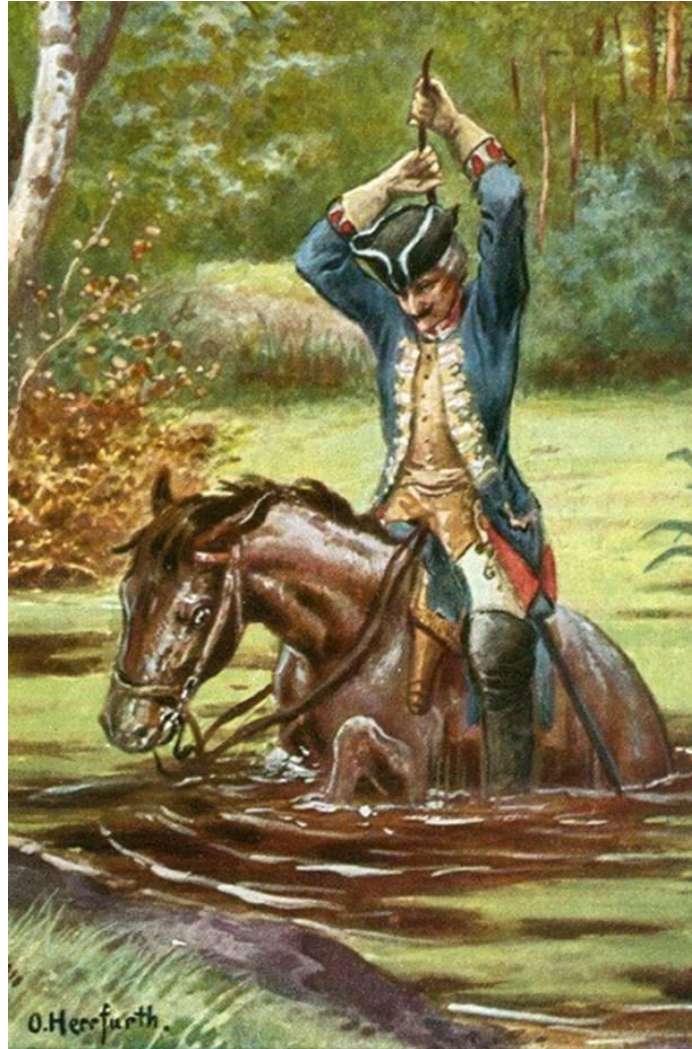


# Met Vertrouwen Vooruit In Bergen



Baron Von Münchhausen trekt zich aan zijn eigen haren uit het moeras

Bernt Schneiders, september 2019

## **Inleiding**

De coalitiepartijen in de gemeenteraad van Bergen hebben mij gevraagd om een onderzoek te doen naar de bestuurscultuur in Bergen en met aanbevelingen te komen. Aanbevelingen, die tot een meer slagvaardig bestuur met draagvlak onder de bevolking leiden.

Samen hebben de coalitiepartijen negentien van de eenentwintig zetels. De oppositie bestaat uit twee partijen met elk een zetel; te weten Gemeentebelangen en Behoorlijk Bestuur Bergen. Het is belangrijk te constateren dat de wens om dit onderzoek te doen door nagenoeg de gehele raad is uitgesproken. Met alle raadsfracties is een gesprek gevoerd. Mijn analyse kan worden gezien als een rode draad uit de gesprekken met de fracties. Niet alle fracties legden dezelfde accenten.

De opstellers van het Manifest 'Nieuw Vertrouwen' hebben zich bij mij gemeld met het verzoek om hun inbreng te leveren en daar is uiteraard gehoor aan gegeven. Ook heb ik gesproken met de burgemeester. Michèle Schaper heeft verslagen gemaakt van de gesprekken. Deze verslagen zijn vertrouwelijk en dienen als achtergrondinformatie.

## **De Analyse**

In de gesprekken nam niemand een blad voor de mond en allerlei onderwerpen zijn op tafel gekomen ter verklaring van de weinig productieve bestuurscultuur. De belangrijkste, en meest genoemde onderwerpen, beschrijf ik hieronder.

### Polarisatie

In het recente verleden zijn de verhoudingen gepolariseerd.

De partijen die in de periode 2014-2018 de coalitie vormden zijn trots op de krachtvolle en slagvaardige bestuursstijl zoals die toen gold. In rap tempo werden vele besluiten genomen, in het bijzonder over kwesties die al eindeloos voortsleepten.

De toenmalige oppositie kwam er, naar eigen zeggen, niet meer aan te pas en dat leidde tot frustraties. Er zou sprake zijn van top-down bestuur dat weinig open stond voor de inbreng van inwoners. Ook bij inwoners, al dan niet vertegenwoordigd in initiatiefgroepen, leeft het gevoel dat men onvoldoende gezien en gehoord werd.

Na de verkiezingen in 2018 is er een verandering te zien in de politieke krachtsverhoudingen en dat leidt tot nieuwe coalities van partijen die de huidige samenstelling soms omschrijven als een 'verstandshuwelijk'. Het onderlinge vertrouwen moet nog groeien maar partijen zijn doorgaans positief over de vorderingen. In tegenstelling tot het verleden wordt er nu veel meer *met* elkaar dan *over* elkaar gepraat en is er de wil om gezamenlijk op te trekken in het belang van Bergen.

Ondertussen roert de mondige bevolking zich. De bevolking wil invloed op de besluitvorming. Met name op de vier grote projecten (de hete hangijzers) die de gemeenteraad al een tijdje verdeeld houdt. Er is wel participatie maar de leden van de Manifestgroep (en wellicht ook anderen) hebben de participatie ervaren als eenzijdig *zenden* vanuit de gemeente. Bovendien was er twijfel over de kwaliteit en de volledigheid van de informatievoorziening. Dit leidde tot juridisering en een, bijna gewoon geworden, gang naar de Raad van State. Buiten het parlementaire en juridische strijdperk ontstaat een nieuw slagveld: Op Facebook worden bestuurders en politici over de hekel gehaald en verdacht gemaakt.

Als er vervolgens een serieuze integriteitsschending ontstaat, loopt het gezag van het gemeentebestuur ernstig averij op. Aandacht van landelijke media zet het zoeklicht op Bergen en versterkt bij inwoners het beeld van een gemeente waar van alles mis is.

De polarisatie in de gemeenteraad en de polarisatie tussen inwoners en gemeentebestuur (stevig aangejaagd door social media) hebben een verlamdende werking. Daardoor is het lastig om tot een besluit te komen. Steeds weer is er discussie in de gemeenteraad over de kwaliteit van de participatie. Sommige fracties vinden dat inwoners voldoende zijn betrokken waarna er dus een besluit kan worden genomen. Terwijl andere fracties vinden dat de kwaliteit van de participatie bedroevend was, de gemeenteraad is nog lang niet toe aan het nemen van een besluit. Zo blijft men om elkaar heen draaien waardoor er nauwelijks voortgang wordt geboekt en de frustraties toenemen.

In het formatieakkoord zijn afspraken gemaakt over burgerparticipatie en het onderwerp is bij een van de wethouders belegd. Vanwege de verdeeldheid in de raad lijkt ook het college niet tot een helder en consequent participatiebeleid te komen. Naar de bevolking toe blijft onduidelijk waarover men mee kan praten en wat er met de resultaten van participatie wordt gedaan. Ook dat leidt tot frustraties.

#### Soms onduidelijk Ruimtelijk Beleid en Handhaving

Veel van het ongenoegen in Bergen gaat over Ruimtelijk Beleid en dus over bouwen of wonen. Lange tijd was (en is) er een achterstand in het actualiseren van bestemmingsplannen. Hierdoor is er soms onduidelijkheid over wat nu wel en niet mag. En onduidelijkheid maakt kwetsbaar voor het verwijt van willekeur. De ene inwoner zou meer mogen dan de ander en al snel kan een bestuurder worden beschuldigd van 'vriendjespolitiek'. Als de regels niet glashelder zijn, is objectief handhaven eveneens lastig.

Daarbij komt dat er vele gedoogsituaties uit het verleden zouden bestaan. Dus ook bij handhavend optreden kan door gedupeerden snel de kaart van 'willekeur en vriendjespolitiek' worden getrokken. En dat maakt een gemeentebestuur kwetsbaar.

#### Verwevenheid van raad, initiatiefgroepen en particulier belang

Sommige fracties geven aan dat er onwenselijke verwevenheden bestaan tussen raad, initiatiefgroepen en particuliere belangen.

De regels op het gebied van integriteit zijn duidelijk en op schrift gesteld. Dat neemt niet weg dat sommige raadsleden, die een particulier belang hebben, geen terughoudendheid betrachten in woordvoering of deelname aan stemmingen wanneer dat belang in de gemeenteraad aan de orde is. Op deze manier ontstaat de schijn van belangenverstremgeling. Om sfeerbederf in de toch al gepolariseerde verhoudingen te voorkomen, wordt dit oogluikend toegelaten. Ook de voorzitter van de gemeenteraad zou dit door de vingers zien.

#### Verkrampte communicatie

Zoals hierboven beschreven zijn de verhoudingen tussen inwoners en bestuur gaandeweg gepolariseerd.

Ter relativering; Hier geldt uiteraard dat dit - in het bijzonder - zo wordt beleefd door inwoners die zich rond bepaalde projecten niet gehoord voelen of menen dat zij individueel gedupeerd zijn door overheidsbesluiten. Dat neemt niet weg dat de juridisering en de harde toon op Facebook van invloed zijn op de manier waarop er met elkaar wordt gecommuniceerd. Onder deze omstandigheden is het moeilijk om een open, en op gelijkwaardigheid gebaseerde, dialoog te voeren.

Vanwege het besef dat 'alles tegen je kan worden gebruikt' leidt dit tot verkrampte communicatie en soms zelfs tot angst bij raadsleden en de ambtelijke organisatie om in alle vrijheid over een onderwerp te spreken.

### Tot zover, de hoofdpunten

Door enkele gesprekspartners werd ook als probleem gezien dat sommige raadsleden geen duidelijke opvatting over hun rol hebben en daarin geschoold zouden moeten worden. Bij sommigen leeft de vraag of er nog meer aan de hand is in het ambtelijk apparaat wat vooral wordt gevoeld door een integriteitsschending die reeds tot strafontslag heeft geleid, een zaak die verder nog in onderzoek is. Bij enkele fracties leeft de vraag of er niet nog meer aan de hand is, temeer daar bepaalde ambtenaren op invloedrijke posities in Bergen wel heel lang op dezelfde positie zitten.

### **Aanbevelingen; huiswerk voor de gemeenteraad**

Het goede nieuws is dat de coalitie enorm gemotiveerd is om het anders te gaan doen in Bergen. In grote eensgezindheid bestaat de wens om zich naar het voorbeeld van Baron von Münchhausen aan de eigen haren uit het moeras te trekken.

*Dat moet wel in één keer en ook nog goed gebeuren. Anders is de kans op terugval groot.*

In deze aanbevelingen beperk ik mij tot de gemeenteraad. De raad is tenslotte de opdrachtgever. Uiteraard is er ook werk aan de winkel voor het college van B&W en het ambtelijk apparaat. Een sterk punt is dat de raad het initiatief en de leiding heeft genomen om tot veranderingen te komen. Vanuit die kracht heb ik er alle vertrouwen in dat de raad (als hoogste orgaan van de gemeente) in staat is om ook college en ambtenaren richting te geven.

De uitgesproken wens om tot verandering te komen vereist ook dat er de bereidheid is om te breken met mogelijk ingesleten tradities en bestuurlijke gewoonten. Als deze verandering van houding en gedrag in de tijd moet worden gemarkeerd verdient het ook de aanbeveling om te bekijken welke samenstelling binnen de coalitie en het college de beste garanties geven om de gewenste verandering ook daadwerkelijk te kunnen bereiken. Er moet het vertrouwen zijn dat er daadwerkelijk werk van de verandering wordt gemaakt waarbij de tandwielen van Raad en het College op de juiste manier in elkaar grijpen. Het moet de bereidheid aantonen om uiteindelijk met elkaar de juiste vertrouwensbasis te hebben om dat te kunnen doen wat nodig is.

### Aanbeveling 1: werken aan vertrouwen



Het herstel van vertrouwen vergt een uitgestoken hand van alle partijen en tevens uithoudingsvermogen en vasthoudendheid.

Binnen de coalitie moet voortvarend worden doorgewerkt aan het versterken van het onderlinge vertrouwen. Het is mooi dat nu bijna alle partijen deel uitmaken van de coalitie maar elke fractie heeft eigen idealen, opvattingen en principes en het is inherent aan politiek dat men zich daarop wil profileren.

Dat vergt ruimte en de wil om elkaar onderling wat te gunnen. Die ruimte is er pas als de onderliggende vertrouwensbasis voldoende robuust is. Het streven is dat de coalitie ontspannen moet kunnen ademen.

Zeker met zo'n uitzonderlijk grote coalitie is het nodig om oog te hebben voor de positie van de enkele raadsleden in de oppositie. Zij zijn ook gekozen en moeten volwaardig mee kunnen doen. Zij hebben het gevoel buitenspel te staan en nauwelijks mee te kunnen doen.

Minstens zo belangrijk is om te werken aan herstel van vertrouwen met betrokken inwoners die aangeven zich niet of onvoldoende gezien en gehoord te voelen.

De vertegenwoordigers van de Manifestgroep zien hun manifest als uitgestoken hand. Men wil graag in gesprek, waarbij er eerst wordt gereflecteerd op het verleden, om met de geleerde lessen bij te dragen aan nieuwe afspraken over participatie in Bergen.

#### Aanbeveling 2: maak een helder participatiebeleid



Uit de gesprekken is gebleken dat de fracties geen gedeeld beeld hebben over het betrekken van inwoners bij de besluitvorming.

Het participatiebeleid lijkt nu een splijtzwam die partijen verdeeld houdt en slagvaardig transparant bestuur beperkt.

Een voorwaarde om met vertrouwen vooruit te kunnen is een helder en gedragen participatiebeleid dat consequent wordt toegepast.

Bij de in de manifestgroep georganiseerde inwoners (en vast ook daarbuiten) bestaat de wens en de bereidheid om mee te denken over een nieuw participatiebeleid. Daarnaast is er ook veel professionele kennis binnen de dorpen die ingezet kan worden. Bij een terugtrekkende overheid is dit een kans waardoor de gemeente snel vooruit kan komen.

Verschillende fracties geven aan dat ook moet worden nagedacht over nieuwe vormen van participatie met gebruikmaking van digitale mogelijkheden. Inwonersorganisaties hebben op dit gebied al veel kennis opgedaan die mogelijk gedeeld kan worden.

Het beleggen van informatiebijeenkomsten in zaaltjes vindt men niet meer van deze tijd. Het inzetten en verankeren van de nieuwe kennis en kunde op korte termijn is daarbij cruciaal.

#### Aanbeveling 3: zorg voor helder ruimtelijk beleid



De gemeente is kwetsbaar in ruimtelijke procedures en op de handhaving daarvan.

In een gepolariseerde situatie is het verwijt van willekeur snel gemaakt. Daarom is het verstandig om de kwetsbaarheid - en het daaraan verbonden gevaar van verlies van vertrouwen - zoveel mogelijk te beperken door de regels op het gebied van bouwen en wonen nog eens goed na te lopen.

#### Aanbeveling 4: maak belangen inzichtelijk



Omwille van het vertrouwen in de lokale democratie is het belangrijk dat helder is welke particuliere belangen raadsleden en bestuurders hebben. Om belangenverstremgeling te voorkomen en de schijn daarvan te vermijden moeten belangen worden gemeld en geregistreerd. Als raadsleden of bestuurders een particulier belang hebben bij een openbaar besluit, dient men zich van deelname aan de besluitvorming te onthouden.

Verschillende fracties geven aan dat er twijfel bestaat of dit integriteitsbeleid in Bergen consequent wordt toegepast.

Het verdient aanbeveling dit nader te verkennen en hernieuwde afspraken te maken en hierover transparant te zijn. Ook over de toepassing in raads- en commissievergaderingen.

#### Aanbeveling 5: normaliseer de communicatie



Het beeld bestaat dat er krampachtig wordt gecommuniceerd richting de inwoners.

In gepolariseerde verhoudingen is dat begrijpelijk omdat 'alles tegen je gebruikt kan worden'. Zoals gezegd zal het wel even duren voordat het vertrouwen te voet is teruggekeerd. Tegelijkertijd is open en transparante communicatie nodig om het vertrouwen te herstellen. Dat schept een dilemma.

Ook de in de Manifestgroep georganiseerde inwoners geven aan een streep onder het verleden te willen zetten en te streven naar genormaliseerde verhoudingen. Dat schept een basis om met elkaar af te spreken hoe er met elkaar wordt gecommuniceerd om tot betere verhoudingen te komen. Vanuit de gesprekken met deze groep (in het bijzonder over een nieuw participatiebeleid) kan de bredere dialoog met de samenleving worden vormgegeven.

#### Overig

Verschillende fracties vragen aandacht voor scholing van raadsleden en het belang van integriteit in de raad, bij het college en in de ambtelijke organisatie.

In z'n algemeenheid kan gesteld worden dat het verstandig is dat ambtenaren, op invloedrijke posities op terreinen waar grote belangen spelen, niet te lang op dezelfde positie blijven zitten. In de situatie waarin de gemeente Bergen zich bevindt gaat het met name om de eindverantwoordelijken op het gebied van de ruimtelijke ordening, handhaving, juridische zaken en de organisatie in het algemeen.

#### **Hoe verder en het momentum**

Het is sterk en hoopgevend dat de coalitie het voortouw neemt om tot veranderingen in het bestuur van Bergen te komen.

Naar ik hoop zullen de bovenstaande analyse en de aanbevelingen helpen om daar gestalte aan te geven. Het draagvlak is er en nu komt het erop aan om dat te benutten en stappen te zetten.

*Het momentum moet dus worden benut.*

De bovenstaande aanbevelingen kunnen worden uitgewerkt in concrete actieplannen. Het meeste werk zal zijn om samen met betrokken inwoners tot een nieuw en gedragen beleid op het gebied van burgerparticipatie te komen en om een start te maken met herstel van vertrouwen en genormaliseerde communicatie. Om het momentum niet te verliezen moet dit goed worden belegd waardoor er zichtbare trekkracht ontstaat en merkbare meters worden gemaakt.

Deze gewenste versnelling is ook raadsbreed uitgesproken. Het is nodig. Zichtbare veranderingen in woord en daad vormen een nieuw fundament voor inwoners waarop het vertrouwen kan terugkeren. Te lang wachten of te laat starten geeft het risico dat de tijd die resteert tot aan de komende verkiezingen te kort is om een geloofwaardige start te maken.

Zoals bekend heeft de burgemeester aangegeven meer tijd voor zichzelf te willen en in maart 2020 met pensioen te gaan. Dat biedt de mogelijkheid om in overleg met de Commissaris van de Koning af te spreken dat Bergen enige tijd een waarnemend burgemeester krijgt.

Een waarnemer (interim-er) zou de bijzondere opdracht krijgen om trekker te zijn van de door de gemeenteraad gewenste veranderingen en daarin continuïteit te geven. De waarnemer moet een buitenstaander zijn met veel ervaring in het Openbaar Bestuur die qua persoonlijkheid en ervaring in staat is om gepolariseerde verhoudingen te normaliseren.

Een waarnemend burgemeester heeft een andere positie dan een kroonbenoemde burgemeester. De praktijk leert dat waarnemers vaak goed in staat zijn om lastige situaties op te lossen. De waarnemer is er maar tijdelijk en hoeft zich minder zorgen te maken over z'n eigen positie. Daardoor kan er meer slagkracht worden ontwikkeld. Een opvolgende kroonbenoemde burgemeester kan, als de basis weer op orde is zonder het nu aanwezige afbreukrisico, werken aan versterking en bestendinging.

Het is aan de gemeenteraad om te bepalen hoeveel haast men met de verandering wil maken. Wil men tot maart 2020 wachten of zou een waarnemer als boegbeeld van verandering al eerder aan de slag moeten?



Boegbeeld van verandering

Een alternatief zou kunnen zijn, de aanstelling van een 'kwartiermaker bestuurlijke vernieuwing', die alvast begint met de opdracht die door de interim-burgemeester moet worden overgenomen.

### **Tenslotte**

Het is sterk dat de coalitie vooruit wil en Bergen wil voorzien van een slagvaardig bestuur dat opereert in verbondenheid met de inwoners.

Op dit moment werkt de coalitie een verdieping uit van het formatie-akkoord. Het doel is om de hete hangijzers gezamenlijk te kunnen oppakken. Dit initiatief versterkt de slagvaardige houding en het momentum om nu een nieuwe weg in te slaan.

Het is eveneens sterk dat betrokken inwoners uit de manifestgroep (en ongetwijfeld vele anderen) willen werken aan normalisering van de verhoudingen met het bestuur. De nu bestaande eendracht maakt macht en het daardoor ontstane momentum moet worden benut. Dat vergt het vermogen om compromissen te sluiten en elkaar de hand te reiken. Ook als het in het verleden niet zo gezellig met elkaar was. De juiste toon en taal en behoorlijke omgangsvormen zullen daarbij helpen.

Persoonlijk ben ik onder de indruk van de welwillendheid bij velen om het anders te gaan doen in Bergen. En dat scheidt het vertrouwen dat Bergen in staat is om baron Von Münchhausen te evenaren en zich aan de eigen haren uit het moeras te trekken.