

Politieke evenwichtskunst

Onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

**Eindrapport t.b.v.
Werkgroep Bestuurscultuur gemeente Castricum**

BMC Advies
juli 2017
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers
J. de Wit MSc
Projectnummer: P001651
Correspondentienummer: AD-0105-85651

INSCHRIJVING KVK
nr. 32078667

ABN-AMRO
NL91ABNA0504035754

BTW
NL000612500B01

INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	3
HOOFDSTUK 2	BESTUURSCRISES EN BESTUURSCULTUUR	4
2.1	Conflictregulerende mechanismen	4
2.2	Conflictpotentieel	4
2.3	Contextfactoren	5
2.4	Bestuurscultuur	5
2.5	Sterke en zwakke bestuurscultuur	6
2.6	Politiek en pragmatiek	6
2.7	Inwoners houden niet van geruzie	6
2.8	Naar een evenwicht tussen politiek en besluitvormend orgaan	7
HOOFDSTUK 3	ONDERZOEKSAANPAK	8
3.1	Bestuurscultuur in beweging	8
3.2	Vraagstelling	8
3.3	Plan van aanpak	9
3.4	Leeswijzer	10
HOOFDSTUK 4	CONTEXT BESTUURSCULTUUR	11
4.1	Typen bestuurscrisis en mogelijke oplossingsrichtingen	11
4.2	De Castricumse situatie nader geduid	12
HOOFDSTUK 5	PATRONEN EN MECHANISMEN	17
5.1	Mechanisme 1: politieke meningsverschillen worden moeilijk geaccepteerd	17
5.2	Mechanisme 2: het persoonlijke is politiek, en andersom	17
5.3	De bestuurlijke context van Castricum versterkt deze mechanismen	18
HOOFDSTUK 6	SAMENSPEL IN EN TUSSEN GEMEENTERAAD, COLLEGE EN ORGANISATIE	19
6.1	De gemeenteraad: volksvertegenwoordiging, kaderstellen en controleren	19
6.2	Analyse stemgedrag	20
6.3	Raad en college: tussen dualisme en frustratie	20
6.4	Tussen raad, college en organisatie	22
HOOFDSTUK 7	RELATIES MET DE SAMENLEVING	24

7.1	Hoe de samenleving bestuurders beïnvloedt	24
7.2	Hoe het gedrag van bestuurders inwoners beïnvloedt	24
HOOFDSTUK 8	ALGEMENE CONCLUSIE: DISBALANS TUSSEN POLITIEK EN BESTUUR	27
8.1	Samenspel in de raad	27
8.2	Samenspel met het college	27
8.3	Relatie met de samenleving	28
8.4	Rol presidium	28
8.5	Rol griffier	28
8.6	Rol burgemeester	29
HOOFDSTUK 9	NAAR EEN VERSTERKING VAN DE BESTUURSCULTUUR	30
9.1	Verminderen conflictbronnen	30
9.2	Verbeteren conflictregulering	30
9.3	Wat is nodig: actiegerichte aanbevelingen voor de versterking van de bestuurscultuur	31
9.4	Aanbevelingen aan de gemeenteraad	32
9.5	Aanbevelingen aan het presidium	33
9.6	Aanbevelingen voor burgemeester, college en griffie	35

Hoofdstuk 1

Inleiding

Het gemeentebestuur van Castricum heeft ruim een jaar geleden een bijzonder roerige periode doorgemaakt. Nadat een wethouder op 11 februari 2016 na een motie van wantrouwen gedwongen was te vertrekken, verliet zijn partij het college. Omdat ook een andere coalitiepartij besloot uit het college te stappen, vertrok een tweede wethouder uit eigen beweging. Op 11 april 2016 leidden twee moties van wantrouwen tot het ontslag van de twee nog overgebleven wethouders. In dezelfde raadsvergadering is het nieuwe college geïnstalleerd.

Deze langdurige bestuurscrisis – in de regionale pers aangeduid als ‘eindelooze soap’ – leidde uiteindelijk dus tot de val van het college. Tegelijk met het wegsturen van de laatste twee wethouders heeft de gemeenteraad op 11 april 2016 een motie aangenomen waarin door diverse fracties wordt geconstateerd dat de in de laatste jaren ontwikkelde bestuurscultuur een negatief effect heeft op het functioneren van de gemeente. In de motie wordt uitgesproken dat het wenselijk is dat er door een externe partij onafhankelijk onderzoek wordt gedaan naar de in de laatste jaren ontwikkelde en wenselijke bestuurscultuur binnen de gemeente. Hierbij werd vooral gewezen op de omgangsvormen in en tussen raad, college en organisatie, de wijze van politiek bedrijven en verschillen van opvatting over rollen, posities en democratische principes.

De hiervoor ingestelde werkgroep Bestuurscultuur heeft BMC opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren dat:

- een betrouwbaar beeld schetst van de bestuurscultuur in de gemeente Castricum, waarbij feiten en onderliggende oorzaken en gevolgen (omgangsvormen en rolopvattingen) scherp geanalyseerd worden;
- de mogelijke risico's bij handhaving van de bestuurscultuur benoemt en conclusies en aanbevelingen bevat voor te nemen vervolgstappen;
- toekomstgericht is; gebeurtenissen uit het verleden worden besproken en geanalyseerd met het doel om naar de toekomst toe resultaten en verbeteringen te realiseren.

In deze rapportage geven we eerst onze visie op de relatie tussen een bestuurscrisis, de bestuurscultuur en het bestuurlijk functioneren van een gemeente. Hiermee brengen we de verschillende vragen van de werkgroep Bestuurscultuur met elkaar in verband. Op basis hiervan presenteren we onze onderzoeksaanpak, waarna we de bevindingen van het onderzoek bespreken. Het rapport wordt afgerond met conclusies en aanbevelingen voor de versterking van de bestuurscultuur.

Hoofdstuk 2

Bestuurscrises en bestuurscultuur

Politieke crises zijn op zichzelf niet bijzonder. Sterker nog: ze zijn inherent aan het politieke bedrijf. In veel gemeenten is het vertrouwen in wethouders opgezegd en zijn colleges opgestapt; in veel gevallen gingen daar langdurige politieke schermutselingen aan vooraf. Castricum is in dat opzicht niet uniek.

2.1 Conflictregulerende mechanismen

Een meer diepgaande analyse van bestuurscrises van BMC, in opdracht van BZK¹, leert dat bestuurscrises vaak ontstaan als conflictregulerende mechanismen onder druk staan. Als conflicten niet goed worden beheerst, monden ze gemakkelijk uit in crises. Het gaat dan bijvoorbeeld om verhoudingen tussen politiek en bestuur, rolvastheid en hoor- en wederhoor. In Castricum lijkt dat ook het geval te zijn.

In hun analyse van de politieke situatie in Castricum concluderen Elzinga en De Vries² dat de bestuurlijke en financiële en ambtelijke problemen van de gemeente en de politieke versnippering in de gemeenteraad samen een voedingsbodem vormen voor conflicten. Beide onderzoekers stellen dat dit hoge eisen stelt aan de wijze waarop conflicten worden gereguleerd, waarbij zij onder meer wijzen op het belang van zorgvuldige en transparante besluitvormingsprocedures.

Een belangrijke voorwaarde hiervoor is rolzuiverheid. Als de rollen en verantwoordelijkheden van raadsleden, wethouders en ambtelijk apparaat niet helder worden onderscheiden, kunnen betrekkelijk kleine conflicten gemakkelijk escaleren. Omgekeerd is het voor het reguleren van crises van belang dat betrokkenen hun rol en verantwoordelijkheid kennen. Om die reden zal hier in het onderzoek apart aandacht aan worden besteed. Een bijzondere rol bij het reguleren van crises is weggelegd voor de burgemeester, niet alleen als voorzitter van de raad en het college, maar ook vanuit zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming. Ook hieraan zal aandacht worden besteed in het onderzoek.

2.2 Conflictpotentieel

De politieke conflicten die ten grondslag hebben gelegen aan de bestuurscrisis in Castricum komen niet alleen voort uit verschillen van inzicht over rollen, posities en democratische principes. De diepere oorzaak voor de politieke conflicten ligt in de politieke en bestuurlijke context waarbinnen raad, college en ambtelijk apparaat opereren. Daarbij werken twee factoren negatief op elkaar in:

- Algemeen kan worden gesteld dat politieke versnippering leidt tot meer concurrentie om de aandacht van inwoners en de media, waardoor politieke tegenstellingen worden uitvergroot.
- Tegelijkertijd verkleinen budgetbeperkingen en ambtelijke kwetsbaarheden de speelruimte om politieke compromissen te bereiken. Bij schaarste is het immers lastiger om temoet te komen aan verschillende politieke standpunten.

¹ Aardema, H., M. Boogers, A. Korsten (2012), 'Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau', in: *Bestuurswetenschappen* 66:2, pp. 13-33.

² Elzinga, D.J., F. de Vries (2016), D.J. Elzinga, F. De Vries (2016), *Advies inzake politieke situatie Castricum*, Groningen: Stibabo (in opdracht van PvdA-fractie en de fractie CKenG).

Deze combinatie van versterkte politieke profileringsdrang en beperkte mogelijkheden voor politieke compromissen leidt theoretisch gezien tot een vergroot conflictpotentieel. Hoewel het niet te verwachten is dat de politieke versnippering (en profileringsdrang) van de gemeenteraad na de verkiezingen sterk zal afnemen, geldt dat wel voor de ruimte om tegemoet te komen aan verschillende belangen en opvattingen. Het is nog te vroeg om vast te stellen in welke mate de ambtelijke fusie met Bergen, Uitgeest en Heiloo (de BUCH-werkorganisatie) meer ambtelijke en financiële armslag biedt, maar het is wel zeker dat de BUCH-vorming op verschillende manieren van invloed zal zijn op de bestuurscultuur van de gemeente. Om die reden zal bij de aanbevelingen van het onderzoek hieraan apart aandacht worden besteed.

2.3 Contextfactoren

Naast de BUCH-vorming kunnen ook andere contextfactoren van invloed zijn geweest op het ontstaan van de bestuurscrisis en de politieke cultuur die hieraan ten grondslag heeft gelegen:

- Allereerst kan worden gedacht aan het gegeven dat Castricum sinds de herindeling van 15 jaar geleden te maken heeft met onderscheiden belangen van de kernen Castricum, Akersloot en Limmen.
- Verder kunnen ook de bezuinigingen op de rijksuitkeringen aan gemeenten en de overdracht van nieuwe taken van invloed zijn geweest op bestuurscrisis en bestuurscultuur.
- Datzelfde geldt ook voor de veranderende relatie tussen overheid en samenleving en de roep om bestuurlijke en democratische vernieuwing die deze met zich meebrengt.

Om die redenen zullen we in het onderzoek ingaan op deze en andere contextfactoren. Ook omdat dit van belang is voor het vinden van mogelijkheden om de bestuurscultuur te versterken richting de toekomst.

2.4 Bestuurscultuur

Bestuurscultuur kan worden omschreven als het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving. Daarbij kunnen verschillende gelaagde uitingen van bestuurscultuur onderscheiden worden:

- *bestuurstradities*: de 'culturele genen' van een gemeente, sterk gekleurd door gegroeide gebruiken en historische ervaringen;
- *bestuurs- en managementstijlen*: manieren om zaken aan te pakken, beïnvloed door opvattingen over wat normaal en gebruikelijk is;
- *bestuurlijke routines*: concrete methoden om werk te verrichten, gekleurd door mensen, instrumenten en objecten.

De bestuurscultuur kan betrekking hebben op verschillende aspecten van het gemeentebestuur. Gelet op de uitdagingen waarvoor de gemeente Castricum zich gesteld ziet, focust het onderzoek vooral op de relaties binnen de gemeenteraad en op het samenspel tussen gemeenteraad en het college van B & W. Daarnaast zullen ook andere relaties aan bod komen, zoals die tussen gemeentebestuur (raad en B & W) en samenleving en de relatie tussen B & W en ambtelijk apparaat.

2.5 Sterke en zwakke bestuurscultuur

In een sterke bestuurscultuur is sprake van gedeelde normen en waarden, kent iedereen zijn of haar rol en weet iedereen wat men van elkaar kan verwachten. In een zwakke cultuur bestaat hierover juist onzekerheid en conflict: rollen, posities en democratische principes zijn hier de inzet van discussie en daarmee ook rolverwachtingen en routines. Voor een goed samenspel binnen en tussen de verschillende geledingen van het gemeentebestuur is het noodzakelijk dat er enige overeenstemming is over de normen en waarden die moeten gelden in gemeentelijke besluitvormingsprocessen. Kritische reflectie op de eigen rollen, rolopvattingen en rolverwachtingen is hiervoor een voorwaarde, net als onderling begrip voor ieders rol en positie. In het onderzoek naar de bestuurscultuur zal dus niet alleen worden ingegaan op de mate waarin er overeenstemming is over rollen, posities en routines, maar zal er ook worden gelet op de mate waarin hierop kritische reflectie mogelijk is.

2.6 Politiek en pragmatiek

Politiek is een vreedzame manier om conflicten te beslechten tussen tegengestelde belangen, visies en opvattingen.³ Politiek kan niet zonder strijd en conflict, anders is er sprake van zakelijk bestuur. Daarbij moet wel worden voorkomen dat politieke conflicten een eigen leven gaan leiden en een doel op zichzelf worden, vooral omdat partijpolitieke scherpelijperij wezensvreemd is aan lokale politiek.⁴ Waar het in de Tweede Kamer eenvoudig is om uitgesproken standpunten te hebben over allerlei vraagstukken, is dat in de lokale politiek veel lastiger, vanwege het directe contact met de mensen om wie het gaat. Om die reden wordt in gemeenten eerder op zoek gegaan naar pragmatische oplossingen en worden politieke tegenstellingen niet onnodig op de spits gedreven.

2.7 Inwoners houden niet van geruzie

Overmatige politisering kan op verschillende manieren van invloed zijn op de relaties binnen de raad en tussen raad en samenleving en B & W. Als politieke tegenstellingen te sterk worden uitvergroet, gaan raadsleden zich vooral richten op interne processen (fractievergaderingen, coalitieberaden, oppositieoverleggen, commissie- en raadsvergaderingen), waardoor ze minder tijd hebben voor de inwoners die ze vertegenwoordigen. Onderzoek laat zien dat politieke crises en onderling geruzie de tevredenheid met het gemeentebestuur negatief beïnvloeden en het gezag van de politiek verminderen.⁵ In Castricum blijkt dat ook: volgens de *waarstaatjegemeente*-monitor is het vertrouwen van inwoners in het gemeentebestuur na de bestuurscrisis hier flink gedaald.

Tot slot verzwakken politieke conflicten de rol van de gemeenteraad als tegenmacht. Als een raad het over alles onderling oneens is, wordt het lastig om gezamenlijk positie te bepalen in complexe besluitvormingsprocessen. Portefeuillehouders en hun ambtenaren hebben dan vrij spel. In de lokale politiek is het adagium *'agree to disagree'* dus niet voldoende: om een effectieve rol te kunnen spelen in besluitvormingsprocessen is het nodig dat raadsleden vooraf bepalen waarover zij willen beslissen en waarover zij het met elkaar oneens willen zijn.

³ Crick, B. (1962), *In Defence of Politics*, Chicago: The University of Chicago Press; Stoker, G. (2006), *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Houndmills: Palgrave.

⁴ Barber, B. (2013), *Als burgemeesters zouden regeren: haperende staten, opkomende steden*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

⁵ Boogers, M. (2013), 'Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat oordeel van af?', in: *Bestuurswetenschappen*, 67 (4), pp. 19-39; Hay, C. (2007), *Why We Hate Politics*, Cambridge: Polity Press.

2.8 Naar een evenwicht tussen politiek en besluitvormend orgaan

Om te voorkomen dat politieke conflicten de boventoon gaan voeren en de besluitvorming gaan hinderen, is het van groot belang dat er een evenwicht bestaat tussen de politieke en de besluitvormende rol van de gemeenteraad.

- De politieke rol van de raad is het uitwisselen van ideeën en standpunten. De gemeenteraad is hier een politiek forum waar problemen worden benoemd en oplossingsrichtingen worden afgewogen. Het individuele belang van raadsleden en hun partijen staat voorop: het gaat om de mate waarin zij er ieder in slagen het verschil te maken en zich goed te profileren. Het verkiezingsprogramma vormt hierbij een belangrijke leidraad. Beeld- en oordeelsvorming staan hier centraal.
- De bestuurlijke rol van de gemeenteraad is het nemen van besluiten. De gemeenteraad is hier een 'assemblée locale': een vereniging van volksvertegenwoordigers die in haar geheel gezamenlijk verantwoordelijk is voor het algemene belang. Het gaat hier om het bereiken van overeenstemming voor de aanpak van problemen. Over de wijze waarop dat moet gebeuren vindt overleg plaats in het presidium.

POLITIEK ORGAAN	BESLUITVORMEND ORGAAN
politiek forum	'assemblée locale': verenigde vertegenwoordigers
partijen en fracties	gemeenteraad als geheel
het verschil maken	overeenstemming bereiken
verkiezingsprogramma's	raadsprogramma
problemen benoemen	problemen aanpakken
belang politicus of partij	algemeen belang
beeld- en oordeelsvorming	besluitvorming
individuele verantwoordelijkheden	gezamenlijke verantwoordelijkheid
vooroverleg in fractievergadering	Vooroverleg in presidium

Gemeenteraad: op zoek naar de balans tussen politiek en besluitvormend orgaan

Beide rollen, de politieke en de bestuurlijke, kunnen niet zonder elkaar. Politiek en besluitvorming, het verschil maken en het vinden van overeenstemming, het problemen benoemen en problemen aanpakken: dat alles moet met elkaar in evenwicht zijn.

- Als de gemeenteraad zich te veel richt op zijn besluitvormende rol en minder aandacht heeft voor de politieke rol, zal dat leiden tot een gemeenteraad die onzichtbaar is in de samenleving. Belangenconflicten en meningsverschillen die leven in de samenleving klinken dan minder duidelijk door in de gemeenteraad. In zijn focus op besluitvorming loopt de gemeenteraad het gevaar te weinig kritische afstand van het college te nemen, wat kan leiden tot een onduidelijke rolverdeling en een zwak samenspel met het college.
- Als raadsleden zich vooral richten op politieke profilering en hun besluitvormende rol veronachtzamen, zal dat het opdrachtgeverschap van de gemeenteraad verzwakken. Als de gemeenteraad over alles verdeeld is, kan hij geen sterke kaderstellende en controlerende rol vervullen tegenover het college. Vanzelfsprekend komt dit het samenspel met het college niet ten goede; het college en de coalitiefracties zullen de besluitvorming gemakkelijk kunnen domineren.

Om die reden zal in het onderzoek ook aandacht worden besteed aan wijze waarop de gemeenteraad invulling geeft aan beide rollen en de mate waarin die rollen met elkaar in evenwicht zijn.

Hoofdstuk 3

Onderzoeksaanpak

Een gemeentelijke organisatie is veelkoppig en verenigt diverse praktijken. De gemeente is handhaver, dienstverlener, beleidsmaker, bestuur, vormgever van de lokale democratie en tegelijk ook uitvoerder. Deze diversiteit maakt bestuurscultuur een lastig grijpbaar begrip. Wie uitspraken doet over 'de' gemeente doet aan de diversiteit van de gemeente Castricum geen recht. Bovendien is de bestuurscultuur van de gemeente in ontwikkeling. Toch is een zinvol gesprek over de bestuurscultuur van Castricum mogelijk. Dat kan door allereerst de beelden die zijn ontstaan zo precies mogelijk te benoemen: Over wie hebben we het? Over welke bestuurspraktijk? En wat was de context? Vervolgens kan worden nagegaan welke patronen er te onderkennen zijn in de uitspraken over politieke en bestuurlijke praktijken. Tot slot kunnen de beelden van de bestuurscultuur worden getoetst aan de reacties die zij oproepen bij de verschillende dragers van de bestuurscultuur. Soms zegt bij deze toetsing een hevige ontkenning meer dan een aarzelende bevestiging: het maakt duidelijk welk zelfbeeld men van zichzelf heeft en geeft daarmee een goed inzicht in de bijdrage die men levert aan de (gewenste) bestuurscultuur.

3.1 Bestuurscultuur in beweging

De bestuurscultuur van Castricum is geen statisch gegeven, maar is in ontwikkeling. Met de vorming van het nieuwe college in april 2016 is een aantal veranderingen in gang gezet en ook de nasleep van de bestuurscrisis werkt nog door in de onderlinge verhoudingen. Andere ontwikkelingen houden verband met de vorming van de BUCH-werkorganisatie.

Voor een onderzoek naar bestuurscultuur is het daarom van groot belang onderscheid te maken tussen vaste patronen in de bestuursstijlen en -routines enerzijds en de vernieuwingen ervan anderzijds. In de eerste plaats omdat cultuurveranderingen de bestaande rolpatronen en rolverwachtingen danig opschudden en soms reacties kunnen veroorzaken. Deze kunnen gemakkelijk worden geïnterpreteerd als opvattingen en oordelen over de bestaande bestuurscultuur, maar zijn in feite een reactie op de onzekerheid en verwarring die cultuurveranderingen met zich meebrengen. Een goed zicht op veranderingen in de bestuurscultuur is in de tweede plaats van belang omdat beelden over oude cultuurelementen nog lang kunnen na-ijlen. In onze gesprekken bleek dat oordelen over de bestuurscultuur soms gebaseerd zijn op ervaringen met praktijken die inmiddels tot het (verre) verleden behoren. Ook dat hebben we verdisconteerd in ons onderzoek naar de gemeentelijke bestuurscultuur.

3.2 Vraagstelling

Conform de vragen van de gemeentelijke werkgroep Bestuurscultuur staan in ons onderzoek de volgende vragen centraal:

- Hoe geven de verschillende actoren in de gemeente Castricum betekenis aan zaken waarmee zij zich geconfronteerd zien (omgangsvormen en rolopvattingen)?
- Welke waarden en normen spelen hierbij een rol?
- Van welke beelden van (collegiaal) besturen en democratie maken zij gebruik?
- Hoe gebruiken zij deze beelden?

Voor een meer verdiepend beeld hebben we in overleg met de werkgroep Bestuurscultuur de volgende vragen hieraan toegevoegd:

- Hoe heeft de bestuurscultuur zich ontwikkeld en welke factoren hebben daarbij een rol gespeeld?
- Welke veranderingen op de korte en middellange termijn zijn van belang voor de verdere ontwikkeling van de bestuurscultuur?
- In welke mate ondersteunt of hindert de bestuurscultuur het vermogen om politieke conflicten te reguleren?
- Welke mogelijkheden zien betrokkenen om de bestuurscultuur te veranderen en welke bijdrage willen ze daar zelf aan leveren?

3.3 Plan van aanpak

Het plan van aanpak valt in vier delen uiteen:



Stap 1: Kennismaken en concretiseren

- Meteen na gunning van de opdracht is met de werkgroep Bestuurscultuur overlegd over het plan van aanpak. Daarbij is een lijst van gesprekspartners vastgesteld en de lijst van te bestuderen documenten. Ook zijn er afspraken gemaakt over de begeleiding van het onderzoek en over communicatieaspecten.
- Aan de hand hiervan is een meer uitgewerkt plan van aanpak vastgesteld.

Stap 2: Inzicht

- Om een beeld te vormen van de bestuurscrisis en de factoren die hieraan ten grondslag hebben gelegen is er onderzoek gedaan naar de mediaberichtgeving en naar raadsvergaderingen. Verder zijn er ruim twintig (groeps)interviews afgenomen. Hierbij is ingegaan op meer algemene kenmerken van de bestuurscultuur, de wijze waarop die zich heeft ontwikkeld en de wijze waarop die kan worden verbeterd.
- Gesprekken zijn gevoerd met de burgemeester, zittende wethouders, raadsleden, de griffier, de gemeentesecretaris en een MT-lid. Verder is er gesproken met drie voormalige wethouders en een voormalige gemeentesecretaris. Verder is gesproken met de externe mediator (burgemeester van de gemeente Schagen) die een poging heeft ondernomen om een definitieve breuk in de coalitie te voorkomen.
- Voor een externe blik op de bestuurscultuur zijn er daarnaast (groeps)gesprekken gehouden met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en van lokale en regionale media. Tot slot zijn er enkele gesprekken gevoerd met van enkele andere BUCH-gemeenten.

- Deze stap leidt tot een beknopte presentatie van de belangrijkste inzichten uit de documentenstudie en de gesprekken. Deze inzichten zijn besproken met de werkgroep Bestuurscultuur. Voor een toets op de juistheid en volledigheid en voor een nadere duiding van de gegevens zijn ze ook besproken tijdens een sessie met de gemeenteraad, het college en het management van de organisatie.

Stap 3: Overzicht – analyse

- Op basis van de inzichten uit de documentenstudie de vraaggesprekken en de opbrengsten van de raadsconferentie is een verdiepende analyse verricht van de wijze waarop de bestuurscultuur zich heeft ontwikkeld. Hiermee zijn de factoren die de bestuurscultuur hebben beïnvloed en de mogelijkheden om deze te veranderen in beeld gekomen.
- Verder is er extra aandacht besteed aan de relatie tussen de bestuurscultuur en de kwaliteit van conflictregulerende mechanismen.

Stap 4: Uitzicht – advies en eindrapportage

- In de laatste stap is nagegaan hoe de bestuurscultuur van Castricum kan worden versterkt. Dit is gebeurd tijdens een conferentie met de raad, het college en het management van de organisatie.
- De opbrengsten van de conferentie zijn uitgewerkt in een lijst met vervolgstappen en concrete handvatten voor de versterking van de bestuurscultuur.
- Op basis hiervan is een eindrapportage opgesteld met daarin
 - a) een schets van de bestuurscultuur en de ontwikkelingen die zich hierin hebben voltrokken,
 - b) een verdiepende analyse van de factoren die de bestuurscultuur hebben beïnvloed en
 - c) een door betrokkenen ondersteund advies voor de versterking van de bestuurscultuur.

3.4 Leeswijzer

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats in een aantal delen. Eerst zal een context worden geschetst waarin de bestuurscultuur van Castricum zich heeft ontwikkeld en waarin de bestuurscrisis is ontstaan. Vervolgens worden een aantal algemene observaties gegeven over de bestuurscultuur van Castricum, waarna verschillende relaties uitgebreider worden beschreven: de relaties binnen de raad, de relaties tussen raad en college en tot slot de relatie met de samenleving. Hierna volgen eindconclusies en aanbevelingen voor de versterking van de bestuurscultuur. In de bijlagen is een overzicht te vinden van de geïnterviewden en een reconstructie van de bestuurscrisis.

Hoofdstuk 4

Context bestuurscultuur

De gemeenteraad heeft als hoogste lokale bestuursorgaan een belangrijke rol in de benoeming van het college van B & W. Die verantwoordelijkheid houdt impliciet ook in dat er als het kan een keuze wordt gemaakt voor een college dat de gehele rit uitzit. In dit hoofdstuk gaan we in op de context van de bestuurscultuur en verklaringen waarom zaken gelopen zijn zoals ze gelopen zijn.

4.1 Typen bestuurscrisis en mogelijke oplossingsrichtingen

Uit een onderzoek⁶ in de periode 2012-2014 blijkt dat er sprake is geweest van verschillende typen politiek-bestuurlijke crises in Nederland. De meeste crises binnen gemeenten hebben ten eerste te maken met de afname of het opzeggen van *vertrouwen* in een coalitiepartij of in de coalitie in zijn geheel.

De verschillende oorzaken op een rij:

- A. *Integriteit*: bij integriteitskwesties wordt gewezen op bijvoorbeeld zaken als vriendjespolitiek, declaratiegedrag, dubbele rollen als bestuurder en bedrijfseigenaar binnen dezelfde gemeente en het verzwijgen van gevoelige informatie.
- B. *Onderlinge strijd*: vertrouwenscrises als gevolg van *onderlinge strijd* komen voort uit een gespannen verstandhouding binnen het college door verschil van inzicht, onrust binnen de raad, persoonlijke vetes, verschillende mensbeelden, een coalitie-tegen-oppositie-cultuur en strijd als gevolg van een college met meerdere partijen die elk een verschillende mening hebben en waarvan het meningsverschil tot afbreuk in het onderlinge vertrouwen of tot wantrouwen leidt.
- C. Ook het *slecht functioneren van bestuurders* wordt als oorzaak aangewezen voor een vertrouwenscrisis binnen de gemeente. Zo zijn er vertrouwenscrises binnen gemeenten ontstaan als gevolg van communicatief onhandig optreden door de wethouder, het lekken van informatie naar externen of het verkeerd voorlichten of achterhouden van essentiële informatie voor de gemeenteraad, gebrek aan zelfreflecterend vermogen en als gevolg van gebrek aan kennis en ervaring met en over voorgaande ontwikkelingen.

Een tweede type crisis zouden we personele of positionele crisis kunnen noemen. De crisis heeft dan vooral te maken met het aftreden van bestuurders of een verandering binnen het college van B & W. Voorbeelden hiervan zijn dat een zittende wethouder of burgemeester een nieuwe baan elders heeft aanvaard, bijvoorbeeld als waarnemer in een andere gemeente. Een andere oorzaak voor personele wisselingen binnen het college is het verlies van de meerderheid binnen de gemeenteraad en veranderende inzichten met betrekking tot een besluit door een coalitiepartij.

Tot slot worden ook (bestuurs)culturele crises genoemd. De bredere bestuurscultuur binnen het gemeentelijk apparaat (dus breder dan een coalitie-tegen-oppositiecultuur zoals hierboven genoemd onder B) of soms ook de bredere lokale cultuur dragen dan bij aan het veroorzaken van een crisis, bijvoorbeeld als gevolg van een debat op personen in plaats van inhoud, een ons-kent-onscultuur, schaalvergroting van gemeenten en profileringsdrang door bestuurders.

⁶ L. de Graaf (2015), *De ene politiek-bestuurlijke crisis is de andere niet*, Tilburg: Tilburg University

Als het gaat om oplossingsrichtingen op basis van de analyse naar aanleiding van politiek-bestuurlijke crises in Nederland, blijkt dat er factoren zijn die juist wel of niet bijdragen aan het oplossen ervan.

Wat niet helpt	Wat wel helpt
Het blijven zitten van betrokken personen	Het opstappen van betrokken personen
Tijdelijke veranderingen met het oog op verkiezingen	Het aantrekken van externe wethouders
Het terugvallen in oude gebruiken	Oog hebben voor emoties en dilemma's in persoonlijke verhoudingen.
Het te laat ingrijpen	Goed onderling overleg
Blijvend onderling wantrouwen tussen bestuurders en raadsleden	Een nieuwe coalitievorming ofwel tijdens eenzelfde zittingsperiode ofwel na verkiezingen
Gebrek aan bereidwilligheid van partijen om problemen op te lossen	Het leren van gedaan onderzoek
Botsing van karakters en cultuurproblemen	
Negeren van informatie van klokkenluiders.	

Hierbij hoort wel de volgende kanttekening: de voorgestelde oplossingen kennen ook beperkingen. Ze kunnen niet altijd worden ingezet om crises als gevolg van emoties en dilemma's in persoonlijke verhoudingen op te lossen.

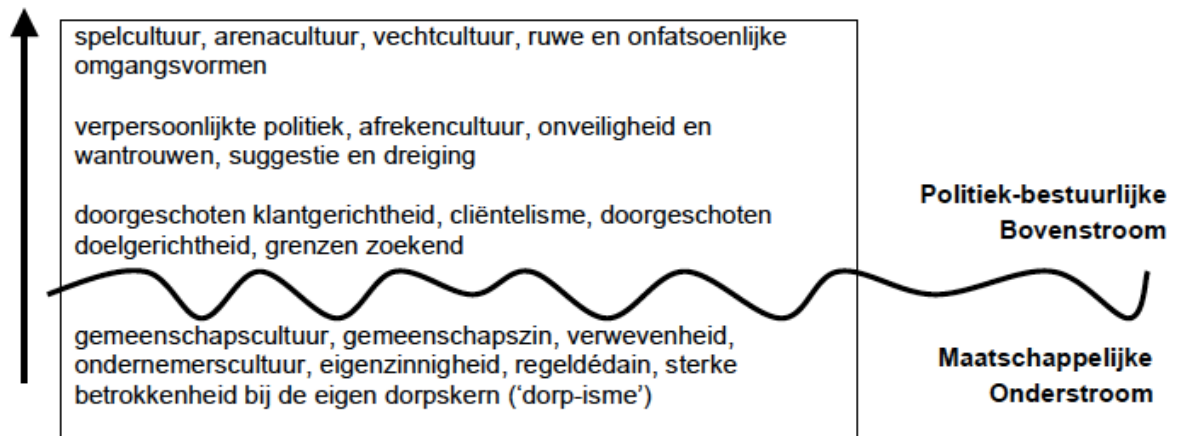
4.2 De Castricumse situatie nader geduid

Kijkend naar de bestuurscrisis in Castricum komen we tot de volgende waarnemingen en factoren die hebben bijgedragen:

- post-herindelingstegenstellingen en de maatschappelijke onderstroom;
- ambtelijke en financiële krapte;
- omslag van groei naar behoud en beheer;
- nieuwe politiek gevoelige taken (sociaal domein);
- discussies over democratische vernieuwingen;
- politieke versnippering met gevolgen voor persoonlijke verhoudingen;
- vorming werkorganisatie BUCH.

Post-herindelingstegenstellingen: maatschappelijke onderstroom en bestuurscultuur

Hoewel de herindeling van de gemeenten Castricum, Limmen en Akersloot in 2002 plaatsvond, is er tot op de dag van vandaag sprake van een zekere wens tot onderscheid en profilering. Als het gaat om voorzieningen (denk aan het zwembad), is er nog altijd sprake van concurrentie. Dit leidt in het politiek-bestuurlijke krachtenveld nog altijd tot 'stempels': besluiten genomen door een wethouder 'uit de andere kern' liggen gevoelig. Dat heeft te maken met de maatschappelijke onderstroom en de inwoners van de kernen: over het algemeen mondige inwoners, die nauw betrokken zijn bij (de belangen van) hun kern. Met gevolgen voor de politiek-bestuurlijke bovenstroom.



- In de *maatschappelijke onderstroom* wordt bepaald hoe mensen in de gemeenschap in het algemeen met elkaar horen om te gaan. De onderstroom geeft de grenzen aan van wat mag en kan. De onderstroom bepaalt wat fatsoenlijk, behoorlijk, eerlijk en integer is, maar vooral ook: wat niet. Veel van wat de onderstroom bepaalt is ongeschreven en eigenlijk zo 'gewoon' dat men zich er nauwelijks nog bewust van is: 'dat is gewoon zo' of 'dat hoort gewoon zo'.
- De *bovenstroom van de bestuurlijke cultuur* is de manier waarop de maatschappelijke culturele onderstroom zich uit. In ons geval gaat het om de specifieke (on)geschreven regels die de onderlinge omgang in de gemeenteraad bepalen of de manier waarop het college en de ambtelijke top met elkaar omgaan. De bovenstroom van de bestuurscultuur is vaak veel concreter en duidelijker waarneembaar dan de onderstroom. De cultuur van een organisatie (de bovenstroom) wordt voor een belangrijk deel bepaald in wisselwerking met de cultuur van de regio waarin die organisatie zich bevindt (de maatschappelijke onderstroom). Dat gaat twee kanten op. Aan de ene kant zien we dat de organisatiecultuur geneigd is zich aan te passen aan de cultuur van de maatschappelijke omgeving waarin zij zich bevindt. Aan de andere kant zien we dat de individuele leden van de organisatie (elk met hun eigen maatschappelijke cultuurkenmerken) de overallcultuur van de organisatie bepalen. Dat geldt heel expliciet voor overheden en met name voor hun politieke organen, omdat die voor een belangrijk deel worden gevormd door mensen uit de gemeente en diverse gemeenschappen (kernen).

In onze analyse van de bestuurscultuur van de gemeente Castricum is het onderscheid tussen maatschappelijke onderstroom en politiek-bestuurlijke bovenstroom belangrijk om twee redenen. In de eerste plaats helpt het ons om een beter en diepgaander begrip te krijgen van het politiek-bestuurlijke samenspel in Castricum. Indien de bestuurscultuur mogelijk leidt tot een disfunctioneren van de gemeente, is het van belang om heel precies te kunnen aangeven of dat probleem te maken heeft met een maatschappelijke onderstroom of met de bovenstroom van de specifieke bestuurscultuur van de gemeente. In de tweede plaats ondersteunt het onderscheid ook een verandering van cultuur. Cultuurverandering van de maatschappelijke onderstroom vergt namelijk een interventie van geheel andere orde dan cultuurverandering van de bovenstroom. Cultuurverandering van de bestuurlijke bovenstroom zonder iets te doen aan de maatschappelijke onderstroom waarin zij is geworteld is vaak een kortetermijnoplossing. Dat komt mede omdat politiek en bestuur plaatsvindt in een steeds sneller veranderende maatschappelijke en technologische

omgeving. Bestuursakkoorden worden minder relevant door onverwachte gebeurtenissen. Dat vraagt vaker om een vorm van crisismanagement.

Nu is 'politiek als maatwerk' niet ongewoon in kleinere gemeenten. Voorwaarde hiervoor is dat er sprake is van een uitgebalanceerde en sterke sociale gemeenschap, waarin men elkaar (ook privé) kent, waarin onderling vertrouwen heerst en men elkaar een voordeel gunt, mits dat openlijk en transparant in evenwicht is. Met de herindeling en de vergroting van de bestuurlijke reikwijdte kan het politieke bedrijf in de drie voormalige gemeenten echter niet meer rekenen op deze randvoorwaarde. De gemeenschapszin is er weliswaar onverminderd, maar is bovenal versplinterd over de kernen. Het dorp-isme en het daarmee gepaard gaande wantrouwen drijft een wig tussen de leden van de (bestuurlijke) vertegenwoordiging van de gemeenschap. Persoonlijke bemoeienis en betrokkenheid van wethouders of raadsleden bij een individueel probleem of een specifieke situatie worden niet meer beschouwd op hun meerwaarde voor de gemeenschap. Het deelbelang overvleugelt het algemeen belang.

Ambtelijke en financiële krapte

De gemeente Castricum heeft het jarenlang niet breed gehad. Door financiële krapte moest er bezuinigd worden, ook op de ambtelijke organisatie. Dat leidde tot teleurstellingen en frustratie bij veel partijen: de raad wordt onvoldoende bediend als het gaat om kwaliteit van beleid en uitvoering, waardoor beoogde (maatschappelijke) effecten niet of onvoldoende bereikt worden. Tegelijkertijd verkleinen budgetbeperkingen en ambtelijke kwetsbaarheden (bovengemiddeld ziekteverzuim) de speelruimte om politieke compromissen te bereiken. Bij schaarste is het immers lastiger om tegemoet te komen aan verschillende politieke standpunten. Het college wordt gedwongen ambities bij te stellen, terwijl de ambtelijke organisatie onvoldoende in staat is om te leveren. Dat het dossier over 'inhuur' uiteindelijk het vertrek van de wethouder veroorzaakte, is dan ook geen toeval.

Omslag van groei naar behoud en beheer versterkt interne focus

Jarenlang heeft de gemeente Castricum kunnen groeien: nieuwe sportvelden, nieuwe wijken, nieuwe wegen. Door de goede ligging, de natuur en het strand en de bereikbaarheid per autoweg en snelweg liep het inwoneraantal de afgelopen jaren op. De bestuurlijke agenda, gericht op groei, ontwikkeling en dynamiek, verandert. Met een (vergrijzend) inwoneraantal van bijna 35.000 inwoners is, zo geven een aantal gesprekspartners aan, Castricum misschien wel 'af'. Waarbij er, daar waar het gaat om bestuursstijl, een verandering nodig is naar behoud en beheer. Dat vraagt om een andere bestuursstijl en verlegt de aandacht misschien wel meer naar het functioneren van de gemeente (raad, college en organisatie) zelf in plaats van naar ontwikkelingen buiten.

Nieuwe politiek gevoelige taken (sociaal domein)

Naast de ingrijpende financiële gevolgen van de drie decentralisaties in het sociaal domein gaat het ook om taken met zichtbare impact op de levens van inwoners met een zorg- en ondersteuningsbehoefte. Minder uren voor huishoudelijke hulp doet altijd pijn. Doordat veel van deze taken door gemeenten (vanwege de risico's) regionaal zijn opgepakt, is er spanning ontstaan tussen harmonisatie van beleid (en verordening) versus lokaal maatwerk. Het meest lastige: de besluitvorming is eind 2014 in veel gemeenten, en ook in Castricum, heel snel gegaan om op tijd klaar te kunnen zijn voor 1 januari 2015. Dat heeft de gemeenteraad het gevoel gegeven 'achter de feiten aan te lopen'. De ruime aandacht voor de 'transitie' leidde ertoe dat er weinig tot niet gesproken werd over de 'transformatie' van het sociaal domein. De raad kon hierdoor zijn kaderstellende taak onvoldoende waarmaken. Dat leidde tot frustratie en spanning tussen raad en college.

Niet voor niets wordt door de transitiecommissie Sociaal Domein gesproken over ‘het democratisch tekort van decentralisaties’.

Discussies over democratische vernieuwingen

Doe-democratie, Code Oranje, de horizontale netwerksamenleving, van ‘buiten naar binnen’, cocreatie met inwoners, bedrijven en organisaties: het zijn tekenen van een veranderende lokale democratie. De gemeente Castricum als een van de spelers en niet langer automatisch hiërarchisch sturend boven de andere spelers betekent ook iets voor de sturings- en controlefunctie voor de gemeenteraad. Ook het toenemende belang van regionale samenwerkingsverbanden heeft gevolgen voor de beïnvloedingsmogelijkheden van de raad.

Voor die nieuwe verhouding tussen lokaal bestuur en samenleving is het van belang vanuit welk perspectief raadsleden en collegeleden kijken naar deze ontwikkelingen:

	<i>Perspectief</i>	<i>Kern</i>
1	Representatieve democratie	politici werken (namens burgers) aan de publieke zaak
2	Participatieve democratie	burgers en politici werken samen aan de publieke zaak
3	Doe-democratie	burgers werken aan de publieke zaak.

Waarom zijn deze perspectieven relevant? De reden is simpelweg dat we met behulp van de perspectieven kunnen verklaren waarom bepaalde democratische praktijken soms heel verschillend beoordeeld worden. Feit is dat het bestaan van verschillende (vaak normatieve) visies/perspectieven op het verschijnsel democratie betekent dat ook het antwoord op de vraag wat ‘goed’ functioneren is zal verschillen.

In Castricum speelt daarbij mee dat ook sociale media en veranderingen van omgangsvormen grote gevolgen hebben voor de manier waarop politiek bedreven wordt. Deze ontwikkeling voltrekt zich ook in veel andere gemeenten. Waar ‘oude politiek’ gericht is op inhoud, debat, consensus, compromis, zoeken van meerderheden, staat ‘nieuwe politiek’ voor zichtbaarheid, sociale media, vertegenwoordiging van deelbelangen, minder aandacht voor de effecten van politiek handelen (soms zelfs afwezigheid tijdens raads- of commissievergaderingen). Het ene is niet beter dan het andere, integendeel: beide zijn nodig, mede gezien vanuit de hierboven genoemde drie perspectieven. Feit is wel dat ze in Castricum schuren en leiden tot verstoorde persoonlijke verhoudingen, met consequenties voor de bestuurscultuur. In Castricum zijn vele opvattingen over dualisme in omloop.

Politieke versnippering met gevolgen voor persoonlijke verhoudingen

23 raadsleden en 11 fracties, met het presidium als ‘miniraad’. Tel daarbij op dat veel (eenmans)fracties afsplitsingen zijn geweest, dat politieke meningsverschillen persoonlijk worden opgevat en dat raadsleden beschikken over een olifantengeheugen en de context van de bestuurscrisis wordt zichtbaar. Algemeen kan immers worden gesteld dat politieke versnippering leidt tot meer concurrentie om de aandacht van inwoners en de media, waardoor politieke tegenstellingen worden uitvergroot. Als die uitvergroting niet alleen politieke, maar ook persoonlijke tegenstellingen tot gevolg heeft, leidt dat vervolgens tot verslechterde verhoudingen. Dat uit zich in Castricum onder meer in het niet meer groeten van elkaar voor de raadsvergadering (geen scheiding van persoon en rol). Dit kan ook geduid worden in het door elkaar lopen van belangenconflicten en waardenconflicten.

Over belangen kun je twisten in de politieke arena, maar zodra het over waarden gaat, gaat het over waar iemand voor staat op persoonsniveau en hoe hij vindt dat politiek bedreven zou moeten worden. Over belangen kun je onderhandelen, over waarden niet.

Een voorbeeld ter illustratie: Je gaat samen met vakantie. Neem je de trein of het vliegtuig? Is het een kostenkwestie, oké, dan kom je er wel uit. Maar nu zegt de één: 'Een vliegtuig, nee, dat wil ik niet voor het milieu.' Onderliggende boodschap: jij bent een slecht mens, want jij vindt het milieu niet belangrijk. 'Wat? Wat? Dus jij denkt dat ik ...'

Dit alles heeft geleid tot een verruwing van de omgangsvormen en veel praten over elkaar, in plaats van met elkaar.

Vorming werkorganisatie BUCH

Het vormen van de ambtelijke fusieorganisatie per 1 januari 2017 en de opmaat hiernaartoe heeft ook effect gehad op de bestuurscultuur in Castricum. Tijdens de interviews met raadsleden werd veelvuldig aangegeven dat men eigenlijk liever maar meteen een bestuurlijke fusie (herindeling) was aangegaan dan deze 'tussenkeuze'. Met de totstandbrenging van de GR geldt ook hier, net als bij regionale samenwerkingsverbanden, dat de mogelijkheid tot sturing en controle afneemt. Er ontstaat spanning tussen efficiency (harmonisering van beleid en uitvoering) en maatwerk (couleur locale). Uit evaluaties van ambtelijke fusieorganisaties blijkt het volgende:

Ontwikkelpunten ambtelijke fusieorganisaties (Ministerie van BZK, 2015)

De belangrijkste ontwikkelpunten/aandachtsgebieden:

- a. De ambtelijke organisatie wordt krachtiger, waardoor de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur onder druk komt te staan.
- b. De wisselingen in sleutelfiguren rondom de ambtelijke fusie en/of het veranderen van de politieke kleuring in één of meerdere participerende gemeenten als gevolg van verkiezingen kunnen het model onder druk zetten.
- c. Uiteenlopende motieven en doelen tussen partnergemeenten bij aanvang van de samenwerking kunnen tot spanningen leiden in de staande situatie.
- d. Werken voor meerdere opdrachtgevende gemeentebesturen stelt andere eisen aan de competenties van management en medewerkers.
- e. Er kan een spanningsveld ontstaan in de verhouding tussen de identiteit van de autonome gemeenten en de identiteit van de ambtelijke fusieorganisatie.
- f. Extra administratieve en coördinatielasten.

Positieve effecten zijn er ook. Dan gaat het onder andere om de grotere uitvoeringskracht en verminderde kwetsbaarheid.

Hoofdstuk 5

Patronen en mechanismen

Achter de in het vorige hoofdstuk gepresenteerde context van de bestuurscrisis gaat een aantal vaste patronen en mechanismen schuil. Deze patronen en mechanismen vormen vaste routines die een centraal element vormen in de bestuurscultuur van Castricum.

5.1 Mechanisme 1: politieke meningsverschillen worden moeilijk geaccepteerd

- Het eerste vaste patroon is dat politieke meningsverschillen in Castricum moeilijk worden geaccepteerd. Waarschijnlijk vindt dit zijn achtergrond in de financiële en ambtelijke beperkingen van de gemeente. Voor politieke discussies was hier geen ruimte, zo werd gedacht. Ook complexe nieuwe taken (vooral in het sociale domein) die in hoog tempo op de gemeente afkwamen, zorgden ervoor dat in Castricum het politieke debat uit de weg werd gegaan. Er moest immers snel worden gehandeld, waardoor er geen tijd was voor fundamentele politieke discussies over zorgtaken.
- Hierdoor is in Castricum de neiging ontstaan om vraagstukken te depolitiseren. Dat betekent dat een politiek onderwerp wordt gepresenteerd als een financieel, economisch, technisch of ander zakelijk probleem.
- Het gevolg hiervan is dat politieke meningsverschillen niet als zodanig worden besproken: wie een andere opvatting heeft wordt al snel verweten te weinig kennis van zaken te hebben, het niet te begrijpen of zich niet om het algemeen belang te bekommeren.

5.2 Mechanisme 2: het persoonlijke is politiek, en andersom

- Door deze neiging tot depolitiseren krijgen politieke meningsverschillen al snel een persoonlijk karakter. Het genoemde verwijt te weinig kennis van zaken te hebben, het niet te begrijpen of zich niet om het algemeen belang te bekommeren, is immers een persoonlijke aanval op iemands integriteit.
- Dit mechanisme werkt sterk door in de relatie tussen raad en college. Hier wordt vaak op de persoon gespeeld. Raadsleden die kritiek hebben op het beleid van een wethouder, doen dat soms met persoonlijke aanvallen waarin zijn of haar bestuurlijke kwaliteiten in twijfel worden getrokken. Ook als dat niet gebeurt, wordt dat door wethouders wel vaak als zodanig ervaren. Omgekeerd pareren wethouders deze kritiek door vragen te stellen bij de inhoudelijke kennis en oordeelkundigheid van het desbetreffende raadslid. Ook als dat niet gebeurt, wordt dat wel zo ervaren.
- Het is hierdoor niet altijd gemakkelijk om het politieke debat zakelijk te houden. Het vinden van een politiek compromis is eveneens moeilijk, vooral omdat toegeven aan het eigen gelijk al snel wordt gezien als een persoonlijke nederlaag.

5.3 De bestuurlijke context van Castricum versterkt deze mechanismen

- Beide mechanismen worden versterkt door twee in hoofdstuk 4 genoemde context-factoren: de toegenomen politieke versnippering en het dorpse karakter van de Castricumse politiek als drager van de bestuurscultuur.
- Zoals gezegd zorgt politieke versnippering ervoor dat raadsleden en hun partijen meer moeite moeten doen om het verschil te maken, waardoor ze politieke verschillen gaan uitvergroten. Dit staat op gespannen voet met de gelijktijdige neiging om politieke onderwerpen te verzakelijken. Wie politieke verschillen accentueert, wordt al snel verweten het partijbelang boven het algemeen belang te stellen. Dit leidt al snel tot persoonlijke aanvallen of aanvallen die als persoonlijk worden ervaren, wat het debat hindert en het sluiten van compromissen bemoeilijkt.
- Het persoonlijke karakter van de politiek wordt verder versterkt door de bestaande dorpspolitiek in Castricum. Veel raadsleden opereren in hechte dorpsnetwerken van (oud-)raadsleden, verenigingsbestuurders en andere dorpsnotabelen, met wie ze persoonlijke contacten onderhouden en door wie ze persoonlijk worden aangesproken op hun politieke handelen in de gemeenteraad. Ook dit maakt het politieke heel persoonlijk, waardoor raadsleden minder onderhandelingsruimte hebben (of ervaren) om zakelijke politieke afwegingen te maken.

Hoofdstuk 6

Samenspel in en tussen gemeenteraad, college en organisatie

De verhoudingen in de raad en tussen raad en college zijn sinds de bestuurscrises van 2016 redelijk genormaliseerd, hoewel er absoluut nog (persoonlijke) zaken sluimeren onder de oppervlakte. Een aantal geïnterviewden praat nog altijd over een zekere mate van onveiligheid om zaken aan te kaarten, mede omdat meningsverschillen al snel persoonlijk worden opgevat. Er is daarbij te weinig onderscheid tussen rol, persoon en omgeving (en daarmee een gebrek aan instrumenten en vaardigheden om dit wel te kunnen). Er bestaat te weinig ruimte en acceptatie om elkaar aan te spreken, en voor zelfreflectie en feedback.

6.1 De gemeenteraad: volksvertegenwoordiging, kaderstellen en controleren

In de aanloop naar raadsvergaderingen wordt doorgaans weinig politiek bedreven. Vooroverleggen waarbij in de aanloop naar een besluit onderhandeld en uitgewisseld wordt zijn spaarzaam. Door onderhandelingen uit te stellen tot het einde van het besluitvormingsproces zijn de mogelijkheden om steun te verwerven of compromissen te bereiken nogal beperkt. In combinatie met de beperkte financiële middelen leidt dat tot frustratie. De vergaderingen duren vaak ook lang door het grote aantal sprekers. Die beperkte spreektijd zorgt ervoor dat er andere manieren worden gezocht om de boodschap te verkondigen, zoals ingezonden brieven in het Nieuwsblad voor Castricum of uitingen via sociale media.

Daarbij is inzicht in en bewustzijn ten aanzien van de stijlen van vertegenwoordiging (en het productief maken van de verschillen) cruciaal. In de gemeenteraad van Castricum zijn politici en ombudslieden in de meerderheid.

stijl	kernkwaliteit	valkuil
BESTUURDERS	Goed op de hoogte, constructieve houding	Technocratisch, bureaucratisch, afstandelijk
POLITICI	Inhoudelijke, integrale visie	Selectief, eenzijdig, opportunistisch
OMBUDSLIEDEN	Maatschappelijk gericht, herkenbaar bij burgers	Populistisch, gedetailleerd, sterk op publiciteit gericht
COACHES	Verbinden van bureaucratie en samenleving	Gering politiek profiel, afwezig in grote debatten

Raadsleden: stijlen van vertegenwoordiging

Daarbij speelt ook de spanning tussen de maatschappelijke werkelijkheid (en de manier waarop die in de media wordt geproblematiseerd) de bestuurscyclus met *going concern*-zaken en langetermijnagenda's. Het BOB-vergadermodel werkt in Castricum als een vrij strak zittend keurslijf. Het zit niet zozeer in de besluitvormingsstructuur (die is wel degelijk productief te maken), maar veel meer in de invulling door de mensen. Hoe ga je vervolgens om met incidenten of relevante nieuwe feiten en omstandigheden? Want ook in de carroussel is het soms niet eenvoudig om ordentelijk te vergaderen en zijn uitkomsten ongewis: zaken die minder spannend lijken, kunnen onverwacht verworpen tot politieke splijtzwammen, mede door de bestaande verhoudingen en het nog altijd aanwezige zeer. Met betrekking tot

de begroting en de kadernota wordt inmiddels meer ruimte en tijd gegeven om het debat met elkaar te voeren, zodat de raad beter in staat is om zijn verschillende rollen waar te maken.

6.2 Analyse stemgedrag

Een analyse van het stemgedrag wijst uit dat oppositiefracties kritischer zijn over collegevoorstellen dan de coalitiefracties. Toch is het niet zo dat er altijd langs de lijnen oppositie – coalitie wordt gestemd. Tijdens het eerste college van CKenG, D66, PvdA en VVD kreeg het college soms net zo veel tegenspraak van collegepartijen D66 en VVD als van oppositiepartij CDA. De meest kritische partijen in die periode waren GroenLinks, de VrijeLijst en Gemeente Dorpsbelangen. Na de vorming van het tweede college met CDA, D66, GDB en VVD zien we dat enigszins veranderen: raadsvoorstellen van het college worden bijna altijd door de collegefracties ondersteund. De meest kritische partijen zijn hier opnieuw GroenLinks en de VrijeLijst, aangevuld met nieuwe oppositiepartij PvdA. Opvallend is dat CKenG als andere nieuwe oppositiepartij raadsvoorstellen veel vaker steunde.

6.3 Raad en college: tussen dualisme en frustratie

Dualisme en opdrachtgeverschap van de raad

In ieder gesprek dat we gevoerd hebben is gesproken over het samenspel tussen raadsleden en wethouders in het dualistisch bestuur. Raadsleden en wethouders hebben daarbij vaak erg principiële standpunten over de gewenste relatie tussen raad en college. Aan de ene kant van het spectrum staan de ‘formalisten’, die in de lijn van de formele gemeentewettelijke verhoudingen wensen te werken. De gemeenteraad is hier het hoogste orgaan dat via kaderstelling opdrachten geeft aan het college en de uitvoering van die opdrachten controleert. Hiertegenover staan de ‘pragmatici’, die meer letten op wat het meest praktisch is voor een slagvaardig bestuur. Volgens pragmatici is het verstandig dat wethouders nauwe contacten hebben met hun fractie inzake standpuntbepaling. Raad en college hebben volgens hen immers niet alleen gescheiden verantwoordelijkheden, maar ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ook de relatie tussen fractie en wethouder speelt hierbij een rol: wie beïnvloedt wie en hoe is de persoonlijke (machts)relatie? Het heeft ook veel te maken met de twee geschetste opvattingen van de raad: een politiek dan wel besluitvormend orgaan.

Het *politiek opdrachtgeverschap* is niet sterk geworteld in de bestuurscultuur van Castricum. Het opstellen van het Raadsprogramma 2014-2018 heeft bijvoorbeeld weinig effect gehad. Gezien het aantal raadsvragen (in 2016 meer dan 100, met vele subvragen leidend tot meer dan 1.000) toont vooral dat raadsleden vooral reageren en minder kaderstellend zijn. Dit politieke middel verliest zo ook aan ‘scherpte’. Er is een Werkgroep bestuurlijke vernieuwing ingesteld, maar die komt niet meer bij elkaar. Hiermee wordt een kans gemist om in gezamenlijkheid te reflecteren op hoe het eraan toegaat (*evalueren*) en wat trends en ontwikkelingen betekenen voor politiek en bestuur in Castricum (*leren en ontwikkelen*).

In het college 2010-2014 heerste een *wethouderscultuur*. Politiek en inhoud (macht en kracht) lagen bij de wethouders, de raadsfracties waren meer volgend. Dat had te maken met personen en bestuursstijlen. De persoonlijke wisselingen in 2014 leidden ook tot veranderende verhoudingen binnen het college en tussen fracties en hun wethouders, en tot een sterkere toepassing van het dualisme. Dat betekende dus ook een andere rol voor de burgemeester: in 2010-2014 had deze meer de rol van boegbeeld en voorzitter, vanaf 2014 was hij meer gericht op eenheid in het college en werd van hem meer gevraagd ten aanzien van de inhoud en verschillen.

Presidium

In het presidium zijn alle fractievoorzitters vertegenwoordigd. Het presidium wordt door veel geïnterviewden beschreven als een praatclub zonder besluitvorming. Daarmee maakt het presidium zijn agenderende en bemiddelende rol ook niet waar ('wanneer moet iets in carrousel of vergadering?'). Het is verworpen tot een soort 'minigemeenteraad', waarbij de huidige stemverdeling 7 vanuit de oppositie en 4 vanuit de coalitie is. Oppositiefracties kunnen zo het vooroverleg in presidium gemakkelijk benutten om het de coalitie lastig te maken. Dat leidt vaak tot extra frustraties en onduidelijkheden over de rol en meerwaarde van het presidium.

Burgemeester

De burgemeester, als voorzitter van beide gremia een onmisbare schakel, lukte het niet om na de start in 2014 van het college van B & W een hecht team te formeren. De meest ervaren wethouder, Klijnstra, heeft er ook niet voor gekozen om de nieuwe wethouders te helpen en als team te fungeren. De burgemeester heeft wel geprobeerd (o.a. via heidagen, een-op-een coachgesprekken met wethouders) het teamgevoel te versterken en de nieuwe wethouders te laten groeien in hun rol. Daarmee heeft hij gehandeld binnen zijn mogelijkheden. Daar komt bij dat het college door de beperkte middelen (te) weinig ruimte had om te bewegen: te geven en te nemen. Het was daarbij ook nog eens lastig om collegeproblemen op raadsniveau op te lossen vanwege de wisselende en onvoorspelbare verhoudingen tussen wethouders en fracties. De profielschets op basis waarvan de burgemeester is benoemd richt zich op een verbindende en neutrale voorzitter van college en raad zonder inhoudelijke (politieke) portefeuille (naast wettelijke taken op het gebied van Openbare orde en veiligheid). Met het dossier Personeel & Organisatie en de druk die hierop lag, mede gelet op bezuinigingen, kwam de burgemeester wél in die kwetsbare rol terecht.

We constateren dat de burgemeester op de achtergrond veel zichtbare en onzichtbare pogingen heeft gedaan om de bestuurscrisis af te wenden. Daarbij hielp het niet dat een bestuurscrisis van deze omvang voor hem een nieuw fenomeen was. De brief van het MT aan de burgemeester waarin het MT zijn zorgen uitsprak over het ontbreken van collegiaal bestuur in B & W stelde de burgemeester voor een groot dilemma, waarbij hij moest kiezen tussen interveniëren in het conflict en de verbindende schakel blijven tussen de partijen. Ook het meelopen met de fracties van VVD en D66 tijdens de schorsing na de motie van wantrouwen tegen wethouder Klijnstra is onhandig geweest in het kader van beeldvorming.

De andere dynamiek en bestuursstijl in het grotendeels nieuwe college in 2014, vroeg ook om een andere rol van de burgemeester. Een rol alleen als onafhankelijk voorzitter was niet meer afdoende door de verslechterende verhoudingen binnen het college. Hier had eerder ingegrepen kunnen en moeten worden. De verhoudingen werden onwerkbaar (met twee colleges binnen het college), waardoor van collegiaal bestuur geen sprake meer was. De burgemeester is niet in staat geweest om tot een normalisering van de verhoudingen te komen en conflicten te reguleren. Mede gezien zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van gemeentelijke besluitvorming.

6.4 Tussen raad, college en organisatie

Mondige inwoners met doorwerking in politiek, bestuur en organisatie

Een kritische en mondige samenleving werkt door in de gemeenteraad. Raadsleden spreken vervolgens collegeleden aan op zaken, die vervolgens op hun beurt de organisatie in duiken. Dat is een logische lijn, maar de bestuurscultuur in Castricum werkt erg versterkend en niet dempend. Er is sprake van onzuiverheid in rollen en rolvermenging. We zien een doorwerking die steviger is dan wenselijk.

Die dempende krachten zijn bijvoorbeeld wethouders of de gemeentesecretaris; die hebben dit niet kunnen waarmaken in de aanloop naar de bestuurscrisis. Doordat er twee colleges binnen het college bestonden, was er van collegiaal bestuur in de praktijk nauwelijks sprake.

In de interviews ging het ook veelvuldig over de verhouding met de organisatie. Terwijl de een de ambtelijke organisatie als een te sterke 'vierde macht' beschouwt (de constante factor op afstand van en met kennisvoorsprong op de raadsleden), ziet de ander vooral het gebrek aan kwaliteit. Ambtenaren zijn, zo blijkt uit de media-analyse, ook publiekelijk aangevallen. Dat is nooit een oplossing: het college is eindverantwoordelijk en aanspreekbaar. Ambtenaren kunnen zich niet verdedigen.

Daarbij speelde mee dat de druk op de organisatie hoog was. Door de extra bezuinigingen (vanaf 2014) op de organisatie kwam deze extra onder druk te staan en groeide de frustratie. Het MT reageerde hierop dat zulke ingrijpende bezuinigingen niet noodzakelijk waren en koos voor extra inhuur. Dit is onvoldoende geagendeerd geweest in college en presidium. De brandbrief van het MT aan de burgemeester kwam te laat.

De verhoudingen tussen college en organisatie (bestuurlijk-ambtelijk samenspel) zijn inmiddels wel genormaliseerd. De dorpsse bestuurscultuur (toegankelijk, nabij) en de professionalisering van de ambtelijke organisatie via de BUCH-samenwerking, vormen wel conflictpotentieel. De ambtelijke samenwerking tussen de BUCH-gemeenten zorgt immers voor een nieuwe situatie en aansturing, waarbij er onvermijdelijk spanning ontstaat tussen efficiency en harmonisering (beleid, bedrijfsvoering en uitvoering) enerzijds, en de *couleur locale* en maatwerk anderzijds. Idealiter wordt de efficiencywinst door de schaalvergroting ingezet voor versterking van beleid en uitvoering voor de kernen en wijken. Uit onze ervaringen met ambtelijke fusieorganisaties zien we dat de interne gerichtheid (het bedienen van vier gemeentebesturen) en de samenwerkings- en coördinatiekosten een groot risico vormen.

De driehoek: strategisch weegmechanisme niet als zodanig ingezet

De driehoek burgemeester – griffier – gemeentesecretaris heeft in het 'inhuurdossier' te laat geacteerd. De verbindende en sturende kracht die dit gremium hoort te hebben (wat speelt er aan gevoeligheid, welke ontwikkelingen spelen zich af in raad, college en organisatie et cetera?) is onvoldoende benut. Achteraf kan gesteld worden: het dossier inhuur, als onderdeel van een bestuursrapportage besproken in de carrousel, had sneller moeten escaleren: gelet op de verhoudingen en sluimerende onvrede tussen partijen in raad en college had dit eerder op de raadsagenda gemoeten. Nu ontstonden er zichtbare en onzichtbare breuklijnen, met name op het persoonlijke vlak, die uiteindelijk leidden tot verbittering en polarisatie.

Ten aanzien van de griffie kan het volgende worden gesteld. De griffie kan, veel meer dan de procedurele focus nu, zich richten op coaching en procesbegeleiding, zeker daar waar het gaat om grotere en complexere dossiers. Daarmee kan zij de raad en raadsleden beter en

meer vroegtijdig positioneren in het besluitvormingsproces (en het gebruik van het juiste instrumentarium daarbij). Daardoor ontstaat er een betere balans tussen planmatig werken en de 'permanente crisissfeer' waarin ogenschijnlijk kleine zaken politiek op de spits worden gedreven en escaleren.

Hoofdstuk 7

Relaties met de samenleving

De bestuurlijke cultuur van een gemeente gaat niet alleen over de verhoudingen binnen het gemeentehuis, maar ook daarbuiten. De beelden en verwachtingen die inwoners hebben van het gemeentebestuur maken deel uit van de bestuurscultuur. Deze beelden en verwachtingen worden voor een belangrijk deel gevormd door het gedrag van bestuurders. Ook het omgekeerde is het geval: raadsleden en wethouders laten zich ook leiden door de beelden en verwachtingen die inwoners van hen hebben.

7.1 Hoe de samenleving bestuurders beïnvloedt

De beelden en verwachtingen die inwoners van bestuurders hebben zijn natuurlijk heel verschillend. Het maakt veel uit of je als forens in Castricum woont of als agrariër in Limmen. Inwoners die hun hele leven al in Bakkum of Akersloot wonen zullen andere verwachtingen van het gemeentebestuur hebben dan mensen die er pas wonen. Toch is de eerder beschreven dorpspolitieke cultuur wel een centraal element in de relatie tussen samenleving en bestuurders. In de aanloop naar de herindeling van 2002 en de periode daarna is er in Castricum een cultuur ontstaan waarin van bestuurders werd verwacht dat ze opkwamen voor de belangen van hun 'eigen' dorp. De mate waarin zij daarin slagen, wordt nog steeds beloond met voorkeursstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen, dus ook dat is een flinke stimulans voor raadsleden om de belangen van hun dorp te blijven behartigen. In de groeiperiode na de herindeling was dat meestal geen probleem: het behartigen van de belangen van Akersloot ging niet meteen ten koste van de belangen van Limmen of Castricum. Nu voorzieningen door bezuinigingen, vergrijzing en demografische krimp onder druk komen te staan, wordt dat moeilijker. Het openhouden van een zwembad in het ene dorp heeft dan meteen gevolgen voor de voorzieningen in de andere dorpen. Dit vergroot het conflictpotentieel in de lokale politiek.

7.2 Hoe het gedrag van bestuurders inwoners beïnvloedt

De manier waarop raadsleden en wethouders met elkaar omgaan is natuurlijk van invloed op de beelden en verwachtingen die inwoners hebben van de lokale politiek. Als er veel politieke conflicten zijn, zijn bestuurders vooral met elkaar bezig. Inwoners merken dat, zeker als de conflicten breed worden uitgemeten in de media. Daarbij helpt het niet dat politici in Castricum hun politieke conflicten niet alleen in de raadszaal, maar ook via de media of sociale media proberen te beslechten. Zeker als dat gepaard gaat met harde persoonlijke aanvallen over en weer. Het komt het imago van het gemeentebestuur in ieder geval niet ten goede. Een kleine bloemlezing uit de lezersbrieven in het Nieuwsblad voor Castricum kort na de bestuurscrisis in het voorjaar van 2016: *'Gaat dit nog wel over politiek of is het een strijd tussen politici die elkaar de loef proberen af te steken en elkaar vooral maar niet steunen om er zelf beter van te worden?'*. Een andere lezer: *'Met veel afschuw lees ik de afgelopen maanden de rubrieken rond de politiek. Ik weet niet wie van deze volksvertegenwoordigers het idee heeft dat dit vingerwijzen hen ook maar iets geloofwaardiger heeft gemaakt, maar bij mij is het vertrouwen in de lokale politiek van Castricum helaas gezonken tot het absolute nulpunt (-273°C!). (...) Als inwoner zou ik graag alle lokale partijen willen oproepen om zich als volwassen, zichzelf respecterende en intelligente politici te gedragen en deze roddelsoap snel te laten voor wat het helaas geworden is.'* Hoe de bestuurscrisis en de politieke omgangsvormen daarna van invloed zijn op het imago van het gemeentebestuur, is het duidelijkst af te lezen aan de resultaten van de waarstaatjegemeente-monitor.

Allereerst blijkt het vertrouwen in het gemeentebestuur te zijn gedaald tot een niveau dat ver onder dat vergelijkbare gemeente ligt en ook onder dat van de andere BUCH-gemeenten.

Tabel 4.1

Mate vertrouwen in de manier waarop gemeente wordt bestuurd (% (heel) veel vertrouwen)

	%
Bergen	20%
Uitgeest	27%
Heiloo	38%
Akersloot	5%
Bakkum	7%
Castricum	14%
De Woude	-
Limmen	13%
GEM CASTRICUM '15	25%
GEM CASTRICUM '16	12%
GEM. BENCHMARK	27% RANGE: 7-51%

Mate vertrouwen in de manier waarop gemeente wordt bestuurd:

- (heel) veel vertrouwen (12%)
- neutraal (49%)
- weinig/geen vertrouwen (39%)

Verder is ook de ervaren betrouwbaarheid ('de gemeente doet wat ze zegt') sinds de crisis fors gedaald.

Tabel 4.2

Beoordeling gemeente (% (helemaal) mee eens)

DE GEMEENTE...	DOET WAT ZE ZEGT	HOUDT VOLDOENDE TOEZICHT OP HET NALEVEN VAN REGELS	STELT ZICH FLEXIBEL OP ALS DAT NODIG IS
Bergen	23%	28%	19%
Uitgeest	25%	34%	25%
Heiloo	35%	42%	29%
Akersloot	16%	20%	19%
Bakkum	15%	20%	6%
Castricum	19%	26%	23%
De Woude	-	-	-
Limmen	12%	21%	14%
GEM CASTRICUM '15	25%	29%	22%
GEM CASTRICUM '16	17%	24%	20%
GEM. BENCHMARK	26% RANGE: 14-44%	30% RANGE: 19-47%	24% RANGE: 10-43%

Tot slot blijkt de bestuurscrisis en de nasleep daarvan ook van invloed te zijn op de mate waarin inwoners het gevoel hebben betrokken te worden bij de beslissingen van het gemeentebestuur. De mate waarin inwoners het gevoel hebben erbij betrokken te worden is ook hier gedaald tot een niveau dat onder dat van vergelijkbare gemeenten ligt. Dit lijkt erop te wijzen dat bestuurders een afstand tot het gemeentebestuur ervaren als er crises en grote conflicten zijn: bestuurders zijn dan meer met elkaar bezig dan met de inwoners die ze vertegenwoordigen.

Dit beeld van de relatie tussen gemeentebestuur en samenleving wordt enigszins genuanceerd door het gezamenlijke raadsspreekuur, waar inwoners eens in de twee weken hun wensen en problemen kenbaar kunnen maken aan vertegenwoordigers van alle raadsfracties. In tegenstelling tot op wat veel andere punten de praktijk is, namelijk dat raadsleden en -fracties sterk onderling concurreren om de aandacht van de inwoner, treedt de raad hier in gezamenlijkheid naar buiten.

Tabel 4.4

Beoordeling betrekken burgers en faciliteren participatie (% (helemaal) mee eens)

	GEMEENTE LUISTERT NAAR MENING BURGERS	GEMEENTE BETREKT BURGERS VOLDOENDE BIJ HAAR PLANNEN, ACTIVITEITEN EN VOORZIENINGEN	BURGERS EN ORGANISATIES KRIJGEN VOLDOENDE RUIMTE OM IDEEËN EN INITIATIEVEN TE REALISEREN
Bergen	25%	39%	31%
Uitgeest	33%	40%	40%
Heiloo	35%	40%	35%
Akersloot	19%	35%	28%
Bakkum	20%	21%	12%
Castricum	28%	34%	31%
De Woude	-	-	74%
Limmen	23%	31%	23%
GEM CASTRICUM '15	34%	39%	34%
GEM CASTRICUM '16	25%	33%	28%
GEM. BENCHMARK	31% RANGE: 12-48%	36% RANGE: 19-53%	36% RANGE: 18-57%

Hoofdstuk 8

Algemene conclusie: disbalans tussen politiek en bestuur

De bevindingen en analyses die in voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd laten zien dat Castricum grote problemen heeft om een balans te vinden tussen de politieke en de bestuurlijke rol van de gemeenteraad. Het algemeen belang en partijpolitieke belangen, het verschil maken en het vinden van overeenstemming, het problemen benoemen en problemen aanpakken: dat alles is niet met elkaar in evenwicht. In plaats van evenwicht is er nu juist spanning tussen beide, wat veel onrust en 'gedoe' met zich meebrengt. In plaats van dat politieke conflicten worden gereguleerd, kunnen ze nu gemakkelijk een eigen dynamiek krijgen en zich verdiepen en verharderen. Castricum is overigens niet de enige gemeente waar dit probleem speelt, aldus de Raad van State in zijn laatste jaarverslag: *'In sommige gemeenten wordt de besluitvorming ernstig gehinderd doordat gemeenteraadsleden blijvend in de verkiezingsstand staan. Constructief op besluitvorming gericht 'gemeen overleg' is dan moeilijk. Een symptoom daarvan is het toegenomen aantal burgemeesters en wethouders dat tussentijds aftreedt.'*⁷ Dat Castricum hierin niet uniek is, wil natuurlijk niet zeggen dat het geen probleem is.

8.1 Samenspel in de raad

Deze disbalans tussen politiek en bestuur is allereerst zichtbaar in de gemeenteraad. Aan de ene kant worden politieke verschillen zo sterk uitvergroot en conflicten zo sterk op de spits gedreven dat een gezamenlijke oplossing voor maatschappelijke opgaven niet eenvoudig te vinden is. In de gemeenteraad gaat het vooral om winnen of verliezen; het vermogen om te geven en te nemen is minder sterk ontwikkeld. De tragedie hiervan is dat raadsleden juist zeer sterk betrokken zijn bij de opgaven, problemen en (dorps)belangen in de samenleving. Die verantwoordelijkheid wordt zó sterk beleefd dat andere opvattingen of prioriteiten moeilijk worden geaccepteerd. Het eigen gelijk wordt sterk verabsoluteerd en met zakelijke argumenten (financiële, economische, technische, juridische, medische et cetera) onderbouwd, waardoor een politiek debat hierover niet meer mogelijk is. Er is dus steeds te veel en tegelijkertijd te weinig politiek. Of omgekeerd: te veel en te weinig bestuur. De spanningen die dat oplevert zorgen ervoor dat politieke discussies in de gemeenteraad nog steeds – ook nu de verhoudingen na de bestuurscrisis zich wat normaliseren – een onverwachte dynamiek kunnen krijgen. Bewustzijn over en begrip krijgen voor persoonlijke drijfveren en stijl van politiek bedrijven kan dit verminderen.

8.2 Samenspel met het college

Ook in het samenspel met het college ontbreekt een balans tussen politiek en bestuur. Politieke tegenstellingen worden in de gemeenteraad vaak op de spits gedreven, waardoor er veel energie gaat zitten in onderlinge conflicten. Het vinden van overeenstemming over lokaal beleid staat meestal op het tweede plan. Er is daarom sprake van een zwak collectief opdrachtgeverschap van de gemeenteraad richting college. Het college krijgt hierdoor betrekkelijk veel ruimte. Omdat heldere richtinggevende kaders van de gemeenteraad ontbreken, kent de relatie tussen raad en college een hoge 'zijwindgevoeligheid': de impact van incidenten of gebeurtenissen kan soms groot zijn. Het zwakke collectieve opdrachtgeverschap van de raad leidt er verder toe dat het college noodgedwongen sterk leunt op de coalitiefracties, wat vervolgens weer irritaties oplevert bij de oppositie.

⁷ Raad van State (2017), *Jaarverslag 2016*, Den Haag: RvS.

Een ander gevolg van de disbalans tussen politiek en bestuur is dat er in de relatie tussen raad en college sterk op de persoon wordt gespeeld. Kritiek van raadsleden op het college gaat vaak gepaard met persoonlijke aanvallen, waarin de bestuurlijke kwaliteiten van wethouders in twijfel worden getrokken. Ook als dat niet gebeurt, wordt dat door wethouders wel vaak als zodanig ervaren: inhoudelijke kritiek wordt door hen gezien als een aanval op hun integriteit als bestuurder. Aan de andere kant reageren wethouders vaak op kritiek door de inhoudelijke kennis en oordeelkundigheid van het desbetreffende raadslid in twijfel te trekken. Ook als dat niet gebeurt, wordt dat wel zo ervaren. Het spreekt voor zich dat dit ten koste gaat van de zakelijkheid en inhoudelijkheid van de relatie met het college.

8.3 Relatie met de samenleving

In de relatie met de samenleving presenteert de gemeenteraad zich vooral als politiek orgaan. Het benoemen van problemen en het verduidelijken van politieke tegenstellingen staat hier centraal. Dit hoeft op zichzelf geen probleem te zijn. Het maakt de gemeenteraad herkenbaar en laat inwoners zien dat de raad zich bekommert om hun problemen en wensen. De neiging tot overprofilering is wel problematisch. Want inwoners willen namelijk niet alleen dat problemen worden benoemd, maar ook dat ze worden opgelost. Als raadsleden en wethouders via krantenkolommen of in social media hun politieke strijd buiten de raadszaal voortzetten, geeft dat inwoners weinig vertrouwen in de daadkracht van het gemeentebestuur. Zeker niet als die politieke strijd gepaard gaat met persoonlijke aanvallen over en weer. Raadsleden die zich vooral ten koste van elkaar of van wethouders profileren, wekken de indruk meer geïnteresseerd te zijn in partijpolitieke belangen dan in het algemeen belang. Zoals hiervoor al is aangegeven, komt dit het imago van de gemeenteraad en de tevredenheid in het gemeentebestuur niet ten goede. De sterke gerichtheid op de rol van de gemeenteraad als politiek orgaan zorgt ervoor dat de gemeenteraad geen collectieve verantwoordelijkheid neemt voor de kwaliteit van de relatie met de samenleving. In plaats daarvan is er nu sprake van een hevige concurrentie om de aandacht van inwoners, wat de kwaliteit van de relaties met de samenleving niet ten goede komt. Een nuancering hierbij is het eerdergenoemde raadssprekuur, waar inwoners hun wensen en problemen kenbaar kunnen maken aan vertegenwoordigers van elke raadsfractie. Hier opereert de gemeenteraad wel in gezamenlijkheid.

8.4 Rol presidium

Het presidium speelt een belangrijke procedurele rol bij de voorbereiding van de besluitvorming in de gemeenteraad. Het presidium heeft als taak de besluitvorming zo te structureren dat de gemeenteraad op het juiste moment met de juiste informatie met elkaar van gedachten kan wisselen en tot besluitvorming kan komen. Omdat de raad meer gericht is op het politieke debat en minder op besluitvorming, komt het presidium maar moeilijk aan deze taak toe. Het gegeven dat het presidium met de veelheid aan fractievoorzitters een 'miniraad' geworden is, helpt daarbij ook niet mee.

8.5 Rol griffier

Wat hiervoor is gezegd over het presidium, geldt in grote lijnen ook voor de rol van de griffier. Omdat de gemeenteraad te weinig gezamenlijke verantwoordelijkheid voelt voor de kwaliteit van het debat, de kwaliteit van de besluitvorming en de kwaliteit van de relaties met de samenleving, wordt de griffiefunctie onderbenut. Dat de gemeenteraad, net zoals richting het college, ook hier niet in staat is om de rol van collectieve opdrachtgever te spelen, vergroot dit probleem.

8.6 Rol burgemeester

De disbalans tussen de politieke en de bestuurlijke rol van de gemeenteraad levert eveneens problemen op voor de rol van de burgemeester. Omdat de focus op politieke (en persoonlijke) profilering de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de besluitvorming in de weg staat, wordt hiervoor erg zwaar geleund op de burgemeester. Het adagium lijkt te luiden: 'Ieder voor zich, en de burgemeester voor ons allen'. Dit geeft de burgemeester weinig mogelijkheden om zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de besluitvorming goed waar te maken: hij kan het immers niet alleen. Dat bleek ook tijdens de bestuurscrisis. De enorm gepolitiseerde verhoudingen en persoonlijke tegenstellingen maakten het voor de burgemeester moeilijk om te interveniëren zonder zelf deelgenoot te worden van het conflict.

Hoofdstuk 9

Naar een versterking van de bestuurscultuur

Om de bestuurscultuur te versterken is een aantal betrekkelijk eenvoudige interventies nodig en gewenst. Hiermee kunnen potentiële conflictbronnen verminderd worden en wordt er een bijdrage geleverd aan het herstel van het evenwicht tussen de politieke en bestuurlijke rol van de gemeenteraad.

9.1 Verminderen conflictbronnen

De eerste mogelijkheid om de bestuurscultuur te versterken is door het wegnemen van een aantal conflictbronnen:

- Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan het accepteren van verschillen. Niet alleen de verschillende politieke opvattingen over het algemeen belang, maar ook de verschillen in de manier om die opvatting te presenteren en te beargumenteren. Het kennen en accepteren van de verschillende stijlen van vertegenwoordiging (politici, bestuurders, ombudslieden, coaches) kan daarbij behulpzaam zijn.
- Om dat te kunnen doen, moet ook worden geïnvesteerd in de kwaliteit van onderlinge relaties. Dat vraagt niet alleen om een collectieve inspanning, maar vooral om persoonlijk commitment, de bereidheid om zelf te willen investeren in betere verhoudingen en omgangsvormen. Een gezamenlijke heisessie met de gemeenteraad is immers gemakkelijk georganiseerd, maar het succes ervan staat of valt met de bereidheid en het vermogen om verantwoordelijkheid te nemen voor het gezamenlijke functioneren van de gemeenteraad. Dat betekent ook dat men in staat en bereid is om over oude conflicten en irritaties heen te stappen.
- Verder is het nodig dat er overeenstemming komt over de wijze waarop de gemeente wordt bestuurd en inwoners hierbij worden betrokken. Verschillen van inzicht hierover compliceren nu de inhoudelijke discussies over lokale kwesties. Als de regels van het spel de inzet vormen van politieke strijd, wordt het lastig om het spel goed met elkaar te spelen. Het is daarom van belang dat de gemeenteraad een gezamenlijke visie ontwikkelt op de bestuursstijl van de gemeente. Daarbij zou niet alleen aandacht moeten worden besteed aan burgerparticipatie en bewonersinitiatieven ('Doe-democratie', nieuwe vormen van vertegenwoordiging), maar ook aan de gewenste gevolgen van de BUCH-werkorganisatie voor de bestuursstijl van de gemeente.
- In het verlengde hiervan zou er ook aandacht moeten zijn voor wijk- en dorpsgericht werken. Zoals gezegd treden raadsleden nu nog sterk op als vertegenwoordigers van hun dorp of wijk. Om te voorkomen dat belangentegenstellingen tussen dorpen en wijken te zeer worden gepolitiseerd (en daarmee ook tot conflicten in de raad gaan leiden) helpt het als er een meer uitgebreid algemeen beleidskader komt voor de voorzieningen en bewonersinitiatieven (en -participatie).

9.2 Verbeteren conflictregulering

De tweede manier om de bestuurscultuur te versterken is versterking van conflictregulerende mechanismen.

- De eerste manier om dat te doen is door de werkwijze van de gemeenteraad kritisch tegen het licht te houden en na te gaan of en hoe het functioneren van de BOB-systematiek (beeldvorming – oordeelsvorming – besluitvorming) kan worden verbeterd. Onderdeel hiervan is ook de informatievoorziening aan de gemeenteraad.

- Een tweede manier om conflicten beter te reguleren is het inbouwen van meer reflectiemomenten, bijvoorbeeld door in het presidium na afronding van een besluitvormings-traject hierop terug te blikken. Of door met gemeenteraad en college jaarlijks te reflecteren op de kwaliteit van het samenspel binnen de raad en tussen raad en college.
- Om die reflectiemomenten goed te kunnen benutten, is het noodzakelijk dat zittende en nieuwe raadsleden met het onderscheid tussen persoon, rol en organisatie een begrippenkader hebben om kritisch te kunnen reflecteren op hun eigen rol in de gemeenteraad.
- Tot slot is het nodig dat functionarissen die een rol kunnen spelen in het reguleren van conflicten die rol ook steviger nemen. Dat houdt ook in dat deze functionarissen de ruimte en support van de gemeenteraad krijgen om die rol te vervullen. Dat geldt in de eerste plaats voor de burgemeester, maar ook voor de griffier (als raadsadviseur) en de secretaris (als bestuurlijk adviseur) in het driehoeksoverleg met burgemeester en griffier.

9.3 Wat is nodig: actiegerichte aanbevelingen voor de versterking van de bestuurscultuur

Wie zich verdiept in pogingen om strategische verbeteringen in organisaties te realiseren, zakt de moed al snel in de schoenen. Maar liefst 70% van alle verbeterpogingen heeft niet het gewenste resultaat. Slechts 30% blijkt een (gedeeltelijk) succes te zijn.⁸ Een belangrijke verklaring voor dit lage slagingspercentage is dat ontwerp en aanpak van de verbeterstrategie veelal gescheiden zijn. Het vastlopen van een verbeterstrategie bij veel organisatieveranderingsprocessen volgens de ontwerpaanpak heeft verschillende oorzaken, omdat betrokken partijen (waaronder management, medewerkers en bestuur):

- zich vaak niet herkennen in de beelden die in de diagnosefase zijn opgesteld (de foto van de vertreksituatie);
- de beelden wel herkennen, maar die van toepassing verklaren op 'anderen' in de organisatie;
- de diagnose erkennen en zien dat zij deel zijn van het probleem, maar zichzelf nog niet als deel van de oplossing zien.

Om die reden is een raadsgesprek over de diagnose – onze analyse van de Castricumse bestuurscultuur – gebruikt als eerste gezamenlijke stap in de ontwikkeling van een gewenste bestuurscultuur. Hierna is in een raadssessie besproken in welke richting de bestuurscultuur zich verder dient te ontwikkelen en wat daarvoor nodig is. Op die manier zijn gezamenlijke 'ontwerpvereisten' voor een versterkte bestuurscultuur geformuleerd. Op basis hiervan stellen wij een strategie voor die een sterkere bestuurscultuur tot ontwikkeling kan brengen. Deze strategie kent twee pijlers:

1. een versterking van de verbindende rol van de gemeenteraad, en in het verlengde hiervan;
2. een verbetering van de werkwijze van de gemeenteraad in het algemeen en het vergaderstelsel in het bijzonder.

Het eerste deel van de voorgestelde strategie houdt aanbevelingen in voor de gemeenteraad; bij het tweede deel van de strategie richten de aanbevelingen zich tot het presidium.

⁸ Het vastlopen van verbeterplannen is veelvuldig onderzocht en gedocumenteerd. Voor de Nederlandse context vooral door J.J. Boonstra, bijvoorbeeld in zijn oratie 'Lopen over Water' (Vossiuspers AUP, Amsterdam, 2000).

9.4 Aanbevelingen aan de gemeenteraad

Op basis van de in het vorige hoofdstuk beschreven conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

- *Wacht niet op de verkiezingen maar werk eraan toe:* In gesprekken en tijdens de raadsconferenties bleek dat sommige raadsleden verwachten dat de gemeenteraadsverkiezingen veel problemen kunnen oplossen. Toch is deze verwachting niet gerechtvaardigd: nieuwe raadsleden zullen zich voegen naar het bestaande cultuurpatroon, waarin bepaalde manieren van denken en doen normaal worden gevonden. Ook de verwachting dat een verandering van partijpolitieke verhoudingen meteen tot een verbetering van de bestuurscultuur zal leiden mist enige grond: er zijn immers helemaal geen aanwijzingen dat de geconstateerde problemen kunnen worden teruggevoerd tot het functioneren van één of meerdere partijen. Dat betekent dus dat er actieve inzet nodig is voor de verbetering van de bestuurscultuur en dat het verstandig is om hiermee al meteen te beginnen. De meeste van de hierna genoemde aanbevelingen kunnen meteen worden uitgewerkt. Door op die manier toe te werken naar de verkiezingen kan hierna met de nieuwe gemeenteraad meteen een nieuwe start worden gemaakt.
- *Formuleer kernwaarden:* In het proces naar de versterking van de bestuurscultuur helpt het om vooraf een aantal kernwaarden te formuleren. In andere gemeenteraden wordt daar ook mee gewerkt. Kernwaarden die gaan over:
 - de wijze waarop raadsleden met elkaar omgaan in en buiten de raadszaal,
 - over de omgang met feiten en meningen, en
 - over de omgang met vermoedens van integriteitsschendingen.

Het is niet de bedoeling dat dit een onderdeel wordt van het reglement van orde; het gaat er meer om dat hiermee een aantal basisafspraken worden gemaakt waarop raadsleden elkaar kunnen aanspreken.

- *Maak na de verkiezingen een nieuwe start:* De gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018, de installatie van de nieuwe gemeenteraad en de collegevorming bieden veel mogelijkheden om een nieuwe start te maken. Een belangrijk onderdeel hiervan is het inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden, waarbij naast allerlei inhoudelijke zaken ook de bovengenoemde kernwaarden en het leren omgaan met verschillen tussen *persoon* en *rol* centraal dienen te staan.
- *Versterk de verbinding met de samenleving:* Een andere manier om tijdens en na de verkiezingen een nieuwe start te maken, is door de verbinding met de samenleving te versterken. Door de bestuurscrisis en de nasleep ervan is bij de inwoners van Castricum het beeld ontstaan dat gemeentebestuurders vooral druk zijn met elkaar en minder met de samenleving, wat ook blijkt uit sterk dalende tevredenheids- en vertrouwenscijfers in de waarstaatjegemeente-monitor. 'Operatie herstel vertrouwen' is dus nodig. Hierbij kan worden gedacht aan het meer centraal stellen van lokale thema's tijdens de verkiezingscampagne of aan het geven van een actieve en zichtbare rol aan bewonersorganisaties en maatschappelijke partners bij de vorming van het collegeprogramma. Ook op andere punten kan de verbinding met de samenleving worden versterkt, waarbij kan worden voortgebouwd op goede ervaringen die zijn opgedaan met het raadsspreekuur.
- *Haal de social media naar binnen:* In raadsdebatten en andere discussies wordt geregeld verwezen naar ideeën en opvattingen die inwoners op social media hebben gedeeld. Om te voorkomen dat hiermee een min of meer afzonderlijk politiek forum ontstaat, is het goed om social media-fora (zoals Facebook-groepen) te verbinden met het politieke forum van de gemeenteraad. Dat kan bijvoorbeeld door mensen die zich politiek manifesteren op social media (met kritiek op of vragen aan het gemeentebestuur) actief uit te nodigen voor het raadsspreekuur of voor een carrousel.

- *Ontwikkel beleid voor (bewoners)participatie en buurt- en dorpsgericht werken:* Zoals hiervoor is gebleken is de bestuursstijl van de gemeente en de wijze waarop wordt omgegaan met participatie en bewonersinitiatieven een belangrijk twistpunt in de gemeenteraad. Op zich is dat onvermijdelijk: partijen hebben vanuit hun ideologie onderscheiden visies op de verhouding tussen overheid en samenleving, wat zich ook vertaalt in hun opvattingen over democratie en participatie. Toch is het goed dat hierover een debat wordt gevoerd en gezamenlijke keuzes worden gemaakt. Dit voorkomt dat de spelregels van het politieke spel steeds onderwerp van discussie zijn, wat het conflictpotentieel in de Castricumse politiek kan verminderen. Het is raadzaam om hierbij ook een beleidskader te ontwikkelen voor voorzieningen en bewonersinitiatieven in buurten en dorpsgericht. Zoals eerder gezegd kan zo worden voorkomen dat belangentegenstellingen tussen dorpen en buurten te zeer worden gepolitiseerd en daarmee ook tot conflicten in de raad gaan leiden.
- *Organiseer periodieke reflectiemomenten:* Politiek is vluchtig en wordt vaak door politieke en andere incidenten gedreven. Omdat er weinig tijd is voor reflectie op ieders rol kunnen politieke discussies snel een eigen dynamiek krijgen en kunnen kleine conflicten snel omslaan in crises. Het is daarom nodig dat er geregeld tijd wordt ingeruimd voor reflectie en bezinning op het samenspel in de gemeenteraad en het samenspel tussen raad en college. De eerdergenoemde kernwaarden kunnen hiervoor als handvat worden gebruikt.
- *Vernieuw het griffieplan:* Om de griffiefunctie beter te kunnen benutten, is het nodig dat het werkplan van de griffie wordt bijgesteld, met aandacht voor de nieuwe eisen die maatschappelijke (andere relatie met samenleving), bestuurlijke (regionaal bestuur, BUCH werkorganisatie) en technologische (social media) aan de ondersteuning van de gemeenteraad stellen. Ook is het nodig dat daarbij een keuze wordt gemaakt van het type griffieondersteuning, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen een inhoudelijke en procesgerichte rol en tussen een ondersteunende of vernieuwende taak.
- *Geef de werkgroep bestuurscultuur een nieuwe opdracht of stel hiervoor een raads werkgroep in:* Voor de uitwerking en uitvoering van deze aanbevelingen is het nodig dat een aparte werkgroep hier leiding aan geeft. Dat kan door de reeds bestaande werkgroep bestuurscultuur een vervolgoopdracht te geven, of door hiervoor een nieuwe raads werkgroep in te stellen. Eigenaarschap en doorleving zijn noodzakelijke voorwaarden om de bestuurscultuur duurzaam te versterken.

9.5 Aanbevelingen aan het presidium

Het presidium is verantwoordelijk voor de raadsagenda en voor de werkwijze van de gemeenteraad. In een apart 'benen-op-tafel'-overleg wordt momenteel al nagedacht over de verbetering van de vergaderstructuur. Op basis van onze conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen aan het presidium:

- *Versterk de grip op complexe besluitvormingsprocessen:* In veel gemeenten leeft de vraag wat nieuwe vormen van democratische zeggenschap en betrokkenheid betekenen voor de rol en positie van de gemeenteraad, ook in Castricum. Daarbij leven niet alleen vragen over de inhoudelijke rol ('waar gaan we nog over?'), maar ook over de procedurele rol van de raad ('welke rol hebben we in besluitvormingsprocessen?'). Deze vragen spelen ook rond nieuwe taken in het sociale (3D) en het fysieke domein (Omgevingswet) die van de gemeente een andere bestuursstijl vragen en daarmee dus ook een andere rol van de gemeenteraad.

Ten slotte is de bestuurlijke context waarin de gemeente opereert de afgelopen tien jaar ingrijpend veranderd. Het aantal gemeentelijke taken dat in regionale samenwerkingsverbanden wordt uitgevoerd is in die periode flink toegenomen. Ook dit leidt tot vragen over de inhoudelijke rol ('waar gaan we nog over?') en de procedurele rol van de raad ('welke rol hebben we in besluitvormingsprocessen?'). Die vragen zijn nu vooral actueel met de vorming van de BUCH-werkorganisatie. Onduidelijkheid hierover leidt tot irritaties tussen raad en college en vergroot de kans op conflicten in de raad. Om de raad meer grip te geven op complexe besluitvormingsprocessen is het daarom nodig dat deze processen vooraf worden gestructureerd, zodat duidelijk wordt waar de raad over gaat en welke rol hij heeft in het besluitvormingsproces. Op basis hiervan kan een raadsagenda worden vastgesteld die duidelijk maakt hoe en wanneer de raad kan sturen en bijsturen. Vanzelfsprekend is zo'n raadsagenda een dynamisch document dat ruimte biedt om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in besluitvormingsprocessen, maar het geeft tegelijkertijd wel houvast. Het vermindert de 'zijwindgevoeligheid' van de gemeenteraad: in plaats van meteen te reageren op incidenten kan met een raadsagenda worden bezien op welk moment dit incident het beste kan worden besproken.

- *Biedt ruimte aan actualiteiten:* Voor een goede verbinding met de samenleving is het van belang dat onderwerpen die daar spelen snel kunnen worden geagendeerd in de gemeenteraad. Voor actualiteiten die niet kunnen worden verbonden met de punten uit de raadsagenda is het raadzaam om een apart moment in te ruimen tijdens de carroussel, vergelijkbaar met het wekelijkse 'vragenuurtje' in de Tweede Kamer.
- *Overweeg te werken met spreektijden en voer namens elkaar het woord:* Het grote aantal fracties in de gemeenteraad neemt bij elkaar genomen een flinke spreektijd in beslag, met negatieve gevolgen voor de verdere gedachtewisseling en de vergadertijd. Om dit probleem te ondervangen kan worden nagegaan of fracties met gelijklopende standpunten vaker namens elkaar het woord kunnen voeren. Als dat niet lukt, kan ook worden overwogen om te werken met vaste spreektijden.
- *Kom voor de verkiezingen met een verbeterd vergadermodel:* tijdens de raadsconferentie zijn veel aanbevelingen gedaan voor verbetering van het vergaderstelsel. Meestal kwamen die neer op het loskoppelen van oordeelsvorming (debat) en besluitvorming (stemming) tijdens carroussels. In de genoemde 'benen-op-tafel'-overleggen zal het presidium hier ongetwijfeld ook al over hebben gesproken. Het is goed dat deze en andere voorstellen nog voor de raadsverkiezingen worden uitgewerkt tot een verbeterd model, zodat de nieuwe gemeenteraad daarmee meteen zijn voordeel kan doen.
- *Versterk de rol van het presidium:* het presidium hoort een neutraal orgaan te zijn waarin fractievoorzitters (of een andere geleding uit de gemeenteraad) besluiten over de vorm (werkwijze) en inhoud (raadsagenda) van gemeenteraadsvergaderingen. Om te voorkomen dat de meeste aandacht uitgaat naar de inhoud en dit een onderdeel wordt van politieke discussie, is het goed dat er meer aandacht komt voor de vorm en er vaker wordt gereflecteerd op de werkwijze van de gemeenteraad. Hiervoor is nodig dat presidiumvergaderingen uit twee delen bestaan: een kritische terugblik op één of meerdere afgeronde besluitvormingsprocessen en/of raadsvergaderingen en een vooruitblik naar de komende vergadering. Op die manier worden leerervaringen duidelijker benoemd en gedeeld en kunnen ze meteen worden benut bij volgende vergaderingen.

9.6 Aanbevelingen voor burgemeester, college en griffie

Omdat de gemeenteraad een centrale speler is in de gemeentelijke besluitvorming hebben onze conclusies en aanbevelingen zich vooral hierop geconcentreerd. De raad is aan zet bij het verbeteren van de bestuurscultuur, maar de raad kan dat natuurlijk niet alleen. Veel van de hierboven genoemde aanbevelingen aan de raad en het raadspresidium houden daarom ook een opdracht in voor het college, de burgemeester en de griffie. Verder zijn er voor hen ook nog een aantal afzonderlijke aanbevelingen te formuleren.

- *College - help het opdrachtgeverschap van de gemeenteraad te versterken:* In hoofdstuk 7 is al geconcludeerd dat het collectief opdrachtgeverschap van de gemeenteraad richting college zwak is, waardoor het college betrekkelijk veel ruimte heeft. Door het ontbreken van heldere richtinggevende kaders van de gemeenteraad zorgen incidenten of gebeurtenissen tot onnodige onrust. Het zwakke collectieve opdrachtgeverschap van de raad leidt er verder toe dat het college noodgedwongen sterk leunt op de coalitiefracties, wat vervolgens weer irritaties oplevert bij de oppositie. Om het opdrachtgeverschap van de gemeenteraad te kunnen versterken, is ook een inzet van het college nodig. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding kan het college meer doen om de gemeenteraad in staat te stellen om zich een politiek oordeel te vormen over het voorgestelde of gevoerde beleid. Dat betekent dat de gemeenteraad tijdiger moet worden betrokken bij beleidsontwikkelingen door de raad hier eerder en ruimhartiger over te informeren. Daarbij moet de gemeenteraad worden aangesproken op zijn gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gemeentelijke beleid, wat inhoudt dat ook moet worden geïnvesteerd in de relatie met de oppositiefracties.
- *College – bewaak de kwaliteit van het collectieve opdrachtnemerschap:* Het versterken van het opdrachtgeverschap van de gemeenteraad vraagt een sterk opdrachtnemerschap van het college. Als collegiaal orgaan dient dit een collectief opdrachtgeverschap te zijn. Zoals eerder is aangegeven heeft het ontbreken van dit collectieve opdrachtgeverschap het functioneren van het ambtelijk apparaat gehinderd en heeft het in belangrijke mate bijgedragen aan het ontstaan van de bestuurscrisis. Om dit te voorkomen en om de kwaliteit van het opdrachtnemerschap te bewaken, is het nodig dat het college al bij de vorming ervan investeert in collegiale verhoudingen en in periodieke reflecties op die verhoudingen.
- *Burgemeester – help het samenspel tussen raad en college versterken:* Dat de burgemeester zowel voorzitter is van de gemeenteraad als voorzitter van het college, wordt vaak negatief omschreven als een spagaat. Toch biedt deze dubbelrol uitgelezen mogelijkheden om het samenspel tussen raad en college te helpen versterken. Ook zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gemeentelijke besluitvorming biedt aangrijpingspunten om hier een centrale rol in te spelen. Dat betekent dat de burgemeester in collegevergaderingen aandacht vraagt voor de wijze waarop de gemeenteraad zijn opdrachtgevende rol beter kan waarmaken, en in raadsvergaderingen let op de wijze waarop de gemeenteraad het college in staat stelt om een goede opdrachtnemer te zijn. Als er zich problemen voordoen in de relaties binnen de gemeenteraad en het college en daartussen, dient de burgemeester dat snel te agenderen.
- *Griffier – versterk het politieke procesmanagement:* Veel irritaties in de relatie tussen raad en college komen voort uit het feit dat de gemeenteraad onvoldoende grip heeft

op complexe besluitvormingsprocessen. Wat hiervoor is gesteld over de wijze waarop de gemeenteraad de grip hierop kan versterken, houdt meteen een opdracht in aan de griffier. In het driehoeksoverleg met burgemeester en gemeentesecretaris en in rechtstreekse contacten met portefeuillehouders dient de griffier te adviseren over de inrichting en vormgeving van complexe besluitvormingsprocessen, met speciale aandacht voor de wijze waarop de gemeenteraad op beslissende momenten ook een beslissende stem kan hebben. Dat betekent dat de griffier zich minder exclusief op de gemeenteraad richt, maar de belangen van de raad ten aanzien van de besluitvorming ook onder de aandacht brengt van het college.

- *Griffier – ondersteun de versterking van de bestuurscultuur:* Alle aanbevelingen aan de gemeenteraad en aan het presidium vragen om ondersteuning en begeleiding van de griffie. Om te voorkomen dat de gemaakte afspraken over de bovengenoemde aanbevelingen in de politieke hectiek van alledag naar de achtergrond verdwijnen, is het verder nodig dat de griffier hierin het voortouw neemt. Hiervoor dient de griffier in het aangescherpte griffieplan (zie boven) hiervoor een mandaat te krijgen van de gemeenteraad.

Bijlage 1**Overzicht geïnterviewde personen**

Naam	Functie
A. Mans	Burgemeester
M. Steeman	Wethouder
K. Rood	Wethouder
W. Swart	Wethouder
R. Schijf	Wethouder
R. Suanet	Gemeentesecretaris
V. Hornstra	Griffier
I. Ruijmgart en F. de Haan	Fractievoorzitter VVD en raadslid VVD
G. Branderhorst en F. Wilms	Fractievoorzitter en raadslid CDA
C. Hollenberg	Fractievoorzitter GDB
M. El Ouni	Fractievoorzitter D66
H. Lutke Schipholt en A. Waterman	Fractievoorzitter en raadslid GroenLinks
M. Husslage	Fractievoorzitter SP
R. de Haan	Fractievoorzitter De VrijeLijst
R. Beems	Fractievoorzitter CKenG
R. Castricum	Fractievoorzitter Forza! Castricum
D. Borsboom	Fractievoorzitter Castricum Lokaal
D. van Ooijen, A. Van der Veen-Greuter	Fractievoorzitter en raadslid PvdA
M. Van Kampen	Mediator/Burgemeester Schagen
A. Pelzer	Voormalig wethouder PvdA
L. van Schoonhoven	Voormalig wethouder CKenG
K. Peters	Voormalig gemeentesecretaris
T. Grendelman en K. van Eijk	Journalisten Nieuwsblad voor Castricum en Dagblad Kennemerland
G. Heemskerk	Gemeentesecretaris Heiloo/Directie BUCH
F. Eijk	Voorzitter Stichting Welzijn

Bijlage 2

Reconstructie bestuurscrisis

In deze bijlage volgt een reconstructie op hoofdlijnen van de bestuurscrisis die start bij de vorming van de coalitie na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014.

Verkiezingen 2014: college van CKenG, VVD, PvdA en D66

In maart 2014 vonden de gemeenteraadsverkiezingen plaats in Castricum. Het college werd gevormd door de partijen CKenG, VVD, PvdA en D66. Gedurende de vorming van het college is de houding en het gedrag van een van de wethouders als potentieel gevaar voor de continuïteit van het college ter sprake gekomen. Voor wethouder Klijnstra is dit de tweede bestuursperiode. De andere drie wethouders (Hollenberg (VVD), Pelzer (PvdA) en Van Schoonhoven (CKenG) treden nieuw aan. Volgens diverse geïnterviewden drukt D66 een fors stempel op het collegeprogramma. Klijnstra krijgt onder andere de belangrijke portefeuille Financiën.

De eerste periode is door de betrokkenen primair gebruikt om zich in te werken in dossiers, zich het wethouderschap eigen te maken (geldt voor de drie nieuwe wethouders). Het nieuwe college van B & W heeft in die periode ook een heisessie gedaan.

De start: verschillende bestuursstijlen met gevolgen bestuurlijk-ambtelijk samenspel

Zoals iedere nieuwe collegeperiode is het ook deze periode, met drie nieuwe wethouders, zoeken naar een passende vorm van samenwerking en het leren omgaan met elkaars bestuursstijl. Ook relevant voor het samenspel met ambtelijke organisatie.

Bestuursstijlen¹: werken aan collegiaal bestuur

- **De leider**
is zelfverzekerd, dwingend, overtuigend, heeft gezag en is gevreesd. gaat conflicten niet uit de weg, bemoeit zich met andere portefeuilles, is strateeg en is invloedrijk.
- **De manager**
zoekt naar verstandige oplossingen, is loyaal aan de ambtelijke organisatie, is deskundig op het eigen vakgebied en heeft een technocratische instelling.
- **De verbinder**
is op zoek naar de oplossing waarmee iedereen kan leven, zoekt draagvlak, is prettig in de omgang en weet vaak een compromis te vinden. Is een procesmanager.
- **De ambassadeur**
wil zichtbaar zijn voor het grote publiek, geeft waarde aan ceremoniële zaken, laat veel aan ambtenaren over en doet wat mensen willen.
- **De beheerder**
zoekt zekerheden, kiest voor veiligheid, volgt de regels en treedt niet op de voorgrond. Heeft geen drang om zaken voor elkaar te krijgen.

- Iedere bestuursstijl heeft zijn eigen voor- en nadelen, kwaliteiten en kwetsbaarheden. Vastgesteld moet worden dat vooraf weinig is geïnvesteerd in het (leren) kennen van elkaars bestuursstijl.
- Vanaf het begin is er spanning over het dossier Landal: Mag het park uitbreiden of niet? Hoe moet worden omgegaan met de haalbaarheidsstudie?
- In juni 2015 vindt de besluitvorming met betrekking tot de vorming van de BUCH-gemeenten plaats.
- Tijdens deze zomer ontstaat tevens de eerste zichtbare tweespalt in het college. Wethouder Hollenberg staat haar collega Klijnstra in alle dossiers bij. De wethouders Pelzer en Van Schoonhoven zoeken elkaar ook steeds vaker op. Bij verschillen van inzicht wordt verbaal geweld gebruikt en bestuurders dreigen met 'het opblazen van het college'. In de praktijk zijn er dan al 'twee colleges' en is er van collegiaal bestuur in de praktijk geen sprake meer.
- Dit werkt ook ambtelijk door: de toenmalige gemeentesecretaris komt onder verhoogde spanning te staan en vertrekt uiteindelijk. De spanningen slaan ook terug op de verhoudingen tussen de coalitiefracties. Dat de wethouder Financiën, de burgemeester als portefeuillehouder P&O en het MT zich zorgen maken over de overschrijding van het inhuurbudget versterkt de spanning tussen bestuur en organisatie. Dit leidde overigens al tot spanning en bestuurlijk-ambtelijke onrust bij de bestuursrapportage in het voorjaar van 2015 (besproken in carrousel).

Het najaar van 2015: spanning groeit zichtbaar met december als eerste apotheose

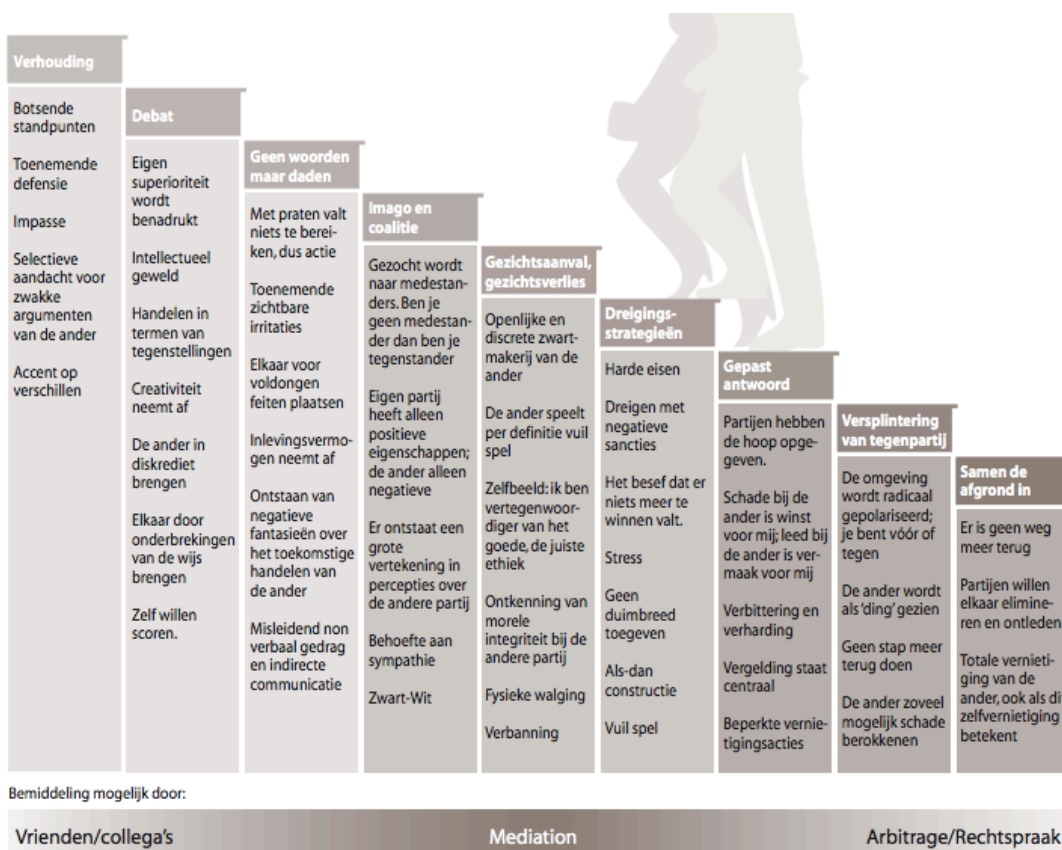
Vele betrokkenen noemen het gebrek aan vertrouwen in het begin van de collegeperiode, mede veroorzaakt door slechte persoonlijke verhoudingen, verschillen in bestuursstijl en de zomerperiode van 2015 als cruciale factoren voor de uiteindelijke bestuurscrisis, die medio december 2015 escaleert.

- In de zomer van 2015 vindt er zoals gezegd besluitvorming plaats over de BUCH-samenwerking, de voorbereiding van de decentralisaties in het sociale domein is in volle gang en tegelijkertijd speelt het dossier Inhuur.
- In september 2015 vindt er daarnaast een afsplitsing plaats in de fractie van CKenG. Fractielid Borsboom gaat verder als eenmansfractie Castricum Lokaal.
- In december ontstaat er extra dynamiek. Het MT spreekt zijn zorgen uit over de ernstig verstoorde politiek-bestuurlijke verhoudingen van het college en de gemeentesecretaris. De burgemeester ontvangt deze boodschap per brief gedateerd op 13 december 2015. Geschreven wordt: *'[...]Medewerkers hebben met verschillende portefeuillehouders te maken die afwijkende standpunten innemen ten opzichte van die van het college en van elkaar. Dat geeft onzekerheid bij de medewerkers hoe te handelen. Dit stagneert de werkzaamheden en de besluitvorming en is niet werkbaar. Het kost ons allemaal onnodig veel tijd en energie. Wethouders praten hierover in de organisatie en stichten daarmee verwarring. Men vraagt zich af of het een persoonlijke mening is of een collegestandpunt en met welk doel wordt het verteld.'* Het MT verzoekt om een constructieve en werkbare oplossing en voelt zich in zijn werkzaamheden belemmerd door de situatie.
- In de raadsvergadering van 17 december 2015 werd bij de behandeling van het agendapunt 'Derde Bestuursrapportage 2015' een motie van treurnis aangenomen over de wijze van sturing op het dossier door de desbetreffende wethouder. De motie was afkomstig van coalitiefractie CKenG en oppositiefractie Groen Links en werd unaniem aanvaard door de gemeenteraad. De lezingen lopen op dit gebied uiteen: was het dossier Inhuur de stok om mee te slaan (en wethouder Klijnstra te dwingen tot een vertrek) of was het dossier en de gemaakte overschrijding (en gebrekkige informatievoorziening) van dien aard dat partijen niet anders konden?

Vergeefse poging mediation als poging om te lijmen in december 2015

Op initiatief van de burgemeester en de fractievoorzitter van CKenG wordt er gezocht naar een geschikte vrouw ('in het speelveld van haantjes') die kan zorgen voor een verbetering van de verhoudingen om de collegeperiode te vervolmaken.

- Uiteindelijk worden er drie mogelijke opties besproken met de burgemeester van Schagen en Marjan van Kampen, als mediator. Wethouder Klijnstra kiest in overleg met anderen voor de optie om zijn gedrag en houding aan te passen (begin 2016).
- Hoewel de doortastendheid van de mediator wordt geroemd, wordt door betrokkenen aangegeven dat er van 'een echte wil tot verandering geen sprake was', mede doordat de verhoudingen dusdanig verstoord waren dat verbetering niet reëel meer was.
- We constateren dat de escalatieladder⁹ dusdanig was 'afgedaald' dat mediation ook niet het juiste interventiemiddel meer was. Deze ladder kent drie fasen, met negen treden:



- In de rationele (win-win) en de emotionele fase (winst-verlies) is er nog heel veel mogelijk om het conflict in goede banen te leiden met mediation. De mediator stimuleert partijen om de ladder terug omhoog te bewandelen van fase 2 naar fase 1: in beweging van zwak naar sterk. Iedere trede geeft meer eigen verantwoordelijkheid en vergroot de erkenning van de ander. In Castricum was sprake van een fase 3 op de ladder. In deze laatste treden van de vechtfase is de relatie meestal al zo beschadigd dat mediation niet goed meer mogelijk is. Het inschakelen van een arbiter of rechter (machtsinterventie) is dan nog de enige mogelijkheid die resteert.

⁹ Op basis van de Escalatieladder van Glasl.

De motie van wantrouwen

In januari blijkt dan ook dat er in de praktijk weinig is veranderd. Op hetzelfde moment blijkt dat GroenLinks een persbericht heeft rondgestuurd waarin zij wethouder Klijnstra oproepen om op te stappen. Eerder al heeft een GroenLinks-raadslid aangedrongen op het vertrek van de wethouder. De genomen maatregelen die aan de raad zijn kenbaar gemaakt, geven geen vertrouwen in de beheersbaarheid en oplosbaarheid van de budgettaire- en bezettingsproblemen binnen de persoonlijke organisatie.

- 11 februari 2016 wordt de motie van wantrouwen ingediend, waarin het vertrouwen in wethouder Klijnstra wordt opgezegd. D66 verlaat daarop de coalitie, samen met VVD die daarmee zijn wethouder terugtrekt uit het college.
- Op 18 februari 2016 wordt door de raad van de gemeente Castricum het definitieve besluit afgegeven dat er met onmiddellijke ingang ontslag wordt verleend aan wethouder Klijnstra. Ook Hollenberg besluit te vertrekken. In de desbetreffende raadsvergadering lag ook een formeel ontslagbesluit van de raad voor. Dit werd na aanvaarding van de genoemde motie door de raad unaniem aanvaard.
- Een deel van de betrokkenen geeft aan dat als D66 (eerder) een nieuwe wethouder naar voren had geschoven de bestuurscrisis minimaal en beheersbaar was geweest. De motie van wantrouwen richting Klijnstra had volgens hen tot doel een wethouderswissel te bewerkstelligen. Anderen wijzen erop dat het vertrek van Hollenberg, mede gelet op de tweespalt in het college, onvermijdelijk was.
- Op welk moment CKenG en PvdA weet hadden van de motie van wantrouwen, bestaat geen eenduidig beeld. Feit blijft dat coalitiepartijen de motie steunden, wat leidde tot een breuk in de coalitie.

Onderzoek Elzinga: bestuurscrisis nieuw terrein

De partijen moeten op dat moment, met de huidige zetelverdeling, in overleg over een nieuwe coalitie die tot aan de verkiezingen in 2018 gaat besturen. Echter, de wethouders van CKenG en PvdA bleven vooralsnog aan.

- Daarop is aan Stibabo (prof. dr. D.J. Elzinga) door de PvdA en CKenG gevraagd hoe hiermee om te gaan. De vraagstelling luidde: 'Wat is op grond van de Gemeentewet en bestaande jurisprudentie de route die moet worden gevolgd indien de partijen die nu onderhandelen een akkoord bereiken en wat is de procedure om de twee bestaande wethouders te ontslaan en nieuwe wethouders te benoemen?'
- Het instellen van het onderzoek kan worden gezien als een poging een uitweg te vinden uit de onderhandelingen voor de vorming van een nieuw college (zie ook de Escalatieladder hierboven). De onderzoekers concludeerden naast kritische kanttekeningen over het gevolgde proces echter ook dat er geen juridische bezwaren zijn tegen het wegsturen van de twee zittende wethouders bij de vorming van een nieuw college. Wat uiteindelijk ook gebeurde.

Poging tot Werkprogramma en totstandkoming van het uiteindelijke Lenteakkoord

De overgebleven partijen (CKenG en PvdA) hebben vervolgens onder leiding van informateur Beems (fractievoorzitter CKenG) een poging gedaan een nieuw college te vormen. Uitgangspunt hierbij was te komen tot een binnen de raad zo breed mogelijk gedragen werkprogramma op basis waarvan een meerderheidscollege kon worden gevormd. Dat werkprogramma is in grote lijnen tot stand gekomen. Het verkreeg de steun van de fracties van CKenG, PvdA, GL, CDA, GDB, VL en CL en gedoogsteun van de SP.

- Ondanks het afsplitsen van CKenG- raadslid Castricum kon het werkprogramma rekenen op een meerderheid van 15 zetels. Door deze tweede afsplitsing bij CKenG

nam het vertrouwen vanuit andere partijen (CDA, GDB) in de stabiliteit van de gekozen constructie af. De beoogde coalitie van CKenG, PvdA, CDA, GDB (exclusief gedoogsteun) kon nu nog maar rekenen op 11 zetels: een minderheid. De VVD nam het initiatief in de coalitiebesprekingen over.

- De fracties van D66 en VVD hebben vervolgens het initiatief genomen om nu zelf een college te vormen. Naast D66 en VVD zijn daarbij een tweetal andere partijen betrokken, namelijk CDA en GDB. Dit resulteerde uiteindelijk in het Lenteakkoord (2016-2018). De fractievoorzitters van de beoogde coalitie (VVD, D66, CDA en GDB) hebben 31 maart 2016 aan de nog zittende wethouders Ans Pelzer (PvdA) en Leo van Schoonhoven (CKenG) gevraagd hun aftreden of ontslag bekend te maken.
- Toen beide wethouders dat weigerden, zijn ze op 11 april 2016 met een motie van wantrouwen en een ontslagbesluit door de fracties van de nieuwe coalitie gedwongen om op te stappen.

Motie bestuurscultuur: reflecteren en leren

De VrijeLijst stelde voor om een raadsenquête naar de bestuurscrisis te houden. Dit voorstel kon niet rekenen op een meerderheid. De PvdA bereidde vervolgens een motie voor (d.d. 11 april 2016) die met een grote meerderheid werd aangenomen. In de motie werd gesproken over de wenselijkheid van een onafhankelijk onderzoek door een externe partij naar de in de laatste jaren ontwikkelde en wenselijk bestuurscultuur. Vertegenwoordigers uit de raad en het college vormden vervolgens samen de werkgroep Bestuurscultuur.