

‘Rumoer over krijtstrepen’: het morsen van ervaring in het openbaar bestuur

Arno Korsten

Gaat het eigenlijk wel goed met de politiek-bestuurlijke top van het lokaal bestuur van burgemeester en wethouders en met de gemeentesecretaris of worden deze functionarissen nogal eens de laan uitgestuurd? Verspilling van talent en ervaring?

Gemeentebesturen worden tegenwoordig aan visitaties of andere integrale beoordelingen, ook wel metingen genoemd, onderworpen. Naast deze instrumenten heeft *benchmarking* een opmars in gemeenteland doorgemaakt. Voor het vergelijken van gemeenten ontwikkelde een collega met mij een instrument dat inmiddels ook door meer dan honderd gemeenten is toegepast. Het heet *De staat van de gemeente*. De kern van het instrument is een score van burgers van het functioneren van hun gemeentebestuur en het ambtelijk apparaat op een aantal rollen (die van kiezer, belastingbetaler, klant, onderdaan, partner en wijkbewoner). Daaruit blijkt dat gemeenten vaak wel een voldoende of meer halen op vijf van deze rollen, maar niet op de rol van kiezer. De betrekkingen tussen het politiek bestuur, volksvertegenwoordigers en burgers scoren het minst en leveren vaak een onvoldoende op.

Visitatiecommissies en burgerpanels laten zien dat de meeste gemeenten als dienstverlenende organisaties voldoen, ook al is nog niet elke gemeente even ver met digitalisering en een ‘kwaliteitshandvest voor goede dienstverlening’. Maar laten we eens verder kijken. Zowel bestuurskrachtmetingen als ‘de staat’ hebben weinig oog voor de betrekkingen tussen raad en college, en de politiek-ambtelijke betrekkingen. In de betrekkingensfeer op topniveau gaat nogal eens wat mis doordat het college valt, een individueel lid van een college aftreedt of een deel van het ambtelijk apparaat het vertrouwen in de raad opzegt. Het aantal gevallen wethouders is de laatste jaren vrij groot. In een op elke vijf gemeenten valt in vier jaar tijd op zijn minst wel een wethouder. Er bestaan gemeenten waar veel goed gaat, maar sommige gemeenten zijn te typeren als uitzonderlijk *bestuurlijk risicovol* omdat daar bestuurders niet makkelijk kunnen overleven en bij herhaling tuimelen; conflicten komen er frequent voor. Denk aan Dinkelland, Losser, Delfzijl, Den Helder, Millingen, Zundert. Een aantal van dergelijke gemeenten bevindt zich curieus genoeg aan de randen van ons land.

De burgemeester vervult in de politiek-bestuurlijke betrekkingen een sleutelrol, want

deze is voorzitter van het college, de raad en vaak ook van het raadspresidium, terwijl de gemeentesecretaris als hoogste ambtenaar een spil is in de politiek-ambtelijke betrekkingen. Beide functionarissen hebben meer dan vroeger met ‘tegenwind’ te maken. In die banen ‘brandt men eerder op’ of wordt men ‘afgebrand’. Sinds 2000 zijn van de ongeveer 443 gemeenten (teldatum begin 2008) 50 burgemeesters tot vertrek gedwongen of hebben vrijwillig ‘onder druk’ plaatsgemaakt, terwijl naar schatting een even groot aantal gemeentesecretarissen onder druk vertrok. De onder druk vertrokken burgemeesters verdwenen doorgaans niet in hun eerste burgemeestersbaan en ook niet in de eerste honderd dagen van de baan die hun de kop kostte. Ze kregen dus wel krediet. Moesten ze vertrekken door een gewone afrekening op ‘een dossier’? Doorgaans ging het om meer. Er was altijd wel een aanleiding, maar daarin lag zelden de oorzaak. Bij een groot aantal gevallen burgemeesters was sprake van een langere aanloop naar ‘de val’. Ze lieten steken vallen door bijvoorbeeld te ver voor ‘de muziek uit te lopen’, door niet, onhandig of onverstandig te communiceren, door een raadscommissie te bruuskeren, door niet ontvankelijk te zijn voor wat een raadsmeerderheid wou, door te veel de kant van het college te kiezen, of een combinatie. Zagen ze de aanzwellende kritiek dan niet? Zagen ze de ecartering dan niet aankomen? In deze gevallen doorgaans niet erg goed.

Intervisie en coaching zijn in principe goede instrumenten, die kunnen helpen bij vroege bezinning. In deze gevallen mocht intervisie echter niet baten en ook het nemen van een coach bleek geen reddingsvest voor overleving. De coach kwam te laat of zat te veel op afstand van de alledaagse praktijk. Wie zich als burgemeester wil behoeden voor de val moet in een ‘real life-setting’ ontvankelijk zijn voor kritische signalen, die weten te duiden en zich kunnen aanpassen. Menig gevallen burgemeester beschikte niet over deze *drieslag*

aan competenties en bleek niet genoeg een verbinder tussen mensen. Geen signalerend vermogen en te weinig ontwikkeld adaptief vermogen. In de voetbalsport zou pakweg een linksbuiten die niet voldoende verdedigt en niet luistert naar aanwijzingen van de trainer nog een transfer kunnen overwegen, maar zo makkelijk gaat dat in het openbaar bestuur niet.

Toch hadden die ‘gevallen’ (meestal al oudere) burgemeesters kwaliteiten. Kwamen ze nog ergens terecht na de val? Zelfvertrouwen opkrikken bleek na de val mogelijk. Meestal niet door zich in een juridisch gevecht te rehabiliteren, maar door te pogen een baan te krijgen als interimbestuurder. ‘Waarnemer worden’ is voor een burgemeester een prachtige herstelkans, als die een punt achter een voltijdse baan heeft gezet of door de raad heengezonden is (want dat gebeurt in bijna alle gevallen van gedwongen vertrek).

Het waarnemerschap emancipeert zelfs. Juist in bestuurlijk risicovolle gemeenten, waar de sneuvelkans voor burgemeesters wat groter is, worden waarnemers ingezet, maar dan zijn dat meestal geen personen die eerder sneuvelde. Denk maar aan (ooit) risicovolle gemeenten als Delfzijl of Zundert. Waarnemende burgemeesters moeten niet zelden onderzoek doen naar de omstandigheden die het functioneren binnen zo’n gemeentebestuur moeilijk maken en de lucht mee helpen klaren. Daarmee kan dan de weg gebaad worden naar het openstellen van de vacature ter reguliere vervulling van het burgemeestersambt. Een commissaris der koningin wil niet graag een vacature openstellen als vervolgens een burgemeester weer sneuvelt. Maar ook in geval van ‘normale’ gemeenten worden waarnemers aangesteld tot in de vacature is voorzien en dan is een eerder gesneuvelde burgemeester blij met het wegwerken van het eerdere ‘vuiltje’ van de val. Tegenover het ruw wegzenden van een

bestuurder staat dus de reïntegratie in het arbeidsproces van een burgemeester door aan te treden als de interimbestuurder, het equivalent van de interim-manager. Een soort herkansing.

Ook de positie van *gemeentesecretaris* kent tegenwoordig een groter afbreukrisico dan vroeger. Regelingen alom dus. Soms gaat aan het sneuvelen van de burgemeester het gedwongen vertrek van de *gemeentesecretaris* vooraf, vaak zonder ophef in de pers.

De arbeidsverhoudingen in de politiek-bestuurlijke en ambtelijke toppen van gemeenten zijn dus sinds ongeveer 2000 veranderd. Is het gedwongen vertrek van burgemeesters altijd terecht? Dat is deels een zaak van politieke afweging. Soms echter komen burgemeesters op de gedachte dat mogelijk ook de gemeenteraad heengezonden had kunnen of moeten worden. Maar dat kan in het huidige bestuurlijk bestel niet. Is het vertrek van *gemeentesecretarissen* altijd terecht? We hebben enkele gevallen bekeken en stelden vast dat ingeval een disfunctionerende wethouder het vertrouwen opzegt in een *gemeentesecretaris* die dit disfunctioneren wenst te verbeteren, deze laatste moet vertrekken als de wethouder politiek gesteund wordt. In geval van conflict is de *secretaris* het haasje. Dat is niet alleen sneu maar ook tragisch, ook al weet iedereen dat jonge burgemeesters en jonge *gemeentesecretarissen* nooit sneuvelen vanwege de veel te grote financiële gevolgen voor de gemeente en weten velen dat ook oudere bestuurders en topambtenaren er niet erg op achteruit gaan. Het gedwongen vertrek van burgemeesters en topambtenaren kan onrechtvaardig zijn. We moeten dus constateren dat gemeenteraden zich eigenlijk zouden moeten bedenken of het vertrek echt nodig is. De Gemeentewet voorziet in een afkoelingsperiode, maar die 'formule' werkt doorgaans niet.

Zijn er nog meer lessen te trekken vanuit HR-optiek dan de wenselijkheid om te beschikken over bepaalde competenties, zoals signalerend en duidelijk vermogen en adaptatie? Een les is dat er mijn inziens voor *onrechtvaardige* behandelingen van bestuurders en topambtenaren geen remedies in de vorm van 'tools' zijn. Is de topman of -vrouw een slachtoffer die toch bijstand behoeft? De *gemeentesecretaris* kijnt niet weg, want als politiek geschoolde kent deze de klassieken. Hij helpt zich noodgedwongen zelf. De *secretaris* zal proberen het vege lijf te redden door goede onderhandeling en een afkoopsom bedingen. Zijn eigen casus zal hij – na de onvermijdelijke afscheidsreceptie met gelimiteerd uitnodigingsbeleid – doodzwijgen of met enkele personen die hij hoog acht, bespreken als een onvermijdelijke uitkomst, waar geen kruid tegen gewassen is. Bespreken kan wonden helen. Gelukkig kent de wereld mooie bewoordingen die later werken elders mogelijk maken, zoals 'ik was al met fpu'. De gevallen *secretaris* is geen eenling. Veel personen die opdoemen als interimmanagers zijn mensen die na een conflict de laan uit zijn gestuurd of onder druk vertrokken, maar je herkent het vlekje van het vervelende vertrek naderhand niet meer. Soms waren ze in hun eerdere banen gewoon goed maar ook dat zie je niet meer. Dat biedt mogelijkheden voor herkansing. En met sommige dingen moet een mens leren omgaan en leven.

Prof. dr. A.F.A. Korsten is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland (Faculteit managementwetenschappen), en bijzonder hoogleeraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (Faculteit rechtsgeleerdheid), en tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), adviesorgaan voor regering en parlement.