

## 1. Opdracht

Twee weken na behandeling van de Voorjaarsnota in de raad (op 9 juli 2019) stuurt de wethouder van onder meer financiën, de heer W. de Jong, aan de leden van raad zijn ontslagbrief. In deze afscheidsbrief houdt de heer De Jong een pleidooi voor het in acht nemen van goede omgangsvormen in het onderlinge beraad. Die goede omgangsvormen zijn zeker van belang wanneer standpunten van fracties inhoudelijk uiteenlopen. In de ontslagbrief wijst wethouder De Jong erop dat hij er als externe wethouder niet in is geslaagd om verschillen in stijl en werkwijze tussen hem en de eigen fractie van Progressief Westerveld te overbruggen. Ook vanuit de fractie van Progressief Westerveld komen later berichten naar buiten dat deze fractieleden niet tevreden waren over het functioneren van de door hen zelf voorgedragen wethouder van buiten. Daarmee ontstaat tussentijds - na ruim een jaar - een vacature in het bestuurscollege.

In gevolge artikel 39 Gemeentewet voeren de drie fractieleaders van de coalitiepartijen (Progressief Westerveld, DSSW-SW en Gemeentebelangen) kort daarop overleg over de ontstane situatie. Voor de fractieleader van PW is het vervullen van de opengevallen wethouderpositie een interne kwestie. Bij de beide andere fractieleaders (DSSW-SW en Gemeentebelangen) leeft er daarnaast de vraag hoe het tot het onverwachte vertrek van de door hen gewaardeerde wethouder heeft kunnen komen. Vanuit PW wordt er aangedrongen op een voordracht van een nieuwe kandidaat-wethouder op korte termijn, en wel in een raadsvergadering op 27 augustus. De beide fractieleaders van DSSW-SW en Gemeentebelangen dringen erop aan om eerst nog eens kritisch te kijken naar de onevenwichtige portefeuillevverdeling tussen de drie wethouders en om samen met de drie voltallige fracties te bespreken hoe de werkwijzen die hebben geleid tot het vertrek van wethouder De Jong kunnen worden bijgesteld.

Het onderlinge overleg over een herschikking van de wethouderportefeuilles stagneert, een open gesprek over de achtergronden van het vertrek van wethouder De Jong komt niet van de grond. De beide fractieleaders van DSSW-SW en Gemeentebelangen willen graag bespreken wat het onverwachte vertrek betekent voor de samenwerking tussen de drie coalitiefracties. Na het nodige onderling overleg tussen de drie fractieleaders dringen de beide fractieleaders van DSSW-SW en Gemeentebelangen uiteindelijk aan op uitstel van de geplande raadsvergadering van 27 augustus. Het overleg met de drie voltallige fracties heeft nog niet kunnen plaatsvinden. Er bleek onvoldoende bereidheid om de portefeuillevverdeling ter discussie te stellen. Aan dit verzoek om uitstel van de raadsvergadering voor onbepaalde tijd heeft de fractie van Progressief Westerveld geen medewerking willen verlenen.

Op 21 augustus laten de fractieleaders van de coalitiepartijen DSSW-SW en Gemeentebelangen in een gezamenlijk persbericht weten dat zij overwegen een informateur aan te stellen om te onderzoeken of de coalitie van de drie partijen die op 16 mei 2018 hun coalitieakkoord aan de raad heeft aangeboden, nog wel voldoende samenhang en cohesie vertoont om de komende jaren dit akkoord tot uitvoering te

brenge. Op donderdagavond 29 augustus consulteren de beide fractieleiders de andere vier fractievoorzitters over de formulering van de opdracht aan de informateur:

- a) *een verslag uit te brengen over de oorzaken die tot de bestuurlijke impasse hebben geleid,*
- b) *te onderzoeken in hoeverre het huidige bestuursakkoord<sup>1</sup> voor partijen als basis kan dienen voor de resterende raadsperiode tot aan de verkiezingen van maart 2022.*

Ter uitvoering van deze opdracht heeft de aangezochte informateur, Michiel Herweijer<sup>2</sup>, het voorstel gedaan afzonderlijke gesprekken te voeren met de vier collegeleden die sinds mei 2018 zijn aangetreden en om afzonderlijke gesprekken te voeren met de zes huidige fractieleiders. Dit voorstel werd door de beide opdrachtgevers aanvaard. Alle betrokken gesprekspartners hebben vervolgens medewerking aan deze tien voorgenomen gesprekken verleend.<sup>3</sup> De bedoeling is dat de informateur na drie weken schriftelijk verslag uit kan brengen. Inmiddels (16/9/2019) zijn de tien voorgenomen gesprekken afgerond en kan op grond daarvan over het antwoord op beide vragen worden gerapporteerd.

---

<sup>1</sup> *Grensverleggend bestuur: uitgangspunten en samenlevingsakkoorden Westerveld, 2018-2022, mei 2018.*

<sup>2</sup> Hoogleraar Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Tot 1-1-2019 directeur Noordelijke Rekenkamer.

<sup>3</sup> Veel dank aan de griffie die de tien gesprekken op zeer korte termijn heeft weten in te plannen.

## 2. Hoe heeft het tot deze impasse kunnen komen?

a.

In de gesprekken die met de vier collegeleden zijn gevoerd, is mij gebleken dat er in het college in de periode mei-2018 tot juli-2019 steeds sprake is geweest van goede, collegiale verhoudingen. Weliswaar waren alle drie wethouders nieuw in hun ambt en was één van hen een externe wethouder, maar er werd vanaf het begin steeds in gezamenlijk overleg gezocht naar het gezamenlijke collegestandpunt. Bij het collegiale beraad tussen de drie wethouders speelde wel mee dat één van de wethouders in de onderhandelingen een nogal zware portefeuille had gekregen. De heer De Jong die namens de grootste fractie in het college zat, had diverse zware ook politiek gevoelige dossiers (financiën, milieu, landbouw, energietransitie, ruimtelijke ordening, cultuur) in zijn beheer.

Een bijzonder element is dat de drie coalitiepartijen in de vorige raadsperiode 2014-2018 alle drie in de oppositie verkeerden. De huidige drie oppositiepartijen (VVD, CDA, PvdA) vormden in de vorige raadsperiode de coalitie. Er was sprake met het aantreden van nieuwe college sprake van een wisseling op alle drie wethouderposities. Dit betekent dat over diverse beleidslijnen gedegen intern overleg nodig is om tot een gedeelde koers binnen het nieuwe college te geraken.

Het door de drie coalitiefracties bereikte coalitieakkoord werd uiteraard ter kennis gebracht aan de voltallige raad. De drie nieuwe coalitiepartijen schreven dat zij *“op een andere manier aan de slag willen. We vragen de oppositie niet om een collegeprogramma bij het kruisje te tekenen: we willen samen de ramen wijd openzetten”*.<sup>4</sup> Met dat laatste wordt bedoeld dat de nieuwe coalitie meer wil inzetten op burgerparticipatie. De drie oppositiepartijen hebben dit ter kennis genomen. Het opstarten van het overleg met maatschappelijke partijen over de te voeren koers vroeg voorbereidingstijd. Ik constateer dat de drie partijen die niet aan de college-onderhandelingen hebben deelgenomen niet in de gelegenheid werden gesteld het coalitieakkoord te onderschrijven.

b.

In de Grondwet wordt gesproken over het ‘hoofdschap’ van de raad (art. 125, lid 1). Hiermee wordt de gehele raad - in al zijn diversiteit, met zes fracties, zeventien raadsleden - bedoeld. De raad benoemt de wethouders en kan uiteindelijk ook het vertrouwen in ieder van hen opzeggen. Voor veel besluiten is een enkelvoudige meerderheid in de raad toereikend. Die enkelvoudige meerderheid wordt wel gevormd door tenminste negen raadsleden. De laatste jaren zien we in veel gemeenten dat de grootste fractie in de raad kleiner in zeteltal wordt, dat er meer fracties nodig zijn om een enkelvoudige meerderheid te vormen. Ook in de coalitie die in mei 2018 aantrad, was de grootste fractie met vier zetels amper groter dan drie andere fracties in de raad (alle drie met drie zetels). Deze politieke fragmentatie vraagt om goede, onderlinge samenwerking en coördinatie (onderling vertrouwen) om zo voor een bepaald raadsvoorstel een meerderheid (tenminste negen raadsleden) te verkrijgen. Aan het verkrijgen van politiek draagvlak gaat onderling beraad, opinievorming en debat vooraf.

In 2002 werd de dualisering van het gemeentebestuur ingevoerd. Dit betekende dat er een formele scheiding kwam tussen de door de bevolking gekozen raad die de kaders stelt en het uitvoerend bestuur controleert enerzijds en het bestuurscollege anderzijds dat de beleidsvoorstellen voorbereidt en wanneer deze zijn vastgesteld ook tot uitvoering brengt. Daarbij moet worden bedacht dat het gemeentelijk bestuurscollege ook besluiten tot uitvoering brengt die aan het college zijn opgedragen in landelijke wetgeving (medebewind). Hierover moet wel verantwoording worden afgelegd aan de raad, maar de

---

<sup>4</sup> Bladzijde 1, coalitieakkoord, *Grensverleggend besturen*.

democratische besluitvorming over deze medebewindstaken (kaderstelling) heeft reeds plaatsgevonden in Den Haag.

Deze scheiding (het dualisme) betekent dat zowel raad als college eigen taken hebben. Het is van belang deze taakverdeling en gescheiden rollen in acht te nemen. Zo dient het college de ruimte te krijgen om het gemeentelijk beleid - deels ook in samenspraak met zijn ambtenaren - voor te bereiden en om dat vervolgens - vaak ook na besluitvorming in de raad - zorgvuldig tot uitvoering te brengen. Natuurlijk dient het college en elk van de leden afzonderlijk daarover aan de raad verantwoording af te leggen (art 168, lid 1, Gemeentewet), maar dit wil zeker niet zeggen dat de raad of een fractie daarbij op de stoel van de collegeleden moeten gaan zitten. Die rolonzekerheid leidt tot gedoe, onzekerheid en energieverlies.

In de gesprekken met de zes fractievoorzitters zijn situaties ter sprake gekomen waarbij er bij tijd en wijle een neiging heeft bestaan om vanuit een coalitiefractie aan te geven hoe de eigen wethouder diende te besluiten binnen het college. Dat is niet de bedoeling van de dualisering. De toetsing van de plannen van het college vindt plaats in de vergadering van de voltallige raad. De partijen die zich in een coalitieakkoord aan een bepaald programma hebben verbonden, hebben in die openbare raadsvergadering alle ruimte om het college te corrigeren. De bedoeling van de dualisering is om het overleg over het te voeren beleid in de raad te krijgen, in de openbaarheid.

Het is mij gebleken dat het bestuurscollege deze speelruimte bij de voorbereiding van het beleid ook nodig heeft. In de eerste plaats is dit gebleken bij het uitonderhandelen van de pilot over de lelieteelt met lelietelers, omwonenden, ministerie, provincie en andere gemeenten. De betreffende pilot is overigens nog niet met de raad besproken. Dat moet nog gebeuren.

Die bestuurlijke speelruimte is nu ook nodig om volop en volwaardig te participeren in de Regionale Energie Strategie, en de regionale inkoop van jeugdzorg. Westerveld heeft net als heel veel andere gemeenten te kampen gekregen met tekorten in het sociale domein die reeds bij de begroting voor 2020 om een passend antwoord vragen. In dit sociale domein wordt samengewerkt met andere gemeenten en met diverse zorgaanbieders. In overleg met andere zorg inkopende gemeentebesturen moet door het college naar een oplossing worden gezocht. Ook bij de totstandkoming van de maatschappelijke akkoorden heeft het college speelruimte nodig. Wel zullen die maatschappelijke akkoorden uiteindelijk aan de raad worden voorgelegd.

De fractie Progressief Westerveld heeft regelmatig blijk gegeven van een streven om als grootste partij (4 van de 17 zetels) een sterke sturing uit te oefenen op de interne besluitvorming van het bestuurscollege. De koninklijke weg daarvoor is het openbare raadsdebat (moties, vragen, etc.) en wellicht ook de bijdragen aan de beeldvorming en opinievorming in de commissies.

c.

Van de 1.315 wethouders die na de collegevorming van 2018 werden benoemd, is een derde deel afkomstig van buiten de raad en soms ook van buiten de eigen gemeente. Een wethouder vanuit de raad heeft deelgenomen aan de verkiezingscampagne, heeft een positie opgebouwd in de plaatselijke afdeling, en weet hoe de hazen in de lokale politiek lopen. Een wethouder van buiten de raad en van buiten de gemeente heeft een handicap en zeker wanneer deze functionaris niet de ervaring van een vorig wethouderschap met zich mee kan brengen. Dit betekent dat een fractie die een dergelijke wethouder van buiten de eigen gemeente aanzoekt ook een bijzondere verantwoordelijkheid op zich neemt.

d.

Het coalitieakkoord 'Grensverleggend Besturen' is relatief snel tot stand gekomen. Op veel punten bevat het coalitieakkoord elementen die nog nader moeten worden ingevuld. Dit betekent dat er op veel terreinen nog compromissen moeten worden gesloten: dat kan binnen het college, maar dan moet het college daarvoor de ruimte krijgen (zie punt b.); maar die invulling zou ook gegeven kunnen worden door voorstellen vanuit de (coalitie)fracties. Maar dat veronderstelt dat er zich tussen de fracties een sfeer van vertrouwen en goed overleg heeft kunnen ontwikkelen. Uit diverse gesprekken heb ik de indruk gekregen dat het overleg tussen de drie coalitiefracties niet erg gelijkwaardig is geweest. Was er sprake van drie-richting-verkeer of van één-richting-verkeer? De grootste fractie had sterk de neiging eigen standpunten zonder veel consultatie te bestempelen tot coalitiestandpunten. Deze onbalans werd versterkt door het gegeven dat de eigen wethouder in het college een relatief zware portefeuille beheerde en zich ontvankelijk toonde voor invloedpogingen vanuit de eigen fractie. De nadere invulling van het nogal open geformuleerde coalitieakkoord heeft zo veel energie gevegd. Het heeft de coalitiefracties moeite gekost tot gedeelde besluiten (consensus) te komen. Enerzijds laat het voorgaande zien hoe belangrijk open en gelijkwaardig overleg tussen de coalitiefracties is (onderling vertrouwen), anderzijds laat het zien welke risico's er zijn wanneer wordt gewerkt met een nogal open geformuleerd coalitieakkoord.

e.

Bij raadpleging van enkele raadsdebatten<sup>5</sup> is het mij als buitenstaander opgevallen dat de toonzetting vanuit de oppositie in het eerste collegejaar constructief-kritisch en later soms ook wat ongeduldig is geweest. Het debat om samen naar werkbare oplossingen te zoeken ("ramen open") wordt niet of zelden op een ontspannen manier gevoerd. Er zijn weinig situaties die te typeren zijn als "benen op tafel" overleg. Veel dossiers lijken gepolitiseerd te zijn. Van het open zoeken naar passende en gedragen oplossingen voor gedeelde problemen is in het eerste jaar van de raadsperiode nog niet zo heel veel terecht gekomen. Natuurlijk is dat in de lokale politiek niet eenvoudig. Toch was dat wel één van de wensen van het nieuwe coalitieakkoord: de ramen open zetten; het maatschappelijk debat voeren; met de samenleving, maar dan natuurlijk ook met de raad die immers a) de gehele bevolking vertegenwoordigt, en b) in alle openbaarheid vergadert. Inmiddels zijn er ten aanzien van deze debatcultuur voorstellen gedaan om daarin meer structuur en openheid te betrachten.<sup>6</sup> Dit heeft natuurlijk ook consequenties voor de wijze waarop het bestuurscollege dossiers voorlegt aan de commissie en de raad en hen bij beeldvorming, opinievorming en besluitvorming betreft.

f.

Bij het ontstaan van de impasse speelt mee dat er sprake was van een volledige wisseling van de drie wethouders-portefeuilles, wethouders zonder ervaring met dit ambt in een vorige periode, een onvoldoende in praktijk gebrachte dualistische cultuur, een externe wethouder die eerder werd tegemoet getreden als eigen wethouder dan als een bestuurder die deel uitmaakt van een bestuurscollege. Ondanks al deze belemmerende factoren werd er wel voor een bijzonder lastig dossier - de lelieteelt - een voorlopige oplossing bereikt, namelijk de landelijke pilot, die overigens nog in de raad voldoende draagvlak moet verwerven.

---

<sup>5</sup> Via streaming.

<sup>6</sup> Zie voorstel: Debat.nl

Welke lessen zijn er te trekken uit de ervaringen in het eerste bestuursjaar?

- neem het dualisme en de daarmee tot stand gebrachte taak- en rolverdeling tussen raad en college serieus in acht
- geef het college de ruimte collegiaal te besturen
- controleer het bestuurscollege in de voltallige raadsvergadering en niet via wandelgangen, onderonsjes en mailcontact
- zorg dat het nog aan te passen bestuursakkoord duidelijkheid biedt op de belangrijkste issues
- zorg voor goede omgangsvormen en open overleg

In de raadsvergadering van 27 augustus heeft de waarnemend fractieleider van Progressief Westerveld het vertrouwen in de beide coalitiepartners opgezegd. Een week voor de genoemde raadsvergadering hebben de beide fractieleiders van DSSW-SW en Gemeentebelangen in het openbaar laten weten dat ze een informateur willen laten uitzoeken of de bestaande meerderheidscoalitie het karwei de komende twee en een half jaar wel zal kunnen afmaken.

Dit brengt mij als informateur tot de conclusie dat de zoektocht van DSSW-SW en Gemeentebelangen naar een fractie(s) die zowel het nog te amenderen coalitieakkoord als uitgangspunt wil nemen als ook bestuurlijke verantwoordelijkheid wil aanvaarden, zich moet richten op de drie fracties die nu nog de oppositie vormen. Er zal bij de vervulling van de opengevallen wethouder vacature een nieuwe coalitie tot stand gebracht moeten worden.

### 3. Hoe nu verder?

Vanuit de constatering dat de beide zittende wethouders nu anderhalf jaar bezig zijn, komt van vele zijden de suggestie dat het verstandig zou zijn wanneer de nieuwe wethouder ervaring met de uitoefening van dit ambt meebrengt. Er is nu geen tijd te verliezen aan een fase van inwerken en oriënteren: noch de begroting 2020, noch andere dossiers staan dit toe.

Ook ligt het gelet op de raadsvergadering van 27 augustus en het vervolg daarop nu niet meer voor de hand om in eerste instantie aan de fractie van Progressief Westerveld te vragen om een kandidaat voor de wethoudervacature te stellen. Om die reden is aan de drie oppositiefracties in gesprekken de vraag voorgelegd onder welke voorwaarden zij het huidige bestuursakkoord zouden willen ondertekenen en onder welke voorwaarden zij een wethouderskandidaat zouden willen stellen. Over het algemeen schuwen de oppositiepartijen in Westerveld het niet om bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich te nemen. In dat opzicht mag de gemeente Westerveld zich gelukkig prijzen.

Wel worden door elk van de drie oppositiepartijen nadere voorwaarden gesteld die tot aanpassingen zouden moeten leiden in het voorliggende coalitieakkoord. Opvallend is wel dat alle drie oppositiepartijen te kennen geven de pilot zoals die op 4 juli 2019 bekend werd gemaakt welwillend te benaderen, hoewel het raadsdebat daarover nog moet plaatsvinden. Ook wordt door hen benadrukt dat naar een ervaren en deskundige bestuurder als wethouder moet worden gezocht. Er wordt gehecht aan een betrokken kandidaat die kan optreden als netwerker.

Een belangrijk punt is de amendering van het huidige coalitieakkoord. De huidige redactie van dit document bevat open einden. DSSW-SW en Gemeentebelangen stellen dit document als uitgangspunt te zullen nemen. Ik verwacht dat andere partijen die daarvoor verantwoordelijkheid willen dragen met amendementen zullen komen: die ruimte moet - zo is mijn advies - zeker worden geboden en het is zaak dat ook zorgvuldig te doen om zo geen risico te lopen op het vlak van bestuurlijke stabiliteit in de komende jaren. Een belangrijk vertrekpunt voor mijn advies aan de fracties van DSSW-SW en Gemeentebelangen is om te streven naar bestuurlijke continuïteit en stabiliteit:

- Richt u tot de huidige oppositiepartijen (VVD, CDA, PvdA) met het verzoek om tot een geamendeerd coalitieakkoord te komen dat voor de nieuwe coalitiepartner(s) aanvaardbaar is
- Zorg dat de nieuwe coalitie kan beschikken over een draagvlak in de raad van tenminste negen zetels
- Bereik eerst overeenstemming over de amendering van het coalitieakkoord
- Zorg in overleg met de coalitiepartners voor een evenwichtige verdeling van de portefeuilles over de drie wethouderposities
- Ga pas daarna op zoek naar een ervaren en deskundige bestuurder die de ontstane vacature kan vervullen
- Zorg dat de kandidaat voordat deze aan de raad wordt voorgedragen ook de instemming van beide zittende wethouders mag wegdragen
- Overwogen kan worden om voor de voorgestelde fase van bijstelling van het coalitieakkoord een externe informateur aan te wijzen