracht door het vakblad Binnenlands Bestuur. Deze methoden is zeer geschikt als onderzoeksresultaten via interviews, niet of zeer moeilijk te verkrijgen zijn.

2.11 Conclusie

Het Nederlandse openbaar bestuur is, door de jaren heen, onderworpen aan maatschappelijke en invloedrijke ontwikkelingen tot uitdrukking komend in een groter en complexer bestuur. De bestuurlijke inrichting van het binnenlands bestuur (naar het ontwerp van Thorbecke) en haar bestuurslagen zijn steeds kenmerkend voor het bestuur. De verhoudingen binnen de lokale besturen waaronder de gemeenten werden gekenmerkt door een monistisch bestuursstelsel, waarbij actoren als (B&)W en de Raad sterk met elkaar versmolten waren qua aanstelling als taken en bevoegdheden. In analyses is de werkzaamheid van dit monistisch stelsel in de huidige tijd betwijfeld en een ontvlechting in een dualistisch bestuursmodel bepleit. Daarbij veranderen onderlinge verhoudingen en staan deze enigszins op scherp. Een wethouder mag niet langer deel uit maken van de Raad. In het dualistisch stelsel gaat meer aandacht uit van de controlerende rol van de Raad binnen het bestuur.

In het dualistisch stelsel, wordt er beweerd dat het aantal conflicten leidend tot een vertrek van leden van het college van bestuur, is toegenomen als gevolg van de aanscherpte relaties. Hiertoe is een eerste hypothese geformuleerd waarin wordt verondersteld dat de Wet dualisering gemeentebestuur, juist door het duale meer aangescherpte gescheiden karakter van aanstelling, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een stimulerend effect lijkt te hebben/ heeft op conflicten tussen Raad en B&W en daarmee op de hoeveelheid vertrekken op gemeentelijk niveau. Een belangrijke verbonden hypothese is dat kwesties vaker via de aangescherpte verhoudingen als katalysator leiden tot een vertrek van een lokale bestuurder, dan in een monistisch stelsel. Die kwesties betreffen onder meer een gebrek aan communicatie en een versplinterde raad, het ontbreken van een collegiaal bestuur, het gebrek aan omgevingsbewustzijn of een gebrek aan leiderschap bij collegeleden en Raad. Daarnaast kunnen de sociale en klassieke media een conflict bevorderend rol hebben. Deze factoren spelen vaak in onderlinge combinatie. Vaak zijn het niet de bepalende oorzaken maar ze versnellen en verdiepen het proces, vandaar de term katalysator- functie.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven welke feitelijke ontwikkelingen er zijn waar te nemen aangaande het vertrek van leden van de colleges van Burgemeester en Wethouders over de tijd heen.

3. Vertrek van bestuurders nader onderzocht en geanalyseerd

3.1 Inleiding

In het volgende onderdeel van het onderzoek wordt het onderwerp nader verkend aan de hand van geselecteerde literatuur, publicaties en rapporten. Van beschikbare informatie verkregen uit gepubliceerde artikelen van Binnenlands Bestuur, over wethoudersvertrekken, wordt een eigen gegevensverzameling aangelegd. Het gebruik van secundaire data biedt voordelen bij de analyse van vergelijkende en contextuele data verkregen uit publicaties van derden.

3.1.1 Verloop der jaren

Bij het kwantitatieve onderzoeksgedeelte staan de jaren 2010 en 2014 centraal. In de genoemde periode van vier jaar blijken er in Nederland 317 wethouders, ten gevolg van een intern politiek conflict binnen een gemeentebestuur te zijn vertrokken.

Politiek ten val gekomen wethouders	Aantal	Percentage
Collegeperiode 2010-2014	317	21,1

Naast politieke redenen tot vertrek zijn er een achttal redenen van andere aard. Het betrof in de genoemde collegeperiode 310 wethouders. De percentages betreft het veranderen van functie (intern of buiten de gemeente) scoren laag (tussen de 1,9 en 2,6 procent). Net als de vertrekken om gezondheidsredenen en overlijden (2,1 en 0,6 procent). De vertrekken door gemeentelijke herindelingen en fusies scoren aanzienlijk hoger: 7,9 procent van de totaal 627 wethouders moet daardoor op zoek naar een andere functie.

Tabel 1. Redenen tot vertrek, bestuursperiode 2010- 2014.

Redenen tot vertrek Collegeperiode 2010- 2014	Aantal wethouders	Percentage
Politieke vertrouwensbreuk	317	21,1
Benoeming tot burgemeester	39	2,6
Andere politieke werkkring	31	2,1
Andere zakelijke werkkring	29	1,9
Persoonlijk	46	3,1
Gezondheid	32	2,1
Overlijden	9	0,6
Interim	4	0,3
Gemeentelijke herindeling	120	7,9
Totaal 1506 wethouders (landelijk '10- '14)	627	41,6

*Tabel aangepast overgenomen uit: onderzoek DeCollegetafel *Wethouders in collegeperiode 2010-2014*. [<http://www.decollegetafel.nl/uploads/documenten/Rapport%20Wethouders%20in%20de%20collegeperiode%202010-2014%20DeCollegetafel.pdf>]. p.2

Vervolgens wordt er inzicht geboden in fluctuaties gedurende een reeks van meerdere jaren, vanaf de collegeperiode 1986- 1990 tot en met 2006- 2010. Zodat er meer kwantitatief inzicht kan worden verkregen over de ontwikkeling van de vertrekken op gemeentelijk niveau. Het aantal vertrokken wethouders lijkt per bestuursperiode gestaag te stijgen (Tabel 2: Teruggetreden wethouders per bestuursperiode sinds 1986). Het percentage afgetreden wethouders, per bestuursperiode, laat dan ook een stijging zien, van 20 procent in 1986- 1990 tot aan 30 procent in 2006- 2010. Naarmate het openbaar bestuur ontwikkelt en zij met minder wethouders functioneert, neemt het percentage vertrekken alsmaar toe.

Tabel 2. Teruggetreden wethouders per bestuursperiode sinds 1986.

Bestuursperiode	Aantal gemeenten bij aanvang periode	Aantal afgetreden wethouders	Totaal aantal wethouders bij aanvang periode	Afgetreden wethouders over bestuursperiode
1986 – 1990	714	374	1854	20 %
1990 – 1994	672	359	1799	20 %
1994 – 1998	636	456	1726	26 %
1998 – 2002	548	444	1677	26 %
2002 – 2006	496	464	1648	28 %
2006 – 2010	458	449	1513	30 %

*Tabel overgenomen uit Castenmiller, P., Van Dam, M.J.E.M., Damens, N. en Emans, D. (2010). *Terugtrekkende wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*. Stichting Decentraal Bestuur [<http://www.decentraalbestuur.nl/afgetredende-raadsleden-en-wethouders>]. p.7

Naast voortijdige vertrek van wethouders, vertrekken burgemeesters om eerdergenoemde redenen. De tabel geeft de aantallen weer van alleen de gedwongen vertrekken. Vertrek op eigen initiatief is buiten beschouwing gelaten. De percentages van de jaren 2004, 2005, 2012 en 2013 scoren alle boven de 2 procent. Overige jaren scoren lager dan de 2 procent, dit percentage geeft het aantal gedwongen vertrekken weer t.o.v. het totaal aantal aangestelde burgemeesters in het betreffende jaar.

Tabel 3. Gedwongen vertrek burgemeesters 2004- 2014.

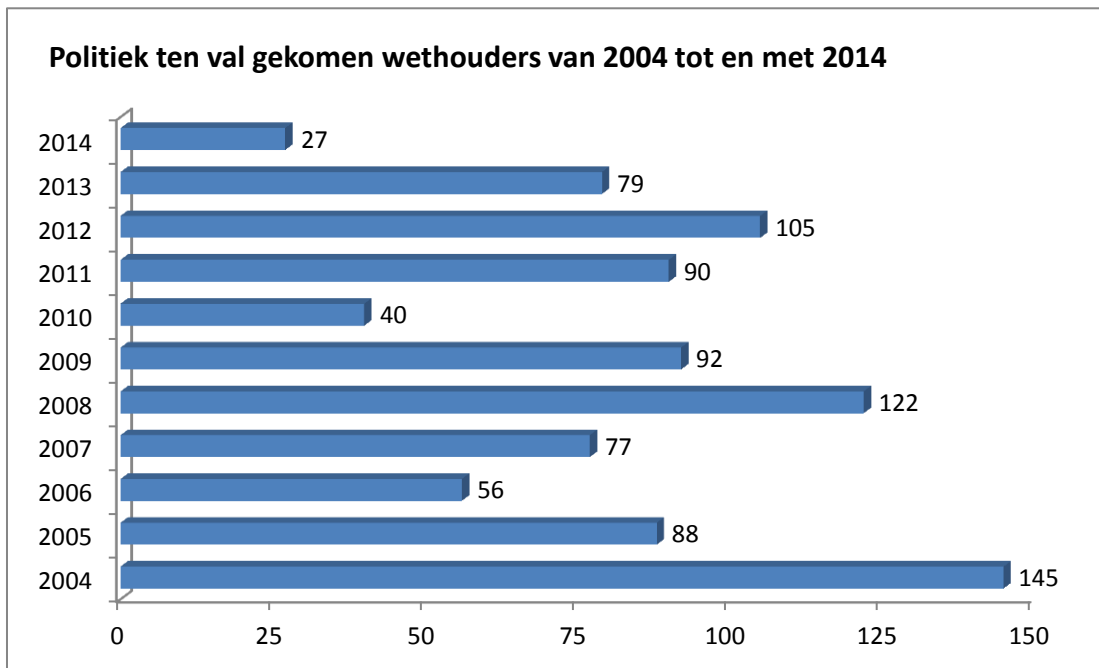
Jaar	Totaal aantal burgemeesters	Aantal gedwongen vertrekken	Percentage (%)
2004	432	9	2,1
2005	406	14	3,4
2006	402	5	1,3
2007	391	5	1,3
2008	400	7	1,8
2009	397	3	0,8
2010	385	5	1,0
2011	364	4	1,1
2012	362	8*	2,2
2013	353	7	2,0
2014	348	2**	0,6

*Tabel aangepast overgenomen uit: Staat van het bestuur 2014. Publicatie Ministerie van BZK [<http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/staat-van-het-bestuur-2014/>] p. 178

*Aantal gecorrigeerd door toevoeging van vertrekkende burgemeesters in de periode na de peildatum –april 2012- ten behoeve van de Staat van het Bestuur 2012.**Het aantal vertrekken tot en met mei 2014.

Alleen vertrekken waarbij een politieke reden aanleiding is voor het uiteindelijke vertrek, worden nader kwantitatief onderzocht in dit onderdeel van het onderzoek.

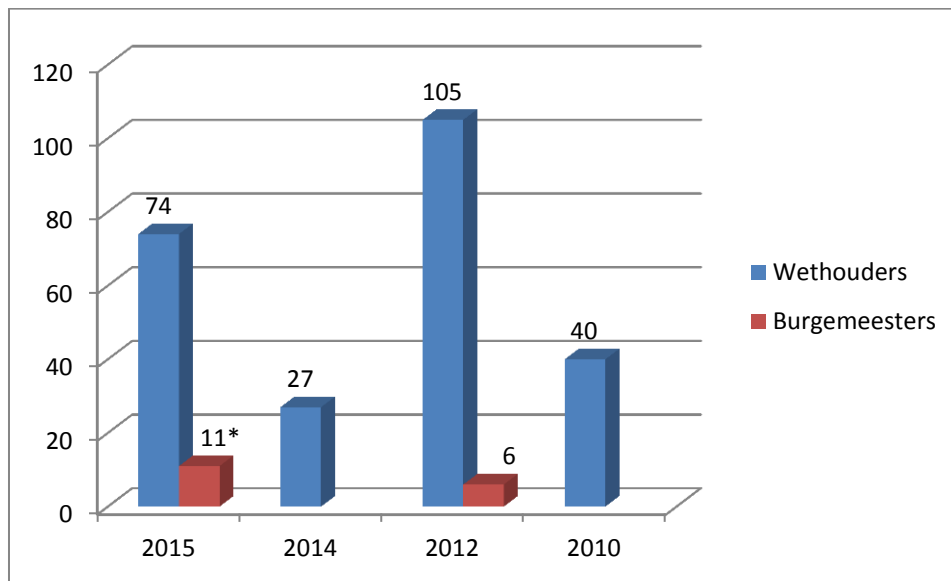
Figuur 2. Aantal wethouders die politiek ten val zijn gekomen, periode 2004- 2014.



*Getallen in figuur overgenomen uit Bouwmans (2015). *Minder wethouders naar huis gestuurd*. Binnenlands Bestuur. [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/minder-wethouders-naar-huis-gestuurd.9459290.lynkx>]

In 2014 vertrekken er in totaal 27 wethouders om politieke redenen. In dit jaar zijn het schenden van de integriteit en mogelijke belangenverstrengelingen de twee hoofdredenen van vertrek. In voorgaande jaren waren deze aantallen vele malen hoger (Figuur 2. Aantal wethouders die politiek ten val zijn gekomen, periode 2004- 2014). De jaren 2004, 2008 en 2012 scoren het hoogst qua vertrekken door een politiek conflict. Bouwmans (2013: 8) beschrijft de budgetoverschrijdingen en bezuinigingen als voornaamste reden in 2012.

Figuur 3. Aantal vertrekken B en W, 2012 en 2015.



*aantal vertrekken gemeten tot aan oktober 2015

Voortijdig vertrek op lokaal niveau is een landelijke ontwikkeling die zich in de loop der jaren herhaald. Dit aantal fluctueert per jaar, 2014 scoorde laag. Echter weergegeven recente berichtgevingen een andere ontwikkeling. 2015 blijkt een jaar met een recordaantal vertrokken burgemeesters (Huisman, 15 oktober 2015). De versplinterde raad, de onervaren raadsleden en een toename van probleemgemeenten worden genoemd als aanleiding c.q. vertrekreden (Huisman, 15 oktober 2015).

3.1.2 Gedualiseerd stelsel en het aantal vertrekken

Korsten en Aardema (2006: 32) menen dat, na de invoering van dualisering, de opstelling van de gemeenteraad geleidelijk is aangescherpt. Ook beschrijven zij een tendens van verschuivende waarden in normen in termen van acceptatie en niet-acceptatie van gedrag en houdingen van bestuurders binnen de gemeente (Korsten e.a., 2006:32). Dualisering remt deze tendens niet af, maar lijkt ook geen primaire of secundaire oorzaak van vertrek (Korsten e.a., 2006: 32).

Dualisme wordt niet als directe reden van vertrek benoemd, er is stijgende lijn waarneembaar van het aantal voortijdige vertrekken vanaf 1990 (Aardema, e.a. 2012: 19). “Toch neemt dat niet weg dat de door dualisme veranderde machtsverhoudingen een katalyserend effect hebben gehad” (Aardema, e.a. 2012: 19).

Een verstoorde relatie tussen een wethouder en zijn/haar directe omgeving (raad en/ of collega- wethouders) blijkt van invloed op de stijging van het aantal voortijdige vertrekken in de periode 2006- 2010 (Rijksoverheid, 30 juni 2011). Er is dus niet alleen sprake van een politiek conflict, daarachter schuilt vaak een andere aanleiding namelijk een persoonlijk conflict (Rijksoverheid, 30 juni 2011). Een conflict kent haar eigen lokale inkleuring en aanleiding, maar ook zal de maatschappelijke ondertoon en de persoonspolitisering in aanmerking worden genomen (Toonen, 20 mei 2016).

3.2 Gemeente grootte

Uit de literatuur blijkt er een uitzonderlijk verloop van bestuurders binnen grote gemeenten. Schoenmaker (2011) heeft in een studie onderzocht welke gemeenten, qua grootte, geconfronteerd worden met vertrokken colleges of bestuurders. Opvallend is de hoge score bij gemeenten met ≥ 100.000 aantal inwoners, deze kampen met relatief veel bestuurlijke vertrekken (Schoenmaker, 2011: 64). Dit betreft de volgende tien gemeenten: Leiden, Nijmegen, Tilburg, Zoetermeer, Amsterdam, Haarlemmermeer, 's Hertogenbosch, Rotterdam, Almere en Utrecht (Schoenmaker, 2011: 65). De situatie per gemeente verschilt maar mogelijkwijs is de grootte van de gemeente van invloed op een vertrek op lokaal niveau. Bij een vijfde deel van middelgrote gemeenten, met 50.000 tot 100.000 inwoners, vertrekken er zes of meer bestuurders in een periode van twaalf jaar. De onderzoeksperiode van Schoenmaker (2011) beperkt zich tot maart 1998 tot en met maart 2010.

Volgens Toonen (20 mei 2016) lijkt de grootte van gemeente niet bepalend, maar blijkt met name de lokaal gebonden context van kracht.

In 2011, beschreef Schoenmaker de verschillen in gemeentegrootte in relatie tot bestuurlijke problemen (p. 64- 65). De grootste gemeenten lijken te kampen met, relatief gezien, het hoogst aantal bestuurlijke conflicten en crisissen (Schoenmaker, 2011: 64- 65). Inmiddels zijn er meerdere gevallen bekend van gemeenten van aanzienlijke grootte, zoals Maastricht en Tilburg, die gekenmerkt worden door vertrokken burgemeesters. Niet alleen onervaren maar ervaren bestuurders werden ook gevraagd om te vertrekken.

Kleinere gemeente, met 50.000 of minder inwoners, worden gerubriceerd als gemeenten met minder gedwongen vertrokken bestuurders of colleges (Schoenmaker, 2011: 64). Tot aan

2008 zijn er zelfs, in die categorie, geen gevallen bekend van (on)gedwongen vertrekken van burgemeesters (Korsten, 2010: 12).

Tabel 4. Gemeenten met de meeste bestuurlijke problemen, ingedeeld naar inwonersaantal.

Inwonersaantal	Totaal in Nederland	Aantal gemeenten met zes of meer vertrokken colleges of bestuurders, periode maart 1998- maart 2010	Percentage (%)
< 10.000	45	2	4,4
10.000- 25.000	179	17	9,5
25.000- 50.000	138	14	10,1
50.000- 100.000	43	8	18,6
> 100.000	26	10	38,5
Totaal	431	51	11,6

*Tabel overgenomen uit Schoenmaker, M. (2011) p. 64. *Bestuurlijk gedonder. Onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland, 1998- 2010*. Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

Per gemeentegrootte worden het aantal wethouders vertrekken weergegeven van de jaren 2010 en 2014. Wederom is de waarde bij gemeentegrootte ≥ 100.000 (2010) aanzienlijk. De kleine gemeenten met minder dan 10.000 inwoners scoren in beiden jaren laag.

Tabel 5. Wethouders vertrekken ingedeeld naar gemeentegrootte.

Grootte gemeente naar inwonersaantal*	2010	2014
< 10.000	2	2
10.000- 25.000	20	6
25.000- 50.000	4	10
50.000- 100.000	2	5
> 100.000	12	4
Totaal	40	27

*Getallen overgenomen uit: overheid in Nederland (OiN).

3.3 Bestuurlijke probleemgemeenten

Bestuurlijke probleemgemeenten zijn risicovolle gemeenten die gekenmerkt worden door bestuurlijke risico's (Korsten en Aardema, 2006: 35). Bovendien kampen deze gemeenten met structureel bestuurlijke problemen, dat wil zeggen binnen twee opvolgende bestuursperiodes vindt er een bestuurlijk conflict of crisis plaats (Schoenmaker, 2011: 79). Binnen deze ge-

meenten verandert de samenstelling van het gemeentebestuur regelmatig. Kenmerkend is een instabiel college met een gefragmenteerde bestuurscultuur (Korsten en Aardema, 2006: 14).

Een verziekte bestuurscultuur binnen een probleemgemeenten is ook sterk van invloed (Boer, 4 november 2015). Deze ontwikkeling wordt als oorzaak gezien van het hoog aantal vertrekken van burgemeesters van het afgelopen jaar.

Terugkerende bestuurlijke problemen zorgen voor een zwak lokaal bestuur. Het creëren van een daadkrachtig bestuur verloopt moeizaam, veelal omdat de aandacht van lokale bestuurders gevestigd blijft op de bestuurlijke problemen binnen de gemeente (Schoenmaker, 2011: 6).

Binnen een probleemgemeente hebben inwoners moeilijkheden met het behouden van vertrouwen in de lokale leiders (Schoenmaker, 2011: 5). “Frequente problemen kunnen dus negatieve invloed hebben op de manier waarop mensen naar hun gemeente kijken” (Schoenmaker, 2011: 5).

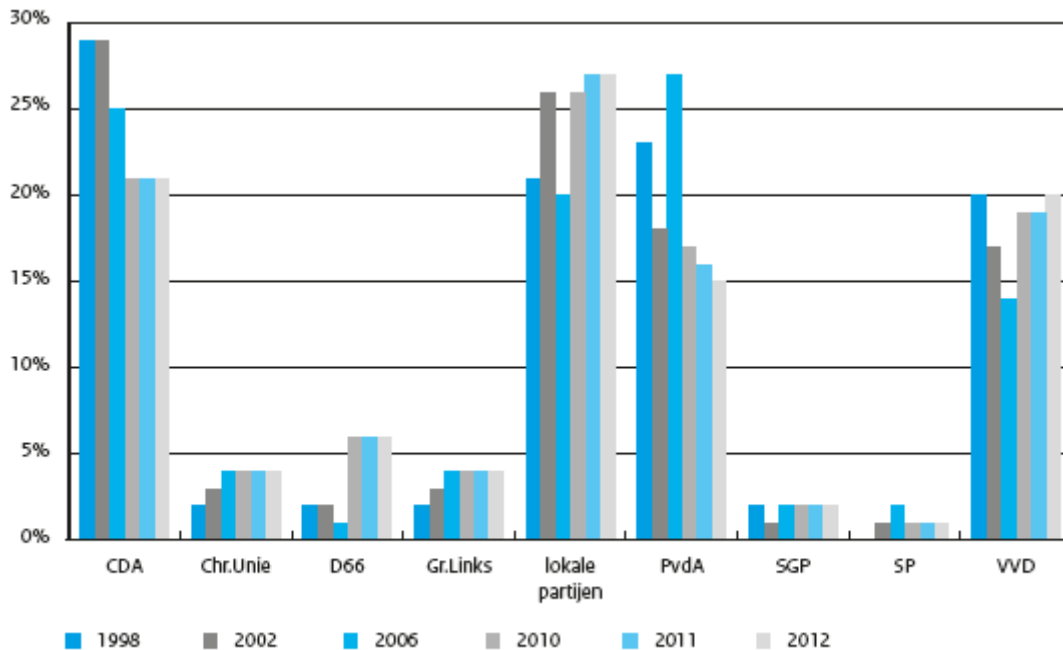
In collegeperiode 2010- 2014 lijken de meeste politieke crisissen te hebben plaatsgevonden in Limburg, Noord- Holland en Noord- Brabant (Bouwman, 16 maart 2014). “Limburg was zelfs voor wethouders en colleges politiek de meeste onrustige provincie” (Bouwman, 16 maart 2014). Gemeenten in Overijssel en Zeeland waren gemoeid met een zeer rustige periode, met weinig voorkomende politiek- bestuurlijk conflicten en crisissen.

3.4 Politieke kleuring

De huidige politieke versplintering, waarbij een gemeentebestuur bestaat uit kleine fracties, kan als een complexe ontwikkeling gezien worden (Aardema, e.a., 2011: 20). “De polarisatie en fragmentatie van de lokale politiek, in bepaalde gemeenten meer aanwezig dan elders, brengt voor wethouders veel politieke onzekerheden met zich mee, die nog eens worden verstrekt door de, onder duale verhoudingen, meer kritische afstandelijke opstelling van de gemeenteraad” (Aardema e.a., 2012: 27). De verhoudingen binnen gemeenten zijn sterk gewijzigd door het halveren van de vertegenwoordiging van grote landelijke partijen en de opkomst van nieuwe lokale partijen (Aardema e.a., 2011: 84). Het overmatig profileren van raadsleden in deze context, doet de kans op politiek- bestuurlijke conflicten vergroten (Aardema e.a., 2011: 84).

Het aantal gemeenteraadsleden en wethouders die een lokale partij vertegenwoordigen, is enorm toegenomen. In 2010 en 2012 is dit aantal veruit het hoogst. Het percentage van de vertegenwoordiging van het CDA, de PvdA en de VVD daalt gestaag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012: 15).

Figuur 4. Aantal wethouders naar politieke partij



Bron: Stichting Decentraalbestuur.nl en BMC.

*Figuur overgenomen uit: Staat van bestuur 2012. Publicatie Ministerie van BZK
<http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/staat-van-het-bestuur-2012/> p. 22

De gemeentebesturen die in 2010 en 2014 getypeerd worden door politiek- bestuurlijke conflicten, met als resultaat een vertrek van een bestuurder, zijn gerangschikt naar politieke partij. Daarbij is een overzicht gegeven van het aantal vertegenwoordigde partijen binnen een college. In deze tabel worden alleen de wethoudersposten ingedeeld naar politieke partij. Het meetmoment is maart 2010 en maart 2014, net na de landelijke gemeenteraadsverkiezingen.

Tabel 6. Vertegenwoordiging politieke partij in college, 2010 en 2014.

Politieke partijen	Vertegenwoordiging partijen in bestuur, na gemeenteraadsverkiezingen 2010	Vertegenwoordiging partijen in bestuur, na gemeenteraadsverkiezingen 2014
CDA	8	2
CU	-	1
D66	3	4
GL	1	-
PvdA	12	2
SGP	1	-
SP	-	3
ToN	1	-
VVD	6	5
Lokale partij	8	8
Geen informatie	-	2
Totaal aantal gemeenten	40	27

3.5 (In)Stabiliteit door lokale politieke partijen

In de voorgaande paragraaf werd de ontwikkeling van fractiegrootte reeds aangeduid. Voor het behalen van een raadsmeerderheid zijn immers meerdere kleine fracties noodzakelijk, daardoor is er een opkomst van grotere coalities (Aardema e.a., 2011: 84). De zogenaamde bredere coalities blijken, in de periode 2010- 2014, vatbaarder voor politieke crisis (Bouwman, 2014: 16- 19).

Er is een opkomst waarneembaar van (ogenschijnlijk) nieuwe lokale partijen met minimale bestuurlijke ervaring (Aardema e.a., 2011: 24). Zij maken direct onderdeel uit van een ge-

meentebestuur. Voorheen deed men eerst ervaring op in een zogenaamde ‘steunfractie’, voordat er daadwerkelijk een rol als raadslid of wethouder vervuld werd (Aardema e.a., 2011: 63).

In de huidige tijd spreekt men over gefragmenteerde politieke democratie met veel kleine fracties (Korsten en Aardema, 2006: 26).

Toonen (20 mei 2016) erkent de opkomst van lokale partijen en noemt de toename van de lokale politieke partij en de persoonspolitiserings als uiting van de instabiliteit.

In onderstaande tabel wordt het aantal lokale partijen binnen geselecteerde gemeenten weergegeven (gemeenten die gekenmerkt worden door een vertrek met politieke redenen in 2010 en in 2014). De frequentie van actieve lokale partijen is gemeten na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 en van 2014. Uit de literatuur blijkt een duidelijke toename van deze lokale partijen ten opzichte van eerdere jaren (Aardema e.a., 2011: 98). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 zijn er zelfs vijf gemeenteraden die uit vijf lokale partijen bestaan (inzake selectie gemeenten).

Tabel 7. Vertegenwoordiging lokale partijen, 2010 en 2014.

Aantal lokale partijen	Aantal lokale partijen in bestuur, na gemeenteraadsverkiezingen 2010	Aantal lokale partijen in bestuur, na gemeenteraadsverkiezingen 2014
0	1	-
1	7	8
2	13	7
3	6	8
4	2	2
5	5	1
Geen informatie	6	1
Totaal aantal gemeenten	40	27

3.6 Eerdere ervaringen private- en publieke sector

Een kandidaat- wethouder komt vaak in aanmerking voor een wethouderspost als deze al langere tijd in het ambt blijkt te functioneren of verdienstelijk praktijkervaring heeft opgedaan in andere banen en hoedanigheden (Aardema e.a., 2011: 58). Men vertrouwd op in het verleden verworven kwalificaties, die opgedaan waren tijdens de uitoefening van eerdere lokale functies c.q. wethouderservaring, raadservaring (Aardema e.a., 2011: 58). Bij de rekrutering wordt er niet sterk gelet op communicatieve en sociale vaardigheden (Aardema e.a., 2012: 28). Het ontbreekt kandidaat- wethouders mogelijk aan ervaring in het voeren van debat. Eigen competenties en politiek-bestuurlijke ervaring worden weinig genoemd als directe aanleiding van vertrek (Aardema e.a., 2011: 55).

Na de invoering van de dualisering zijn het, van alle spelers gezien, vooral de wethouders die de meeste moeite hadden met de vernieuwde verhoudingen (Nieuwenhuijsen, 2 maart 2012). Met name de wethouders met weinig politieke ervaring en de oudere generatie die gewend waren aan het monisme moesten het veld ruimen (Elzinga aangehaald in Nieuwenhuijsen, 2 maart 2012).

Daarentegen lijken burgemeesters met ruime bestuurservaring, juist diegenen die het gemeentebestuur voortijdig verlaten (Korsten, 2010: 12). De starters blijven vaak aan, terwijl de ervaren krachten al een of meer andere gemeenten heeft bestuurd (Korsten 2010: 12).

In grote steden wordt er ontzag getoond vanaf het moment van aantreden van een nieuwe burgemeester, daar deze eerder minister is geweest of op andere wijze bestuurservaring heeft opgedaan (Korsten, 2010: 12).

Het merendeel van de bestuurders heeft eerder werkervaring opgedaan in een bestuurlijke functie (Tabel 8. Eerder opgedane werkervaring, 2010, 2012 en 2014). Zij blijken echter niet in staat om aan te blijven in de huidige functie binnen een gemeentebestuur. In 2010 heeft een vijfde deel eerder een bestuurlijke functie uitgeoefend binnen een landelijke en lokale organisatie. Daarnaast heeft een vijfde deel eerder een functie als burgemeester, wethouder of gemeenteraadslid gehad. In 2012 heeft ongeveer de helft juist eerder werkervaring(en) opgedaan in de private sector. In 2014 betreft dit een vierde deel van het totaal aantal. Bestuurders met ervaring in de publieke en de private sector wordt toegekend aan de categorie “ervaring binnen de private sector”. In geval van beperkte informatie over eerdere werkzaamheden is er een definitie “geen informatie” toegekend.

Tabel 8. Eerder opgedane werkervaring, 2010, 2012 en 2014.

2010

	Burgemeester	Wethouder	Totaal
Eerdere functie binnen landelijk bestuur	-	-	-
Eerdere functie als lokale bestuurder	-	8	8
Ervaring in beide functies, landelijk & lokaal	-	7	7
Ervaring binnen de private sector	-	7	7
Geen informatie	-	18	18
Totaal	-	40* *waarvan 6 demissionair	40

2012

	Burgemeester	Wethouder	Totaal
Eerdere functie binnen landelijk bestuur	-	9	9
Eerdere functie als lokale bestuurder	2	17	19
Ervaring in beide functies, landelijk & lokaal	2	2	4
Ervaring binnen de private sector	2	45	47
Geen informatie	-	34	34
Totaal	6	107* *waarvan 2 demissionair	113

2014

	Burgemeester	Wethouder	Totaal
Eerdere functie binnen landelijk bestuur	-	4	4
Eerdere functie als lokale bestuurder	-	5	5
Ervaring in beide functies, landelijk & lokaal	-	3	3
Ervaring binnen de private sector	-	8	8
Geen informatie	-	7	7
Totaal	-	27* *waarvan 2 demissionair	27

3.7 Reden van vertrek

3.7.1 Algemeen

In paragraaf 2.8 worden voorkomende redenen van vertrek toegelicht. Enigszins is er natuurlijk verloop: pensionering, ziekte of het doorgroeien naar een volgende (bestuurs)functie. Anderzijds is er onnatuurlijk verloop, vertrekken door een onhoudbare situatie, of voorvallen binnen een lokaal bestuur. Tijdens de collegeperiode '10- '14 lijken er 120 wethouders overbodig door gemeentelijke herindeling (Tabel 1. Redenen tot vertrek, bestuursperiode 2010-2014).

3.7.2 Politieke redenen 2010 & 2014

Vertrek om politieke redenen kent sterk uiteenlopende oorzaken: verstoorde politieke verhoudingen, integriteitsschending, belangenverstrengeling, verziekte bestuurscultuur, gebrek aan onderling vertrouwen, zijn hier slechts enkele voorbeelden van.

In onderstaande tabel worden de diverse politieke vertrekredenen aangegeven. In 2010 blijkt ongeveer 75 procent van het totaal aantal wethouders te vertrekken, als gevolg van een vertrouwensbreuk. Zijn er in 2012 een twintigtal wethouders gevallen door financiële redenen (Bos, 11 januari 2013), in 2010 en 2014 zijn er maar enkele gevallen van financiële tekorten of budgetoverschrijdingen te herleiden. Vermeende belangenverstrengelingen scoort in beide jaren opvallend laag. Het schenden van de integriteit scoort idem. Aangezien de druk hoog op kan lopen bij politieke- bestuurlijke conflicten, besluiten wethouders vaak zelf om op eigen initiatief het gemeentebestuur te verlaten. Daarnaast blijken deze vertrekken niet altijd uit vrije wil te zijn, maar wordt er aangedrongen op vertrek en naar buiten toe in een andere vorm gecommuniceerd door raad en het college van B en W.

Tabel 9. Politieke vertrekredenen 2010 en 2014.

Politieke vertrekredenen	Aantal wethouders	Aantal wethouders
	2010	2014
Crisis binnen coalitie	5	1
Integriteitschending	1	1
Financieel: tekort, overschrijden van begroting	1	1
Vermeende belangenverstrengeling	0	2
Vertrouwensbreuk college	9	6
Vertrouwensbreuk eigen fractie	4	4
Vertrouwensbreuk raad	18	2
Anders	2	10
Totaal	40	27

Een vertrek, om welke reden dan ook, lijkt te duiden op een zelfreinigende werking van de lokale democratie en vormt geen bedreiging van de continuïteit van het gemeentebestuur (Aardema, Boogers en Korsten (2012: 14). Van Dam (2012: 15) beaamt dit gegeven, het aantal vertrekken op lokaal niveau lijkt geen maatschappelijk of bestuurlijk probleem.

3.7.3 Politieke redenen x gemeente grootte 2010 & 2014

Een coalitiecrisis is de voornaamste reden om te vertrekken bij gemeenten, met ≥ 100.000 inwoners: ongeveer de helft van het totaal aantal gevallen vertrekt om die reden. Een vertrouwensbreuk binnen de eigen gemeenteraad heeft ongeveer dezelfde score: 50 procent. Bij kleinere gemeenten met 10.000 tot 25.000 inwoners is een vertrouwensbreuk binnen de raad veel voorkomend. Ongeveer de helft van de totaal twintig wethouders vertrekken wordt hierdoor gekenmerkt (Tabel. Politieke vertrekredenen uitgesplitst per gemeente grootte 2010).

Grote gemeenten (≥ 100.000) laten zich in 2014 kenmerken door vertrouwensbreuken binnen de eigen fractie: drie vierde deel vertrekt om die reden. Bij overige gemeenten, met een lager inwonersaantal, zijn de politieke redenen zeer verschillend.

Overige redenen die niet zijn onder te verdelen binnen de geselecteerde situaties, worden onder de benaming ‘anders’ verwerkt. In 2014 is dit bijvoorbeeld de betrokkenheid van een wethouder bij een strafbaar feit of het lekken van vertrouwelijke informatie etc.

Tabel 10. Politieke vertrekredenen uitgesplitst per gemeente grootte 2010.

Politieke vertrekredenen	< 10.000	10.000- 25.000	25.000- 50.000	50.000- 100.000	> 100.000
Crisis binnen coalitie					5
Integriteitschending				1	
Financieel: tekort, overschrijden van begroting			1		
Vermeende belangenverstrengeling					
Vertrouwensbreuk college	1	7			1
Vertrouwensbreuk eigen fractie		3		1	
Vertrouwensbreuk raad	1	9	2		6
Anders		1	1		
Totaal	2	20	4	2	12

Tabel 11. Politieke vertrekredenen uitgesplitst per gemeente grootte 2014.

Politieke vertrekredenen	< 10.000	10.000- 25.000	25.000- 50.000	50.000- 100.000	> 100.000
Crisis binnen coalitie			1		
Integriteitschending			1		
Financieel: tekort, overschrijden van begroting					1
Vermeende belangenverstrengeling		1	1		
Vertrouwensbreuk college		1	2	3	
Vertrouwensbreuk eigen fractie				1	3
Vertrouwensbreuk raad	1		1		
Anders	1	4	4	1	
Totaal	2	6	10	5	4

3.8 Vertrek in bestuursjaar

In het jaar van aantreden verlaten bestuurders zelden het gemeentebestuur (Aardema e.a., 2011: 19). Burgemeesters lijken niet binnen honderd dagen na de aanstelling te vertrekken (Korsten, 201: 12).

Schoenmaker (2011: 62) merkt op dat er steeds halverwege een bestuursperiode een piek waarneembaar is van het aantal gemeentebestuurders die gedwongen moeten vertrekken. Deze tendens wordt ook bemerkt door Bouwmans (2013: 8).

Het hoge aantal wethouders en burgemeestersvertrekken in 2012 lijkt overeenkomstig met de bevindingen in de literatuur (105 en 6: Figuur 3. Aantal vertrekken B en W, 2012 en 2015). 2008 is ook een jaar dat gekenmerkt wordt met een opvallend hoog aantal vertrekken om politieke redenen (122: Figuur 2. Aantal wethouders die politiek ten val zijn gekomen, periode 2004- 2014). Veruit de hoogste score wordt gemeten in 2004, er vertrekken maar liefst 145 wethouders in dat jaar. In het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen loopt het aantal politiek-bestuurlijke vertrekken sterk terug (Figuur 2. Aantal wethouders die politiek ten val zijn gekomen, periode 2004- 2014). Twee jaar na dato neemt het aantal inderdaad sterk toe.

“In het tweede volledige collegejaar wordt de wethouder voluit op zijn politieke verantwoordelijkheid afgerekend” (Bouwmans, 4 januari 2013). Overtredingen en dwalingen tijdens de uitoefening van de functie worden niet langer getolereerd. Toonen (20 mei 2016) merkt op: “Er is gewoon een jaar nodig om je weg te vinden en het te leren kennen. Meteen zal het niet snel gebeuren. In het eerste jaren liggen er ook nog dingen van je voorganger, het is moeilijk om zo iemand direct weg te sturen”.

Bestuurders die een tweede bestuursperiode aanblijven, kunnen geen fouten permitteren. Zij kunnen binnen een gemeente niet meer vanzelfsprekend op krediet rekenen (Aardema e.a., 2011: 76).

In 2014 lijkt er sprake van een omkeer, in dit verkiezingsjaar is er sprake van aanzienlijk weinig vertrek. In 2015 verandert deze situatie weer, maar valt niet hoger uit dan de aantallen in de periode 2002- 2014, met uitzondering van de verkiezingsjaren (Bouwmans, 15 januari 2016).

3.9 Afsluitend

De uiteindelijke redenen vertrek zijn divers. Een ontstane vertrouwensbreuk (met raad, fractie of college) blijkt kenmerkend voor politiek- bestuurlijke vertrekken in het jaar 2010 en 2014. Een persoonlijk conflict, een verstoorde relatie tussen de wethouder en de Raad of college van B&W, lijkt te leiden tot een politiek conflict binnen een gemeentebestuur.

Gemeenten met 100.000 of meer inwoners, onderscheiden zich door een opvallend hoog aantal bestuurlijke crisis en conflicten. Dit lijkt typerend voor de periode 1998- 2010 en 2010- 2014.

Een verziekte bestuurscultuur in combinatie met een toenemend aantal actieve lokale, onervaren partijen, veroorzaakt politieke conflicten. In het algemeen zijn er binnen deze lokale partijen, leden actief die niet of nauwelijks beschikken over relevante bestuurservaring.

De gemeenteraden lijken versplinterd, er zijn meer kleinere partijen nodig om een (raads)meerderheid te vormen. De bredere coalities zijn meer vatbaar voor politiek- bestuurlijke crises.

Het merendeel van de bestuurders heeft eerder werkervaring opgedaan in een bestuurlijke functie (landelijk, lokaal of privaat). Toch lijken zij moeite te hebben met het tweede jaar van een collegeperiode, dat jaar wordt gekenmerkt door een stijging van het aantal vertrekken om politieke redenen.

4. Conclusie

In de conclusie worden de gestelde vraagstelling en hypothesen beantwoord. Door deze beantwoording wordt de doelstelling van het onderzoek bereikt: het verkrijgen van inzicht omtrent dualisering en vertrekkende bestuurders op het gemeentelijk niveau. Tot slot wordt er gereflecteerd op de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

4.1 Beantwoording vraagstelling

De volgende vraagstelling stond centraal: *In hoeverre is het aantal vertrekkende bestuurders (lokaal niveau) sinds de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur in 2002 toegenomen en in hoeverre is een eventuele toename aan de dualisering toe te schrijven?*

Dualisering an sich is geen daadwerkelijke reden tot vertrek. Echter, de onderlinge verhoudingen staan meer onder druk door dit dualistische systeem. De vermeende groei van het aantal vertrekken valt niet direct te wijten aan het dualisme, maar is afhankelijk van meerdere omstandigheden, waarvan een verstoorde onderlinge verhouding er één van is. Uit de literatuur en het interview met de expert is gebleken, dat het aantal vertrekken sterk afhankelijk is van de lokale context. De toename gaat gepaard met de ontwikkeling van gemeente specifieke factoren. In een verkiezingsjaar loopt het aantal vertrekken sterk terug, om in de jaren daarna weer (aanzienlijk) toe te nemen. 2014 en 2015 lijken afwijkend, het aantal vertrekken van wethouders om politieke redenen is laag, terwijl er juist in dezelfde periode meer burgemeesters om politieke redenen vertrokken.

Het professionaliseren van het lokaal bestuur, neigt naar een toename van het aantal vertrekken na 2002. Oude krachten konden niet loskomen van het monistische stelsel, terwijl het nieuwe lokaal bestuurders ontbrak aan gerichte werk- en bestuurservaring. Een gerichte rekrutering van nieuwe bestuurders ontbreekt. Men vertrekt, gedwongen danwel op eigen initiatief, als de ervaren druk te hoog oploopt of als er geen perspectief is op mogelijkheden om de tot dan uitgevoerde functie voort te zetten.

Een crisis binnen de coalitie en politieke breuken binnen het college zijn de voornaamste redenen om voortijdig te vertrekken. Met name binnen gemeenten, met een omvang van meer dan 100.000 inwoners, scoren deze motieven hoog.

Gedurende het tweede jaar na gemeenteraadsverkiezingen, is er steeds een aanzienlijke stijging te constateren van het aantal wethouders die voortijdig afhaken. In het eerste jaar wordt veelal nog veel gedoogd, in de daaropvolgende jaren wordt men hard(er) afgerekend. Uit de onderzoeksresultaten blijkt er een duidelijke toename van actieve lokale partijen binnen lokaal bestuur, er is sprake van politieke versplintering binnen het huidige lokaal bestuur.

Er is dus niet alleen sprake van een politiek conflict, daarachter schuilt vaak een andere aanleiding namelijk: een persoonlijk conflict (Rijksoverheid, 30 juni 2011). Een conflict kent haar eigen lokale inkleuring en aanleiding, maar ook de ontwikkeling van persoonspolitisering moet in overweging worden genomen (Toonen, 20 mei 2016).

4.2 Beantwoording hypothesen

De hypothesen, welke eerder zijn opgesteld in het eerste onderdeel van het onderzoek, zijn getoetst door de uitkomsten van een secundaire analyse en ondersteund door de uitkomsten van een expertinterview. Het verkregen resultaat uit de analyse levert informatie die beide hypothesen kan bevestigen c.q. verwerpen.

In hypothese I werd verondersteld, dat door de Wet dualisering gemeentebestuur, het duale meer aangescherpte gescheiden karakter van aanstelling, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, een stimulerend effect heeft op conflicten tussen Raad en B&W en daarmee op de hoeveelheid vertrekken door lokale bestuursleden op gemeentelijk niveau.

Hypothese I dient deels te worden bekrachtigd: door de duale verhoudingen lijkt een gemeentebestuur gevoeliger voor politiek- bestuurlijke conflicten. De bevoegdheden zijn na de dualisering herzien. Hierdoor ontstonden er verstoorde onderlinge verhoudingen tussen lokaal bestuurders. Er is geen concreet bewijs gevonden om een eventuele positieve relatie tussen de Wet dualisering gemeentebestuur en de hoeveelheid vertrekken op gemeentelijk niveau aan te tonen. Er zijn namelijk meerdere factoren die de hoeveelheid vertrekken beïnvloeden. Na het bestuderen van de uitkomsten van de analyse, kan er verondersteld worden, dat externe factoren net zo goed van invloed zijn op het aantal vertrekken (om politieke redenen). De opkomst van de lokale partijen binnen een gemeenteraad is daar een juist voorbeeld van. Door een versplinterde gemeenteraad ontstaat er veel onrust binnen een raad en het college van B & W. Niet alleen wisselende politieke omstandigheden op lokaal niveau, maar ook de politieke aan-

leidingen die veelal tot een vertrek leiden zijn bepalend. In het ene jaar zijn integriteitskwes- ties dominant aanwezig (2014), andere jaren worden gekenmerkt door vermeende belangen- verstrengeling, budgetoverschrijdingen, resulterende tot een vertrouwensbreuk binnen het bestuur.

Hypothese II stelde, dat politiek-bestuurlijke kwesties vaker via de aangescherpte verhoudin- gen als katalysator leiden tot een vertrek van een lokale bestuurder, dan in een monistisch stelsel.

Uit het theoretische onderzoeksgedeelte blijkt er een katalyserende werking van de dualise- ring, daar de machtsverhoudingen zichtbaar zijn veranderd na invoering van dualisering. De positie van de gemeenteraad werd sterker en het college van B & W moest inleveren qua be- voegdheden. Tijdens het monisme had de wethouder meer bestuursbevoegdheid, in het huidi- ge systeem zijn de bevoegdheden en taken herverdeeld en hebben raadsleden meer rechten verworven.

Hypothese II dient te worden bekrachtigd, een katalyserende functie als resultaat van de inge- voerde dualisering, zorgt voor onderlinge verhoudingen die sterk onder druk staan.

4.3 Reflectie op onderzoeksmethoden

Het loont bij afronding van het onderzoek bewust opnieuw te kijken naar de initieel gekozen onderzoeksmethoden, zodat er ruimte is voor een reflectie op het doorlopen onderzoekspro- ces.

Gaandeweg het onderzoek bleek de complexiteit van het onderwerp. Deze complexiteit komt voort uit het aanzienlijk aantal (context)factoren die gemoeid gaan met een voortijdig vertrek binnen het lokaal bestuur. De variëteit aan omstandigheden en factoren is enigszins ingeka- derd, dit door een selectie van gemeente- afhankelijke factoren te hanteren. Hoewel er ade- quate onderzoeksresultaten zijn verkregen, is het onderzoek om die selectieve benadering enigszins tekort geschoten in het bewaken van de externe validiteit.

Het onderzoeksgedeelte bestaat uit een enkele expertpeiling en een selectie van enkele be- stuursperioden. Het generaliseren van bevindingen, beschreven in het voorgaande hoofdstuk, is derhalve in zeer beperkte mate mogelijk, gegeven de beperkte omvang van het onderzoek.

Op het moment van het formuleren van de vraagstelling was de aandacht gevestigd op het verkrijgen van resultaten op gemeentelijk niveau in breed verband. Gaandeweg het onderzoek bleek de beschikbaarheid van secundaire data over het vertrek van wethouders toereikend. Publicaties over het vertrek van burgemeesters om politieke redenen bleken nagenoeg niet voorhanden. Terugkijkend op de selectie van de onderzoeksmethoden, bleek secundaire data ontoereikend beschikbaar. Het domein van onderzoek had nog nader bestudeerd worden op het gebied van: minder zichtbare factoren zoals de gefragmenteerde bestuurscultuur, lokale netwerken en ontspoorde verhoudingen door gerekruteerde wethouders van buiten de gemeenten. Voor een dergelijk onderzoek naar genoemde aspecten zal er nieuwe onderzoeksdata gegeneerd moeten worden.

Onderdeel van de reflectie is het beoordelen van de achterliggende theorie, literatuur, die onderdeel uitmaakt van het theoretische onderzoeksgedeelte. Korsten, Aardema e.a. gaan er onder meer vanuit dat dualisme geen directe invloed heeft op vertrekken. Wel wordt er een katalyserend effect van de dualisering gesignaleerd, doordat er een verscherping van onderlinge verhoudingen heeft plaatsgevonden na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur.

Bouwman en Schoenmaker voorzien beiden in informatie over (instabiele) gemeenten en publiceren over het aantal vertrekken. Schoenmaker onderzocht gemeenten in de periode van maart 1998 tot en met maart 2010, waardoor de beschikbare informatie van zijn hand, enigszins gedateerd is. Door de jaarlijks terugkerende onderzoeken van Bouwman, was het mogelijk om gebruik te maken van waardevolle gegevens over de laatste vijf jaren.

De geraadpleegde literatuur is veelal gebaseerd op kwantitatieve aspecten met een minimale vorm van kwalitatieve analyse, maar levert bijvoorbeeld geen instrumentele benadering om voortijdige vertrek te minimaliseren.

Punt van kritiek is de mate van overeenkomst in publicaties in de literatuur. Korsten, Schoenmaker, Aardema en Bouwman lijken dezelfde percepties te delen in hun (gezamenlijke) publicaties over de materie. Wellicht heeft het gebruik van het beperkt aantal publicaties de behaalde mate van objectiviteit beïnvloed.

4.4 Aanbevelingen

In de laatste paragraaf worden een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek aangegeven.

In het thans voorliggende onderzoek is in het bijzonder aandacht besteedt aan de primaire relatie tussen de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur en de ogenschijnlijke toename van het aantal voortijdige vertrekken van bestuurders op gemeentelijk niveau.

Het wordt aanbevolen om bij een mogelijk vervolgonderzoek meer focus te leggen op andere relevante factoren die in het kader van dit beperkte onderzoek niet volledig tot uiting zijn gekomen. Gegeven de opgelegde beperkingen aan het onderzoek verdient het aanbeveling om in de toekomst te komen tot een kwalitatieve benoeming en inhoudelijke verduidelijking van achterliggende factoren die van invloed zijn op het vertrek van een bestuurslid.

Er is slechts een geringe hoeveelheid documentatie over de achtergronden rondom het vertrek van wethouders publiek toegankelijk. Bouwmans biedt in dit verband een kwalitatief overzicht over de jaren 2014 en 2015. Geadviseerd wordt een meerjarig kwalitatief onderzoek te initiëren, specifiek gericht op de vermeende fluctuaties in het aantal vertrekkende wethouders c.q. burgemeesters gedurende een langere reeks van jaren.

Gedurende de nadere uitwerking van de verkregen onderzoekresultaten is bij mij de vraag gerezen in hoeverre de onderscheidende rol van de burgemeester binnen het dualiseringsproces een nadere bestudering behoeft. Dit aspect valt buiten het overeengekomen onderzoek domein. De (her)positionering van de burgemeester binnen de kaders van de immer voortschrijdende ontwikkelingen van het in 2002 ingezette dualiseringsproces doet recht aan nader onderzoek.

Referenties

Aardema, H., Boogers, M.J.G.J.A., Korsten, A.F.A. (2012). Vallende wethouders: Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13- 34.

Aardema, H., Korsten, A., Riezebos, K. en van Dam, M. (2011). *De vallende wethouder*, BMC/ Open Universiteit. Den Haag: BZK.

Brederveld, E. (2005). *Gemeenterecht*. Deventer, Kluwer.

Boer, J.C. de. (2015). Elf burgemeesters in negen maanden. *Lokaal Bestuur, Jaargang 39*, nr. 4 november 2015. Bron geraadpleegd op: [http://www.lokaalbestuur.nl/lokaal_bestuur/artikel/t/elf_burgemeesters_in_negen_maanden/bron/lokaalbestuur/uitgave/103].

Bos, M. (11 januari 2013). Politiek conflict kostte 105 wethouders de kop. Bron geraadpleegd op: [<http://www.intermediair.nl/vakgebieden/overheid/politiek-conflict-kostte-105-wethouders-de-kop>]. 1 mei 2016.

Bouwman (2016). Laagterecord gevallen wethouders. *Binnenlands Bestuur*, nr. 1, 15 januari 2016.

Bouwman, H. (2014). ‘Open’ formeren is het halve werk. *Binnenlands Bestuur*, p.16- 19.

Bouwman, H. (16 maart 2014). Vier op 10 wethouders gestopt; Limburg meest instabiel. Bron geraadpleegd op: [<http://www.decollegetafel.nl/index.php?page=vier-op-10-wethouders-gestopt-limburg-meest-instabiel>]. 1 mei 2016.

Bouwman, H. (2013). Wethouders moeten op de centen letten, overschrijding budget belangrijkste reden voor gedwongen vertrek. *VNG magazine*, 8- 15. Den Haag, Sdu Uitgevers.

BZK (2013). Bestuur in samenhang. Den Haag: Sdu uitgevers. Bron geraadpleegd op: [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/03/28/bestuur-in-samenhang-geillustreerde-versie>]. 29 januari 2016.

Castenmiller, P., Van Dam, M.J.E.M., Damens, N. en Emans, D. (2010). *Terugtrekkende wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*. Den Haag: BZK.

Dam, M.J.L.M. van (2012). Vertrek van wethouders: geen bestuurlijk probleem. *Openbaar bestuur*, maart 2012, 11- 15.

Dölle, A.H.M. en Elzinga, D.J. (2004). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Deventer, Kluwer.

Huisman, C. (15 oktober 2015). Recordaantal burgemeesters dit jaar afgetreden. *De Volkskrant*. Bron geraadpleegd op: [<http://www.volkskrant.nl/politiek/recordaantal-burgemeesters-dit-jaar-afgetreden~a4163450/>]. 9 mei 2015.

Korsten, A.F.A. (2010). Gedwongen vertrek van burgemeesters. *Justitiële verkenningen*, 36(3), 10- 30.

Korsten, A.F.A. (2008). De wind ging liggen? Dualisering in gemeentebestuur in de periode maart 2002-juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking. *De staat van de dualisering*, 43- 59. Den Haag: BZK.

Korsten, A.F.A. en Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester*. Den Haag, BZK.

Korsten, A.F.A. en Notten J.H.W. De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris, in: *De secretaris en de gekozen burgemeester*, VGS. Juni 2004.

Korsten, A.F.A. en Tops, P.W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012). *Staat van het bestuur*. Den Haag.

Necker (2010). Politiek leiders hebben veel last van een verdeelde raad. Bron geraadpleegd op: [<http://www.consultancy.nl/media/NvN%20-%20Verband%20tussen%20Zittingsduur%20en%20type%20Wethouder-1519.pdf>]. 29 januari 2016.

Nederlandse Rechtstaat (2015). Artikel 42: Ministeriële verantwoordelijkheid. Bron geraadpleegd op: [<http://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html>]. September 2015.

Nieuwenhuijsen, P. (2 maart 2012). Dualisme baarde angstige wethouders. Bron geraadpleegd op: [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/dualisme-baarde-angstige-wethouders.4377954.lynkx>]. 9 mei 2016.

NRC (6 mei 2013). Een burgemeester mag niet te veel streken uithalen. Bron geraadpleegd op: [<http://www.nrcreader.nl/artikel/1087/een-burgemeester-mag-niet-te-veel-streken-uithalen>]. 4 december 2015.

Reussing, G.H. (2012). Tien jaar gemeentelijke dualisering: inleiding. *Bestuurswetenschappen*, no. 5, 14- 20.

Rijksoverheid (2016). Gemeenten. Bron geraadpleegd op: [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/raadsleden>]. Januari 2016.

Rijksoverheid (30 juni 2011). Nieuwsbericht: wethouders vertrekken vaak vanwege verstoorde relatie. Bron geraadpleegd op:

[<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2011/06/30/wethouders-vertrekken-vaak-vanwege-verstoorde-relatie>]. 12 mei 2016.

Rijksoverheid (10 december 2007). Beleidsdoorlichting 6.2 dualisering en overhedenoverleg. Bron geraadpleegd op:

[<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2007/12/19/beleidsdoorlichting-6-2-dualisering-en-overhedenoverleg>]. 29 januari 2016.

Schoenmaker, M. (2011). *Bestuurlijk gedonder: onderzoek naar bestuurlijke probleemgemeenten in Nederland, 1998- 2010*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie (2006). *Grenzen overschrijden met dualisme*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

VNG (30 september 2011). Bron geraadpleegd op:

[<http://www.vngmagazine.nl/nieuws/3400/%E2%80%98verplichting-rekenkamer-uit-gemeentewet%E2%80%99>]. 30 januari 2016.

Vrieling, D.H., Pruijm, J.D., Veldhuijzen van Zanten, E. (2006). *Dualisering ben je zelf*, Assen, Van Gorcum.

Bijlagen

1. Overzicht van respondent

Prof. dr. Th.A.J. Toonen

Naast zijn huidige functie als decaan van de faculty of behavioural, management and social sciences bij de Universiteit Twente (2015), is hij werkzaam als (tijdelijk) wetenschappelijk directeur van het Institute for Innovation and Governance Studies (2016). Voorheen was hij verantwoordelijk voor het decanaat van faculteiten bij de TU Delft en de Universiteit Leiden. Naast het decanaat in Delft en Leiden is de heer Toonen hoogleraar bestuurskunde. In de periode '76 tot '90 was hij werkzaam als Universitair docent bij de Erasmus Universiteit in Rotterdam. De nevenactiviteiten bestaan voornamelijk uit bestuursfuncties en lidmaatschap van vele commissies. Op internationaal niveau is de heer Toonen verantwoordelijk geweest als voorzitter van besturen en comités en mede-ontwikkelaar van universitaire programma's.

2. Transcript interview

Interview met de heer Th.A.J.Toonen

Datum: 20 mei 2016

Interviewer (I): Mijn eerste vraag luidt: Wat zijn de merkbare ontwikkelingen betreft de verhoudingen tussen raad en college van B&W?

Respondent (R): Hoever moet ik dan terug gaan qua tijd?

Interviewer (I): Dat mag terug gaan tot de periode vlak voor, tijdens en na 2002.

Respondent (R): Ik was zelf niet zo heel groot voorstander van de dualisering. De raad stond al aan het hoofd van de gemeenteraad, dus vroeg ik mij af, hoe je die positie nog wilde versterken. Wat je feitelijk doet met dualisering is de gemeenteraad in een controlerende functie brengen. Volgens mij is dat minder krachtig dan de positie die de raad voorheen had. Men wilde mogelijk wat banden doorknippen en dat was meer omdat het systeem zich meer in omgekeerde volgorde had ontwikkeld. Dat er van monisme sprake was maar dan vanuit het college van B&W richting Raad. Of dualisering nou de positie van de raad kon versterken, heb ik mij altijd afgevraagd of dat zo was of dat er bepaalde middelen binnen het bestaande kader daarvoor had kunnen gebruiken. Dat is eigenlijk mijn vertrekpunt geweest. Wat er vervolgens wel gebeurde is dat je de positie van de raad enorm zag verbeteren. Volgens mij, is dat nu weer over. Bij de invoering van de dualisering en de voorbereiding daarop was er veel aandacht voor de relatie tussen college en Raad. Ik heb dat altijd gezien als een horn/hoornen vorm effect. Het feit dat men aandacht ging besteden aan de relatie, met andere woorden als men dezelfde investering had gedaan door programma's, ondersteuning, voorbeelden, de hele campagne die werd gevoerd en de middelen die daarbij beschikbaar werd gesteld, waardoor die positie van die gemeenteraad duidelijk actiever en beter werd. Dat had meer te maken met het investeren in de kwaliteit van salarissen, informatievoorziening en het strategische, wat voor die tijd verwaarloosd was. Mijns inziens was dit ook mogelijk geweest binnen het monistische stelsel en had het binnen het monistische stelsel veel beter gefunctioneerd. Het is niet voor niets dat een Gemeentewet eigenlijk maar twee ambtenaren kende: een secretaris en een ontvanger. Het uitvoerende apparaat wat daaronder gegroeid is, dat is een artefact van de maatschappelijke ontwikkelingen. Er hebben ontwikkelingen plaatsgevonden waarbij ook heel veel van de uitvoerende diensten onder werden gebracht in het gemeentelijke apparaat. Dat roept nu een bepaalde dynamiek op waarbij je af moet vragen of dat de essentie van de gemeente is. Eigenlijk is de conceptie van Thorbecke betreft het gemeentebestuur: de ideale inkoopgemeente. Een groot deel van werk wat op gemeentelijk niveau gebeurt, kan c.q. moet uitbesteed worden aan burgers. Nu hebben we daar het label participatiesamenleving opgeplakt. Het college van B&W is niet het gezelschap wat verantwoordelijk is voor het uitvoerend apparaat. Het college van B&W is de vooruitgeschoven post van de gemeenteraad. Dat was mijn visie daarop.

De dualisering is ingevoerd, wat mij betreft, volgens een volstrekt verkeerd model en losgelaten op het gemeentelijk bestuur. Waar wethouders verantwoordelijk zijn en waar een raad van commissarissen functioneert: het bedrijfskunde denken. Ik vind dat je meer vanuit een staats einnahmen moet denken, maar dan vanuit een bestuurskundige manier. Daar past dus het monisme bij met het primaat van de raad, de vooruitgeschoven posten, dat zijn wethouders en die worden bijgestaan door een beperkt aantal mensen. Cynisch gezegd: Thorbecke meende dat er niet meer nodig was dan een secretaris die de contracten afsloot en een penningmeester die zorgt ervoor dat het gefinancierd wordt. Daarnaast misschien nog een derde soort functie die daarop toe ziet dat alles behoorlijk loopt. Maar dat is dan ook alles wat er nodig is binnen een gemeentelijk apparaat.

In de jaren tachtig/negentig zijn we het gaan aanpassen aan het feit dat gemeenten steeds meer zelf zijn gaan doen. De (5D) decentralisatie die we nu zien is in de jaren negentig voorbereid en in de beginjaren 2000 uitgevoerd op het terrein van bijstand en werk en inkomen. Er is op deze beleidsterreinen een aanzienlijke decentralisatie opgetreden. Als je het hebt over werk en inkomen dan heb je het ook over scholing en jeugd. Als het gaat om bijstand dan betreft dat armoede en gezondheidszorg. De transformatie die plaatsvond binnen het binnenlands bestuur, was onderdeel van een heel fundamenteel proces van decentralisatie. Daarna volgde de WMO, dit is geen succes geweest want daar werd geen uitvoering aan gegeven door het ministerie wat daar verantwoordelijk voor was. Het herinrichten van het lokale, sociale domein is daarbij vooruitgeschoven, het huidige kabinet heeft dit pas volledig opgepakt. Eigenlijk heeft een beweging, gestart in midden jaren negentig, geresulteerd in een onderbreking. In die achtergrond plaats ik nu het gemeentebestuur, er is sprake van een organische collectieve besluitvorming. Dan volgt de vraag of dualisering daaraan bij draagt, dit heb ik zelf nooit juist kunnen beoordelen. Het kan ook best zijn dat er bij die verhoudingen geen sprake is van een echt ambtenarenapparaat, maar een aantal bestuurders, dat door een beperkt aantal ambtenaren wordt bijgestaan. Deze ambtenaren zijn verantwoordelijk voor het aan- en uitbesteden en leiding geven aan wijkteams, het herorganiseren van maatschappelijk initiatief. Dit is niet altijd juist verlopen, denk ook aan mistanden door het gebrek aan sturing door gemeenten bij ROC's (scholing) en woningcorporaties. Het is misgegaan door het feit dat gemeentebesturen dat niet als eigen verantwoordelijkheden beschouwden. Dit alles is onderdeel van het hele complex en de hele discussie over dualisering, het is namelijk een gemeentelijk intern verhaal geworden.

De Raad en college van B&W, bedoeld zoals Thorbecke, is een vraag en provincie eenheid (Ostrom). Er wordt een collectieve vraag en belang geformuleerd en ook de manier waarop in dat collectieve belang kan worden voorzien. Maar dit wordt niet perse uitgevoerd in een verband van een gemeentelijke organisatie. In het verleden zijn ze dit wel op grootscheepse wijze gaan doen, dan wordt de betrokken wethouders op een andere titel aangesproken dan dat in essentie is bedoeld. Dit ging zeker menig maal mis, wethouders werden verantwoordelijk gesteld voor zaken waar ze eigenlijk niets over te zeggen hadden. De analyses van Korsten heb ik toentertijd niet voldoende bestudeerd om inzicht te hebben in de redenen en individuele oorzaken van de wethoudersvertrekken.

I: Daar komen we straks vanzelf op. De factoren en redenen zijn zeer divers. U gaf het daarstraks al aan, u had het over de positie van college van B&W en raad en vice versa. Vindt u dat de formele ondergeschiktheid van het college aan de raad geslaagd is?

R: Nu niet meer, ik denk dat de wethouders weer hun oude positie weer hebben verworven binnen het dualistische stelsel. Sterker nog, ik denk dat het nu minder op zal vallen. Dat komt doordat de Raad geen overzicht meer heeft. Met oog op de eerdergenoemde decentralisering waren er veelal wethouders die in de regio opereerde, dit was bij lange na niet gewenst, zij moesten zich richten op de wijk en in gesprek zijn met de eigen gemeenteraadsleden. Zij hielden zich slechts bezig met grootschalige functies, zoals indicatiestellingen en de rol van de werkbedrijven, terwijl het bekommernissen van de regio waren. Waar het eigenlijk bij decentralisatie om te doen is, het is geen decentralisatie in gemeenten maar het is een decentralisatie naar individuen, dus mensen en gemeenschappen. Ik ben er van overtuigd dat er naast mondialisering en schaalvergroting, juist een schaalverkleining plaatsvindt. Meer maatwerk naar individuen en steeds meer empowerment.

In de relatie tussen Raad en college van B&W, zou ik dus denken, dat wethouders een behoorlijke voorsprong hebben. Maar wel op de verkeerde punten.

I: Is er, naar uw mening, een verband tussen de dualisering en een politieke instabiliteit binnen een gemeente?

Dat hangt dus af van de context. Toen de dualisering net werd ingevoerd, was de macht van de gemeenteraad op haar hoogtepunt. Als er ook maar iets mis ging, dan was het door het doorknippen van de relatie tussen de fractie en de wethouder en dus een stuk makkelijker om de wethouder persoonlijk te correleren. Volgens mij zijn er ook meer burgemeesters afgetreden door colleges die niet verder wilde. Als er zich in die tijd wat voordeed was men toe aan een ander, het maakt niet uit gezien de continuïteit. Nu men decentralisatie aan zag komen, de bezuinigingen en alles wat daarbij hoort, dan wordt men weer afhankelijk van die wethouder. Je kunt niet zeggen dat er een relatie is tussen die instabiliteit en dualisering.

I: Naar uw mening is de rol van de wethouder, zoals door u omschreven, momenteel zeer zichtbaar?

R: Volgens mij wel. Ondanks de dualisering lijkt de Raad toch veel minder macht te hebben en lijkt zich minder te kunnen emplooien om de wethouder 'te pakken'. Zij weten het namelijk niet meer. Dat is wat er volgens mij speelt, bij een wethoudercrisis komt men in financiële ellende terecht.

I: De volgende vragen zijn gericht op politiek- bestuurlijke conflicten. Hoe zou u de rol omschrijven die de gemeenteraad en het college innemen bij conflicten? Nemen zij de positie in zoals van hen wordt verwacht?

R: Dat kan ik niet beoordelen. Dan zou ik mij meer in de materie moeten verdiepen. Hoe het eraan toegaat binnen zo'n Raad of college, aangezien dit afhankelijk is van incidenten.

I: Wellicht dat u de volgende vraag wel kunt beantwoorden: Is ieder conflict uniek of zijn er overeenkomsten zichtbaar?

R: Als het klopt, dan is er sprake van meer structurele zaken. Ieder conflict kent haar eigen lokale context. Het is een combinatie van die twee. En ik denk dat er anders op conflicten wordt gereageerd dan tien jaar geleden, men neemt liever aan dat het goed gaat en zal liever 'de lieve vrede' bewaren. Dat men er nu afhankelijker van is.

Tegelijkertijd is er een enorme fragmentatie gaande van politieke processen en partijen. Ondertussen is het electoraat steeds meer op drift geraakt en de stabiliteit van die politieke partijen is ook sterk veranderd ten opzichte van tien jaar geleden. De beweging was toen wel al zichtbaar. We hebben het nu allemaal over Trump maar het is al begonnen bij Fortuyn, Plasterk. Dan krijg je dus dat soort types die om persoonlijke titel en vanwege hun uitstraling in bijvoorbeeld de media, op dat soort posities komen. Elk conflict heeft dus een lokale inkleuring en aanleiding, maar ook de ondertoon van wat zich maatschappelijk heeft afgespeeld moet in acht worden genomen. Daarstraks zijn de beleidsmatige en bestuurlijke veranderingen zijn gegeven, er zijn ook veranderingen die heel evident doorwerken in het partijpolitieke bestel. De politieke partijen worden steeds minder belangrijk en waarbij de politiek steeds meer persoonspolitiek wordt. Dat men door partijen heen steeds meer 'vrienden van elkaar' wordt. Dualisering was noodzaak om een scheiding te creëren tussen de Raad en het gemeentebestuur, omdat er sprake was van teveel verving. Ik vermoed dat dit weer het geval is maar dan langs andere lijnen: veel meer langs de persoonlijke lijnen.

I: Vervolgens zal ik wat vragen stellen over de achterliggende factoren betreft een vertrek. Er is een merkbare opkomst van het aantal actieve lokale partijen. Denkt u dat dit geleid heeft tot instabiliteit binnen een gemeentebestuur?

R: Dat denk ik dus niet, het zijn allemaal onderonsjes. Dat bedoelde ik met de beweging binnen het partijpolitieke bestel. En daar reageren andere partijen ook op. In combinatie met die persoonsverheerlijking, dat is meer rond die persoon georganiseerd. Dat is een nieuw soort ontwikkeling. Die opkomst van de lokale politieke partijen en die persoonspolitisering, dat zijn uitingen van hetzelfde soort beweging.

I: Binnen bepaalde (bestuurlijke probleem-) gemeenten lijken er structureel politiek-bestuurlijke conflicten voor te komen. Om welke voorkomende redenen zijn deze gemeenten moeilijk te besturen?

R: Je bedoelt gemeente Bloemendaal, Wassenaar? Dat zijn allemaal persoonlijke kwesties. Vroeger werden die persoonlijke kanten altijd meer in evenwicht gehouden door andere elementen, maar eigenlijk waren deze onbestuurbaar. Dat geldt voor Hilversum, het Gooi etc. Dat heeft ook niets met de dualisering an sich te maken. Vooral die gemeenten met elitaire partijen waar men gekenmerkt wordt door sterke persoonlijke achtergronden: rijke mensen, wel te doen, slim ook, beter weten en eigenwijs. Dat is een andere problematiek, dat krijg je door die huidige omstandigheden van die persoonspolitisering, krijgt dat veel meer kans. Door sociaal netwerken, door het politieke klimaat, krijgt dat gewoon meer kans. In enkele gevallen zal dat misschien opgelost worden door het stabiliseren langs de persoonlijke weg.

Maar in andere gevallen bijvoorbeeld het bestuur in Bloemendaal probeert daar wat tegenin te brengen, met als gevolg dat er uiteindelijk een conflict ontstaat.

I: Denkt u dat wethouders met portefeuilles als (Openbare) ruimte, stedelijke ontwikkeling wellicht meer kwetsbaar zijn omdat zij beslissingen nemen omtrent aanbestedingen, aanbieders e.a.?

R: Zij waren dat wel. Nu nog even niet de wethouders van Sociale Zaken maar dat komt over een tijd. Dat is waar men nu op let. De klappen vielen natuurlijk in de hoek van de woningcorporaties, omdat men opeens met nieuwe Europese richtlijnen te maken kreeg. Dat daar dus grote fouten in werden gemaakt en dat daar dus sneller een stok gevonden kon worden om mee te slaan. Dat ligt ook aan de betrokken personen en de wijze waarop zij daar mee om zijn gegaan. Maar ik denk dat dit gaat verschuiven richting het sociale domein. Dat daar ook grote risico's bij komen kijken.

I: Als ik het goed begrijp hebben deze ontwikkelingen ook geen enkele relatie tot de dualisering?

R: Ik zie dit niets te maken hebben met dualisering. Ik vraag me echt af wat de dualisering op de langere termijn had moeten betekenen. Denk aan de verhoudingen tussen kabinet en parlement, deze zijn dual. Maar is eigenlijk nog steeds monistisch vanuit het kabinet gezien. Dus waar hebben we het eigenlijk over, dit was een overbodige maatregel. Echte dualisering was geweest als de burgemeester rechtstreeks gekozen had kunnen worden. Dat had echt een vernieuwing geweest. Dan was er een apparaat ontstaan die was geleid door een rechtstreeks gekozen burgemeester en ook een gemeenteraad en dan ontstaan er twee verschillende rollen. Dat is dualisering, het is niet dat de een de ander af kan zetten want dan heb je nog steeds een duale vorm van monisme. Ik heb zelf eenzelfde advies geschreven over de positie van de burgemeester voor de commissie dualisering. Mijns inziens is de burgemeestersbenoeming niet haalbaar maar daar wilde de politieke partijen niet aan. Want dat zijn natuurlijk de banenmachines. Dat heeft men niet gedaan, maar dat is de enige dualisering die zin had gehad.

I: Bedankt voor de toelichting. Ik heb nog twee vragen betreft achterliggende factoren inzake bestuurlijke vertrekken. Is naar uw mening de gemeentegrootte, en dus het wethoudersaantal, van invloed op het aantal vertrekken om politieke redenen?

R: Dat weet ik niet. Ik denk dat kleinere gemeenten, als brug over een dual bestel heen, afhankelijker worden. Ik zie daar bijvoorbeeld gevallen van, dat die lokale wethouder op handen wordt gedragen. Men kan zich afvragen, waarom is dat? Maar je ziet het omgekeerd ook, kijk naar Amsterdam bijvoorbeeld daar zijn ook meerdere partijen gevallen. Ik denk zelf niet dat een groter of kleiner een factor zal zijn.

I: Als ik het juist begrijp dan neigt u toch weer naar die persoonlijke contacten die daar binnen die gemeenten zijn?

R: Ja, die waren dus vroeger meer partijpolitiek van karakter en die worden dus steeds meer persoonspolitiek van karakter. Formeel dan via de banden van de partij maar voor een deel

ook de netwerken binnen een gemeente. Er is dus een persoonlijke bandbinding tussen bepaalde clubjes.

I: Opvallend zijn de vertrekken die in het tweede jaar na de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, het aantal vertrekken van lokale bestuurders (b)lijkt het grootst. Wat zou volgens u deze opvallend hoge scores kunnen veroorzaken?

R: Dan is men ingewerkt en wordt duidelijk of dat nu wel of niet opgewassen is tegen de klus en of wel of niet men met elkaar overweg kan. Er is gewoon een jaar nodig om je weg te vinden en het te leren kennen. Meteen zal het niet snel gebeuren. In het eerste jaren liggen er ook nog dingen van je voorganger, het is moeilijk om zo iemand direct weg te sturen. Op het eind van de rit, dan stuur je deze ook niet meer weg. Dit is dan voor iedereen een blamage. Of dit nu persoonlijke of de partijpolitieke politisering is, in beide gevallen hebben de netwerken er geen belang bij om iemand weg te sturen vlak voor de verkiezingen. Ik snap wel dat de vertrekken in het tweede of derde jaar voorkomen. Het zal trouwens interessant zijn om de vertrekken in het derde jaar te bestuderen, er is namelijk steeds meer sprake van roulerende wethouders. Zij lopen zich wellicht in dat derde jaar al warm voor de verkiezingen. Daar zal je eens naar kunnen kijken of dat klopt.

I: Tot slot, wat vindt u van de veronderstelling: de Wet dualisering gemeentebestuur heeft een toename van het aantal vertrekkende bestuurders veroorzaakt? In hoeverre is deze veronderstelde toename aan de dualisering toe te schrijven?

R: Hoeveel jaren leven we nu al onder die Wet dualisering gemeentebestuur?

I: Inmiddels alweer veertien jaren. Daarvoor was er natuurlijk al sprake van een aanloopfase mede door het onderzoek van de staatscommissie.

R: Ik denk dat het er niet veel mee te maken heeft. Het had wellicht gekund maar dan was het wel in combinatie geweest met de inhoudelijke maatschappelijke agenda

Nu de oude verhoudingen zich wederom gesetteld hebben, dat de agenda nu anders is dan toen. Nogmaals omdat Raad en college van B&W meer gegijzeld zijn door die externe agenda (ten tijden van de economische crisis c.q. bezuinigingen), denk ik dat dat vele malen belangrijker is dan die dualisering.

I: Dus het is weer sterk afhankelijk van de context en de ontwikkelingen?

R: Juist.

I: Heeft u zelf suggesties qua knelpunten/onderwerpen die in het kader van dit onderzoek interessant zijn om nader te onderzoeken?

R: De rol van de burgemeester is ook veranderd door het dualiseringsproces. Dat is wel interessant wat die rol speelt bij de stabilisering van het gemeentebestuur. Het kan best zijn dat burgemeesters buiten de conflicten met wethouders wordt gehouden en alleen wordt teruggedrongen tot zijn eigenlijke portefeuille. Maar je ziet ook wel dat binnen een aantal domeinen, burgemeesters het gezag persoonlijk naar zich toe trekken. Ze kunnen het eigenlijk niet naar

zich te trekken, ze krijgen het toegeschoven. Dat kan best zijn omdat ministers zich gaan verstoppen (situatie Plasterk). Ik zou dus met name kijken naar het patroon, wat zich ontwikkeld heeft, tussen wethouder en burgemeester. Ik denk dat er enkele gevallen zijn geweest waarbij stiekem toch die burgemeester op de achtergrond wordt geschoven opdat een aantal wethouders op gedeelde dossiers elkaar en zichzelf voor minder aanzien.

Ik weet niet of dat nog te maken heeft met dualisering maar dat heeft wel te maken met het feit dat men politiek steeds sterker in de wind komt te staan. Dat men het om persoonlijke redenen en persoonlijk charisma het wel redden, maar niet perse op basis van inhoud. Dat past ook bij het verhaal van persoonlijke idealisering. Je wordt om persoonlijke reden op het pluche gehesen maar het is vervolgens maar de vraag of je opgewassen bent tegen de taken die je moet uitvoeren. Dan kun je op twee manieren reageren: proberen die taken te doen of je kunt 'duiken'. Zeker omdat er in het verleden veel wethouders vielen, dat men daarop voorbereid is en een soort 'indekgedrag' vertonen. Of dat op bestuurlijk vlak kan met die ambtenaren, maar ook richting college van B&W en portefeuillehouders. Het is mij opgevallen dat sommige collegeleden bijna alle portefeuilles omvatten en dat steeds meer lege portefeuilles zijn ontstaan. Ik zou eens kijken naar de verschuiving van de portefeuille invulling binnen de gemeenten. Enkele wethouders zullen meer naar zich toe trekken, maar het kan ook sterk geworteld zijn in het eigen netwerk. Die laatste wethouders zijn ook onaantastbaar, omdat zij cliëntelisme bedrijven.

Verder wil ik je attenderen op een column in de almanak voor bestuurskundestudenten. Het is mijn kijk op de vierde macht en de consequenties van de persoonspolitiserings. Wat je dan ook zou moeten lezen is het boek van Suleiman, *Dismantling Democratic States*. Het gaat over staten maar het is ook van toepassing op de verhoudingen tussen gezag dragende ambtenaren, op het lokaal niveau en de maatschappij.

I: Hartelijk dank voor de genomen tijd en moeite. Fijne dag,

R: Dan wens ik je succes. Dag.