



De wethouder als informatiemakelaar: gedreven maar kwetsbaar

Petra Habets

Er is nauwelijks een beroepsgroep te vinden die zo sterk op informatieuitwisseling gericht is als wethouders. Als schakelpunt tussen ambtelijke voorbereiding en politieke besluitvorming proberen wethouders elke plooi die ze zien en die ruis kan opleveren, glad te strijken. Daarom praten ze graag met iedereen; van voor- en tegenstanders van projecten in de gemeente tot en met natuurlijk de leden van de gemeenteraad. Met plezier beantwoorden ze liefst ruim voor de raads- en commissiebehandeling alle vragen die er leven en vangen ze alle mogelijke signalen op om verrassingen bij de besluitvorming te voorkomen. Dit beeld is bevestigd in een onderzoek dat ik onlangs voor de Wethoudersvereniging uitvoerde.¹ Wethouders willen in een vroeg stadium horen welke vragen er over hun voornemens en beleid leven, zodat ze hierop kunnen anticiperen.

Vooraf verrassingen in de gemeenteraad vermijden wethouders graag koste wat het kost, want de raad blijft voor wethouders de meest spannende arena, beeldend verwoord door oud-wethouder Lucas Vokurka: “..dan zie je 37 mensen zitten en denk je: wauw, wat gaan ze vragen, heb ik het antwoord, doe ik de goede dingen, word ik niet zenuwachtig, ga ik niet hakkelen, weet ik het allemaal wel?”² Deze bijna existentiële angst brengt wethouders sterker in beweging dan de wetenschap dat de actieve informatieplicht wettelijk verankerd is in artikel 169 van de Gemeentewet en dat het niet of foutief informeren van de raad politieke doodzonde nummer één is voor een wethouder.

Dat het toch fout kan gaan vindt vaak ook niet zijn oorsprong bij de wethouder zelf. Wethouders zijn politiek verantwoordelijk, maar het meeste van wat op hun beleidsterrein gebeurt, vindt plaats buiten hun blikveld. De voorbereiding en uitvoering van beleid vindt nu eenmaal onder ambtelijke regie plaats. Dit betekent dat datgene wat wethouders zelf weten onvermijdelijk beperkt is en, zelfs voor onderwerpen waar wethouders sterk bij betrokken zijn, gefilterd tot hen komt. Gevolg is dat in de eerste plaats ambtenaren bepalen welke informatie aan de gemeenteraad ter beschikking kan worden gesteld. Wethouders zijn afhankelijk van wat hen aangereikt wordt.

¹ Samenwerking van wethouders met andere actoren, hoe wethouders zichzelf kunnen versterken door de bril van een ander, Petra Habets Advies & Ontwikkeling en de Wethoudersvereniging maart 2023

² Wethouders waarachtige verleiders, dertien persoonlijke verhalen over het wethouderschap, Petra Habets Advies & Ontwikkeling 2017, p.101

Er is weinig reden te twijfelen aan de goede intenties van ambtenaren om de juiste informatie te delen: ambtenaren willen er alles aan doen om hun wethouders te laten schitteren of, wanneer dat niet haalbaar is, tenminste overeind te houden in de raad. Dat is een kwestie van beroepstrots, want wanneer wethouders onderuit gaan, zeker door twijfels over de capaciteiten van de achterliggende organisatie, belanden ambtenaren zelf ook onder een vergrootglas. Enig eigenbelang speelt dus ook een rol.

TE LAAT

Dat het toch fout kan gaan in de uitwisseling tussen bestuurders en ambtenaren heeft te maken met foutieve keuzes in de selectie van informatie, zoals Van Thijn dat voor ministers jaren geleden al geanalyseerd heeft: "Het dossier is nog niet rijp, de minister heeft nu andere dingen aan zijn hoofd, hij heeft toch geen belangstelling voor uitvoeringsproblemen, etc."³ Ambtenaren hebben de neiging om een bestuurder pas lastig te vallen met problemen als ze de oplossing erbij kunnen aanreiken. Bij een nieuwsgierige raad kan dat soms te laat zijn.



Op de elementen die aan ambtelijke zijde een rol spelen bij knelpunten in de informatievoorziening wil ik niet te ver ingaan omdat ik me in deze bijdrage wil concentreren op de beïnvloedingsmogelijkheden van wethouders zelf en deze zijn richting ambtelijke organisatie in de praktijk beperkt. In vogelvlucht: natuurlijk is de ambtelijke sensitiviteit voor wat politiek relevant is, belangrijk. Daarnaast hoort domweg de kwaliteit van de informatievoorziening binnen de organisatie zelf adequaat te zijn: het gaat erom hoe de verschillende vormen van professionaliteit in elkaar grijpen binnen de gemeentelijke organisatie. Er zijn enerzijds kwaliteiten nodig om te zorgen dat de uitvoering van gemeentelijke taken zoals straatreiniging of het verstrekken van uitkeringen goed verloopt en anderzijds vergt het andere kwaliteiten om te bepalen welke informatie over deze taken gecompriëerd tot het college en de raad komt.

De wethouder zelf kan vooral een rol spelen om transparant te zijn richting de raad, ook al lopen zaken niet vlekkeloos. De kern blijft: fouten maken wordt makkelijker vergeven wanneer raadsleden maar het vertrouwen houden dat de raad niet misleid wordt. Daarbij zijn enkele waarschuwingen op zijn plaats over aspecten die wethouders extra kwetsbaar kunnen maken.

³ Van Thijn, Ed. (2003) Democratie in de steigers? De staat van de democratie in 2020, Socialisme & Democratie 12.

VALIDEREN

De eerste is dat wethouders varen op de ambtelijke organisatie en eigenlijk nauwelijks mogelijkheden hebben om informatie te "valideren". De waan van de dag en de beperkte eigen ondersteuning die doorgaans meer op het bestuurlijke circuit is gericht dan inhoudelijk deskundig, maken dat wethouders nauwelijks kunnen checken of informatie uit de organisatie wel echt klopt. Ondanks het adagium dat ambtenaren in Nederland politiek neutraal zijn, betekent dat niet dat ze niet zelf ook in bepaalde "bubbels" leven, waardoor hun informatie gekleurd kan zijn en soms ook feiten niet kunnen zien, omdat ze die niet relevant achten. Daarnaast kunnen ambtenaren ook een eigen opvatting hebben, al is het maar vanuit de optiek van uitvoerbaarheid. Politici zijn altijd ambitieus, ambtenaren moeten oog hebben voor de uitvoerbaarheid en eenvoudigweg ook voor continuïteit, wat oud-wethouder Frits Lintmeijer uit Utrecht "onderbewuste continuïteit van beleid" noemt. Daardoor werd hij zelf in eerste instantie door ambtenaren voorzien van andere oplossingen dan waar hij zelf om vroeg, omdat zijn ambtenaren en hij het eerste jaar niet dezelfde taal spraken.

Waar kan een gebrek aan mogelijkheden om informatie te valideren toe leiden? In de klassieke collegecycle worden stukken die naar het college gaan getoetst op aspecten als financiën (bijvoorbeeld: past het in de begroting?) of bestuurlijk-juridische aspecten (hoe verhoudt een voorstel zich tot het collegeprogramma?). Deze toetsing is over het algemeen marginaal, want moet plaatsvinden in de paar werkdagen voor toezending aan het college. Diepgaandere toetsing van de inhoud en kwaliteit van een voorstel blijft doorgaans achterwege en blijft daarmee geheel voor rekening van de steller.

Hoewel vertrouwen in de vakinhoud van eigen mensen natuurlijk een groot goed is, maakt dit voorstellen foutgevoelig. Dat kan soms leiden tot problemen, variërend van raadsvoorstellen waarbij de vraag opkomt of de steller de situatie ter plekke heeft gezien of alleen via "googlemaps" tot onverwachte budgetoverschrijdingen bij grote projecten.

Een voorbeeld van dit laatste is de Museumparkgarage in Rotterdam, waar na een verdubbeling van het oorspronkelijke budget door allerlei technische problemen tijdens de bouw een raadsenquête heeft plaatsgevonden. In de periode na de raadsenquête ontstond opnieuw een overschrijding die wederom niet meer binnen budget was op te vangen, omdat de risicoreservering voor het project te laag was. Deze was te laag ingeschat door terughoudendheid bij direct betrokke-

nen om budgetstijgingen te melden voor een project dat inmiddels de bijnaam "blunderput" had. Het gevolg hiervan was overigens een tweede raadsenquête. Het zijn dus ook lang niet altijd persoonlijk politieke opvattingen, maar meer technische elementen die door ambtenaren anders kunnen worden beoordeeld en voorgesteld.

Een trend die het voor bestuurders ingewikkeld maakt is dat voor- en tegenstanders van bepaald beleid steeds vaker de neiging hebben om met "objectief onderzoek" aan te tonen dat hun gelijk het meest objectieve gelijk is. Onderzoeksbureaus en universiteiten varen hier wel bij, maar het maakt besturen niet makkelijker. Bestuurders moeten namelijk bijna altijd met onvolledige informatie besluiten nemen met grote impact. Onderzoeken kunnen natuurlijk een rol spelen om bij te dragen aan meer duidelijkheid, maar net als voor ambtenaren geldt voor onderzoekers dat ze in "bubbels" opereren, eigen opvattingen hebben en een eigen focus. Binnen deze focus mag van hen objectiviteit verwacht worden, maar elk onderzoek wordt ook gekleurd door afbakening (wat valt wel en niet binnen het onderzoek?), de vraagstelling en de keuzes van onderzoekers om in hun aanbevelingen bevindingen sterker of minder sterk aan te zetten. Dit maakt het heel goed mogelijk dat over dezelfde onderwerpen verschillende onderzoeken tot hele andere conclusies leiden.

Feit is dat een wethouder erop moet kunnen vertrouwen dat zijn ambtenaren alle belangen in beeld brengen, de verschillende feiten en onderzoeken die deze belangen wel of niet ondersteunen en moeten kunnen aanvoelen welke deelbelangen in de raad tot discussie kunnen leiden, om bezwaren op voorhand goed het hoofd te kunnen bieden.

SELECTIE

Een ander aspect is dat de 'gemiddelde' wethouder wars is van politieke tegenstellingen en met iedereen wil communiceren, juist om te zorgen dat voorstellen door de raad komen. De behoefte om breed te communiceren is fijn, maar dezelfde drang die hiervoor zorgt stimuleert ook de neiging om een focus op het eigen verhaal te leggen. Feiten die minder in het eigen verhaal passen lopen de kans minder belicht te worden. Accenten leggen mag natuurlijk, maar feiten mogen niet actief weggehouden worden bij de raad.

Dit aspect verklaart bijvoorbeeld dat wanneer een wethouder duidelijk een bepaalde kant op wil, deze minder geneigd zal zijn meerdere scenario's aan de

gemeenteraad voor te leggen, ook al wordt daar op aangedrongen vanuit de raad. Immers, deze andere scenario's leiden volgens de wethouder tot minder effectief beleid, dus waarom zou je dat in beeld willen brengen?

Het is overigens niet perse zo dat wethouders een eigenzinnige koers puur uit eigen overtuiging vast willen houden. Afwijken van een eenmaal ingezette koers doet niemand graag, ook al stapelt de informatie zich op dat het tijd is voor een heroverweging. Het meest beruchte voorbeeld in gemeentelijk Nederland is misschien wel de Noord/Zuidlijn, waar men volgens het enquêterapport de voorbereiding niet meer wilde stoppen omdat er al 136 miljoen euro aan was uitgegeven, een fractie van de uiteindelijke kostenoverschrijding.⁴

Het is ook de eerder genoemde onderbewuste continuïteit waardoor afwijkende geluiden in eerste instantie worden gebagatelliseerd: 'het zijn geluiden van een kleine minderheid, die nog op de goede vlieghoogte gebracht moet worden', of onder het motto: "er is altijd wel ergens weerstand".

Een interessante discussie die op dit moment plaatsvindt, is het openbaar maken van eerdere ambtelijke adviezen onder de wet open overheid. Stel een ambtenaar heeft kanttekeningen gezet bij een bepaald voorstel, die het uiteindelijke raadsvoorstel niet gehaald hebben. Simpelweg gesteld: ambtenaren hebben A geadviseerd en het college heeft B besloten? Dit kan bijvoorbeeld zijn als gevolg van een compromis binnen het college en het college spreekt nog altijd met één mond. Een wethouder kan dus ook beleid moeten verdedigen waar hij of zij zelf niet achter staat. Hoe dan ook zal het verdedigen lastiger worden als het oorspronkelijke voorstel opvraagbaar is. Mijns inziens moet de grondregel dan wel zijn dat de raad op zo'n moment niet misleid is, maar dat het college een andere afweging heeft gemaakt dan het ambtelijk advies.

⁴ Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn, Pagina 120

WETHOUDER, VRAAG RAAD

Terug naar mijn eerdere stelling dat wethouders varen op de ambtelijke organisatie en eigenlijk nauwelijks mogelijkheden hebben om informatie te valideren: hierbij kan zowel de griffier als de complete raad behulpzaam zijn en wel als de wethouder zelf in een vroegtijdig stadium een hulpvraag stelt bij de griffier (of de griffier in een vroegtijdig stadium een hulpaanbod doet aan de – misschien te trotse – wethouder). Immers wethouders zijn graag zelf de spin in het web: dé informatiemakelaar tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Juist om hun kwetsbaarheid te verkleinen kunnen wethouders anderen benutten bij deze uitwisseling: laat de fractievoorzitter van de eigen partij meer doen om issues binnen de coalitie te signaleren en glad te strijken en laat ambtenaren technische informatie en achtergronden presenteren aan de raad.



Een stap verder kan dus zijn om voor complexe trajecten samen met de griffier en de raad uit te stippelen welke informatie wanneer gewenst is om tot goede besluitvorming te komen en welke rol de raad daar in wil spelen. Vooral met de laatste opzet ontstaat een meer gedeelde verantwoordelijkheid om besluitvorming goed te laten landen in de gemeenteraad en dit kan de wethouder helpen zich te concentreren op de echte “hete hangijzers” in de raad. De wethouder hoeft niet meer nerveus te worden of de juiste feiten wel op tafel liggen, want daar is iedereen dan mede verantwoordelijk voor. Immers, wat juiste en relevante informatie is, wordt door iedereen gezamenlijk in het gehele proces bepaald.

Tevens kweekt dit enig begrip voor de kwetsbare positie die wethouders hebben op het kruispunt tussen organisatie en politiek bestuur, ook daar waar het gaat om informatieverstrekking. Uiteindelijk helpt de raad zichzelf hiermee: juist door het participeren in het proces om informatie te ordenen en te filteren ontstaat er vanzelf ook een check op de kwaliteit ervan die door de “Sturm und Drang” van de wethouder soms op de achtergrond kan raken.