

ESSAY

VERPLETTEREND
LOYAAL

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 40 | 2019

Nieuw onderzoek toont aan dat ambtenaren overlopen van steun aan hun wethouder. Is die loyaliteit een positief feit of zou meer tegenspraak gewenst zijn? Petra Habets neemt het samenspel tussen ambtenaar en wethouder onder de loep. 'Ambtenaren willen twee dingen: dat het goed gaat op het beleidsterrein en dat de wethouder schittert.'

Een aantal jaren geleden vertelde een gemeentesecretaris mij dat het niet uitmaakte wie na de verkiezingen de nieuwe wethouders werden. Hij verzamelde om iedere wethouder een team dat op hem of haar was afgestemd. Tijdens de verdediging van mijn proefschrift over wethouders moest ik hieraan denken toen het ging over de leiderschapstijlen van wethouders zelf. Het gaat te ver om te stellen dat leiderschapskwaliteiten van individuele wethouders niet belangrijk zijn, maar er is in de kern sprake van teamwork. Iedereen moet wethouder kunnen worden,

beter gezegd: partijen kunnen iedereen naar voren schuiven en daar moet je het als ambtenaar (schrijf ik als oud-ambtenaar) 'maar mee doen': als ambtenaar zorg je dat jouw wethouder goed in het zadel komt en jou benut als steun en toeverlaat, ongeacht politieke kleur, achtergrond en capaciteiten. Dit blijkt te kloppen. Vraag wethouders naar de verklaringen voor hun successen en 72 procent zet in de top 3 de samenwerking met de ambtenaren, gevolgd door samenwerking in het college (40 procent) en het eigen vakmanschap (26 procent). Dus wethouders zelf zien hun eigen vakmanschap niet automatisch als belangrijkste succesfactor. Vraag wethouders wie hun belangrijkste adviseurs zijn en wederom komt de ambtenaar op plek 1, met anderen op gepaste afstand. Vraag wethouders hoe belangrijk ambtenaren als steunbron zijn en 75 procent noemt hen zeer belangrijk en slechts 2 procent niet (zo) belangrijk. Vraag wethouders wie hen hielp toen ze vreesden voor hun positie als wethouder, en de ambtenaren scoren wederom het hoogst. Ook als wethouders gevraagd wordt een rapportcijfer te geven voor het samenspel op diverse speelvelden (raad, college, fractie, coalitie, externe omgeving en ambtenaren), staat het samenspel met ambtenaren fier op de eerste plaats. En daar waar deze rapportcijfers een zekere spreiding kennen, is deze spreiding voor het samenspel met de ambtenaren zeer gering. Wethouders zijn het met elkaar eens: de ambtenaar krijgt gemiddeld een 8, met als slechtste cijfer een 5 gegeven door 1 procent van de wethouders. De waardering voor het samenspel op de andere speelvelden leidt tot een tweede plek voor het college (7,66), gevolgd door de fractie (7,65) en de externe omgeving

(7,58). Op wat grotere afstand sluiten de coalitie (7,00) en de raad (6,81) de rij.

ENQUÊTE

Bovenstaande gegevens zijn afkomstig uit een enquête die ik twee jaar geleden uitzette in de laatste maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen 2018 onder wethouders die op dat moment praktisch allemaal bezig waren met de afronding van hun collegeperiode. Deze enquête heeft geleid tot 449 bruikbare reacties.

Het beeld rijst op van een verpletterende loyaliteit van ambtenaren. Weliswaar kan hier vertekening in zitten omdat de meeste wethouders vier jaar lang hebben kunnen wennen aan hun ambtenaren en omgekeerd. Toch neemt dat niet weg dat dit aan elkaar wennen in die vier jaar (en hopelijk ook wat eerder) wel goed gelukt is. Is dit positieve beeld dat wethouders van ambtenaren hebben een compliment voor de professionaliteit van de Nederlandse gemeentebesturen, of is het een zorgelijk signaal dat wethouders wellicht te weinig tegenspel krijgen uit de ambtelijke organisatie?

Ik heb wethouders de ruimte gegeven om hun antwoorden toe te lichten. Ruim 30 procent van de respondenten heeft deze ruimte benut om ambtenaren te complimenteren met hun expertise. Andere begrippen scoren beduidend lager. De overige vier punten uit de top 5 van ondersteunende factoren voor het samenspel met ambtenaren zijn 'betrokken', 'relatie', 'meedenken' en 'vertrouwen'. De hoge score voor expertise laat zien dat wethouders over het algemeen respect hebben voor de kennis en kunde van ambtenaren.

De top 5 van belemmerende factoren bestaat uit 'gebrek aan politiek/bestuurlijk



inlevingsvermogen', 'onkunde', 'capaciteitsgebrek', 'eigengereidheid' en 'gebrek aan commitment'. Deze begrippen liggen qua aantallen dicht bij elkaar, maar vooral: ze scoren allemaal beduidend lager dan 'expertise' uit de ondersteunende factoren. Overigens laten de laatste twee belemmerende factoren zien dat ambtenaren toch wel tegengas bieden. Lucas Vokurka, oud-wethouder uit Delft, vatte in een interviewboek dat ik als voorstudie schreef de focus van ambtenaren in één zin helder samen: 'Ambtenaren willen twee dingen: dat het goed gaat op het beleidsterrein en dat de wethouder schittert.'

EIGEN STEMPEL

De vraag daarbij is of het schitteren van wethouders het gevolg is van schitterend ambtelijk beleid of dat de wethouders zelf nog iets kunnen beïnvloeden? Het lijkt niet altijd gemakkelijk voor wethouders om een eigen stempel te kunnen zetten, aldus meerdere wethouders uit mijn interviewboek. Johan Hamster, wethouder in Stadskanaal, verwoordde dit als volgt: 'Soms is het marginaal waarop je kunt bijsturen, er zijn natuurlijk zaken die spelen waar je richting aan kunt geven, maar vaak gaan zaken zoals ze gaan.'

Frits Lintmeijer, voormalig wethouder uit Utrecht, spreekt van 'de stroom van "zo doen we hier de dingen nu eenmaal en zo moet het", de onderbewuste continuïteit.' Hij geeft aan dat het een half jaar heeft gekost om ambtenaren mee te nemen in zijn redeneerlijn over inpassing van verkeer. Wethouders is ook gevraagd wat ze minder plezierige kanten van het wethouderschap vinden met 'ambtelijke weerstand overwinnen' als één van de opties. Deze optie bereikte niet de top 5, dit zelfde geldt voor 'ambtenaren in beweging krijgen' als potentieel sterk punt. Hoewel voor dit laatste kan gelden dat wethouders zichzelf hier niet briljant in vinden, geeft de combinatie van verschillende van dit soort vragen het beeld dat het op één lijn komen met ambtenaren geen issue is. Kortom, gewinning hoort erbij, maar wethouders voelen zich goed gefaciliteerd door hun ambtenaren.

Zijn er dan geen kanttekeningen te plaatsen? Het geven van tegengas wordt door wethouders niet nadrukkelijk genoemd ►

'Het is niet altijd makkelijk een eigen stempel te zetten'



PETRA HABETS
ADVISEUR LOKAAL BE-
STUUR, AUTEUR VAN
HET BOEK 'WETHOU-
DERS, WAARACHTIGE
VERLEIDERS: GEPRO-
MOVEERD OP HET
SAMENSPEL VAN WET-
HOUDERS EN HUN OM-
GEVING.

als ondersteunende factor voor het samenspel, dus wellicht denken ambtenaren te loyaal mee. Toch lijkt het erop dat het respect voor expertise wel ruimte voor ambtelijke autonomie biedt. Capaciteitsgebrek scoort op de derde plek van belemmerende factoren. Wethouder Peter Verheij uit Alblasserdam stelt: 'Het is makkelijk om als bestuurder vragen en ambities te stapelen. Op het moment dat ik het bedacht en ambtelijk georganiseerd heb, kan ik al weer verder naar de volgende klus, terwijl de vorige nog moet worden uitgevoerd.'

Een element van capaciteitsgebrek is het ontbreken van continuïteit. Diverse wethouders uiten hun zorg hierover. In weerwil van het beeld dat wethouders passanten zijn, is bijna 40 procent van de respondenten langer dan vier jaar wethouder in dezelfde gemeente, waardoor op een aantal plaatsen niet de wethouder maar de ambtenaar de spreekwoordelijke voorbijganger is.

SPANNENDE KWESTIES

In mijn studie heb ik ook kwesties geïnventariseerd waarin wethouders vreesden voor hun positie. Van de kwesties viel 8 procent toe te schrijven aan een ambtelijke fout of gebrekkige informatievoorziening. In de praktijk is dit percentage hoger, omdat kwesties die in het ambtelijk domein ontstaan zijn maar leiden tot spannende situaties in de raad, in mijn studie gerubriceerd zijn onder de raad.

Bij de inventarisatie van actoren die geholpen hebben in deze spannende kwesties, voeren ambtenaren weliswaar de top 10 aan en specifiek belandt de gemeentesecretaris op de zesde plek (na de burgemeester). Omdat het begrip 'zelf' op de vierde plek en 'niemand' op de negende plek staat betekent dit dat wethouders toch best eenzaam kunnen zijn.

Een aandachtspunt van een andere orde is de rol die ambtenaren kunnen spelen in de

ondersteuning. Als een wethouder voelt dat er binnen het college of de raad andere belangen spelen met betrekking tot een belangrijk onderwerp, dan kan 94 procent van de wethouders ambtenaren benutten voor technische argumenten en 46 procent kan ambtenaren tevens benutten voor een overbruggende rol of voor politieke argumenten. Dat wil zeggen dat 54 procent van de wethouders zich daarvoor op zichzelf aangewezen voelt of deze ondersteuning elders plek moet zoeken. Geen punt van zorg, maar wel een trend: sinds de dualisering is het college een plek waar wethouders meer delen. Zo bespreekt 80 procent van de wethouders een belangrijk initiatief in het college nog voor er uitgewerkte ambtelijke adviezen zijn, tegenover 63 procent in 1999. Deze opmars in populariteit van het college als vriendenclub is vooral zichtbaar in de relaties tussen college, wethouder en fractie, maar uit zich dus ook in een relatie waar de dualisering niet voor een formele wijziging in de onderlinge verhoudingen heeft gezorgd: de relatie tussen wethouder en ambtelijke organisatie.

Tot slot laat mijn onderzoek nog verschillen zien tussen wethouders waar het gaat om het samenspel met de ambtelijke organisatie. De samenwerking met de ambtenaren als verklaring van succes is nog groter voor wethouders van lokale partijen. Wethouders van grotere gemeenten vinden de ambtenaren belangrijker als adviseur, dat gaat ten koste van de gemeentesecretaris. Parttime wethouders investeren relatief sterker dan fulltime wethouders in een goede relatie met de ambtelijke top; dat geldt ook voor wethouders die voorheen volksvertegenwoordiger zijn geweest.

MEER DIVERSITEIT

Hoewel een kwart van de wethouders uit mijn onderzoek voorheen ambtenaar was (dit is exact gelijk aan het landelijk gemiddelde uit de Staat van Bestuur 2016), bestaat er een pleidooi voor meer diversiteit onder wethouders, dat wil zeggen een impliciet pleidooi voor wethouders die een andere professionele achtergrond hebben. Echter, wethouders met een achtergrond als ambtenaar voelen zich beter voorbereid op het wethouderschap. Het is wel zo dat wethouders die voorheen zelf ambtenaar zijn geweest, minder investeren in een goede relatie met de ambtelijke top; ook ervaren zij het belang van de gemeentesecretaris als steunbron voor het functioneren lager. Waarschijnlijk zijn beide punten het gevolg van het gegeven dat deze wethouders makkelijker hun weg vinden.

De gemeentesecretaris wordt afzonderlijk genoemd als ondersteunende factor voor het samenspel met het college. De griffier



'Wellicht denkt een ambtenaar te loyaal mee'

wordt door één persoon genoemd als belemmerende factor in het samenspel met de raad. Bij 10 procent van de wethouders scoort de gemeentesecretaris op plek 1 van de adviseurs. Ter illustratie: 5 procent zet de burgemeester op deze plek, 10 procent de collega-wethouders, 7 procent de ambtelijke top (en 22 procent de ambtenaren). De griffier komt (afgerond) op 0 procent uit. Ook de waardering van de gemeentesecretaris en griffier verschilt voor de verschillende soorten van wethouders. De invloed van de gemeentesecretaris op de activiteiten van de gemeente wordt groter geacht naarmate het college meer partijen kent. Wanneer meer wethouders van dezelfde partij zitting hebben in het college, wordt het belang van de gemeentesecretaris als steunbron voor het functioneren geringer. Wethouders die voorheen volksvertegenwoordiger zijn geweest, vinden daarnaast de griffier belangrijker als steunbron dan wethouders die dat niet waren. Bij grotere gemeenten is zowel het belang van de gemeentesecretaris als van de griffier (net zoals het belang van de burgemeester) als steunbron voor het functioneren van de wethouder kleiner en het belang van de (andere) ambtenaren groter.

Ik sluit af met een tip: als bedacht wordt dat het samenspel met de raad als slechtste scoort en de raad de meeste kwesties oplevert waarin wethouders vreesden voor hun positie, dan is het aan te raden om als wethouder ook naar de griffier te kijken als potentieel adviseur. ■

De volledige studie is te downloaden op www.petrababets.nl