

# Gebroken ketens van macht

## *Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000*

Prof.dr. A.F.A. Korsten, prof.dr. H. Aardema en drs. A.P. Resoort

Prof.dr.A.F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Prof.dr. H.Aardema is verbonden aan adviesbureau BMC en als bijzonder hoogleraar publiek management aan de OU. Drs.A.P.Resoort is politicoloog; werkzaam bij de OU.

### 1 Inleiding

Tot voor kort eindigde een burgemeesterscarrière doorgaans zonder ophef bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Was je burgemeester, dan bleef je het! Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw is de rust van een 'weldadige' functie-uitoefening en geleidelijk carrièreverloop echter verstoord. Er valt een stijgende lijn te zien in het aantal burgemeesters dat tot aftreden wordt gedwongen of vrijwillig 'onder druk' vertrekt. Werden op het einde van de vorige eeuw slechts enkele burgemeesters per jaar tot vertrek gedwongen, in de periode in de periode jan. 2000 – juli 2008 werden - uitgaande van uitgebreide media-analyses die we hebben verricht en gegevens van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - in totaal 49 gedwongen vertrekkers onder de burgemeesters geteld. Daarnaast vertrok een onbekend aantal burgemeesters uit 'onvrede' of 'ongemak' vrijwillig door van herbenoeming af te zien, door gebruik te maken van pensioenvoorzieningen of andere voorzieningen, of 'in stilte' een andere functie te aanvaarden. Deze aantallen zijn onbekend.

Burgemeester voltrokken 'gedwongen' of gedwongen vrijwillig in gemeenten uit alle provincies.<sup>1</sup> Van al deze casus bestond tot voor kort geen (vergelijkende) analyse maar deze ligt er nu. We rapporteren er in dit artikel over. Waarom moesten deze burgemeesters hun ambtsketen inleveren? Wat werkte daarop in? Was 'overleven' van de burgemeester en daarmee continuïteit in het bestuur mogelijk geweest? We hebben uitgebreid vergelijkend casusonderzoek gedaan<sup>2</sup> door te kijken naar de kernebeurtenissen rond de val (de aanleiding, de kwestie) de aanloop daarnaar, de achtergronden te belichten en factoren die ten grondslag liggen aan het gedwongen opstappen van burgemeesters, en in te gaan op enkele preventiemogelijkheden.

Het onderzoek heeft vooral betrekking op de periode 1 jan. 2000- 1 jan. 2006. In deze periode bevinden zich 36 van de 49 gevallen, waarin van gedwongen vertrek sprake is. Deze 36 burgemeesterscasus zijn alle onderzocht, terwijl uiteindelijk 28 gevallen nader zijn onderzocht.<sup>3</sup> In een nader onderzoek zijn per 'valcasus' gesprekken gevoerd met de gevallen burgemeester zelf en zijn enkele betrokkenen gehoord, zoals de gemeentesecretaris en/of wethouders en/of fractieleider(s), en incidenteel andere ambtenaren uit de betrokken gemeente. Dat leidde tot 28 gevalsanalyses met minimaal vier gesprekken per casus. Daaraan voorafgaand werden gesprekken gevoerd met functionarissen op provinciaal niveau die met burgemeesterszaken van doen hadden en de dossiers kenden. Daarmee

kwam het totale aantal gevoerde gesprekken ruim boven 100. Voorts konden we beschikken over achtergrondinformatie over alle gevallen, waaronder de berichtgeving in de lokale en regionale pers. En we spraken met een aantal Commissarissen der Koningin. De analyse is aangevuld met gegevens over 13 gevallen burgemeesters uit de periode jan. 2006-juli 2008.

De indeling is als volgt. Na een introducerende behandeling van de positie van de burgemeester gaan we in op aantallen gevallen burgemeesters, waarna de 'kerngebeurtenis'- lees aanleiding of conflict - rond de val wordt uitgediept. Waarop vallen burgemeesters? Is er een traject naar de val? Vervolgens verklaren we de val op basis van drie clusters invloedsfactoren (aangeduid als micro-, meso- en macrofactoren) en door de verbinding hiertussen te behandelen in risicopatronen voor de val van burgemeesters. We geven vervolgens aan wat dit betekent voor lessen in termen van valpreventie en lopen enkele aanbevelingen langs. We sluiten af met een resumé.

## **2 De positie van de burgemeester**

Nederland is tamelijk uniek in Europa, want het kent geen (door het volk) gekozen burgemeester. Burgemeesters worden benoemd door de Kroon, onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK. De benoemingsprocedure is in de loop der tijd wel enigszins veranderd. Tot ver in de twintigste eeuw was de Commissaris der Koningin – de CdK - in de provincie van de gemeente waar zich een vacature voordeed, nog de spil in het benoemingsproces. Na openstelling van de vacature, maakte de CdK een selectie uit de kandidaten, ontving een aantal daarvan voor een sollicitatiegesprek en deed daarna een aanbeveling aan de minister. Deze plachtte in de regel de voordracht over te nemen, waarna benoeming volgde. In geval van benoeming in een grote gemeente (> 100.000 inwoners) besliste het kabinet in plaats van alleen de minister. De gemeente, in casu de gemeenteraad, stond bij dit alles feitelijk buitenspel. In de negentiger jaren van de vorige eeuw kwam daarin verandering. Het was de tijd van de introductie van profielschetsen voor het burgemeestersambt. Vertrouwenscommissies uit de gemeenteraad krijgen sindsdien de gelegenheid om mede op basis van de profielschets gesprekken te voeren met door de CdK geselecteerde kandidaten. Zij doen daarna een aanbeveling aan de CdK. Het is inmiddels een vaste gewoonte dat de CdK de voordracht overneemt, waarna benoeming als boven aangegeven volgt. De rol van de CdK is intussen verder teruggedrongen – als een raad alle namen wil zien dan levert de CdK die meestal - en de gemeenteraad beslist thans in feite, ook al heeft de minister een beslissende rol. Minister Ter Horst heeft dit eind 2007 nog eens expliciet aangegeven in de Tweede Kamer. Haar rol is heel beperkt geworden, zo gaf ze zelf toe.

Het is in Nederland sinds enkele jaren mogelijk om in een gemeente een (consultatief) referendum te houden over burgemeesterskandidaten. De bevolking kan dan kiezen uit twee kandidaten; de persoon met de meeste stemmen wordt daarna door de gemeenteraad voorgedragen voor benoeming, omdat het in feite nagenoeg ondoenlijk is de uitkomst van een referendum te negeren. Van deze mogelijkheid werd en wordt af en toe gebruik gemaakt, zoals in Vlaardingen en Utrecht. Inmiddels heeft de regering aangegeven dat aan deze mogelijkheid een einde wordt gemaakt. Bij het referendum in Utrecht van 2007 werd de vereiste opkomstdrempel van kiezers niet gehaald; de deelname aan het referendum was te gering geweest. De kiezers stonden daarna met lege handen, maar de raad nam de

meerderheidsvoorkeur over en vervolgens de minister ook; Aleid Wolfsen werd benoemd. Het referendum in Eindhoven van begin 2008 lijkt het laatste te zijn geweest, want minister Ter Horst is hier tegenstander van. Pogingen om de benoemingsprocedure verder te democratiseren en de burgemeester voortaan rechtstreeks door de bevolking te laten kiezen, leden tot nu toe schipbreuk (zie De Ridder, 2005). Een Grondwetswijziging, die de benoemingsprocedure uit de Grondwet moest tillen om daarna die procedure bij gewone wet te kunnen regelen, werd in mei 2005 door de sociaal-democraten in de Eerste Kamer geblokkeerd ('nacht van Van Thijn').

De aanstellingsprocedure laat zien dat de positie van de gemeenteraad ten opzichte van de burgemeester inmiddels zo sterk is, dat de burgemeester een door de raad '*gekozen benoemde burgemeester*' is geworden. Officieel wordt de burgemeester benoemd, maar feitelijk beslist de raad; de voorkeur van de raad wordt door andere actoren in het aanstellingsproces doorgaans gevolgd. Daarmee wordt het *behouden van vertrouwen* van de raad, dat bij de aanstelling aanwezig is, *cruciaal*. Vermeldenswaard is in dit verband dat we sinds 2001 in de Gemeentewet art. 61 b kennen. Lid 1 zegt: 'De burgemeester kan te allen tijde bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister worden ontslagen. Lid 2: 'Indien sprake is van verstoorde verhoudingen tussen de burgemeester en de raad kan de raad door tussenkomst van de commissaris van de Koning een aanbeveling tot ontslag zenden aan Onze Minister'.

### **3 Gevallen burgemeesters : kwantitatieve gegevens**

In de door ons onderzochte periode jan. 2000 – juli 2008 zijn in Nederland 49 burgemeesters gedwongen opgestapt, of hebben ze zichtbaar en vrijwillig maar 'onder druk' ontslag genomen. Op een totaal van ruim vierhonderd burgemeesters per medio 2008 is dat aantal beperkt. In kringen van de CdK's en binnen het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) wordt dit aantal door velen toch verontrustend hoog geacht. Het aantal neemt namelijk niet af. Bovendien zijn meer burgemeesters vertrokken dan het officieel aantal gevallen burgemeesters laat zien. Onder de oppervlakte bevinden zich namelijk 'onzichtbare' gevallen. Het gaat hierbij om burgemeesters die deels uit frustratie en onder druk 'voor het te laat is' elders een baan aanvaardden of zich niet willen lieten herbenoemen omdat een probleemloze herbenoeming onzeker was. Een flink aantal burgemeesters heeft gebruik gemaakt van een oplossing waarbij men 'fier kan blijven': de relatief gunstige regeling voor vroegtijdige uittreding van (rijks-) ambtenaren, die eind 2005 afliep.

Sexe, burgerlijke staat, opleiding en politieke kleur blijken over het algemeen geen determinant van de burgemeestersval. Het aantal gevallen vrouwelijke burgemeesters ligt naar rato, vergeleken met het totaal aantal vrouwelijke burgemeesters, iets hoger dan het aantal mannen. Naar bevolkingsomvang van de gemeente was de verdeling over de periode 2000-2006 als volgt : tot 20.000 inwoners: 16; 20.000 - 50.000 inwoners: 14; meer dan 50.000 inwoners: 6. Van alle in die periode gedwongen vertrokken burgemeesters stapten er maar liefst 30 op uit gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. De val in de periode 2006-2008 heeft in dit beeld geen verandering gebracht. Het aantal vertrekkers in kleinere gemeenten is vrij groot, maar deze categorie vormt ook een substantieel aantal onder de gemeenten. Daarentegen treffen we vrijwel geen gevallen aan van opgestapte burgemeesters in grote steden met meer dan 50.000 inwoners. Maar de betrokken burgemeesters hadden dan ook al een stevig gezag alvorens ze aantraden, omdat ze minister waren geweest of anderszins over

een 'track record' beschikten. Zoals nog zal blijken, zegt bestuurlijke ervaring niet alles. Ook de gedwongen vertrekkers hadden vrij veel ervaring.

Qua politieke kleur van de burgemeesters valt geen sterke clustering waar te nemen. Alle grotere landelijke partijen 'leveren' gevallen burgemeesters. Onder de gesneuvelden bevinden zich geen vertegenwoordigers van zuiver lokale lijsten, omdat dergelijke burgemeesters in Nederland nauwelijks voorkomen. Onder gesneuvelde wethouders in de periode 2000-2006 bevinden zich daarentegen vaak wel representanten van lokale lijsten (Pluug en Castenmiller, 2006; BB 040108).

Veel gevallen burgemeesters vloeien af via 'flexibel pensioen'. Daaruit valt op te maken dat gevallen burgemeesters doorgaans ouder en ervaren zijn. Bijna alle gevallen burgemeesters waren zelfs 55 jaar of ouder.

Is er leven na het inleveren van de ambtsketen? Hoe is het de gevallen verder vergaan? We beperken ons hier tot de vraag naar een eventuele doorstart in het burgemeestersambt. Een groot aantal tot vertrek gedwongen burgemeesters stopt met betaalde arbeid, een ander kleiner deel treedt toe tot een advies- of bemiddelingsbureau. Enkele burgemeesters zijn in een juridische strijd geraakt over de afwikkeling. Het gevolg daarvan is dat het niet lukt om dan in een bestuursbaan in het openbaar bestuur terug te keren. Een kleine minderheid van gevallen burgemeesters – ongeveer een op de zes - hervat na hun val en enkele maanden rust hun werk in een andere provincie als burgemeester (als het 'vlekje' niet groot bleek) of waarnemend burgemeester. Ze doen dat zonder in moeilijkheden te komen. 'Werk' blijkt een therapie om het verleden te verwerken.

#### **4 De val zelf: analyse van de kerngebeurtenis**

Bekijken we de geschiedenissen van de gevallen burgemeesters na 2000, dan valt op dat ze vaak al volop bestuurservaring hadden. Ze vallen dan ook niet in hun eerste baan als bestuurder maar hebben voordien al enkele andere gemeenten bestuurd. De gemeente waar ze hun Waterloo vonden, was vaak hun tweede, derde of vierde gemeente, waar ze wethouder en/of burgemeester waren. In de gemeente waar ze vielen, werden ze niet tot vertrek gedwongen binnen honderd dagen na de aanstelling. De burgemeesters starten – vanzelfsprekend – altijd met voldoende krediet van de gemeenteraad. Maar daar blijft het niet bij; krediet kan afnemen.

De val van een burgemeester vindt altijd plaats door of rondom een gebeurtenis die we aanduiden als 'de kerngebeurtenis' of 'de kwestie'. We onderscheiden drie soorten kwesties:

- een aan zijn of haar persoon gerelateerde kwestie;
- een beleidskwestie;
- of zaken die de bestuursstijl betreffen.

Die komen nu aan bod. Verderop zullen we nog ingaan op risicopatronen en ook een andere indeling gebruiken, die voortvloeit uit de invloedsfactoren.

#### *Val door een persoonsgebonden incident of affaire*

Voor 2000 moesten burgemeesters nog wel eens opstappen doordat ze persoonlijk in 'een affaire' of incident met integriteitsaspecten belandden. Denk aan vertrek als gevolg van

bepaald declaratiegedrag, te hoge declaraties, een onjuiste belastingaangifte, het bij voorkeur verwerven van een bouwperceel of laagbaar aanbestedingsbeleid. Dat noemen we hier zuiver persoonsgebonden kwesties; de kwestie is in dergelijke gevallen niet de interactie met anderen, de bestuursstijl of beleid. De val door een eenmalig persoonsgebonden incident blijkt na 2000 in het algemeen schaars; met name declaratiekwesties komen hoogst zelden meer voor als oorzaak van opstappen onder druk. Uit onze analyse blijkt dat slechts een kleine minderheid van de 49 gevallen burgemeesters opstapte als gevolg van een persoonsgebonden issue in de vorm van een incident zoals een kwestie als het niet willen verhuizen naar de gemeente die men bestuurt, of een voorkeurspositie bij het verwerven van een woning, of het verkrijgen van een stuk grond van een projectontwikkelaar met wie de burgemeester onderhandelde over een nieuwbouwproject of een niet goed behandelde liefdesrelatie met een gemeentesecretaris. Corruptie en fraude waren in de onderzochte periode geen aanleiding voor vertrek onder burgemeesters, noch andere vormen van machtsbederf. Burgemeesters 'vergalopperen' zich ook vrijwel nooit door zaken die de aard van een juridisch conflict aannemen; bijgevolg beslissen rechters niet over de val.<sup>4</sup> De kerngebeurtenis moeten we in de overgrote meerderheid dus elders zoeken. Waar dan?

#### *Val door een politiek-bestuurlijk conflict*

In de overgrote meerderheid van de 49 gevallen is sprake van een politiek-bestuurlijk conflict waarbij de gemeenteraad op enig moment betrokken raakt en waarbij uiteindelijk de vertrouwensvraag aan de orde komt. Het gaat dus om drie aspecten: om een conflict(reeks), de relatie van de burgemeester met de raad, en vertrouwen. De vertrouwensvraag is nooit in de beginfase van het conflict aan de orde, althans niet expliciet. In deze gevallen is het de raad die de stekker er echter *uiteindelijk* uittrekt en daarmee over de val beslist.

In deze gevallen is overigens de vraag aan de orde of en hoe vaak de gemeenteraad 'per toeval' beslist en grillig lijkt. Zijn de luimen van de raadsfracties relevant? De raad blijkt in de onderzochte casus zelden over één nacht ijs te gaan. De raad beslist doorgaans ook niet met een minieme meerderheid van stemmen over het gedwongen vertrek van de burgemeester. We verdedigen daarom de stelling dat het doorgaans niet de raadsgrillen zijn die de meerderheid van gevallen burgemeesters in de periode jan. 2000-juli 2008 veroorzaken. Een conflict loopt meestal al enige tijd, soms overigens nog niet kenbaar of transparant voor de buitenwereld, voor het tot een val komt. De raad treft eerst na zekere tijd een expliciet of impliciet valbesluit. De raad komt daarbij - voor zover onze waarneming reikt - nooit terug op een besluit waarin het vertrouwen in de burgemeester is opgezegd. Een bezinningsperiode heeft geen corrigerend effect.

#### *Relatie met taken en meervoudigheid*

Is er ook een relatie tussen de aanleiding voor de val en achterliggende motieven en overwegingen enerzijds en de taken van gevallen burgemeesters? Vallen burgemeesters, op een bepaalde taak veel meer dan een andere? De taak van burgemeesters wordt internationaal wel als volgt aangeduid:

- a. de ambassadeursfunctie: externe belangenbehartiging van het gemeentebestuur en de lokale gemeenschap;
- b. het ontwikkelen van een strategische oriëntatie voor het gemeentebestuur;
- c. een functie in het kader van politiek management: mobiliseren van steun in de gemeenteraad voor plannen en programma's van het college;

- d. het interne management: de effectieve en doelmatige uitvoering van programma's bevorderen;
- e. kwaliteitsbewaking van besluitvorming, zowel in democratisch als juridisch opzicht (Denters, 2005:181).

Nederlandse burgemeesters vinden vooral de bewaking van de zuiverheid van processen en procedures, dus de kwaliteitsbewaking en – bevordering - een veel belangrijker taak dan de andere functies, met de ambassadeursfunctie als tweede (Denters, 2005: 182). Burgemeesters vallen nooit op hun ambassadeursrol. Het taakcomplex 'procedures en processen' speelt doorgaans wel een rol. De meerderheid van diepgaand geanalyseerde gevallen toont dat veel burgemeesters steekjes lieten vallen in 'schakelen en verbinden' – dus in procedures en processen- , en enkelen in de strategische oriëntatie. Op het belang van 'verbinden' komen we verderop terug.

Burgemeesters in Nederland zijn qua taak en macht vaak niet in de positie om in strategisch opzicht in het college voorop te lopen. Hoewel enkele burgemeesters dit wel wilden, volgde de raad hen daarin niet. Dat was overigens maar één kritiek. Daarnaast speelde ook andere kritiek op het functioneren van de burgemeester. Gevallen burgemeesters vallen bijna nooit alleen op slechts één als zwak of matig gepercipieerd punt, dus op taakaspect. Dus, er is altijd wel één aanleiding voor de val maar de val zelf kent *méérdere* oorzaken. Het is meervoudige kritiek die de burgemeester in de meeste gevallen de das omdoet.

#### *Vertrouwen*

Doordat de gemeenteraad burgemeesters eigenlijk is gaan kiezen, is de vraag of er gelijkenis is ontstaan met wethouders die ook door de raad gekozen worden. Burgemeesters zijn inderdaad sinds ongeveer het jaar 2000 meer gaan gelijken op wethouders; ook wethouders functioneren namelijk op basis van vertrouwen dat de raad in hen heeft. Gevallen burgemeesters hadden dat vertrouwensaspect overigens *zélf*, blijkens gevoerde gesprekken, doorgaans in de periode 2000-2006 nog niet erg *vóór* op de tong liggen. Burgemeesters voelen zich vaak toch nog wel een onderscheiden benoemde functionaris en geen gekozenen. Menigeen roept in het traject dat tot de val leidt of tijdens of na het conflict uit: *'Ik was toch de benoemde functionaris'*. Het zich beroepen op de benoeming is in feite echter niet actueel meer. Als een burgemeester onder vuur komt, heeft hij in de benoemingsbasis geen strohalm meer waaraan hij zich kan vastklampen. De raad daarentegen kan grijpen naar art. 61b, lid 2 van de Gemeentewet. In geval van verstoorde verhoudingen kan de raad zich wenden tot de CdK of de CdK komt hiermee.

De burgemeester die bungelt en tot vertrek wordt gedwongen, heeft feitelijk geen steun, geen fans. Bij de afwikkeling van een conflict na de vertrouwensbreuk is de benoeming echter nog wel van belang, met name voor de uitkeringsgrondslag. De rol van CdK's wordt van groot belang voor de vaststelling van de aard van het conflict en de rapportage hierover aan de minister (verg. art. 61b, lid 2 Gemeentewet).

Er zijn recent drie gevallen bekend geworden waarbij een groot deel van de bevolking zich overigens wel expliciet aan de kant van de burgemeester schaarde. Deze *volksympathiefactor* heeft echter maar heel beperkt gewerkt.<sup>5</sup> In het algemeen staat een burgemeester die onder vuur ligt volkomen alleen, zo leren de geanalyseerde cases.

#### *Valoorzaak: inhoud en stijl samen*

Als burgemeesters vaak vallen op een politiek-bestuurlijk conflict en niet op een persoonsgebonden (integriteits- of strafrechtelijke) kwestie, zoals we vaststelden, vallen ze dan alleen op de inhoud van een dossier, of is de stijl van functioneren nog in het geding, of een combinatie van beide? Die vraag moeten we stellen omdat eerder al gewezen is op 'meervoudigheid' in de oorzaken van de val. In de onderzoeksperiode is de combinatie van inhoud en stijl in een meerderheid van gevallen burgemeesters inderdaad aan de orde; zelden speelt alleen de stijl of uitsluitend een 'moeilijk' beleidsdossier.

De aanleiding van de val is vaak inderdaad een politiek-bestuurlijk conflict over beleid maar niet alle beleid is even relevant. Burgemeesters vallen vrijwel nooit op hun rol als (regionaal) korpsbeheerder, en zelden in openbare ordezaken waarbij de kaderstellende, budgetterende of controlerende rol van de raad beperkt is.

Van de wel relevante beleidskwesties en stijlkwesities zijn volop voorbeelden te geven. Een voorbeeld van een beleidskwestie is de miljoenenstrop rond woningbouw op een voormalige scheepswerf in Vlissingen en het tijdelijk op non-actief zetten van een groot aantal ambtenaren door het college. Een ander voorbeeld het op non-actief stellen van een directeur van een openbare school: 'de kwestie 't Darp' in de gemeente Westerveld (Middel en Schavesande, 2007). Een derde voorbeeld betreft de val van de burgemeester van Delfzijl als portefeuillehouder P&O op het aan de kant zetten van de gemeentesecretaris. Zij kreeg onder meer het verwijt van solistisch en daarmee oncollegiaal optreden (Westerink, 2006). Een voorbeeld van vallen op een gekritiseerde stijl is een burgemeester van Leeuwarden die - naar eigen zeggen - aanvankelijk de namen van bepaalde raadsleden niet goed onthield, die - eveneens naar eigen zeggen - niet paste in de politieke cultuur waar een politieke partij de meerderheid heeft en zaken buiten de raad om in gang zette, en op enkele cruciale momenten een afwijkend standpunt in het college innam en dat openbaar maakte. Ze deed heel erg lang over het vinden van een geschikte woning en isoleerde zich steeds meer (Van Maaren-Van Balen, 2003). Een ander voorbeeld van stijl betreft de burgemeester van Raalte die vaak deelnam aan e-mailverkeer over politieke of maatschappelijke zaken. Op enig moment werd zijn naam verbonden met provocerende teksten met politieke inhoud die vanaf de thuiscomputer onder gefingeerde namen op een internetforum werden geplaatst, waarbij de burgemeester overigens ontkende de auteur te zijn. Het ging hier in de ogen van raadsleden echter om een cumulatie van 'akkefietjes' (Warbroek, 2007). Een volgend voorbeeld van stijlkritiek is de burgemeester van Dinkelland van wie een wethouder zei: *'Hij is geen teamspeler, hij staat niet boven de partijen. Hij rommelt in onze portefeuilles, zonder ons daarvan op de hoogte te stellen'* (zie dagbladen uit 2007).

#### *Burgemeester valt niet alleen?*

Vallen burgemeesters op zich of is de val een onderdeel van de val van een heel college of een of meer wethouders? Alle soorten valpartijen komen voor. In ruim meer dan de helft van de gevallen viel de burgemeester alleen of vertrok deze onder druk vrijwillig, maar er zijn ook andere gevallen bekend. In Den Helder stapte burgemeester Staatsen enkele jaren terug niet alleen op en datzelfde gold in 2007 voor burgemeester Dok in Vlissingen; het gehele college viel. Soms echter is aan de val van een burgemeester al het vertrek 'onder druk' van een gemeentesecretaris voorafgegaan, zoals in Delfzijl of Veghel (ook Westerink, 2006).

#### *Traject naar de val*

In verreweg de meeste gevallen was er geen sprake van één enkel incident dat tot een burgemeestersval leidde, maar stapelden kritieke gebeurtenissen zich op, totdat uiteindelijk het 'point of no return' werd bereikt en overschreden. In de casebesprekingen ten behoeve van

ons onderzoek, met onder meer de (oud-)gemeentesecretarissen en (ex-)wethouders, noemen gesprekspartners tal van acties waaruit blijkt dat burgemeesters gewaarschuwd zijn. Ze zijn geattendeerd dat hun functioneren vragen oproep, en/of dat ze zich isoleerden, en/of dat ze een kwestie niet goed behandelden met mogelijke gevolgen en/of afnemend steun genoten en/of dat hun gedrag onwenselijk was of onaangename gevolgen had of kon hebben. De omgeving van de burgemeester ziet de burgemeester als het ware *'weggliden'*. Zo zei een burgemeester uit de omgeving van Delfzijl op een bepaald moment naar aanleiding van het optreden van de later gevallen burgemeester tegenover de gemeentesecretaris: *'Dit wordt een bloedbad'*. En dat bleek een goede voorspelling (Westerink, 2006). Van een donderslag bij heldere hemel is in de ogen van veel gemeenteraadsleden en anderen bij de val van een burgemeester dus geen sprake is (zij zien het wegglijden), maar een aantal gevallen burgemeesters zélf liet achteraf wel blijken zich wél overvallen gevoeld te hebben. Zij dichtten zich als burgemeester een veel sterkere positie toe dan ze hadden. Men waande zich *te zeker* van zichzelf en wenste mede als gevolg daarvan een ingezet beleidstraject ('dat soms een bloedbad werd') niet om te buigen. Dat is een en andermaal verwoord in gesprekken met de burgemeesters zelf.

De val is dus in de meerderheid van gevallen te zien als *het einde van een keten* van voorafgaande gebeurtenissen in de vorm van marginalisering en isolering, strijd, verschillen van mening, incidenten of conflicten. De val blijkt zelden plotseling op te treden. De burgemeester ziet niet wat tal van anderen al lang vrezen maar blijkbaar niet kunnen verhinderen.

Hoewel burgemeesters in wie het vertrouwen is opgezegd nogal eens de val niet of niet goed zagen aankomen, moeten er toch bezinningsmogelijkheden zijn geweest voor de betrokken burgemeesters om te overleven, die ze niet voldoende benut hebben of konden benutten. Aan een val gaat immers een voortraject vooraf dat kansen biedt op reflectie. En op het nut van reflectie wordt ook al jaren gewezen. Die momenten van reflectie waren er volgens de casusanalyse ook daadwerkelijk. Zijn er dan ook burgemeesters geweest die door een tijdige reflectie en aanpassend gedrag nadat ze enigszins onder vuur waren komen te liggen, hun positie alsnog veilig hebben kunnen stellen? Die vraag valt buiten ons onderzoek maar uit gesprekken met diverse 'overlevers' onder de burgemeesters, provinciale kabinetschefs en CdK's blijkt dat een aantal burgemeesters zich wel had kunnen redden. Maar men zocht zelf de reflectie niet voldoende, laat staan het adaptief gedrag. Instrumenten als *coaching* van burgemeesters en *interviews* zijn ook gebaseerd op reflectie en de mogelijkheid van herstel van zwakheden. Een aantal gevallen burgemeesters heeft overigens voor ze vielen gebruik gemaakt van interviews met collega's en/of reflectie met een coach. Het onderzoek toont dat interviews nuttig wordt geacht maar géén reddingsvest is gebleken in de casus. De interviews stonden te ver weg van het eigen directe functioneren. De signalen uit de eigen omgeving van ambtelijke en politieke vertrouwelingen waren dus belangrijk, maar merkwaardig genoeg trokken burgemeesters zich gemiddeld genomen niet genoeg van hen aan. Als men vervolgens al een eind weggeleden is, dan is er dus bijna geen redden meer aan.

#### *Kerngebeurtenis en bestuursstijl als oorzaak*

In het voorgaande is gewezen op het belang van beleid en bestuursstijl voor het begrijpen van het gedwongen vertrek. Op beleid is ingegaan, hier komt de bestuursstijl nader aan de orde.



De ambtsopvatting raakt aan de bestuursstijl, dus de manier van optreden en niet handelen, en de gebieden of rollen die men accentueert. De bestuursstijl van burgemeesters, wethouders en colleges is in het algemeen van belang voor het begrijpen van het (minder) positief functioneren van een bestuur (Schouw en Tops, 1998). De bestuursstijl blijkt zelfs van wezenlijk belang om de val van burgemeesters te begrijpen, niet alleen de inhoud van een beleidsdossier. Dat weten we ook uit de literatuur (Middel en Schraivesande, 2007; Warbroek, 2007). Grote steden kennen tal van voorbeelden van beleidsevaluaties die negatief uitvielen, zelfs van fiasco's – zoals overschrijdingen bij de bouw van stadhuizen -, maar negatieve beleidsevaluaties leidden daar zelden tot de val van de burgemeesters. Soms wel tot de val van een wethouder, zoals in Den Haag, maar ook dat niet altijd (Otten, 2000; Boin e.a., 2005; Warbroek, 2007). In geval van een crisis, zoals de cafébrand in Volendam, had dit overigens wel negatieve gevolgen voor de burgemeester (Polak en Verstedden, 2001; Cachet e.a., 2003) maar weer niet na de vuurwerkramp voor de burgemeester van Enschede. Blijkbaar was er een verschil in de mate van verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid.

Om als burgemeester te vallen, moet er bijna altijd *meer aan de hand zijn* dan een negatief beleidsdossier waarmee de naam van de burgemeester primair verbonden is; eerder aangeduid als *meervoudigheid*. In een groot aantal gevallen bleek de ambtsopvatting en de stijl van minstens zoveel gewicht als de beleidskwestie, zij het dat *inhoud en vorm vaak vermengd zijn*. De kerngebeurtenis is *nooit* de stijl alleen (een uitzondering is de gemeente Raalte). Raadsleden kunnen blijkbaar niet voldoende de bestuursstijl gebruiken als eerste argument voor het opzeggen van het vertrouwen. En ze willen het niet omdat het tot persoonlijke beschadiging leidt van de burgemeester.

Hoe die vermenging van beleid en stijl te begrijpen? Een voorbeeld. Als een burgemeester tal van keren in het college en/of in de raad te horen heeft gekregen dat het personeelsbeleid niet deugt en hij of zij handelt niet en communiceert niet, dan breekt dat op; dat wordt hem of haar dat aangerekend (zie de gang van zaken in de gemeente Westerveld, in: Middel en Schraivesande, 2007).

#### *Verbinden als minimumvoorwaarde*

Welke bestuursstijlen zijn te onderscheiden en welke stijl is vooral van belang om de val van een burgemeester te begrijpen? Door het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn acht bestuursstijlen naar voren gebracht, die in profielschetsen als referentiepunt bij het zoeken van een burgemeester een rol spelen. Is de burgemeester een mentor (voor wethouders); is hij een verbinder in het college en in de raad en in de betrekkingen tussen college en raad; of een analyticus, een coördinator, een koersbepaler, een realisator, een netwerker of een vernieuwer? Combinaties kunnen voorkomen. Gemeenteraden oriënteren zich bij het opstellen van profielschetsen en in vertrouwenscommissies op deze stijlen en op algemene competenties, zoals communicatieve vermogens. Een gemeenteraad zoekt bijvoorbeeld iemand die koersbepaler is en netwerker. Van al deze typen bestuursstijlen blijken gemeenteraden vooral die van *verbinder* belangrijk te vinden. Die stijl treffen we als wenselijke stijl frequent aan in profielschetsen. Is de verbindende stijl dan aanleiding tot of zelfs een diepere oorzaak van de val of juist niet?

Wie vanuit de acht stijlen of rollen kijkt naar de val van burgemeesters en de reeks van voorafgaande gebeurtenissen, valt het op dat veel burgemeesters in gebreke bleven op het

vlak van verbinden en behoedzaam handelen. Sommigen willen veel 'garen op de klos', ze willen voortvarend de stad opstoten in de vaart der volkeren, terwijl dat voor een college of raad te hard gaat (Crul, 2005). Ze willen zich niet neerleggen bij alleen een schakelende en verbindende rol; dat is hen te weinig. De uitspraak '*als de raad geen koersbepaler wil, moet de raad maar een ander nemen*', wordt op een gegeven moment ook praktijk.

Veel gevallen burgemeesters vallen *niet alleen* op te ver voor de muziek uitlopen, dat zijn er slechts enkele, maar maken *ook* te weinig werk 'van het bij elkaar houden van de boel' en van het aan elkaar linken van college en raad. Een college wil voorstellen tijdig behandeld zien in de raad en een raad wenst dat een burgemeester ook oog heeft voor zijn rol ten opzichte van het college als kadersteller en controleur. '*De burgemeester is ook van ons, althans dat hoort zo, maar feitelijk is hij dat niet*', zei een raadslid van een grote stad. De betreffende burgemeester moest de ambtsketen dan ook inleveren.

Raadsleden of gemeentesecretarissen drukken kritiek op zwak schakelen bij voorbeeld uit in de volgende bewoordingen: '*De burgemeester is vakmatig wel goed maar hij is een individualist en solist, die zich met ieders portefeuille bemoeide maar weinig deed aan het scheppen van sfeer en het beter laten functioneren van de wethouders*'. Of: '*De burgemeester was niet van de raad, niet van ons. In de commissie waar hij moest zijn, kwam hij vaak te laat. Hij haalde zijn energie blijkbaar in het college of buiten de gemeente*'. Schakelen verwijst naar het soepel voorzitten en de link tussen organen zo leggen dat die tot hun recht komen, tussen college en ambtelijke top. Verbinden betreft het bij elkaar brengen en houden van mensen, het rondgaan met de oliespuit, het verzoenen en diplomatiek optreden.

Wie het verbinden verwaarloost, maakt een grote kans zich te isoleren en uiteindelijk te falen en tot aftreden te worden gedwongen. Solisme van de – even later gevallen - burgemeester betekent schending van de collegialiteit, horen we een oud-wethouder van Delfzijl zeggen (Westerink, 2006). Verbindende kwaliteiten tonen, is dus van levensnoodzaak voor burgemeesters. Een burgemeester moet er voor oppassen niet alleen een rol in het college te spelen en de raad te verwaarlozen, of omgekeerd. De burgemeester is zowel voorzitter van het college als van de raad. Zowel vóór als na de invoering van de dualisering in maart 2002 is de burgemeester iemand van zowel het college als de raad. Een '*survivor*' moet dus niet de neus ophalen voor de controlerende macht van de raad. Gebeurt dan wel en loopt verder alles optimaal, dan zal dat nog niet vol aangerekend worden, maar als er beleidsfiasco's dreigen en de burgemeester functioneert in de ogen van wethouders *in (sociaal-) psychologisch opzicht* niet goed, dan komt hij geleidelijk (verder) onder vuur.

De analyse van valpartijen toont dus dat de beeldvorming van de burgemeester in diverse contexten een rol speelt bij de beoordeling en dan gaat het vaak ook om het beeld van de persoonlijke kwaliteiten, zoals onder meer *een balans tussen ratio en gevoel, vriendelijkheid en 'correct' optreden, proactief handelen, diplomatie in het sociaal verkeer*. De personalisering van de politiek (Denters, 2005; Dölle, 2005: 73) werkt ook door in de personalisering van het burgemeestersambt. Voor de uitoefening van het ambt is van belang dat de burgemeester als het ware 'goed in elkaar zit', in casu persoonlijk in balans is en evenwichtig en bestendig is in het optreden en niet disruptief. Taalgebruik is belangrijk en op het goede moment op de goede plek zijn (Van Noppen, 2005). 'Uitgesproken markant' zijn, is daarbij geen aanbeveling, want dit gaat – zo leren enkele casus - zelden gepaard met waardering van democratische processen.

### *Vergelijking met wethouders*

In 2006 vertrokken er na de vorming van de nieuwe colleges 50 wethouders, van wie 29 na een politiek conflict. In 2007 waren er 181 wethouderswisselingen, van wie 106 na een politiek conflict. Dat brengt het totaal in twee jaar op 135 door een politiek conflict vertrokken wethouders (zie BB, 040108; Pluug en Castenmiller, 2006). Vallen wethouders, als het om een politiek conflict gaat, gemiddeld genomen *op dezelfde grondslag* als burgemeesters? De cases verschillen. In een duidelijke minderheid van tot vertrek gedwongen burgemeesters viel ook een wethouder of vielen enkele of alle wethouders. Maar kijken we naar de kernebeurtenissen in de val van burgemeesters en wethouders en het traject er naartoe, dan is sprake van zekere overeenkomst en verschil. Bij zowel burgemeesters als wethouders speelt de vertrouwensvraag, dat is de overeenkomst. Maar er is ook verschil. Als het gehele college een motie van afkeuring of wantrouwen treft, lijkt dat ook te wijzen op overeenkomst, maar vaak valt in de raadszalen te beluisteren dat de burgemeester een *extra* verantwoordelijkheid had om het college te behoeden voor bepaalde zwakten of fouten.

Het belangrijkste verschil echter is dat individuele gevallen wethouders voornamelijk *alleen* vallen op een politieke discussie over hun portefeuille en in mindere mate op stijlkritiek dan burgemeesters, die schakelen en verbinden verwaarlozen. Wethouders hebben voornamelijk van doen met de eigen portefeuille, terwijl burgemeesters van doen hebben met een *ordeportefeuille en tal van andere essentiële taken en rollen*, zoals het voorzitterschap van het college, de raad en vaak ook van het raadspresidium. Het traject naar de val van de burgemeester in veel gevallen duidelijk langer is dan het pad naar de wethoudersval. Wethouders worden nog wél eens overdonderd door de val, maar bij burgemeesters, waarbij geen val door incidenten speelt, smeult het vuur in een groot aantal gevallen al langer, en *niet slechts* over het dossier dat de aanleiding is voor de val. Dat laatste is logisch consistent, want het spoort met het gegeven van de stijlkritiek.

### **5 Wat achter de kernebeurtenissen schuil gaat: de valversterkers**

We weten nu meer over de aanleiding voor de val en het traject erheen. Maar wat werkt nu valversterkend? De factoren die leiden tot het gedwongen vertrek van een burgemeester kunnen op drie niveaus worden geordend: op het micro-, meso- en macroniveau. Deze indeling is ingegeven door literatuurstudie (o.a. Derksen, 1980; 1990; Louter, 1988; Van Maaren-Van Balen, 2003; Tops en Van Spijker, 2004; Steur, 2005) en is in een expertmeeting met onder meer burgemeesters, provinciale kabinetschefs en begeleiders van vertrouwenscommissies herbevestigd als ordeningskader. Ook een begeleidingscommissie bestaande uit onder meer een CdK, een burgemeester en enkele departementsambtenaren beschouwde deze indeling als nuttig.

#### *Micro, meso en macro*

Op het microniveau gaat het om oorzaken voor de val en omstandigheden die te maken hebben met *de persoon* van de burgemeester. Het ligt aan de burgemeester zelf. Denk daarbij aan de taak- en rolopvatting (spoort die met de profielschets?), de stijl van optreden (in casu proactief handelen, de mate en wijze van communicatie met wethouders en ambtenaren of gebrek aan communicatie, oog hebben voor sfeer en goede verhoudingen en het informele),

psychologische kenmerken. Ook de beeldvorming en verwachtingen rond de persoon zijn hier aan de orde.

Tot het mesoniveau rekenen we tot de valversterkers invloedsfactoren die te maken hebben met *collectiviteiten* (college, raadspresidium, raad) en met *interacties* tussen college en raad, en college en ambtelijke organisatie. Te denken is aan het volgende. Is het college (g)een team of een gremium vol strijd? Is de interactie tussen de gemeenteraad en het college van b&w (in)adequaat? En het opereren richting samenleving? En naar het ambtelijke apparaat?

Tot de mogelijk valversterkende macrofactoren behoren de achterliggende *politiek-bestuurlijke structuur* en *politiek-bestuurlijke cultuur* in de betrokken gemeente en de *fysieke en andere structuuraspecten* (Boogers en Keizers, 1991; Ohlenforst, 1992; Tops en Van Spijker, 2005; Van Maaren-Van Balen, 2003; Warbroek, 2000). De politiek-bestuurlijke structuur verwijst naar de dominantie van een partij in de raad of versnippering in de raad. Een gefragmenteerde raad die bestaat uit veel kleine raadsfracties kan leiden tot een apenrotssyndroom: *'veel bijterigheid op een kleine ruimte'*. Een gemeente die op dit punt berucht is geworden was de gemeente Echt, in de jaren tachtig ook wel *cowboycity* genoemd. Raadsvergaderingen kenmerkten zich jarenlang door veel onderling 'gekif'. Daar kan een burgemeester het slachtoffer van worden (Ohlenforst, 1992).

De politiek-bestuurlijke cultuur kan er een zijn van cliëntelisme en particularisme, van het bedienen van bepaalde personen of groepen. Het gevolg daarvan is mogelijk dat strategisch beleid niet van de grond komt of dat al vastgesteld strategisch beleid toch voortdurend ter discussie staat of door de raad zelf met voeten wordt getreden. Dat draagt bij aan wispelturige besluitvorming, met als gevolg een aanslag op de koersvastheid. De ene cultuur is echter de andere niet. De politiek-bestuurlijke cultuur kan er ook een zijn waarbij sprake is van 'rauwe' omgangsvormen. Soms gaat het een met het ander samen. Of er is sprake van een afrekencultuur. Wordt de burgemeester afgerekend? Kost het de burgemeester de kop als hij of zij bevoordelend cliëntelisme aan de orde stelt?

Ook de achterliggende sociale, fysieke, economische en demografische structuur van de gemeente beschouwen we als een macrofactor. Is de gemeentelijke samenleving gekenmerkt door eenzijdige economie met relatief veel werkloosheid en onvrede, die zijn weerslag vindt in de bestuurlijke opgaven van het college en de inhoud en wijze van vergaderen van de raad? Deze factoren waren aan de orde in gemeenten als Den Helder en Delfzijl (Tops en Van Spijker, 2004; Westerink, 2006). Urk en Zwartewaterland representeren daarentegen bijzondere religieuze kenmerken waardoor botsingen mogelijk zijn.

#### *Uitkomsten op microniveau*

Op het niveau van de persoon van de burgemeester kwamen twee tekortkomingen in het functioneren van een gevallen burgemeester regelmatig, dus heel vaak, naar voren.

1) Gevallen burgemeesters zijn qua dossierkennis mogelijk volop capabel maar vaak onvoldoende in staat om de eigen tekortkomingen of de beeldvorming daarover (tijdig) te signaleren en daar iets mee te doen. De kern is: *het vermogen tot signalering, bezinning en aanpassingsvermogen bleek gering*. Men liet zich weinig gezeggen in colleges of andere organen en trok zich niets aan een bepaalde beeldvorming, bijvoorbeeld over een hoekige opstelling. Om welk gedrag ging het vooral? Dat verschilt naar gelang van de gemeente maar vaak worden genoemd: een beleid wensen dat niet gedragen wordt door de rest van een college;

solisme gekoppeld aan eigenzinnigheid; 'streken uithalen' naar collegeleden, bijvoorbeeld door op gewenste momenten niet te overleggen of te laat; in het algemeen gebrekkige of zelfs onbehoorlijke communicatie; te weinig diplomatie; teveel zich inlaten met de portefeuille van wethouders zonder dit expliciet te bespreken; hooghartig gedrag. Het komt soms voor dat de burgemeester tegenover de rest van een college komt te staan (ook Westerink, 2006). Daarbij moet worden opgemerkt dat de wethouders ook niet altijd 'lieverdjes' waren.

Uit interviews met wethouders in persmedia komen markante staaltjes naar voren van gebrekkige reflectie, bijvoorbeeld van gebrekkige ontvankelijkheid voor correctiepogingen op teveel solisme. Van een burgemeester werd onlangs nog door een oud-wethouder opgemerkt: *'In de acht jaar dat ik wethouder was heeft de burgemeester mijn wethouderskamer, die vlak bij zijn kamer lag, niet een keer betreden. Hij communiceerde niet met ons, ook weinig informeel, maar praat wel vriendelijk met burgers'* (zie o.a. Westerink, 2006; Warbroek, 2007).

2) Een tweede zwakte betreft dat de burgemeester vast houdt aan een bestuursstijl die niet (meer) past bij gegroeide verwachtingen van anderen over het burgemeesterschap of bij een ooit geformuleerde profielschets. Als voorbeeld van dit laatste kunnen dienen wethouders die tot burgemeester werden benoemd. Vaak konden zij zich niet losmaken van hun oude rolgedrag en werden zij een 'vechtende' wethouder naast de wethouders, in plaats van een rol als voorzitter te kiezen 'boven de partijen'. Het kwam ook voor dat een burgemeester dacht nog steeds invulling te geven aan de profielschets waarin een koersbepaler werd gevraagd en waarop hij binnen gekomen was, maar intussen was het verwachtingenbeeld verschoven richting tempering en meer 'binden en schakelen'.

De eerstgenoemde tekortkoming is van *buitengewoon groot belang* gebleken. We hebben gevallen gesignaleerd waarbij de burgemeester zich had kunnen handhaven als hem of haar tijdig 'een spiegel over eigen gedrag in een orgaan of in interacties was voorgehouden' én de betrokkene de afgegeven signalen ter harte had genomen. Een lastige opgave, omdat burgemeesters geworden zijn wie ze zijn. Veel burgemeesters vallen namelijk *niet in hun eerste gemeente als burgemeester* maar later. Ze beschikken vrijwel allemaal dus over burgemeesterservaring maar weigeren zich aan te passen, ook als hun gedrag 'niet verdedigbaar' is.

#### *Uitkomsten op mesoniveau*

Het mesoniveau verwijst naar valversterkende invloedsfactoren op het vlak van collectiviteiten en interacties. Denk aan discrepanties in de verwachtingen over de rolvulling van de burgemeester in de betrekkingen binnen college en raad, en tussen college en raad. Interactie en beeldvorming kunnen ook een rol spelen en inwerken op microgedrag. Een burgemeester is van diverse collectiviteiten de voorzitter, het boegbeeld. Zeg dus nooit *'Ik kies voor het college'*, en *'Och, een gemeenteraad, die hebben we eigenlijk niet meer nodig in Nederland'*.

Hoe risicovol is het als een burgemeester in een dagblad laat optekenen dat de verhoudingen in het college ernstig bekoeld zijn en dat de raad hem onbehoorlijk behandelt? Of dat hij de politieke verhoudingen in de raad niet vindt deugen? Het onderzoek laat zien dat het in het algemeen onverstandig van een burgemeester is 'met het vingertje te wijzen', want raadsleden en wethouders vinden dergelijk gedrag al snel 'ongelukkig'. Tenzij de burgemeester een

enorm gezag heeft opgebouwd en van grote statuur is, irriteert dit al gauw en zet het kwaad bloed, wat dan bij kan dragen aan het gedwongen inleveren van de ambtsketen.

Een burgemeester moet elke collectiviteit 'zijn deel geven' en daarin diplomatiek, evenwichtig, stabiel en bindend optreden. De belangrijkste gremia waarin dit gewenst is en waartussen ook schakeling nodig is, zijn het college van b&w, de gemeenteraad en het raadspresidium. Een burgemeester kan zich (te) sterk bemoeien met de portefeuille van een wethouder, maar omgekeerd kan een burgemeester zich te veel distantiëren van het beleid en het optreden van individuele wethouders of de meerderheid in het college. Beide manieren van optreden kunnen een burgemeester in moeilijkheden brengen of een element in de opbouw van een kritisch dossier blijken. Schakelen houdt uiteraard verband met de mate waarin hij of zij voldoende als 'verbinder' kan en wil optreden. De verbindende stijl is een *noodzakelijke voorwaarde* gebleken. Gevallen burgemeesters muntten zelden of nooit op dit vlak uit.

De gemeenteraad kan op zich een arena worden van strijd met de burgemeester. In 23 van de door ons onderzochte gevallen uit de periode 2000-2006 bleek dat er op enig moment een probleem was tussen de raad en de burgemeester; dat probleem leidde uiteindelijk tot zijn of haar vertrek. Ook nadien treffen we dergelijke gevallen aan in gemeenten als Raalte en Veghel.

Tenslotte bleek dat de verhouding tussen de burgemeester en de ambtelijke top een bron van conflicten kan zijn. Verwijten van de burgemeester dat de gemeentesecretaris een bepaalde probleemsituatie niet heeft weten te verhinderen (door een betere ambtelijke ondersteuning en dekking) kunnen een escalerend effect hebben; dan rolt uiteindelijk niet alleen de kop van de secretaris, maar ook die van de burgemeester.

We hebben niet geteld, maar kwamen op diverse plekken in de caseanalyses wrijving tussen burgemeester en secretaris (of andere topambtenaren) tegen, markant in Leeuwarden omdat de ex-burgemeester haar verhaal hierover de doeken heeft gedaan (Van Maaren-Van Balen, 2003) maar ook in Sittard-Geleen en Delfzijl. Het gaat hier om algemeen in de openbaarheid bekend geworden feiten. Gemeentesecretarissen gaven aan over het algemeen, met uitzonderingen, geen middelen of machtsbasis te hebben gehad om de burgemeester te behoeden voor de val door deze te wijzen op de wenselijkheid van ander (lees beter) gedrag of de noodzaak van intervisie.

#### *Uitkomsten op macroniveau*

We komen bij een derde cluster valversterkende factoren. De politiek-bestuurlijke cultuur en structuur zijn factoren op macroniveau, die ook van invloed kunnen zijn op de val van een burgemeester. Onder 'politiek-bestuurlijke cultuur' verstaan we de 'mentale programmering van raadsleden, wethouders en (top)ambtenaren'. Zo'n cultuur kan een regeltjescultuur zijn, een destructieve cultuur, of een cliëntelistische cultuur. Past de burgemeester niet in zo'n cultuur, of wil hij/ zij deze in korte tijd veranderen, dan is de kans op conflicten groot. In de door ons onderzochte gevallen bleek deze factor zich in maar liefst 17 van de 28 gevallen uit de periode 2000-2006 voor te doen maar ook nadien bleek die. Denk bijvoorbeeld weer aan Den Helder, Leeuwarden, Delfzijl, Zundert, Raalte ( zie ook Tops en Van Spijker, 2004).

Onder de 'politiek-bestuurlijke structuur' verstaan we de mate van fragmentatie van de lokale democratie dan wel dominantie van een partij. Ook deze factor viel evident te traceren. De rol van de bestuursstructuur kan zich uiten in een sterke versnippering van de partijen in de raad, waaronder strikt lokale partijen, met als gevolg dat wisselende meerderheden ontstaan en/of bijterig gedrag ('apenrotssyndroom'). Deze factor kan zich ook uiten in het omgekeerde van versnippering, namelijk in de dominantie van één partij binnen de gemeenteraad, die achter de schermen zaken regelt.

In Leeuwarden had de burgemeester naar eigen zeggen last van de dominantie van één partij. Dit speelde ook in Menterwolde (Van Maaren-Van Balen, 2003; Westerink, 2006). Maar er waren ook gemeenten met veel kleine fracties. Het komt voor dat na een gemeentelijke herindeling de animositeit tussen kernen nog groot is, wat leidt tot een scheuring in een grote partij. Het gevolg daarvan kan een tot op het bot verdeelde raad zijn. Dinkelland is daar een recent voorbeeld van. Echter in Echt is na de herindeling tussen Echt en Susteren 'de wind wat gaan liggen'.

#### *De rol van de media*

Worden burgemeesters publiekelijk een kop van Jut en spelen media een actieve rol in de val? Alle gedwongen vertrek van burgemeesters blijkt in de persmedia aan de orde te komen. Media, zoals dag- en weekbladen, blijken echter bijna nooit de eerste of tweede oorzaak van een gedwongen vertrek van een burgemeester, blijkens de caseanalyses. Journalisten hebben de val zelden op hun geweten. Maar ze spelen wel een zekere rol in enkele gevallen, zoals in Middelburg en Raalte. Als de positie van de burgemeester in de pers aan de orde komt, is het namelijk niet goed meer mogelijk om tot een bemiddeling te komen en aan herstel van de verhoudingen te werken.

Een aantal van deze micro-, meso- en macrofactoren kunnen de val van een burgemeester *gezamenlijk* direct of indirect bevorderen of matigen. Het hoeft niet steeds te gaan om de aanwezigheid van dezelfde factoren in alle gemeenten waar een burgemeester viel. Er zouden ook *temperende krachten* kunnen zijn. Daarvoor hebben we oog gehad. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een stabiele raad bestaande uit ervaren politici of een ervaren gemeentesecretaris in staat is om centrifugale krachten met desastreuze werking rond een ongelukkig opererende burgemeester te temperen en de burgemeester zo bij te staan en te laten 'overleven', maar opvallend is dat die over het algemeen in gevallen waar burgemeesters gedwongen moesten vertrekken niet vielen aan te treffen. Een aantal gevallen burgemeesters bleek van markante snit; het waren 'rondborstige' personen die zich niet eenvoudig lieten bijsturen, corrigeren of matigen; soms hadden ze ronduit veel bravoure en waren ze ook 'gezellig' (ook Warbroek, 2007). In een bestuurlijke context van een raad met veel kleine partijen, wisselende meerderheden en veel onrust is de mix potentieel explosief.

## **6 Risicopatronen**

Het vertrek van een burgemeester kent een kerngebeurtenis en daarachter gaan eventueel clusters van potentiële valversterkers schuil op micro-, en/of meso- en/of macroniveau. We gingen daar op in. We zetten nu een volgende stap. Zijn er bepaalde patronen in de valverklaring in de vorm van clustering van factoren? Inderdaad. We noemen vier patronen: a) de uitglijder; b) de 'misfit'; c) de gebrekkige verbinder; d) de val in de probleemgemeente. Patroon c is het meest voorkomende.

### *De uitglijder*

In dit eerste patroon spelen meso- en macrofactoren nog geen wezenlijk versterkende rol. Dit is het patroon van een burgemeester die valt vanwege een 'kwestie' op integriteitsvlak, of het verstrekken van vertrouwelijke justitiële informatie aan derden of het hardnekkig weigeren te verhuizen dan wel de perceptie dat de burgemeester een woonplek heeft in de gemeente, waar die vrijwel nooit verblijft naar de indruk van raadsleden ('postadres'). Het kan in dergelijke gevallen gaan om normoverschrijdend gedrag of gedrag dat niet past bij de voorbeeldfunctie, maar ook om onhandigheid, een blinde vlek, een ongelukkig moment, een mistaxatie over wat moreel acceptabel is of wat raadsleden accepteren. Hierbij spelen percepties over feitelijkheid, omvang, ernst en verwijtbaarheid een rol. Wie uitvoerig de dagbladen van Nederland raadpleegt, komt dan vanzelf uit bij de (openbare) discussie over feiten en percepties bij het vertrek van de burgemeester van onder meer Heythuysen, Weert, Urk, Raalte.

Dit eerste patroon komt heel weinig voor in de periode 2000-2008 maar als het voorkomt, leidt het tot veel opeenvolgende berichtgeving over 'de zaak'. Een woonplaatskwestie is typisch een zaak die ineens blijkt maar toch lang kan slepen. Er zijn enkele gevallen bekend waarbij de uitglijder niet genoeg bleek om te struikelen, maar in combinatie met andere functieaspecten de burgemeester de das omdeed of aanzette tot 'vrijwillig' gedwongen vertrek.

### *Misfit*

Een burgemeester zit zogezegd in een glazen huis: zijn of haar doen en laten wordt door de lokale gemeenschap doorgaans nauwlettend gevolgd en dan kan het uitlopen op wat heet een 'misfit' tussen burgemeester, de betrokken gemeente en het politiek-bestuurlijk systeem. De burgemeester is weliswaar ervaren, heeft sporen in het bestuur verdiend, maar in deze ene gemeente wil het niet lukken. De misfit reikt verder dan de stelling 'deze burgemeester was een maatje te klein voor de stad'. Loekie van Maaren-Van Balen is naar eigen zeggen een voorbeeld van een 'misfit'-situatie. Ze liet optekenen dat ze niet had moeten solliciteren naar de post van burgemeester van Leeuwarden, waar het uiteindelijk misging. Ze paste niet in de bestuurscultuur. Maar ook de politieke structuur met één dominante partij was in haar nadeel, hoewel ze lid was van die partij. Er werd veel buiten het college of de raad om geregeld dan wel voorgekookt. Er rustte uiteindelijk geen zegen op de link tussen burgemeester en stad (Vuijsje, 2006).

Evenals het eerste risicopatroon van de uitglijder is een misfit is in een minderheid van de 49 gevallen aan de orde. In dit tweede patroon is nadrukkelijk wel sprake van een clustering van valversterkers. De burgemeester past niet goed in de gemeente maar de omstandigheden werken ook tegen.

### *De gebrekkige verbinder*

Het derde patroon betreft eveneens een combinatie van factoren: gebrekkige verbindingen, in combinatie met een factor als onvoldoende zicht op verwachtingen over burgemeesterlijk gedrag. Denk aan onvoldoende (volledige, tijdige) communicatie met de gemeenteraad, aan de aanwezigheid van een 'hoofdpijndossier', en aan teveel betoonde daadkracht, bothed of onhandigheid in een context waarin wat meer behoedzaamheid wordt gevraagd. Ze vormen de opmaat voor aftreden. De burgemeester toont, ondanks goede bedoelingen, een tekort



aan verbindend en schakelend vermogen en vooral van zelfreflectie als er kritiek is op het eigen handelen. Hij of zij heeft geen oog voor de kritiek ('ik ben benoemd') en wuift veel of alles weg ('gedoe is er altijd'; 'ik heb altijd gelijk!'). Voorbeelden van dit patroon vinden weer volop terug in openbare mediaberichtgeving en caseanalyses, zoals recent over Dinkelland (zie ook Westerink, 2006). Dit patroon treffen we veel en veel vaker aan dan de eerste twee genoemde patronen.

#### *Het wespennest*

Het meest complexe patroon is de '*bestuurlijk risicovolle gemeente*', waar meerdere burgemeesters binnen een korte periode zijn gesneuveld. Dit patroon speelt in iets minder dan een vierde van de casus uit de periode 2000-2006. Het is een patroon dat gedurende een reeks van jaren aanwezig is. Het is dus niet zo dat een 'probleemgemeente' een jaar een probleemgemeente is. Doorgaans is een probleemgemeente dat al meer dan een decennium. Gedocumenteerde voorbeelden hiervan zijn zonder meer Delfzijl, Den Helder, Leeuwarden, Zundert (Westerink, 2006; Tops en Van Spijker, 2005). In dergelijke probleemgemeenten – een aanduiding die op het ministerie van BZK wordt gebruikt – speelt een veelheid aan negatieve factoren, zoals een gefragmenteerde raad ('verdeeld huis'), een raad met meerdere afgesplitste fracties of een raad met een dominante partij, een desastreuze bestuurscultuur van op de man spelen en van cliëntelisme, en daarbij een niet homogeen college, enkele zwakke wethouders, onvoldoende schakeling tussen college en raad en onvoldoende verbindend vermogen van de burgemeester. Er is onvoldoende consistentie in het bestuurlijk handelen van college en raad samen. Meestal is ook geen sprake van een krachtig strategisch beleid op langere termijn.

Dit patroon doet zich nog wel eens voor in een nieuwe gemeente die na een gemeentelijke herindeling is voortgekomen uit twee of meer oude gemeenten, zoals in Roerdalen. Let wel, er komen ook burgemeesters voor die in een probleemgemeente toch overleven maar het is gemiddeld genomen niet eenvoudig, zoals ook burgemeester Dales in Leeuwarden bleek.

## **7 Maatschappelijke ontwikkelingen en dualisering**

Rond de eeuwwisseling tekende zich een onmiskenbare cesuur af: daarvoor waren er relatief weinig burgemeesters die tot aftreden waren gedwongen, daarna echter een sterke stijging van dit aantal. Bij de start van het onderzoek vroegen we ons dan ook af of er wellicht een samenhang zou zijn met de invoering van het duale bestel en/of de algehele verharding van het maatschappelijk klimaat (denk aan de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh). In het duale stelsel zijn de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gescheiden entiteiten. De raad geeft het college van b&w via een programmabegroting, budgettoekenning en kaderstelling opdracht tot beleidsvoorbereiding. De raad besluit en de raad controleert tenslotte de uitvoering van het beleid. Heeft het gedwongen vertrek van burgemeesters nu rechtstreeks van doen met de dualisering of de juist daarvoor geïntroduceerde regeling van art. 61b, lid 2 Gemeentewet volgens welke de raad een aanbeveling kan doen tot ontslag bij de minister bij 'verstoorde verhoudingen', of geen van beide?

We constateren geen sterk direct verband tussen de dualisering en het stijgende aantal gevallen burgemeesters. De stijging van de val van burgemeesters is namelijk al vóór maart

2002 ingezet toen de dualisering nog geen feit was. Toch is er wel een verband met de maatschappelijke ontwikkeling. In de eerste plaats heeft zich in de politiek-bestuurlijke cultuur onmiskenbaar een verharding voltrokken, die zich ook uit in het omgaan met een gerezen conflict. Meer dan vroeger zijn raden geneigd om stellingen te betrekken. Het maatschappelijk verschijnsel van de 'kortere lontjes' is ook tot de raad doorgedrongen. Daarnaast speelt de versterkte rol van de gemeenteraad in de aanstelling van burgemeesters een rol. Formeel wordt hij of zij benoemd door de Kroon, materieel echter door de gemeenteraad. Veel gemeenteraadsleden hebben zich gerealiseerd dat waar zij de burgemeester feitelijk benoemen, zij óók in de positie zijn om de burgemeester te ontslaan. We memoreerden het genoemde wetsartikel.

Deze factoren – de kortere lontjes, de sterke rol bij aanstelling en ontslag, het behoud van het hoofdschap van de raad na invoering van de dualisering - werken samen in dezelfde richting. Van de gevallen burgemeesters realiseerde een aantal zich onvoldoende dat vertrouwen van de nabije gemeenteraad belangrijker is geworden dan benoeming door de Kroon op afstand. Had men dat wel beseft, dan had men ook meer oog gehad voor het grote belang van schakelen en verbinden in de functie van burgemeester en dus voor de positie als raadsvoorzitter.

## **8 Enkele mogelijke maatregelen**

Wat valt nu aan te bevelen? Allereerst moeten we stellen dat de burgemeesters die gevallen zijn in feite over het algemeen wel capabele wethouders of burgemeesters waren vóór ze burgemeester waren in de gemeente waar ze vielen. Ze hebben bewezen te kunnen besturen, ook al troffen we later eenzijdigheden en beperkingen in hun gedrag aan die tot hun val bijdroegen, zoals te gering gebleken reflexief en adaptief vermogen.

Op basis van de uitkomsten is een aantal aanbevelingen te geven. We wijzen er met klem op dat het hier gaat om aanbevelingen die krachtig verband houden met het onderzoek zelf. We hebben die aanbevelingen ook besproken in sessies met een begeleidingscommissie en op een expert meeting. Ze zijn te ordenen naar maatregelen die betrekking hebben op de voorkant (selectieproces), de burgemeester-in-actie (o.a. functioneringsgesprekken, intervisie?), en op de achterkant (hulp bij rehabilitatie). Ze zijn ook naar actor te ordenen of naar micro-, meso- en macroniveau maar dat laten we hier na (zie daarvoor Korsten en Aardema, 2006). In dit artikel richten we ons vooral op de voorkant. We lopen enkele suggesties langs: 1) afzien van sollicitatie (misfit voorkomen?); 2) aanpassing van het selectieproces (meer oog voor verbinders?); 3) meer en betere functioneringsgesprekken; 4) bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van burgemeester: meer reflectie en intervisie; 5) afkoelingsperiode; 6) volkssteun mobiliseren. Voor andere suggesties verwijzen we naar andere publicaties (Korsten en Aardema, 2006; Korsten en Van de Laar, 2007).

### *Afzien van sollicitatie*

De eerste suggestie betreft de beklemtoning van de eigen verantwoordelijkheid van burgemeesters of wethouders zelf om voor een burgemeesterspost te kandideren, een advies dat van een gevallen burgemeester zelf afkomstig is (zie Vuijsje, 2006). Enkele burgemeesters hadden gewoon niet moeten solliciteren op de functie van burgemeester in de gemeente die

hen later fataal werd, omdat de kans op een 'misfit' tussen kandidaat en kenmerken van het gemeentebestuur en/of de samenleving te groot was.

Een betrokken burgemeester gaf dit zelf publiekelijk toe. Zij vindt achteraf dat ze zich beter had moeten informeren. Oude manieren op dit vlak voldoen niet meer. Scherp gesteld, een ongelovige moet bij wijze van spreken niet solliciteren naar de burgemeesterspost van het kerkelijke Staphorst en iemand die niet van vis houdt, kan beter wegblijven uit Urk met zijn vissershaven en visafslagbedrijf. Zo eenvoudig ligt het in de praktijk niet altijd. Een politiek gevoelig type met gevoel voor nette verhoudingen, zeker bindend vermogen en strategische beleidsvorming, past mogelijk niet in een rauwe communicatiecultuur in de 'verzielde' raad van probleemgemeente X, waarbij men weinig opheeft met het volgen van een koers en des te meer met oog voor cliëntelisme en wisselvallige besluitvorming. Een potentiële kandidaat kan dus niet meer volstaan met de oude mededeling in interviews na de benoeming: *'Ik ben eens een keer per auto gaan kijken en vond het wel een leuke gemeente met volop kansen'*. Wie handig is, vraagt inzicht in de politiek-bestuurlijke cultuur. Bijvoorbeeld, een bandopname van enkele raadsvergaderingen.

Afzien van sollicitatie is niet verkeerd, wellicht is een andere gemeente meer geschikt. Gebleken is dat sommige gevallen burgemeesters nadien toch weer als waarnemend of gewoon burgemeester aan de slag zijn gegaan en zich 'hersteld' hebben; van een nieuwe val was geen sprake.

#### *Selectie*

Een andere selectie kan de kans op een mislukking ook beperken, met name als gelet wordt op verbindende kwaliteiten van een kandidaat. Het ministerie van BZK heeft enkele jaren terug al enkele maatregelen genomen om het selectieproces bij de benoeming van burgemeesters te verstevigen.

In de notitie *'Bestuurscompetenties burgemeesters; handreiking voor een objectief en transparant benoemingsproces'* (2001), worden middelen aangegeven om '... meer kwaliteit te brengen in het benoemingsproces van burgemeesters door het geheel transparanter en objectiever te maken'. Ruime aandacht wordt dan ook besteed aan zaken als basiscondities, bestuursstijlen en -vaardigheden, het voorbereiden en voeren van gesprekken met kandidaten, het werken met checklisten, en het classificeren, beoordelen en evalueren van gevoerde gesprekken. Daarnaast begint het houden van *'assessments'* gewoonte te worden. Vertrouwenscommissies bereiden zich beter voor en worden bijgestaan door adviseurs. Dat is waardevol.

Casusanalyses wijzen uit dat het ambt van burgemeester psychologiseert (ook Korsten en Van de Laar, 2007). Burgemeesters worden niet meer alleen aangesproken op instrumentele kwaliteiten maar ook op de menselijke kant, op gevoel, op attitude. Je kunt de burgemeestersfunctie niet goed meer zuiver zakelijk en terughoudend vervullen maar je zit, als gevolg van media-aandacht, 'met heel je persoon in het ambt'. Menigmaal moet een burgemeester het gevoel laten spreken, bijvoorbeeld in geval van crisis. Een burgemeester kan bovendien het persoonlijke en het privé-domein minder voor zichzelf houden. Wie karakterzwakten heeft, die lastig zijn in een nieuwe functie, moet zich dus bedenken. De casestudies wijzen uit dat veel te voorkomen is door reflectie, met aandacht voor alle organen, met goede communicatie, diplomatie, voorkomend gedrag, handigheid en met pro-activiteit.

#### *Functioneringsgesprekken*

Onze analyse toont dat functioneringsgesprekken in de casus niet steeds voorkwamen en als ze voorkwamen bleken ze nog onvoldoende kwaliteit en preventieve werking te hebben, onder meer omdat vanuit de raad niet het achterste van de tong getoond werd of een burgemeester een f-gesprek ontliiep. Dat is geen optimale zaak. Functioneringsgesprekken zijn onvermijdelijk. Het voeren van functioneringsgesprekken van de raad met de burgemeester is en wordt zowel door het ministerie van BZK als door de CdK's actief gestimuleerd en begint dan ook meer en meer usance te worden. Dergelijke gesprekken kunnen bij gerezen conflicten en bij de vraag 'wel of geen herbenoeming' een zinvolle rol vervullen. Daarom is de juist naar aanleiding van ons onderzoek verschenen *'Handreiking functioneringsgesprek burgemeester'*, uitgegeven door het ministerie van BZK, nuttig.

Ook hier speelt psychologie een rol. Een burgemeester die nooit gevallen is, zei het zo: *'Ik zet elke keer na een raadsvergadering op de vergaderagenda van het presidium een bezinning op het verloop van de laatste raadsvergadering. Wie iets op zijn lever heeft, kan dat steeds kwijt. Dat voorkomt dat gevoelens van onvrede zich ophopen'*. Een dergelijke formule vervult een ventiel functie. Je laat tussentijds op diverse plekken 'stoom van de ketel', als er stoom is. *'Dan is een functioneringsgesprek iets waarvoor je niet direct hoeft te vrezen'*.

#### *Bevordering van reflectie*

We komen bij een vierde suggestie, die ook in het hart zit van onze analyse: het microperspectief op de persoon van de burgemeester. Karakterzwakten 'dichtschrœien', zodat ze verdwijnen, is gemiddeld genomen onmogelijk, maar burgemeesters kunnen toch zelf veel doen aan reflectie en valpreventie. Een aantal burgemeesters, ter gedachtebepaling minstens de helft, had kunnen overleven door radicaal meer ontvankelijkheid te tonen voor rolverwachtingen over en signalen naar henzelf, en door reflectie en door gedragsverandering te tonen. Zoals ook een voetbaltrainer in een betaald voetbalclub zich moet aanpassen. In veel gevallen was een meer behoedzame, beminnelijk schakelende en verbindende stijl wenselijk geweest: ieder orgaan goede aandacht geven; beter overleg; meer oog voor terughoudendheid en diplomatie; stoppen met een traject als je teveel solisme verweten wordt. Gezag moet worden op- en uitgebouwd en kan eerst dan benut worden.

Deze suggestie is van het grootste gewicht gebleken. Signalering en reflectie moeten vooraf gaan aan gedragsaanpassing. Gebleken is dat als die er niet komt, dat gewoon het einde betekent van het burgemeesterschap in die gemeente. Wie na een 'glijpartij' of signalen hardleers is en blijft, redt het niet. Dit betekent dat een burgemeester tijdig eieren voor zijn geld moet kiezen, maar de paradox is dat hij of zij dit niet goed kan. Zou uit de omgeving duidelijker, eerder en harder waarschuwend zijn opgetreden naar bepaalde burgemeesters ('dit loopt fout af'), dan had dat kunnen werken, maar de tweede paradox is dat men niet hard durft op te treden omdat men dan zelf slachtoffer kan worden van een boze bestuurder. Ook dit blijkt uit ons onderzoek.

#### *Afkoeling*

Kunnen CdK's iets doen? Zeker, maar hun vermogen is beperkt. De commissarissen, de CdK's, pogen een actieve rol te spelen bij conflictpreventie en conflictbeheersing. Vooral in een vroege fase van kritiek kan dat, maar dan wordt een CdK vaak niet geraadpleegd omdat diens positie in het aanstellingsproces geleidelijk 'teruggelopen' is. De raad heeft de touwtjes in handen en loopt daarmee niet direct naar de CdK. Soms vraagt de betrokken burgemeester overigens advies aan de CdK over hoe te handelen.

Op het einde van een valtraject is een afkoelingsperiode bij een gerezen conflict gebruikelijk. In zo'n periode kan met name de CdK nagaan of een gerezen conflict nog in der minne geschikt kan worden. Tot nu toe blijkt dit instrument echter behoorlijk bot, mede omdat in een late fase de kritiek op een burgemeester al lang en breed op straat ligt. Dan is een CdK onthand. Het lukt CdK's zelden om, als een burgemeester eenmaal in een vrije val is beland, tijdig de hand te reiken. Daarvoor staan CdK's te ver af van gemeenten en beschikken ze niet over bevoegdheden om te remmen of ander gedrag op te leggen. CdK's komen doorgaans niet ver met het ontbieden van fractieleiders of 'hen de wacht aan te zeggen' (Westerink, 2006; Van Maaren-Van Balen, 2003; Warbroek, 2007). Respondenten maken zelf ook geen gewag van het succes van de afkoelingsperiode, hoewel een recent succesvoorbeeld op naam staat van de zelfredzame burgemeester Liemburg van Littenseradiel.<sup>6</sup>

CdK's beseffen zelf dat hun mogelijkheden beperkt zijn.<sup>7</sup> Zij sturen tegenwoordig vooral door een burgemeestersvacature in bepaalde plaatsen een tijd niet open te stellen (voorbeelden zijn: Zundert, Delfzijl, Leeuwarden) en na aanstelling van een waarnemend-burgemeester herstel en normalisatie in het gemeentebestuur te bevorderen of af te wachten. En bij een profielschetsdiscussie met de raad wil een CdK zich nog wel eens in het openbaar laten ontvallen, zoals in Sittard-Geleen, dat een 'goede' burgemeester ook een 'goede' raad verdient.

#### *Volkssteun*

Een laatste suggestie. Zou een als gevolg van een referendum gekozen burgemeester sterk staan en makkelijker kunnen overleven? Vooralsnog lijken hiervoor geen aanwijzingen te vinden. Veel referenda zijn er tot nu toe in zake de aanstelling van burgemeesters niet geweest. Het bewijsmateriaal is dus beperkt. Maar uit de cases weten we dat de burgemeester van Delfzijl in 2006 het veld moest ruimen, ondanks dat ze na een referendum als winnaar uit de bus kwam. Met het referendum was dus niet een zodanig krediet verkregen dat dit drukverminderend kon werken. Het college zei indirect in meerderheid het vertrouwen in haar op.

Het referendum in Delfzijl levert de burgemeester – in nood geen grote steunactie op, waarbij aangetekend moet worden dat het verwijt van de wethouders de werkwijze betrof van de burgemeester in de uitoefening van de portefeuille Personeel & Organisatie. De wethouders ontnamen de burgemeester haar portefeuille toen ze in de Verenigde Staten was. Een referendum is dus evenmin als intervisie of coaching een altijd functioneel reddingsvest. Voor de burgemeester van Dinkelland kwamen in 2007 duizenden burgers voor de burgemeester in actie, maar de raad was niet te plooiën en zei het vertrouwen in de burgemeester enkele uren na het aanbieden van de aanhankelijkheidspetitie op, nadat de wethouders dat eerder deden. De burgemeester van Littenseradiel kreeg ook veel steun en kon die wél benutten om te overleven, vooral omdat ze even een adempauze kreeg en in die tijd snel en succesvol aan het 'lijmen' sloeg. Die adempauze was er in Dinkelland niet, maar zou die er wel geweest zijn dan zou dat feit vermoedelijk niet uitgemaakt hebben. Zou de burgemeester gespaard zijn, dan was het college minus de burgemeester gevallen en dat wenste de gemeenteraad niet.

## **9 Resumé**

Sinds begin 2000 vonden 49 burgemeesters daartoe gedwongen of onder sterke druk hun Waterloo. In dit artikel konden we enkele (voor)oordelen over de val van burgemeesters, de gebroken ketens, ontzenuwen. De val blijkt altijd terug te voeren op een kerngebeurtenis - bij voorbeeld een debat dat leidt tot een motie van afkeuring -, maar in de overgrote meerderheid van geanalyseerde gevallen heeft die gebeurtenis niet het karakter van een eenmalig als ernstig gekwalificeerd incident dat de burgemeester fataal wordt. Burgemeesters vallen doorgaans *niet* op een eenmalig iets (zoals een conflict of affaire). Een *reeks handelingen* gaat doorgaans aan het fatale moment *vooraf*. De val is in het merendeel van de gevallen in de aanloop minder een incident en meer een druppel die de emmer doet overlopen. Dat betekent dat het niet aannemelijk is dat een burgemeester door een plotselinge gebeurtenis het vege lijf had kunnen redden maar helemaal uitgesloten is het (in een beperkt aantal gevallen) niet. Een plotseling zich aandienende crisis kan ineens van een burgemeester een bepaald vragen, denk aan burgemeester Jan Mans in Enschede, waardoor hij – ook naar eigen zeggen - de kritiek op hemzelf deed kantelen naar waardering. Maar crises zijn geen regulier fenomeen, ook al is sprake van een ontwikkeling naar een risicomaatschappij (Korsten en Leers, 2005).

De val van burgemeesters is vaak gerelateerd aan een kerngebeurtenis in de vorm van een conflict. Is het dan zuiver en alleen een conflict in het college van b&w? Het ligt breder. In een ruime meerderheid van gevallen raakt op enig moment, na een voortraject, college en gemeenteraad betrokken, en de raad dan doordat de raadsleden een oordeel uitspreken. Maar het conflict begint zeker niet altijd in de raad, maar eerder in het college waarin een burgemeester zich isoleert door solistisch op te treden en door zonder steun niet goed inhoud te geven aan een bepaalde kwestie of dossier. Het is de raad die een burgemeester in feite benoemt, maar ook later laat blijken dat het zo niet verder kan door het opzeggen van het vertrouwen, dan wel handelingen die zo kunnen worden opgevat.

Voor de raad aan bod komt, blijken er vaak al tal van momenten te zijn geweest om aan conflictbeperking of zelfs preventie te doen, maar die zijn dan niet benut of ineffectief gebleken. *De raad zelf is dus zelden de eerste of meest wezenlijke factor in de val*. Als dat zo is, dan is een volgende conclusie ook voor de hand liggend. De dualisering, in essentie een ontstengeling van college en raad, is géén primaire oorzaak van het vinden van een Waterloo door burgemeesters. Het aantal gevallen burgemeesters nam in 2001 en 2001 al toe voordat de dualisering in maart 2002 een feit was. Maar de dualisering heeft het 'zelfvertrouwen' van gemeenteraden wel bevestigd. De dualisering heeft niet verhinderd dat de gemeenteraad het hoogste orgaan bleef. De eigenstandigheid van de raad werd met de invoering van de dualisering juist gemarkeerd. Daar komt bij dat sinds 2001 een raad ingevolge een wijziging in de Gemeentewet (art. 61b, lid 2) het vertrouwen in de burgemeester kan opzeggen. Beide feiten, de dualisering en het wetsartikel, remmen het gedwongen vertrek van burgemeesters dus zeker ook niet. Daar komt dan nog een algemeen maatschappelijke trend van 'kortere lontjes' bij, die ook tot de raad is doorgedrongen en het mededogen of 'door de vingers zien' deden afnemen.

Artikel 61b, lid 2 Gemeentewet, inhoudende dat de raad over een verstoorde verhouding tussen burgemeester en raad een aanbeveling kan zenden naar de minister van BZK beschouwen als van grote invloed op de val van burgemeesters blijkt echter overtrokken. We hebben daarvoor de volgende argumenten. 1) De officiële aanduiding van het vertrek van de

burgemeester wordt in een groot aantal gevallen niet geduid in termen van verstoorde verhoudingen. Veel burgemeesters vloeiden af via 'flexibel pensioen' (fpu e.d.). De raad en de CdK koersen doorgaans op 'verstoorde verhoudingen' als een burgemeester zich tegen vertrek verzet. 2) Dit wetsartikel blijkt ook vrijwel nergens expliciet aan de orde te zijn geweest in het traject naar de val en op het hoogtepunt van de discussie, hoogstens in de fase van afwikkeling. Veel gemeenteraadsleden lieten zich in de valdiscussie niet leiden door dit wetsartikel maar door het functioneren van de burgemeester zelf. 3) Geen van de gesprekspartners van buiten de raad, die onderdeel waren van de caseanalyse, verwees ook hiernaar. Van een *wezenlijk* 'valvergemakkelijkend' effect van het wetsartikel troffen we vrijwel niets aan. 4) Oorzaken voor de val liggen ergens anders. Maar het wetsartikel bevestigt indirect wel dat de raad zich als 'hoofd' van het gemeentebestuur beschouwt, die over aanstelling van de burgemeester gaat en over het verbreken van de verbinding.

Maar burgemeesters worden toch benoemd. Betekent dat dan niet alles meer? De burgemeester is recent steeds meer gaan gelijken op wethouders, waarvoor ook de vertrouwensregel geldt. Het is immers de raad die sinds een aantal jaren een burgemeester kiest, een aanbeveling die door CdK, minister en/of ministerraad wordt overgenomen. Dat de burgemeester formeel nog benoemd wordt, is nauwelijks nog een factor die meespeelt voor collegeleden en raadsfracties. De status van benoemde ambtsbekleeder redt de burgemeester niet. Veel belangrijker is of een burgemeester na de benoeming gezag heeft opgebouwd en uitgebouwd, bijvoorbeeld door publieke optredens en door positief te figureren in de media. 'Schakelen en verbinden' is daarbij een zeer belangrijke minimumvoorwaarde voor overleven gebleken. Met meer zelfreflectie en adaptief vermogen had mogelijk de helft van alle gevallen en door ons bestudeerde burgemeesters zich kunnen redden. Men bleef echter teveel wie men was, wat in vorige functies als bestuurder geen belemmering was, maar in de gegeven context niet goed of voldoende.

In 'probleemgemeenten' – door burgemeesters 'moeilijke' gemeenten genoemd-, zoals bijvoorbeeld Zundert, is vaak sprake van een gefragmenteerde raad van veel kleine fracties of juist omgekeerd de dominantie van één partij. En ook van een 'rauwe' bestuurscultuur die zich ook uit in de manier van omgaan met elkaar en in werkwijzen. Burgemeesters hebben het daar dan moeilijk. Zo gezien, is de raad in bepaalde gevallen wél een aanjagende factor in de val. Zijn gemeenteraden grillig? Opvallend is dat de besluitvorming over de val van de burgemeester in de ogen van sommigen grillig lijkt maar het zelden is. Gemeenteraden herzien een besluit om de burgemeester tot vertrek te dwingen dan ook zelden. Een bezinningsperiode is niet aan gemeenteraden besteed.

Het openbaar bestuur is en blijft mensenwerk. Van de (f)actoren die we noemden ter verklaring van 'gebroken ketens' blijken microfactoren van groot belang, in relatie tot mesoniveau van analyse; de persoon van de burgemeester in relatie tot organen en de interacties dus. Tal van gevallen burgemeesters hebben – althans in gemeenten waar ze gedwongen werden tot vertrek - heel vaak last van zichzelf gehad door een onbalans in het functioneren te accepteren en zelf niet te corrigeren. Wie alleen formeel functioneert, heeft weinig oog voor het informele, wie kiest voor het college verwaarloost de raad, wie niet het presidium wenst voor te zitten miskent de betekenis van dit gremium en de leden van dit orgaan, wie denkt dat een profielschets waarop men is 'aangenomen' eeuwigheidswaarde heeft, ziet niet dat raadsleden anders kunnen gaan denken en andere rolverwachtingen

kunnen ontwikkelen, wie meent dat dingen duidelijk zeggen ook op een hoekige manier mag, heeft te weinig oog voor het effect van kwetsen, wie als burgemeester de portefeuille P&O heeft moet niet denken een gemeentesecretaris, met zekere zwakten, (nagenoeg) buiten de overige wethouders om er even uit te kunnen bonjournen. De burgemeester moet meer dan ooit een behoedzame, actieve schakelaar en verbinder zijn, die compromissen bedenkt of laat bedenken, die goed communiceert, op juiste momenten de spanning tot ontlading kan brengen met humor of een kwinkslag en die laat evalueren als een vergadering mislukte. Zonder (ver)bindend vermogen en uitlaatkleppen kan het niet. Dat is de minimumpositie. Andere eigenschappen als bij voorbeeld warme uitstraling, communicatief vermogen, een actieve houding, besluitvaardigheid, zakelijk optreden en empathisch vermogen zijn zeker van belang, maar *bindend vermogen* springt er als opgave zonder meer uit. Daaraan gerelateerd is 'opgebouwd' *vertrouwen* vanuit de raad en vanuit het college van b&w. Vertrouwen is van toenemend belang geworden na de jaren negentig. Daarmee is de burgemeester meer en meer gelijkenis gaan vertonen met wethouders, die ook slechts functioneren op basis van de vertrouwensregel.

Procedures tot objectivering en rationalisering van het gehele proces van werving tot en met ontslag kunnen enigszins helpen dreigende conflicten van hun mogelijke lading te ontdoen maar schieten volkomen tekort als de burgemeester geen of een gebrekkig vermogen heeft tot signalering, reflectie op eigen gedrag en adaptief vermogen. Het ambt psychologiseert en daarin moet je als burgemeester mee.

## Literatuur

- Andeweg, R.B., Burgemeester verkozen door raad of bevolking: geef gemeenten de keuze, in: *Staatscourant*, nr. 57, 21 maart 2006, p. 6.
- Bäck, H., H. Heinelt, & A. Magnier (eds.), *The European Mayor - Political leaders in the changing context of local democracy*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2006.
- Begeleidingscommissie Dualisme en lokale democratie, *Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Vierde jaarbericht, Sdu, 2006
- Bestuurlijk Netwerk Crisisbeheersing, *Als het dan toch gebeurt - Bestuurlijke ervaringen met crises*, Enschede, 2007.
- BNG, *Burgemeesters bijeen – Vijftig jaar BNG*, Den Haag, 2005.
- Boin, A. e.a., *The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure*, Cambridge UP, Cambridge, 2005.
- Boogers, M. en P.W. Tops, Externe effecten van dualisering, in: *Bestuurswetenschappen*, okt. 2005, nr. 5, pp. 388-406.
- Boogers, M. en R. Keizers, *Een verdeelde eenheid – Lokale politiek in Sittard tussen 1900 en 1991*, CELS, Maastricht, 1991.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Broeksteeg, J. L. W., *De direct gekozen burgemeester in Duitsland - De staatsrechtelijke verhouding tussen burgemeester, raad en wethouders in zeven Duits deelstaten*, Den Haag, 2007.
- Burger, Y. en E. de Haan, Coachen: oude wijn rijpt in nieuwe vaten, in: *Openbaar Bestuur*, juni/juli 2005, nr. 6/7, pp. 36-40.
- Cachet, L. e.a., *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Center for Local Democracy, EUR, Rotterdam, 2001a.
- Cachet, L., H. Daemen, A. Ringeling & L. Schaap, Bestuurscultuur in Volendam, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, sept. 2001b, pp. 2-7.
- Cachet, L., H.H.E.M. Daemen, R. Noppe, A. Ringeling en L. Schaap, *Buitenlandse burgemeesters bekeken*, Center for Local Democracy, Rotterdam, 2002.



- Castenmiller, P. e.a., *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*, Zenc, Den Haag, 2006.
- Commissie-Van Thijn, *De burgemeester ontketend*, TK 1992-1993, 21427, nrs. 34-35.
- Crul, I., Ik wil garen op de klos, in: *VNG-Magazine*, 23 dec. 2005, pp. 26-28.
- Denters, S.A.H. en H.M. de Jong, De Kroon die aan de plaatselijke autonomie ontbreekt? Over de gekozen burgemeester en het dualisme in de lokale democratie, in: *Bestuurswetenschappen*, april 1999, nr. 2, pp. 101-114.
- Denters, S.A.H., De aanstellingswijze van de burgemeester: een Nederlandse discussie in internationaal perspectief, in: *Bestuurswetenschappen*, 2006, nr. 3, pp. 210-225.
- Denters, S.A.H., De aanstellingswijze van de burgemeester: much ado about nothing?, in: Pop, J. en P. Rehwinkel (red.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB*, NGB, 2005, pp. 172-194.
- Denters, S.A.H., P.J. Klok en M.A. Visser, De raad beoordeeld!, in: *Bestuurswetenschappen*, dec. 2001, nr. 6, pp. 441-454.
- Derksen, W., *Tussen loopbaan en carrière; het burgemeestersambt in Nederland*, Den Haag, 1980.
- Derksen, W. e.a., *De gekozen burgemeester benoemd*, Kluwer, Deventer, 1983.
- Derksen, W. en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2004.
- Derksen, W. en M.L. van der Sande (red.), *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*, Kluwer, Deventer, 1984.
- Derksen, W., De burgemeester, in: Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998, pp. 197-207.
- Derksen, W., De burgemeesterscarrière in Nederland: binnengemeentelijk en tussengemeentelijk, in: *Acta Politica*, 1997, nr. 4, pp. 475-499.
- Derksen, W., *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990 (oratie).
- Dölle, A. en D.J. Elzinga, *Handboek van het gemeenterecht*, Kluwer, Groningen, 2004.
- Dölle, A., Burgemeester: een halve eeuw ambt en ambitie, in: Pop, J. en P. Rehwinkel (red.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB*, NGB, 2005, pp. 62-94.
- Gabriel, O.W. en S. Eisenmann, Lokaal bestuur in Duitsland, in: *Bestuurswetenschappen*, febr. 2002, nr. 1, pp. 10-31.
- Heuvel, J.H.J. van den, *Fatsoenlijk en onbaatzuchtig besturen*, Kluwer, Deventer, 2007.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester - Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*, Min van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en J.W. Notten, *Van rambo naar mambo – Dualisering van Heerlen of naar meer samenspel vanuit een eigen rol*, Heerlen, 25 april 2005.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A. en S. van de Laar, *De kus en de oorvijg- Het gedwongen vertrek van burgemeester Lidewij Digici*, PWC, Eindhoven, 2007.
- Korsten, A.F.A., H. Spoormans e.a. (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Van Gorcum, Assen, 1992.
- Leach, S. & D. Wilson, *Local Political Leadership*, Polity Press, Cambridge, 2000.
- Lont, T. en L. Pielanen, *Nieuwe burgemeesters op weg – Tips voor sollicitatie en de eerste 100 dagen*, Kluwer, Deventer, 2008.
- Louter, J., *Het functioneren van een burgemeester in een kleine gemeenten*, Vuga, Den Haag, 1988.
- Maaren-Van Balen, L. van, *Hoezo burgemeester- Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, Uitgeverij BZZToH, Den Haag, 2003.
- Middel, B. en N. Schraivesande, *Een stoet van verliezers- Rapport over 'de kwestie-Darp'*, Havelte, 22 aug. 2007.
- Ministerie van BZK, *Bestuurscompetenties burgemeesters - Handreiking voor een objectief en transparant benoemingsproces*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van BZK, *Handreiking functioneringsgesprek burgemeesters*, Den Haag, 2008.
- Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag, 2006.

Noppen, P. van, De taal van de burgemeesters: de kunst van de juiste vorm en toonhoogte, in: Pop, J. en P. Rehwinkel (red.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB*, NGB, 2005, pp. 214-228.

Ohlenforst, M., *Democratie en dorpspolitiek – Lokale politiek in Echt tussen 1946 en 1990*, CELS, Maastricht, 1992.

Otten, M., *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.

Pans, R., *De slag om de Domstad – De inside story over het Utrechtse burgemeestersreferendum*, Sdu, Den Haag, 2008.

Pluug, B. en P. Castenmiller, Wethouderswisselingen: een onvermijdelijk kwaad?, in: *Openbaar Bestuur*, nov. 2006, nr. 11, pp. 2-7.

Polak, J. en C.J.N. Versteden, *De cafébrand in Volendam – Een ramp om van te leren*, Haarlem, 26 maart 2001.

Poppel, A.A.J. van, *De gebroken keten – De burgemeester die struikelde over het hek van de buurman*, Steigerpoort Uitgevers, Zaltbommel, 1997.

Ridder, K. de, Het debat over de gekozen burgemeester, in: *Openbaar Bestuur*, dec. 2005, nr. 12, pp. 25-30.

Rijnconsult, *De post-Elzingawethouder*, Arnhem, 2002.

Ringeling, A.B., Gemeenten tussen politiek en management, in: Pop, J. en P. Rehwinkel (red.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB*, NGB, 2005, pp. 94-124.

Schouw, G. en P.W. Tops, *Stijlen van besturen*, Atlas, Amsterdam, 1998.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen, 2000.

Steur, B.F., Het duel om dualisme, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2006, nr. 3, pp. 31-36.

Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder, juni 2004.

Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.

Tops, P.W., J. Brinkman e.a., *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen- Terugblik op een democratische primeur*, Vlaardingen, 2002.

Tops, P.W., *Moderne regenten*, Atlas, Amsterdam, 1994.

Verlaan, J., *Chaos aan de Amstel*, Uitgeverij SUN, Nijmegen, 1994.

Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006.

Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.

Wegen, E. van, Cultuurontwikkeling in Stadskanaal: van een eendenbewustzijn naar zwanentrots, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, nov. 2001, nr. 11, pp. 29-34.

Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Delfzijl, mei 2006.

<sup>1</sup> Gemeenten waar in de periode begin 2000-juli 2008 minimaal een keer een burgemeester gedwongen is tot vertrek zijn: Alblasserdam, Andijk, Asten, Bennebroek, Bergen, Blaricum, Bloemendaal, Culemborg, Delfzijl, Den Helder, Dinkelland, Doetinchem, Dongen, Drimmelen, Edam-Volendam, Goedereede, Haarlemmermeer, Heeze-Leende, Heythuysen, Leeuwarden, Leiden, Losser, Menterwolde, Middelburg, Millingen, Moordrecht, Nieuw-Lekkerland, Oosterhout, Raalte, Ravestein, Sittard-Geleen, Ter Aar, Tynaarlo, Urk, Veghel, Vlissingen, Wageningen, Wassenaar, Waterland, Weert, Westerveld, Wieringen, Zaanstad, Zeewolde, Zelhem, Zundert, Zwartewaterland.

<sup>2</sup> Voor het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties was het stijgende aantal van bekende vertrekkers in 2006 aanleiding om een onderzoek te laten verrichten naar de kerngebeurtenissen en de achtergronden en factoren die ten grondslag liggen aan het gedwongen opstappen van burgemeesters. Vanzelfsprekend was het ministerie evenzeer geïnteresseerd in aanbevelingen voor preventie. In de rapportage wordt het onderzoek verantwoord (zie Korsten en Aardema, 2006).

<sup>3</sup> Uit de populatie van casus vielen twee oud-burgemeesters af; ze weigerden hun medewerking. Een burgemeester bleek overleden. Enkele andere casus vielen op advies van het ministerie van BZK af omdat ze a-typisch waren.

<sup>4</sup> Anders in Van Poppel, 1997. Burgemeester van Poppel vocht als gevolg van de beschuldiging van de 'schijn van belangenverstrengeling' besluiten in diverse procedures aan.

<sup>5</sup> In Littenseradiel kozen veel burgers voor burgemeester Johanneke Liemburg nadat ze door de raad – onterecht volgens veel burgers - tot vertrek was gedwongen; uiteindelijk greep ze dit feit en vooral haar mediation-ervaring aan om een herstart te maken, een tot nu toe uniek feit. Burgemeester Lont, die in 2005 in Wieringen aan haar eerste burgemeesterschap begon, kende veel prioriteit toe aan een goede verhouding met de 8.500 inwoners van het voormalige eiland. Een te hoge, oordeelde de raad. Ze was teveel ombudsvrouw. De fractievoorzitters, een wethouder en een gemeentesecretaris beklagden zich achter haar rug om bij de CdK. Ze kreeg het verwijt zich als een Franse burgemeester te gedragen die zich teveel onder het volk beweegt. Titia

---

Lont werd tot vertrek gedwongen. Een derde casus betreft burgemeester Frans Willeme van Dinkelland. De wethouders hadden het vertrouwen in hem opgezegd, de raad dreigde hetzelfde te doen en toen kwam de bevolking medio 2007 'en masse' in actie. De volkssympathie voor Willeme haalde het acht uur-journaal op TV. Baten mocht het niet. De raad zegde het vertrouwen in Willeme echter toch op.

<sup>6</sup> Correspondentie met de onderzoekers.

<sup>7</sup> Met de meeste CdK's en alle ambtelijke ondersteuners is gesproken over de mogelijkheden voor een CdK tot bescherming van burgemeesters en over conflictpreventie en -demping.