

## **Niet alleen een ambt, ook een ambacht**

### **De kwaliteiten van raadsleden, burgemeesters en wethouders**

Briefadvies van de Raad voor het openbaar bestuur

Oktober 2016

## Goed bestuur vergt goede bestuurders

Het lokale bestuur staat onder grote druk. Het zijn geen geringe opgaven waarvoor gemeentelijke bestuurders passende oplossingen moeten vinden. Werkgelegenheid en economische opgaven, de zorg voor huisvesting, onderwijs, veiligheid, de strijd tegen criminaliteit, de recente decentralisaties in het sociale domein en ook de plotselinge toestroom van grote aantallen vluchtelingen – de lijst is lang en de opsomming is bepaald niet uitputtend. Daarbij zijn ook de lokale samenleving en de bestuurlijke context sterk in ontwikkeling. Burgers roeren zich en er moet met steeds meer partijen worden samengewerkt. Wat vraagt dat van het lokale bestuur en van lokale bestuurders?

De veranderende context waarbinnen politieke ambtsdragers functioneren, is voor de minister van BZK aanleiding geweest om de Raad voor het openbaar bestuur advies te vragen over de gewenste profielen en competenties van volksvertegenwoordigers en bestuurders (Zie bijlage 1). Kort samengevat luidt de vraag van de minister als volgt: wat is het effect van de veranderende context voor competenties en profielen van volksvertegenwoordigers en bestuurders en hoe werkt dit door in de rekrutering, de selectie en het functioneren van deze ambtsdragers? In eerdere adviezen deed de Rob aanbevelingen voor het functioneren van het lokaal bestuur, zoals in *Loslaten in vertrouwen*<sup>1</sup>, *Wisselwerking* (over regionale samenwerking)<sup>2</sup>, een advies over de *Belichaming van de kundige overheid*<sup>3</sup> en het recente advies *15,9 uur* over de rol van gemeenteraadsleden.<sup>4</sup> In dit advies staat – in het verlengde daarvan – het *persoonlijk* functioneren van lokale ambtsdragers centraal: van

---

1 *Loslaten in vertrouwen* – wat betekenen veranderde verhoudingen voor gemeenteraden (Rob, 2014).

2 *Wisselwerking* – naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking (Rob, 2015).

3 *Belichaming van de kundige overheid* – over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding (Rob, 2012).

4 *15,9 uur* – de verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie (Rob, 2016).

burgemeesters, wethouders en raadsleden. Wat hebben zij nodig om hun werk goed en effectief te kunnen doen?

### **De kwaliteit van het lokale bestuur staat onder druk**

De kwaliteit van het openbaar bestuur wordt bepaald door veel factoren. Systemen, structuren en processen zijn belangrijk, maar minstens zo bepalend zijn omgangsvormen, bestuurscultuur en de manier waarop bestuurders en politici zelf invulling geven aan hun ambt. Het gaat dan niet alleen over de besluiten die zij nemen maar ook over zaken als stijl, geloofwaardigheid, authenticiteit, wendbaarheid en het vermogen om verbinding te leggen met burgers, met organisaties en bedrijven die actief zijn in een gemeente en bovendien met elkaar als bestuurders en/of raadsleden. Bestuurders hebben het daarbij niet gemakkelijk. Dat blijkt onder meer uit cijfers over het vroegtijdig vertrek van burgemeesters en wethouders. In de periode 2000 tot 2013 verlieten 73 burgemeesters vroegtijdig het ambt.<sup>5</sup> In 2015 alleen al stapten 74 wethouders tussentijds op.<sup>6</sup> Ook de gemeenteraden staan onder druk. De doorstroom van raadsleden is hoog te noemen, waardoor veel ervaring verloren gaat en nieuwe raadsleden steeds opnieuw hun weg moeten zien te vinden, niet alleen in het gemeentehuis maar ook in de lokale samenleving. In 2015 was de gemiddelde zittingstijd van een raadslid 3 jaar en 11 maanden, minder dan één raadsperiode.<sup>7</sup> In veel gemeenteraden was bijna de helft van de gekozenen nieuw in de Raad. In de raadsperiode 2010-2014 had 15% van de raadsleden tussentijds zijn zetel opgegeven.

---

<sup>5</sup> Resoort, A.P. (2015). *De positie van burgemeesters bij calamiteiten*. Dissertatie, Wolf Productions.

<sup>6</sup> Castenmiller, P., Van Dam, M.J.E.M., Damen, N. Emans, D. (2010). *Terugtrekkende Wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*. In opdracht van het ministerie van BZK. Zie ook Elsevier, 19 januari 2015. Integriteit is het grootste struikelblok voor wethouders.

<sup>7</sup> Zie website [www.toponderzoek.wordpress.com](http://www.toponderzoek.wordpress.com), 22 juni 2015.

Burgers zijn kritisch over het functioneren van politici. Er bestaat een opvallend verschil tussen het vertrouwen van burgers in enerzijds de democratie (dat is onveranderd hoog) en anderzijds het vertrouwen van burgers in 'politiek en politici' – dat sterk fluctueert. Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau en van het Centraal Bureau voor de Statistiek illustreren dit.<sup>8</sup> Zo blijkt uit gegevens van het CBS dat circa 52 % van de Nederlandse bevolking vertrouwen heeft in politieke partijen en in politici.<sup>9</sup> Hoewel in dergelijke onderzoeken niet altijd duidelijk is wat er exact onder 'de politiek' of 'politici' wordt verstaan, dragen deze onderzoeksresultaten wel bij aan het beeld dat burgers niet erg tevreden zijn over de wijze waarop politici opereren. Zoveel is zeker, er is aanzienlijk meer vertrouwen in de democratie als systeem dan in belangrijke 'dragere' van dat bestel.

CITAAT SCP: "In de meeste liberale democratieën komt het politiek vertrouwen niet of nauwelijks boven de 50%."<sup>10</sup>

Die druk komt ook door de grotere zichtbaarheid en transparantie van het bestuur. We kunnen in deze tijd alles met elkaar delen en van elkaar volgen. De relatie tussen bestuurders en burgers loopt niet langer uitsluitend via de officiële politiek-bestuurlijke kanalen en op de geplande momenten maar ook via (eigen en andermans) social media, gepland en ongepland, gevraagd en ongevraagd, gewenst en ongewenst. Dit maakt politici meer zichtbaar, ook individueel als persoon. Dat stelt eisen aan hun vermogens tot communicatie en interactie.

<sup>8</sup> Zie onder meer de driemaandelijke rapporten van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven.

<sup>9</sup> <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80518NED&LA=NL>

<sup>10</sup> SCP: Burgerperspectieven, 2015/3, p.39.

## **Hoe ervaren lokale bestuurders en raadsleden deze druk?**

Om de adviesaanvraag te kunnen beantwoorden is de Raad – naast het gebruikelijke documentenonderzoek en literatuuranalyse – uitgebreid te rade gegaan bij lokale ambtsdragers zelf en bij mensen uit hun directe omgeving. Dit vond plaats in de vorm van individuele gesprekken, groepsgesprekken en expertmeetings (zie bijlage II). Het accent lag daarbij op het lokaal bestuur vanuit de premisse dat juist daar de bestuurlijke druk het zwaarst wordt gevoeld. Veel van onze bevindingen en conclusies zijn waarschijnlijk ook herkenbaar voor politieke ambtsdragers bij andere bestuurslagen; diverse gesprekpartners namen hun ervaringen bij landelijke en provinciale bestuurslagen mee in hun beschouwingen. De Raad heeft de geldigheid op landelijk en provinciaal niveau echter niet systematisch onderzocht.

In de gesprekken en bijeenkomsten hebben we ambtsdragers gevraagd naar veranderingen in hun rol en positie en in de context waarbinnen ze functioneren. Ook is gevraagd naar de doorwerking van die veranderingen en tot slot naar wat zij denken nodig te hebben om hun werk goed te kunnen (blijven) doen.

Uit onderzoek van het ministerie van BZK, waarover kort geleden werd gepubliceerd, komt naar voren dat decentrale volksvertegenwoordigers een zware werkdruk ervaren.<sup>11</sup> Dit beeld kwam ook naar voren uit de gesprekken die de Raad organiseerde. De volgende thema's keerden regelmatig terug in deze gesprekken. Zij vatten bondig samen hoe politieke ambtsdragers en raadsleden hun werk anno 2016 ervaren.

---

<sup>11</sup> 'Belevingsonderzoek onder decentrale volksvertegenwoordigers', december 2015.

### *1. Het ambt is transparanter, dynamischer en complexer geworden*

De belangrijkste verandering in de afgelopen jaren in het ambt van bestuurders en volksvertegenwoordigers ligt niet zozeer in de inhoud van het werk, maar veeleer in de zichtbaarheid, de dynamiek en snelheid van ontwikkelingen en de toename van het aantal borden waarop tegelijkertijd geschaakt moet worden. Er wordt in dat kader ook wel gesproken van een "24-uur-politicus": het werk houdt nooit op, het licht gaat nooit uit. Bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn gedwongen sneller dan vroeger te reageren. Thema's zijn meer dan ooit met elkaar verweven en er wordt meer in regionaal verband samengewerkt.

CITAAT: "De dynamiek van de publieke ruimte verandert mede door pers, sociale media en internet. Wat er in de politiek gebeurt is een afspiegeling van wat er en in de media gebeurt en steeds minder andersom."<sup>12</sup>

### *2. Er zijn veel tegengestelde verwachtingen*

De verwachtingen die men heeft van bestuurders en volksvertegenwoordigers zijn vaak tegengesteld. Zo wordt enerzijds van bestuurders verwacht dat ze robuust zijn, lef tonen en weerbaar zijn, terwijl men anderzijds empathie en wendbaarheid wil zien, een bruggenbouwer. Politici moeten een mening hebben en besluiten nemen, maar tegelijkertijd moeten zij volgens de beginselen van de participatiesamenleving ruimte geven aan burgers die meer zeggenschap willen. Ze moeten waar nodig hard kunnen optreden en tegelijkertijd zacht zijn in de relatie.

---

<sup>12</sup> Dit citaat en ook de nog volgende citaten zijn afkomstig uit de gesprekken en expert-meetings die ter voorbereiding van het advies zijn gehouden.

De tegengesteldheid is goed zichtbaar in de verschillende rollen die burgemeesters kunnen hebben.<sup>13</sup> Een burgemeester is idealiter het spreekwoordelijke schaap met de vijf poten en de vriendelijke burgervader. Maar ook de handhaver, de verbinder, de netwerker. Van een burgemeester wordt bovendien verwacht dat hij op verschillende niveaus tegelijk kan communiceren.<sup>14</sup> Communicatie bij crisissituaties blijkt een van de belangrijkste factoren te zijn die het vertrek of aanblijven van een burgemeester bepalen. Bij wethouders en raadsleden gaat het om een optelsom van een aantal politieke en een aantal bestuurlijke vaardigheden. Politiek gaat het om de doelen en de kant die men op wil, bestuurlijk gaat het om de manier waarop je dat voor elkaar krijgt, in wisselwerking met de eisen die de omgeving stelt. Van wethouders wordt bovendien verwacht dat ze een goede bestuurlijke manager zijn. Een wethouder moet vasthouden aan de eigen koers. Tegelijk moet de wethouder interactief zijn en de kritiek, waarschuwingen of zorgen uit de omgeving serieus nemen. De wethouder dient dus open te staan voor wat anderen vinden. Dit wordt ook wel interactief-democratisch leiderschap genoemd.<sup>15</sup> Verder zijn er vele belangen die wethouders, maar ook raadsleden in de gaten moeten houden; belangen van de gemeenteraad, burgers, het college en van allerlei andere partijen.<sup>16</sup> Het is vaak zoeken naar welke belangen bij elkaar gebracht moeten worden en hoe dat dan effectief gerealiseerd kan worden.

CITAAT: *“Je moet kunnen omgaan met tegengestelde verwachtingen. Er zijn twee tegendraadse hoofdstromen: ten eerste robuust zijn, lef tonen, weerbaar zijn; en ten tweede draagvlak creëren, omgaan met leed, luisteren, wendbaar zijn.”*

<sup>13</sup> Zie het artikel *“De burgemeester is eenzaam”*, in NRC, 2 maart 2015.

<sup>14</sup> Resoort, A.P. (2015). *De positie van burgemeesters bij calamiteiten*. Dissertatie, Wolf Productions.

<sup>15</sup> Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. (2001). *In dienst van de democratie*.

<sup>16</sup> Commissie positie wethouder en raadsleden (2008). *Van werklast naar werklust. Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*. VNG, Den Haag.

### 3. De personalisering van het politieke ambt neemt toe

Door alle gesprekken en bevindingen heen viel op dat, meestal terloops of terzijde, verzuchtingen werden geslaakt die gaandeweg steeds meer betekenis kregen. De eerste was dat partijprogramma's en coalitie-akkoorden geen voldoende houvast (meer) bieden voor het werk van een ambtsdrager in de praktijk. Je moet telkens opnieuw zelf in een concrete situatie uitvinden wat daarbij past, zowel inhoudelijk als voor wat betreft jouw rol en het proces dat nodig is. Het eigen vermogen tot afwegen en oordelen wordt daarbij danig op de proef gesteld. Dat stelt eisen aan de persoon van de ambtsdrager die meer moet kunnen dan het toepassen van het partijprogramma of het uitvoeren van een coalitie-akkoord. De tweede constatering (vooral van lokale politieke ambtsdragers, maar niet alleen van hen) was dat zeker het ambt van raadslid steeds sterker de signatuur van 'volksvertegenwoordiger' draagt en dat de rol van (specifieke, ideologisch gedreven) partijman of -vrouw aan betekenis inboet. Burgers spreken hen steeds meer aan als 'hun vertegenwoordiger' in de gemeenteraad en minder als vertegenwoordiger van de specifieke partij waartoe ze behoren. Er rezen vragen over de functies en toekomst van politieke partijen, waarop we in dit advies overigens niet uitgebreid zullen ingaan<sup>17</sup>. En de derde verzuchting was dan vervolgens van het type: 'Wat bijzonder eigenlijk dat we dit gesprek voeren. Dat zouden we wel wat vaker mogen en misschien ook wel moeten doen.' Deze signalen duiden erop dat het vak van politieke ambtsdrager in de praktijk individualiseert, vergelijkbaar met processen elders in de samenleving. Tegelijk stijgt daardoor de noodzaak tot professionalisering: aandacht voor wat het ambt van burgemeester, wethouder of raadslid ambachtelijk vraagt.

---

<sup>17</sup> Zie ook de Rob-publicatie 'Politieke partijen: overbodig of nodig?' uit 2014 en meer recent bijvoorbeeld het SCP-rapport 'Meer democratie, minder politiek' uit 2015. In juni 2016 bracht de Rob een Signalement politieke versnippering' uit.



#### 4. Accentverschuivingen in de benodigde competenties en vaardigheden

Hoe gaat men met dit alles om? Deze vraag mondde uit in meer diverse observaties en uiteenlopende inzichten. Zo is een groep van mening dat er in feite niet heel veel is veranderd, al gaat het nu allemaal wel een stuk sneller dan vroeger en is de werkdruk hoger. Anderen wijzen op verschuivingen in het functioneren, die soms ook als fundamenteel werden aangeduid: een groter accent op interactie met de samenleving, (veel) meer aandacht voor het proces naast aandacht voor de inhoud, en de noodzaak om te kunnen samenwerken binnen en buiten het bestuurlijke domein. Dat was vroeger waarschijnlijk niet wezenlijk anders. Maar men kwam er, in een tijdperk van meer hiërarchische verhoudingen, toch makkelijker mee weg als je daaraan onvoldoende aandacht besteedde. Gezag moet tegenwoordig vooral in het proces worden 'verdiend'. Dat vraagt om specifieke vaardigheden, die vaak 'werkende weg' moeten worden verworven. Dat blijkt risicovol.

Kijkend naar de vaardigheden waarop in de praktijk een beroep wordt gedaan valt op dat een aantal daarvan in de huidige tijd een zwaarder accent hebben gekregen dan voorheen:

- Communicatieve vaardigheden, ook in omgang met de samenleving
- Kunnen omgaan met sociale media
- Rolvast kunnen handelen
- Kunnen schakelen tussen diverse rollen (bijvoorbeeld tussen 'hard' en 'zacht')
- Nieuwsgierig zijn en ontvankelijk voor wat je niet zelf hebt bedacht
- Selectief zijn in hetgeen je aanpakt
- Planmatig kunnen werken (korte en lange termijn onderscheiden)
- Grenzen kunnen stellen op basis van de eigen waarden en prioriteiten

- Samenwerken met anderen binnen en buiten de eigen partij, binnen en buiten het bestuur.

### 5. Verbindend vermogen als kerncompetentie

Uit bijna alle gesprekken komt naar voren dat het verbindend vermogen voor politieke ambtsdragers wordt gezien als misschien wel de belangrijkste competentie in deze tijd. Dat vormt in zekere zin een rode draad in de opsomming hierboven. Natuurlijk, politiek bedrijven is ook een zaak van strijd en vechten voor het eigen standpunt. Maar zeker op lokaal niveau is daarnaast ook altijd sprake van een pragmatische gerichtheid op het zoeken naar oplossingen met voldoende draagvlak. Dit houdt in dat ambtsdragers in staat moeten zijn om duurzame contacten te leggen en te onderhouden met burgers, maatschappelijke instellingen en ook met bestuurders, het ambtelijk apparaat en volksvertegenwoordigers. De netwerksamenleving vereist het verbinden om op zowel korte als lange termijn tot gedegen en gedragen oplossingen te kunnen komen.<sup>18</sup> Een respondent vatte het als volgt samen: 'Als politieke ambtsdrager moet je bereid zijn om de spiegel van de buitenwereld op je gericht te hebben en dat ook actief op te zoeken in gesprekken en contacten. Je kunt het je niet permitteren om het werk louter in de beslotenheid van bestuurskamers en raadszalen uit te oefenen.'

CITAAT: " *De nieuwe bestuursstijl is steeds meer werken in co-cratie en in partnerschap en minder vanuit macht.*"

<sup>18</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2015). Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige rijksoverheid.

*Conclusie: Het ambacht vergt professionele aandacht!*

Al eerder kwam het belang van verbinding in diverse Rob-adviezen prominent aan de orde. Nieuwe verbindingen zoeken en aanbrengen tussen de werelden van het bestuur en van de samenleving. Het gaat daarbij om het verbinden van de geheel verschillende culturen binnen verticale instituties en de veelal horizontaal functionerende netwerk samenleving. Transparantie betrachten in overheidsoptreden en het afleggen van verantwoording daarover. In direct contact treden met burgers en je niet verschuilen achter formele regels en protocollen. De Raad pleitte voor veranderingen in de cultuur van de overheid en de attitude van politici.<sup>19</sup> Wat is daarvoor nodig op het persoonlijke vlak? In de eerste plaats gaat het daarbij om bewustwording van de eisen die de politieke ambten stellen aan hen die ze vervullen.

Op basis van de gesprekken en ook in lijn met de geraadpleegde literatuur en onderzoeken op dit terrein<sup>20</sup> komt de Raad tot de conclusie dat de kwaliteit van het openbaar bestuur sterk is gebaat bij meer aandacht voor professionalisering van zowel bestuurders als raadsleden. In vele professionele beroepsgroepen is het volstrekt normaal (vaak zelfs verplicht) om regelmatig tijd uit te trekken voor deskundigheidsbevordering, persoonlijke ontwikkeling en reflectie, zowel individueel als in collectief verband. Onder politieke ambtsdragers en raadsleden gebeurt dit momenteel nog veel te weinig en te vrijblijvend.

---

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld 'Vertrouwen op de democratie', februari 2010, en 'Sturen én verbinden. Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid', september 2015. Zie ook 'Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger (2014) en 'Gij zult openbaar maken' (2012).

<sup>20</sup> O.a. Boogers, M.J.G.J.A & Aardema, H. (2013). Lokale bestuurskracht. Professionalisering van lokale ambtsdragers voor een succesvol politiek-bestuurlijk samenspel. BMC advies management. Aardema, H., Boogers, M.J.G.J.A. & Korsten, A.F.A. (2012). Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66 (2), 13-33.

Of men nu burgemeester, wethouder of raadslid is, deze functies stellen behalve politieke ook ambachtelijke eisen aan het functioneren. Dat wordt nog veel te weinig als zodanig ervaren en er worden nog te weinig structureel consequenties aan verbonden. Voor burgemeesters en wethouders neemt de bewustwording weliswaar toe en zijn er ook al wel initiatieven ondernomen, onder meer door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, om hen beter te scholen en professioneel voor te bereiden op het uitoefenen van hun functies. Toch is dat in de praktijk vaak nog vrijblijvend en afhankelijk van de individuele motivatie en inzet van ambtsdragers<sup>21</sup>. En onder tijdsdruk verdwijnt de aandacht hiervoor dan toch al snel weer uit beeld. Voor raadsleden geldt dit des te meer. Er zijn nog nauwelijks faciliteiten voor raadsleden die zich professioneel willen scholen en/of ruimte zoeken voor gezamenlijke reflectie op wat het functioneren als raadslid van je vraagt. Toch vergt ook het raadslidmaatschap een serieuze voorbereiding en het ontwikkelen, onderhouden en aanscherpen van vaardigheden die met het ambt te maken hebben. Daarom is het ook voor raadsleden aan te raden voldoende ruimte en tijd voor opleidingen en reflectie te reserveren. Voor de goede orde: dit doet voor de Raad voor het openbaar bestuur niets af aan het gegeven dat iedereen zich verkiesbaar kan stellen en raadslid kan worden. Er zijn geen opleidingsvereisten en zo hoort het ook in een democratie. De Raad voor het openbaar bestuur is en blijft een voorstander van lekenbestuur voor de lokale en regionale volksvertegenwoordiging. Raads- en statenleden zijn parttime betaalde vrijwilligers. Dat is voor de verbinding met de samenleving van groot belang. Maar dat stelt extra eisen aan scholing en reflectie.

---

<sup>21</sup> Politieke partijen en met name bestuurdersverenigingen verzorgen regelmatig trainingen voor de eigen partijleden die bestuurs- of raadsfuncties bekleden. In bredere opleidingstrajecten kan ook over partijgrenzen heen aandacht worden besteed aan het ontwikkelen van meer universele vaardigheden die voor alle deelnemers aan politiek en bestuurlijke processen noodzakelijk zijn.

Ook het recente rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur gaat in op de noodzaak van professionalisering. Het adaptief vermogen en het verbindend vermogen worden daarbij (naast regionale gerichtheid) als kerncompetenties genoemd voor decentrale bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Bij selectie, rekrutering en de opleiding van deze groepen is het van belang dat mensen nieuwe kennis en vaardigheden opdoen, die passen bij ontwikkelingen in de samenleving en in de wereld. Vakmanschap houdt ook in dat zij zich regelmatig laten (bij-)scholen en reflecteren op de eigen kennis en ervaringen.<sup>22</sup>

Aandacht voor professionalisering van politieke ambtsdragers en raadsleden begint bij de voorbereiding en selectie van kandidaten voor zowel het burgemeester- en/of wethouderschap als voor de kandidatenlijsten. In aanvulling op politiek-inhoudelijke eisen, die per partij kunnen verschillen, is daarbij structureel aandacht nodig voor de algemene functie-eisen en de vraag in hoeverre kandidaten daaraan voldoen. Ook na de selectie en/of verkiezing van de kandidaat is blijvend en structureel aandacht nodig voor scholing en ontwikkeling.

---

<sup>22</sup> 'Maak verschil – krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven' (Studiegroep Openbaar bestuur, 2016), 38- 42.

## Aanbevelingen

Op grond van deze observaties en conclusies komt de Raad tot de volgende aanbevelingen.

### *1. Op zoek naar een goede bestuurder of volksvertegenwoordiger: het begint bij de selectie*

Bij de selectie van kandidaten voor politieke ambten spelen politieke afwegingen logischerwijs een belangrijke rol. Natuurlijk is elke partij op zoek naar mensen, die de opvattingen en idealen van die partij met overtuiging uit kunnen dragen. Maar naast die politieke afwegingen, die per partij kunnen verschillen zijn er ook algemeen geldende criteria vast te stellen en te gebruiken, mogelijk zelfs als een soort 'knock-out criteria'. Denk aan integriteit, communicatief vermogen, samenwerkingsbereidheid en verbindend vermogen. De partijpolitieke overwegingen zouden moeten worden gekoppeld aan de vraag of iemand aan deze algemene kwaliteitseisen voldoet. De beperkte aandacht hiervoor is ook terug te zien in de politieke loopbanen van ambtsdragers. Veel raadsleden geven aan dat zij op termijn een functie als wethouder ambiëren. Maar dit vanuit politiek perspectief logische pad ligt vanuit een professioneel perspectief niet per se voor de hand. Want een goede volksvertegenwoordiger is nog niet automatisch een goede bestuurder. Wanneer ambtspecifieke kwaliteitseisen een ondergeschikte rol spelen in selectieprocessen kan dat leiden tot een slechte uitgangspositie voor de betrokkenen. Zelfs bij de overgang van de ene volksvertegenwoordigende rol naar de andere (van raadslid naar kamerlid) is het verstandig ambtspecifieke eisen te formuleren en kandidaten daar expliciet op te beoordelen.

## *2. Blijf naar buiten kijken*

Het lijkt een open deur om te pleiten voor een naar buiten gerichte oriëntatie. Maar deze komt in de praktijk toch vaak onder druk door de volgestouwde agenda's van politici. Het is voor politieke ambtsdragers cruciaal dat ze, ook na hun selectie en/of benoeming, steeds oog blijven houden voor veranderingen in de omgeving en voor verwachtingen uit de samenleving en dat ze niet alleen in hun eigen binnenkring en in het stadhuis verkeren. Dat vraagt een werkwijze, waarbij op een professionele manier de ervaringen van de buitenwereld intern worden besproken en geanalyseerd. In tijden van politieke stress en crises klemmt dit des te meer. Daarbij gaat het ook om de vraag wat de verwachtingen van de buitenwereld betekenen voor het eigen functioneren. Wie dat nalaat loopt het risico om steeds meer buiten de werkelijkheid te komen te staan en de aansluiting met de samenleving te verliezen.

## *3. Neem tijd voor professionalisering en ontwikkeling*

Het is belangrijk niet alleen te kijken naar wat het ambacht inhoudelijk vraagt (omgaan met de media, crisismanagement, financieel management en noem maar op) maar ook naar aspecten van persoonlijke ontwikkeling en ethische oordeelsvorming. Het Genootschap van Burgemeesters, de VNG, de Wethoudersvereniging, Raadsleden.nu en commerciële bureaus bieden hiervoor mogelijkheden, maar deelname hieraan is vaak nog te vrijblijvend. Het is ook niet voldoende om eens per jaar of per kwartaal hiervoor een middag uit te trekken. Het vergt een verankering in het dagelijkse bestaan. Men kan ervoor zorgen dat de dagelijkse agenda's niet alleen maar worden volgepropt met afspraken en vergaderingen. Deze moeten ook ruimte bieden om rust te creëren, na te denken en regie te houden in plaats van achter de feiten aan te hollen. Voortijdig afgetreden burgemeesters en wethouders geven het nalaten daarvan vaak aan als een belangrijke factor waardoor ze in de problemen

kwamen.<sup>23</sup> Reflectie draagt bij aan de kwaliteit van de dagelijkse beslissingen en houdt bestuurders en raadsleden scherp.

In recente literatuur duikt steeds vaker de notie op van reflexief openbaar bestuur en reflexief publiek management. Daarin wijzen de auteurs op het belang om steeds scherp de vraag te blijven stellen: doen we wel het goede en doen we dat ook goed?<sup>24</sup> Er zijn vaak geen makkelijke oplossingen voor een politiek probleem. Wat is goed bestuur? Wat is een goede beslissing? Deze vragen moeten niet alleen tijdens een besluitvormingsproces worden gesteld, maar verdienen het ook om besproken te worden buiten de direct betrokken kringen, in professionele organisaties en ook op openbare bijeenkomsten.

#### 4. Maak ruimte en schep voorwaarden voor professionalisering en ontwikkeling

Niet alleen voor de individuele ambtsdrager maar ook voor de politieke partijen, fractievoorzitters, bestuurders en griffies is een belangrijke rol weggelegd om gezamenlijk een werkcultuur te creëren waarbij structureel ruimte voor scholing en ontwikkeling ontstaat. Blijf elkaar de vragen stellen: doen we wel de goede dingen en doen we die ook goed? Politieke partijen, maar daarnaast ook de gemeenten en provincies (in het bijzonder de griffies) hebben hierbij vanuit hun wettelijke verantwoordelijkheid een rol. Ook de VNG, het IPO en het ministerie van BZK moeten voldoende aandacht geven en middelen beschikbaar stellen ter ondersteuning van voortdurende scholing, reflectie en collegiale toetsing.

---

<sup>23</sup> Castenmiller, P., Van Dam, M.J.E.M., Damen, N. Emans, D. (2010). *Terugtrekkende Wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*. Zie ook Korsten, A.F.A. en H. Aardema (2006), *De vallende burgemeester*.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld het 'Handboek Publiek Management' (2011) van Meijer, Noordegraaf en Geuijen.



## 5. Faciliteer ook lokale politieke partijen

Lokale politieke partijen, die bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 een derde van het aantal zetels wisten te bemachtigen, staan vaak minder middelen ter beschikking dan landelijke politieke partijen. Zij hebben ook geen structurele middelen in de eigen partij voor opleidingen en trainingen. Juist voor hen dienen daarom extra middelen te worden vrijgemaakt door het ministerie van BZK. Eerder, in 2009, pleitte de Raad daar ook al voor in een advies over politieke partijen:

'Voor de kwaliteit van de lokale democratie is het van groot belang dat raadsleden van lokale politieke partijen op dezelfde wijze voor hun taak worden toegerust als raadsleden van landelijk georganiseerde partijen. De Raad meent daarom dat het Rijk een aparte subsidieregeling moet creëren voor lokale politieke groeperingen'.<sup>25</sup>

De Raad voor het openbaar bestuur dringt er bij de minister van BZK op aan deze noodzakelijke investering in de kwaliteitsverbetering van lokale politieke partijen ter hand te nemen.

## 6. Ontwikkel faciliteiten voor politieke ambtsdragers en raadsleden

Er is, buiten wat politieke partijen zelf intern faciliteren, een structureel tekort aan faciliteiten voor opleidingen en voorbereiding op het uitoefenen van het ambacht van burgemeester, wethouder en/of raadslid. Het ministerie van BZK behoort naar het oordeel van de Raad het initiatief te nemen om daar wat aan te doen. In samenspraak met professionele koepelorganisaties en deskundigen kan het de markt uitnodigen om voorstellen te doen voor het experimenteren met en inrichten van

---

<sup>25</sup> Raad voor het openbaar bestuur, 'Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging', april 2009, p. 51.

faciliteiten voor het opleiden van politieke ambtsdragers en raadsleden. Daarin moeten alle aspecten van het werk aan bod komen. Ook moet er gelegenheid zijn voor gezamenlijke reflectie, voor individuele begeleiding en feedback en voor collegiale toetsing. Als hier positieve ervaringen mee worden opgedaan, kunnen politieke partijen en anderen die een rol hebben bij werving, selectie en benoeming van politieke ambtsdragers in een later stadium bepalen welk gewicht zij daarbij toekennen aan het volgen en afronden van (delen van) deze opleiding. Voor raadsleden geldt dat het volgen van opleidingen weliswaar geen extra drempel mag opwerpen om zich verkiesbaar te stellen. Maar het is wel verstandig om te wijzen op de eisen die het ambacht stelt aan degene die het willen vervullen en op de verwachtingen van burgers en hoe daarmee om te gaan. Langs deze weg krijgen dergelijke opleidingen en ontwikkelsessies weliswaar geen verplichtend maar ook geen vrijblijvend karakter.

Door het voortouw te nemen bij een dergelijk initiatief kan het ministerie van BZK een belangrijke bijdrage leveren aan de professionalisering van het ambacht en aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. Waar de kwaliteit van het openbaar bestuur toch kan worden gezien als één van de kernvraagstukken waar het departement voor staat, acht de Raad een samenhangend initiatief van het ministerie hier van groot belang. Door een stelsel van scholing, reflectie en individuele begeleiding geleidelijk in de praktijk te toetsen en te ontwikkelen kan ook worden bevorderd dat belangrijke actoren (o.a. politieke partijen, koepel- en beroepsorganisaties) hun inbreng kunnen hebben. Het op gang brengen van zo'n bestel van kwaliteitsverbetering ligt naar het oordeel van de Raad op de weg van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## BIJLAGE I Adviesaanvraag BZK



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Datum 8 juli 2015  
Betreft Adviesaanvraag Profielen en competenties van politici en bestuurders

**Directoraat-Generaal  
Bestuur en  
Koninkrijksrelaties**  
Directie Arbeidszaken  
Publieke Sector

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk](http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk)  
[www.facebook.com/minbzk](https://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](https://www.twitter.com/minbzk)

**Contactpersoon**  
Anne Jet Plat  
T 06-21117188  
[annejet.plat@minbzk.nl](mailto:annejet.plat@minbzk.nl)

**Kenmerk**  
2015-0000386302

**Uw kenmerk**

Geachte Raad,

Hierbij wil ik u vragen advies uit te brengen over het thema nieuwe profielen en competenties voor politici en bestuurders, zoals reeds is opgenomen in het werkprogramma van de Raad.

De aanleiding voor dit advies is de in het laatste decennium veranderde en nog steeds veranderende context waar de politieke ambtsdragers op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau momenteel in opereren. Deze context heeft impact op wat er van hen verwacht wordt en wat ze zelf nodig hebben om hun ambt zo goed mogelijk uit te kunnen oefenen.

Hierbij moet gerealiseerd worden dat het om zo'n 12.000 ambtsdragers gaat (grotendeels raadsleden). Het zijn gewone mensen die zich voor een bepaalde periode beschikbaar stellen voor het ambt om te werken voor de publieke zaak.

### *Een veranderende context voor politieke ambtsdragers*

Ik vraag u in uw analyse in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende, veel genoemde ontwikkelingen.

De nieuwe media en ICT-ontwikkelingen beïnvloeden de relatie tussen politici, bestuurders en burgers. Politici en bestuurders worden dagelijks gevolgd door kritische journalisten en burgers. Meer dan ooit leven ze in een glazen huis.

Verder reiken de (morele en inhoudelijke) verwachtingen waar politieke ambtsdragers aan behoren te voldoen, hoger dan ooit. Hun gedrag moet bovendien als authentiek herkend worden.

Maar ook de domeinen waarin zij een rol vervullen zijn in beweging, zoals de decentralisaties in het sociaal domein, de toenemende mondigheid van burgers in de netwerksamenleving en het ontstaan van nieuwe vormen van democratie, interactie en ondernemerschap.

Dit vergt andere en aanvullende manieren van samenwerken, communiceren en sturing geven.

Bovenstaande ontwikkelingen doen de vraag rijzen naar de betekenis voor de competenties en profielen die in het licht van deze ontwikkelingen relevant zijn voor rekrutering, selectie en functioneren van politieke ambtsdragers.

**Datum**  
8 juli 2015

**Kenmerk**  
2015-000038630

#### *Aandachtspunten*

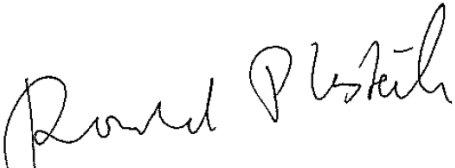
Het ministerie van BZK staat voor een goed en slagvaardig openbaar bestuur. Hierin zijn goede politieke ambtsdragers essentieel. Uitgangspunt is dat het ambt voor iedereen toegankelijk moet zijn en de mogelijkheid bevat om zich tijdens het ambt verder te ontwikkelen. Inzicht in de gevraagde competenties en profielen helpt hierbij. Ook kan het een bijdrage leveren aan het inzicht in de verworven competenties van politieke ambtsdragers wanneer ze na de vervulling van hun ambt naar toekomstige functies solliciteren.

Indien u tijdens uw analyse een indicatie krijgt van het onderscheid tussen het besturen van een stedelijk gebied ten opzichte van een meer landelijk gebied, vraag ik u in het licht van Agenda Stad hiervan een beeld te geven.

Dit advies kan zich mijns inziens richten op ministers en Kamerleden, Commissarissen van de Koning, gedeputeerden en Statenleden, burgemeesters en wethouders en gemeenteraadsleden met de nadruk op het lokale niveau. De veranderende context speelt in mindere mate voor de bestuurders en politici van de waterschappen, daarom kunnen zij in dit advies buiten beschouwing worden gelaten.

In uw advisering over de betekenis van de veranderende context waarin politici en bestuurders anno 2015 functioneren en de aanbevelingen voor daarbij passende profielen en competenties die op basis daarvan gedaan zullen worden, wil ik u vragen vooral in te gaan op de vraag hoe kan worden bevorderd dat deze profielen en competenties in de praktijk van de rekrutering, selectie en ondersteuning van de professionaliteit verder invulling kan krijgen.

Hoogachtend,  
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



dr. R.H.A. Plasterk

**BIJLAGE II****Lijst van geïnterviewden**

<b>Naam</b>		
<b>1.</b>	Hans Alberse	Oud-burgemeester gemeente Oude IJsselstreek
<b>2.</b>	Marnix Bakermans	Burgemeester Landerd
<b>3.</b>	Ank Bijleveld-Schouten	CvdK Overijssel
<b>4.</b>	Roelof Bisschop	Kamerlid SGP
<b>5.</b>	Henk Bouwmans	Directeur Raadslid.nu
<b>6.</b>	Clemens Cornielje	CvdK Gelderland
<b>7.</b>	Marcella Heijboer	Landelijke bureau D66
<b>8.</b>	Jan Fraanje	Gemeentesecretaris gemeente Boxtel
<b>9.</b>	Annemarie Jorritsma	Fractievoorzitter VVD Eerste Kamer, oud-burgemeester Almere
<b>10.</b>	Henri Lenferink	Burgemeester Leiden
<b>11.</b>	Jeroen van der Kolk	Hoofd HRM en ontwikkeling partijbureau CDA
<b>12.</b>	Els Kooij-Bas	Raadslid Christen Unie gemeente IJsselstein
<b>13.</b>	Songul Mutluer	Raadslid PvdA gemeente Amsterdam
<b>14.</b>	Hilbrand Nawijn	Fractievoorzitter Lijst Hilbrand Nawijn Zoetermeer
<b>15.</b>	Mark Pol	Wethouder Almere
<b>16.</b>	Willem-Jan Stegeman	Wethouder Alphen a/d Rijn
<b>17.</b>	Co Verdaas	Oud-staatssecretaris, Kamerlid en gedeputeerde
<b>18.</b>	Jacques Wallage	Oud-burgemeester, voorzitter Raad voor het openbaar bestuur
<b>19.</b>	Han Weber	Gedeputeerde Zuid-Holland
<b>20.</b>	Jan Willem Weck	Voormalig DG ABD
<b>21.</b>	John Witkamp	Raadslid gemeente Westland
<b>22.</b>	Aleid Wolfsen	Oud-burgemeester Utrecht

**Deelnemers expertmeeting lokaal bestuur op 24 september 2015**

Naam	
Arno Brok	Burgemeester Dordrecht
Michiel van der Eng	Wethouder Leiderdorp
Sjoerd Feitsma	Wethouder Leeuwarden
Jony Ferket	Raadslid Utrecht
Hanneke Möhring	Plv. voorzitter Raad voor het openbaar bestuur
Maarten Schurink	Gemeentesecretaris Utrecht
Marijke Shavsavari-Jansen	Raadslid Amsterdam

**Deelnemers expertsessie begeleiders en coaches politieke ambtsdragers op 08 januari 2016**

Naam	
Marijke de Boer	Coach, intervisie begeleidster burgemeesters
Alexandrien van der Burgt	Stichting Beroepseer
Dick van Ginkel	Consort groep
Henriëtte Koomans	Henriëtte Koomans advies voor Mens & Organisatie
Maurits Hoenders	Stichting Beroepseer
Hanneke Möhring	Plv. voorzitter Raad voor het openbaar bestuur
Albertine van Vliet-Kuiper	Wnd.burgemeester Gooise Meren, lid Raad voor het openbaar bestuur,
Kees Breed	Secretaris Raad voor het openbaar bestuur
Saniye Çelik	Senior adviseur Raad voor het openbaar bestuur
Pieter de Jong	Senior adviseur Raad voor het openbaar bestuur