

Zeewolde, toekomst zonder verleden?

Oriënterend onderzoek naar
de bestuurlijke situatie

VERTROUWELIJKE RAPPORTAGE

4 februari 2008

drs. Jan Streefkerk mpa
Annemiek Toonen

1. Vooraf

Door de gemeenteraad van Zeewolde is op 18 januari 2008 aan Consort gevraagd om onderzoek te doen naar de bestuurlijke situatie in de gemeente die is ontstaan na het terugtreden, eind 2007, van wethouder Thijs van Daalen van de ChristenUnie.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van veel gesprekken en documentenanalyse. Uit alles blijkt een grote (pioniers) betrokkenheid bij de ontwikkelingen in de gemeente. Wij danken onze gesprekspartners voor de openhartige wijze waarop zij hun visie gaven op de situatie.

Dit rapport geeft een analyse van de ontstane en huidige bestuurlijke verhoudingen in de gemeente en doet aanbevelingen voor de toekomst. Het onderzoeksdomein is beperkt tot en met de situatie in december 2007 en maakt daarmee geen onderdeel uit van de huidige (in)formatieopdracht voor een nieuw college. De resultaten zijn gebaseerd op onze waarnemingen, analyses en gesprekken met een groot aantal spelers, maar komen echter geheel voor onze verantwoording.

Een gemeente die vanaf 1984 op de kaart staat. Op weg naar het zilveren jubileum doen zich groeistuipe voor; de volwassenheid is aanstaande en het bestuur ontstijgt de pioniers.

Laten we het verleden de toekomst bepalen? Een nieuw perspectief kan niet zonder verleden, maar het verleden was. Daar gaan ons onderzoek en onze aanbevelingen over.

2. Opdracht en verantwoording

Wij kregen opdracht om onderzoek te doen naar de bestuurlijke situatie in Zeewolde. De opdrachtformulering, die instemming heeft van alle fracties van de gemeenteraad, luidt als volgt:

“Doe een kort oriënterend onderzoek naar de ontstane bestuurlijke situatie. Aspecten die daarbij onder meer aan de orde komen zijn:

- bestuurlijke verhoudingen vóór 2006;
- verkiezingsuitslag 2006 en ontstaan van het toenmalige college;
- politieke en bestuurlijke ontwikkelingen sindsdien;
- analyse van de huidige situatie.

De genoemde aspecten worden gezien tegen de achtergrond van inhoudelijke kwesties en thema's (Inhoud), de wijze waarop aan de onderlinge (coalitie en oppositie) verhoudingen vorm is gegeven, inclusief de verhouding

raad/college (Organisatie) en de wijze waarop het onderlinge verkeer plaatsvond (Relatie). Dit vanuit de gedachte dat als deze drie aspecten niet of onvoldoende met elkaar in balans zijn, de effectiviteit van het bestuur afneemt.

De opdracht heeft vooralsnog géén betrekking op het lopende informatieproces en zal niet ingaan op mogelijke coalitievormingen in de nu ontstane situatie.

Tijdens het onderzoek zal het informatieproces evenwel worden opgeschort om daarmee te voorkomen dat het onderzoek en het informatieproces (onbedoeld) interfereren.

De werkzaamheden worden in vertrouwelijkheid verricht en de gesprekspartners achten zich hieraan ook gehouden. Bij de presentatie van de onderzoeksresultaten zullen nadere afspraken over openbaarheid en dergelijke worden gemaakt."

In ons onderzoek hebben wij kunnen kennismaken van al het (door de gesprekspartners door hen relevant geachte) schriftelijk materiaal en hebben wij (vertrouwelijk) gesproken met de informateur, alle onderhandelingsdelegaties uit het informatieproces (al dan niet op eigen initiatief aangevuld met fractiegenoten), de burgemeester, de collegeleden (inclusief bestuursadviseur), de afgetreden wethouder, de gemeentesecretaris en de griffier. Met enkelen van hen hebben nadien nog aanvullende gesprekken plaatsgevonden. Voor een overzicht verwijzen wij naar bijlage 1.

Alle gesprekspartners hebben wij een korte vragenlijst laten invullen over hoe zij kijken naar de huidige werkwijze en relatie van raad en college, en hoe de interactie is tussen het bestuur en de inwoners van Zeewolde. Daarbij hebben wij de vraag gesteld wat de huidige (2007 en eerder) en de gewenste situatie is (2008 en verder (bijlage 2). De algemene resultaten daarvan worden, geanonimiseerd, in deze rapportage weergegeven.

De hoofdlijnen van het rapport zijn door ons mondeling toegelicht op een (besloten) bijeenkomst met alle gesprekspartners op 1 februari 2008. Dit rapport is nadien aan hen uitgereikt en, na enkele kleine technische correcties, op 4 februari aangeboden aan de gemeenteraad, onze opdrachtgever.

In onze rapportage hebben wij er voor gekozen om niet met 'wijzende vingers naar schuldigen' te kijken en onthouden wij ons van kwalificaties over personen en fracties. Wij beschrijven en analyseren de bestuurlijke situatie in historisch perspectief.

Het onderzoek is verricht door drs. Jan Streefkerk en Annemiek Toonen van het Adviesbureau Consort.

In beginsel achten wij onze opdracht beëindigd met het uitbrengen van dit rapport.

3. Historisch perspectief

Op basis van de aangereikte informatie en de gevoerde gesprekken, geven wij hierna de belangrijkste bestuurlijke en politieke feiten aan uit de afgelopen bestuursperioden. Dit is van belang om de huidig ontstane situatie en de achtergronden daarvan te kunnen plaatsen.

3.1 Belangrijke feiten

- In **1997** wordt het Structuurplan besproken en dat leidt tot onrust onder de bevolking.
- Sommige inwoners zijn erg ontevreden over de wijze waarop het gemeentebestuur communiceert over dit structuurplan en het te voeren beleid. Vooral de groei van Zeewolde zorgt voor verschil van mening.
- Het college bestaat op dat moment uit de VVD, D66 en het CDA.
- Men is niet tevreden over de handelwijze van de gevestigde partijen en bewoners worden gemobiliseerd om in het geweer te komen tegen de plannen van het toenmalig gemeentebestuur. De actiepartijen van dat moment doen mee bij gemeenteraadsverkiezingen van **1998**. Zowel Leefbaar Zeewolde als de Zeewolde-partij halen vanuit het niets respectievelijk 5 en 3 zetels. VVD en CDA lijden verlies, D66 verdwijnt uit de raad terwijl de ChristenUnie stabiel blijft. Een actiepartij wordt de belangrijkste politieke speler in het veld.
- In **1998** wordt een college gevormd door Leefbaar Zeewolde, de Zeewolde-partij en de VVD. Speerpunt van beleid is het opstellen van een structuurvisie, ontwikkeld via een interactief proces met de bewoners van Zeewolde.
- Op 30 januari **2001** stapt de RO-wethouder van Leefbaar Zeewolde op, omdat hij zich niet kan verenigen met de uitkomsten van het proces dat tot een nieuwe structuurvisie zou moeten leiden; dit druiste in tegen zijn beginselen. Overigens had het voltallige college de regie over de wijze waarop het structuurplan tot stand kon komen. Deze stap die overigens volgens het betreffende persbericht in goed overleg in het college plaats vond, zorgt ervoor dat andere partijen vraagtekens zetten bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid en werkwijze van Leefbaar Zeewolde.
- De ChristenUnie besluit dan tot deelname in het college in de persoon van Ernst Cramer. Het college bestaat nu uit de VVD, de Zeewolde-partij en de ChristenUnie.

- Bij de gemeenteraadsverkiezingen van **2002** wordt Leefbaar Zeewolde weer de grootste partij met vijf zetels. Ben Sonneveld wordt namens Leefbaar Zeewolde informateur. Zij komen echter niet in het college dat gevormd wordt door de VVD, CDA en de ChristenUnie. Dit nadat Helma Lodders, VVD, als formateur opgetreden is. De zetelverdeling was toen als volgt: Leefbaar Zeewolde 5, VVD 3, CDA 3, ChristenUnie 3, PvdA/Groenlinks 2 en Burgbelang 1.
- Leefbaar Zeewolde was een oppositiepartij die in **2003 en 2004** geen goedkeuring geeft aan de begroting en duidelijk stelling neemt tegen het door het college gevoerde financiële beleid.
- Eind **2004** treedt Ernst Cramer, de wethouder van de ChristenUnie af. Dit na een motie van wantrouwen die mede wordt ondersteund door de coalitiepartijen VVD en CDA omdat er onvrede was ontstaan over het financiële beleid, nadat er geconstateerd was dat er geen juiste cijfers gebruikt waren in een stuk over de financiële positie van Zeewolde. Leefbaar Zeewolde treedt dan weer met twee parttime wethouders toe in het college. De coalitie bestaat nu uit de VVD, Leefbaar Zeewolde en het CDA.
- In de periode **2004/2005** verschijnen er op de anonieme website 'Neewolde', teksten die zeer direct en negatief afgeven op personen die een rol spelen in de politiek van Zeewolde. Alhoewel deze website anoniem is, denken verschillende politici dat mensen van andere politieke partijen hierin een rol spelen.
- Op 1 november **2004** krijgt Zeewolde een waarnemend burgemeester in de persoon van Ype Dijkstra. Ype Dijkstra schrijft een vijftal bestuursnotities over het reilen en zeilen van de ambtelijke organisatie en de politiek. Deze notities worden ook ter kennisneming gestuurd aan de fractievoorzitters en aan het college.
- Een uitgebrachte kaart op de avond voor de verkiezingen van **2006** zorgt ervoor dat alle politieke partijen boos zijn op Leefbaar Zeewolde omdat zij menen dat Leefbaar Zeewolde een onjuiste voorstelling van zaken heeft gegeven over de stellingen van de andere politieke partijen. Frank Pels van GroenLinks schrijft hierover op zijn weblog en vraagt om een uitspraak van de Reclamecodecommissie.
- In **2006** is de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen als volgt. Leefbaar Zeewolde en de VVD hebben nu een gelijk aantal zetels, echter Leefbaar Zeewolde heeft meer stemmen gekregen: Leefbaar Zeewolde 4, VVD 4, CDA 3, ChristenUnie 3 en PvdA/GroenLinks 3.
- Er komen twee informateurs, Ben Sonneveld namens Leefbaar Zeewolde en een externe informateur, de heer Van der Meulen. De heer Sonneveld en de heer De Leeuw worden de formateurs.
- Uit een tussenrapportage, gemaakt tijdens de formatieperiode, blijkt dat met name de PvdA/GroenLinks niet gecharmeerd is van samenwerking met Leefbaar Zeewolde, gezien de houding van Leefbaar Zeewolde in de vorige periode richting PvdA/GroenLinks. De ChristenUnie ziet weinig

aanknopingspunten met Leefbaar Zeewolde omdat men niet precies weet wat het politieke gezicht van die partij is. De gesprekken worden gevoerd met CDA, VVD en Leefbaar Zeewolde.

- Op het laatste moment, tijdens de besprekingen over de portefeuillevverdeling, haken de CDA-fractie en haar kandidaat-wethouder af.
- De ChristenUnie besluit dan alsnog, met een stevig eisenpakket, toe te treden tot de coalitie. Een van de voorwaarden is dan dat Leefbaar Zeewolde niet langer 2 parttime wethouders in het college mag hebben, zoals zij wel in de voorafgaande periode hadden. Er wordt gekozen voor de vorm van een parttime bestuursadviseur zonder stemrecht en een parttime wethouder met natuurlijk wel stemrecht. Het college bestaat nu uit Leefbaar Zeewolde, de VVD en de ChristenUnie.
- In december **2006** neemt de Raad een motie aan betreffende bebouwing van het zgn. G-gebied. Deze motie is ondertekend door de ChristenUnie, het CDA, PvdA/GroenLinks en de VVD. Leefbaar Zeewolde is het hiermee oneens.
- Gerrit Jan Gorter wordt in januari **2007** de nieuwe burgemeester van Zeewolde.
- December **2007**. Thijs van Daalen van de ChristenUnie legt zijn functie als wethouder neer. Hij is van mening dat het college als loshangend zand functioneert en ervaart onvoldoende steun van zijn collega's bij de uitwerking van een MFA oftewel een MultiFunctionele Accommodatie. De ChristenUnie besluit dan ook om uit de coalitie te stappen. De collega-collegeleden werden op dat moment verrast door het terugtreden van de wethouder aangezien hier binnen het college niet over was gesproken; de collegeleden werden een kwartier van te voren door hem geïnformeerd.
- Ben Sonneveld wordt wederom informateur om te bezien welke coalitie haalbaar en wenselijk is.
- Door de fractievoorzitters wordt medio januari **2008** besloten, gesteund door de raad, om een onderzoek te doen naar de ontstane situatie in bestuurlijk perspectief.

3.2 Observaties

Op basis van het voorgaande komen wij tot de volgende observaties en gevolgtrekkingen.

- A. Als Leefbaar Zeewolde in 1998 van actiepartij ineens de grootste politieke speler in de politiek wordt is het logisch dat de zittende partijen dit niet met gejuich ontvangen.
- B. Bijzonder is dan ook dat een partij zonder historische politieke traditie die geen ervaring heeft in het besturen van een gemeente, wèl een van de belangrijkste spelers op dat terrein wordt. Daarnaast stond de politiek in

- Zeewolde nog in de kinderschoenen, aangezien de gemeente nog erg jong was.
- C. De wethouder RO van Leefbaar Zeewolde stapt op omdat hij het niet eens was met de uitkomsten van het interactieve proces aangaande de structuurschets. Hij zag, gezien zijn beginselen, geen mogelijkheid om deze uitkomst om te zetten in beleid. Dat besluit heeft er mede voor gezorgd dat er weinig krediet werd opgebouwd door Leefbaar Zeewolde bij de andere partijen.
 - D. Bij de verkiezingen van 2002 wordt Leefbaar Zeewolde weer de grootste partij. Dit terwijl deze partij ruim een jaar daarvoor uit de coalitie gestapt was omdat ze de uitslag van het interactieve proces aangaande het structuurplan niet in overeenstemming vonden met hun eigen visie. Dit kan enige verbazing en daardoor irritatie opleveren bij de andere partijen.
 - E. Mogelijk dat dit ook de reden is waarom Leefbaar Zeewolde in 2002 niet deelneemt in het college terwijl ze toch de grootste partij waren.
 - F. In 2004 treedt na een motie van wantrouwen, de wethouder van de ChristenUnie af wegens o.a. onjuiste financiële informatie. Ook nu zien we dat een partij zich dan helemaal terugtrekt uit de coalitie. Zoals we ook al gezien hebben in 2001, toen Leefbaar Zeewolde zich uit de coalitie terugtrok. Waarom zo drastisch? Waarom werd er geen andere wethouder gezocht?
 - G. Opvallend is verder ook dat het CDA bij de coalitieonderhandelingen van 2006 zich op het laatste moment terugtrekt, nadat er geen overeenstemming kwam over de portefeuillevverdeling terwijl er wel programmatische overeenstemming was. Ook hier rijst de vraag waarom de inhoud, het coalitieprogramma, niet prevaleert.
 - H. Waarom treedt de ChristenUnie toe tot het college in 2006? Opmerkelijk omdat met name die partij tijdens de informatieperiode al aangegeven had geen voorstander te zijn van samenwerking met Leefbaar Zeewolde. Programmatische overeenstemming alleen is niet voldoende, zo blijkt later.
 - I. Het is bijzonder dat de ChristenUnie, maar ook alle andere partijen, naar een constructie gezocht hebben om te voorkomen dat Leefbaar Zeewolde twee parttime wethouders zou leveren. Gebleken is dat dit met de stemverhouding in het college te maken had.
 - J. Als laatste observatie van het historisch overzicht zien wij dat er om de 2 jaar een wisseling plaatsvindt binnen het college.

4. Reflectie

Bezien we het voorgaande tegen de achtergrond van onze onderzoekshypothese, namelijk dat de aspecten Inhoud, Organisatie en Relatie een zekere balans moeten hebben teneinde de effectiviteit van bestuur te versterken, dan zien wij het volgende. Inhoudelijke en programmatische verschillen van inzicht zijn, over het geheel genomen, overbrugbaar gebleken. Dit komt onder meer tot uitdrukking in

de verschillende coalitieakkoorden en ook de vele zaken die de afgelopen periode voor Zeewolde zijn bereikt. Wij zouden de gemeente onrecht aandoen als ware er alleen maar problemen.

Echter, wij waarderen de organisatorische aspecten (taakverdeling raad/college, procesgang, verhouding coalitie/oppositie, rolduidelijkheid en dergelijke) als onvoldoende toereikend. Zo is bijvoorbeeld opmerkelijk dat wethouders terugtreden en meteen daarmee de betreffende coalitiepartner. Zonder dat er, in onze ogen, sprake is van wezenlijke aantasting van of wijziging in het oorspronkelijke coalitieprogramma.

Ook zien wij, omdat het aantreden van een 4^e wethouder (twee parttimers van Leefbaar Zeewolde) niet wenselijk is vanwege de stemverhoudingen in het college, dat dan de constructie van bestuursadviseur wordt uitgevonden; een 'wethouder zonder stemrecht'.

In onze gesprekken bleek dat het bestuurlijk vermogen van de raad om tot eigenstandige afwegingen te komen, niet sterk is ontwikkeld, maar wel wordt gewenst. Dat leidt er dan weer toe, zoals in onze gesprekken is geuit, dat de raad ogenschijnlijk en een enkele uitzondering daargelaten, aan de leiband van het college loopt. In algemene zin heeft een dergelijke situatie tot gevolg dat het college steeds meer op basis van politieke haalbaarheden bij de coalitiepartners tot voorstellen komt. De oppositiepartijen voelen zich daarbij steeds meer gedrongen in een situatie van 'toeschouwer'. Doorzettingsmacht en coalitiebelang lijken dan te prevaleren boven de verhouding tussen de raad als eigenstandig hoogste bestuursorgaan van de gemeente, en het college als uitvoerder van de besluiten. In een dergelijke situatie, die zichzelf steeds verder versterkt, komen de verhoudingen bij mutatie in de coalitieverhouding binnen de raad (gemeenteraadsverkiezingen en/of andere coalitiepartners), sterk onder druk te staan. Er ontstaan dan weer nieuwe (broze) coalitieverhoudingen met nogal wat achterdocht vanuit de voorgaande bestuursperiode. Het lijkt, zoals een van onze gesprekspartners zei, dat men elkaar gegijzeld houdt.

Daarmee komen wij aan het derde aspect, namelijk de onderlinge relaties, zowel binnen het college als binnen de raad. In de navolgende paragraaf gaan wij daar nader op in.

5. Analyse

Alvorens wij tot een nadere analyse van de bestuurlijke situatie komen, willen wij hier een aantal uitspraken vermelden die wij opgetekend hebben tijdens onze gesprekken, of gelezen hebben in relevante stukken aangaande de bestuurlijke verhoudingen in Zeewolde.

5.1 Menselijke maat

Veel bestuursproblemen hebben een menselijke maat en zijn te vatten in gewone woorden, ontdaan van bestuurlijk jargon. Zo ook in Zeewolde. En soms zeggen citaten meer dan een doorwrochte bestuurlijke analyse. Vandaar hier enkele, in onze ogen, belangrijke citaten. Citaten overigens die wij tegenkwamen in meerdere gesprekken.

“Raad en college moeten meer vertrouwen hebben in hun eigen kunnen en de onderscheiden verantwoordelijkheden.”

“Een bestuurscultuur waarin men elkaar aanspreekt en waarin men keuzes maakt is niet echt aanwezig.”

“De raad zou moeten sturen en het college besturen.”

“Je moet je in elkaar willen verdiepen, die bereidheid is onvoldoende.”

“Wat bindt ons, waarom doen we het; hoezo collegialiteit van bestuur?”

“Er is zo'n groot verschil in kwaliteit binnen de raad en het college.”

“Maak de pijn uit het verleden zichtbaar en bespreek verdere professionalisering.”

“Ik-cultuur speelt een hoofdrol.”

“Wethouders mobiliseren ambtelijke kracht ten faveure van hun portefeuille.”

“Er wordt teveel op personen gespeeld en niet op de inhoudelijke politieke verschillen.”

“Er is geen bestuurscultuur.”

“Vertrouwen of machtspolitiek?”

“Raad kan niet met tegenstellingen omgaan, het is te vaak “wij en zij”.

“We lopen één op één, dual is echt niet aan de orde.”

“We moeten investeren in omgangsvormen.”

“Als het college een team is dan kun je sterk opereren, dit was geen team.”

“De liefde moet van twee kanten komen.”

“Een wethouder is er voor de gehele gemeenteraad en zorgt dus voor een raadsbrede reflectie.”

Nu zou je kunnen zeggen dat dit slechts een selectie is uit alle gesprekken en andere informatie. Echter, er was geen enkel gesprek waarin het bovenstaande niet Het Gespreksonderwerp was. Mogelijk vanuit een verschillende invalshoek, maar gelijkgezind tussen coalitie en niet-coalitiepartijen. Rode draad door het geheel is dat veel van de gesprekspartners, weliswaar vanuit verschillende achtergrond en wellicht met verschillend belang, nauwkeurig in beeld hebben waar het (bij de ander en heel misschien bij zichzelf) aan schort. Dat beeld is: onvoldoende vertrouwen, teveel op de man spelen, verborgen agenda's.

5.2 Kenmerken van bestuur

De gesprekspartners hebben wij een korte vragenlijst (bijlage 2) laten invullen over de kenmerken van het bestuur in Zeewolde. Dit heeft meteen in aansluiting op de gesprekken plaatsgevonden. Het gaat daarmee dus om impressies. Op de (10) items kon een rapportcijfer worden gegeven over de huidige en gewenste situatie. Vastgesteld kan worden dat over de hele linie genomen, de representanten van de oppositiepartijen een onvoldoende geven voor de huidige situatie. De gewenste situatie scoort op ruim voldoende. Bij de representanten van de coalitiepartijen wordt de huidige situatie als net voldoende gekwalificeerd. Het streefbeeld is hetzelfde als bij de oppositiepartijen. Bij beide groeperingen wordt de effectiviteit van de huidige relatie tussen gemeenteraad en college onder de maat gevonden. Dat geldt eveneens voor de herkenbaarheid van de eenheid van het college bij de burger.

Omdat wij geen te absolute waarde willen toekennen aan deze rapportcijfers, geven wij daaraan hier nu geen nadere uitwerking. Maar de zich aftekenende tendens is wel bevestigend in de gevoerde gesprekken en ondersteunen mede onze, hierna aan te geven, analyse van de bestuurlijke situatie.

Overigens kunnen de resultaten nog een rol spelen bij de uitwerking van ons advies (bijeekomst fractievoorzitters/ raad).

5.3 Nadere analyse

Uit de gevoerde gesprekken, analyse van schriftelijk materiaal en het voorgaande uit dit rapport, destilleren wij de volgende rode draden over (het ontstaan van) de bestuurlijke situatie in Zeewolde.

1. Gevestigde partijen zijn ontstaan in een situatie van onontgonnen terrein en moeten hun plaats in Zeewolde en naar omliggende gemeenten vinden. Er was geen historie om op terug te vallen en politieke partijen ontstonden zonder dat er een historische bepaalde politieke cultuur aanwezig was.
2. Mede gezien het ontwikkelingskarakter en -tempo van Zeewolde is het ontstaan van de actiepartij Leefbaar Zeewolde zeer verklaarbaar. Zeker ook gezien de samenstelling van de jonge bevolking is het niet verrassend te noemen dat een actiegroep met goed opgeleide en verbaal sterke personen zich niet zomaar neerlegt bij de aanpak en visie van een gemeentebestuur. Als deze actiegroep zich dan omvormt tot een politieke beweging van importantie in de gemeentelijke verhoudingen met onvoldoende ervaring van bestuurlijke en politieke processen, dan is een kiem gelegd voor een situatie dat zij door de andere partijen als bedreigend ervaren wordt. Als deze partij dan ook nog eens tot stand is gekomen omdat zij van mening is dat de

'gevestigde politiek' niet opkomt voor het belang van haar inwoners, dan is het gevolg dat men elkaar zeer nauwlettend volgt.

3. De combinatie van deze twee omstandigheden veroorzaakt dat er haast permanent sprake is van instabiele, zich ontwikkelende en tegenstrijdige politieke verhoudingen. Het pragmatisme/ opportunisme heeft feitelijk de boventoon.
4. Mede gezien de leeftijd van de gemeente, het doe-karakter en de achtergrond van politiek verantwoordelijken, lijken er verschillen van inzicht te bestaan in het besturen van de gemeente, variërend van 'een bedrijf' tot 'een politieke organisatie'. Dit verschil in benadering komt tot uitdrukking in verschillende percepties ten aanzien van de gewenste/noodzakelijke politieke en maatschappelijk betrokkenheid.
5. De personele samenstelling van de gemeenteraad wisselt snel; er ontstaat geen politiek collectief geheugen/mores (in 1998 waren 11 van de 17 leden nieuw en in 2006 waren dat er 9). Er bestaat onvoldoende zicht op bestuurlijke verhoudingen/verantwoordelijkheden. Dat leidt mede tot niet-transparante besluitvormingsprocessen, waarbij zich het dilemma voordoet van het al dan niet besloten karakter van raadsbijeenkomsten, zonder dat er overigens vlot nadien tot openbaar debat wordt gekomen.
6. De bestuurlijke verhoudingen kenmerken zich door het 'samen doen', zonder zicht te hebben op de afzonderlijke verantwoordelijkheden van raad en college. Individuele spelers hebben daarover eigen opvattingen, waardoor er een warrig geheel ontstaat. Opvallend is dat men zich daarbij niet vrij voelt om elkaar in de politieke arena op inhoudelijke zaken aan te spreken. Men is beducht voor persoonlijke aanvallen.
7. Mede gezien de omvang van de gemeenschap, ontstaat een politiek van elkaar kennen, waarden, maar ook veroordelen. Dat loopt door alle partijen heen en bepaalt in belangrijke mate de mate van samenwerking.
8. Ogenschijnlijk zijn de politieke verhoudingen vriendelijk, maar onderhuids zijn de persoonlijke tegenstellingen soms groot en agressief, hetgeen bijvoorbeeld ook blijkt uit verschillende uitdrukkingsvormen ten opzichte van elkaar maar niet met elkaar.
9. Door onvoldoende met open vizier met elkaar in debat te gaan én door nogal wat omstandigheden die aanleiding geven tot wantrouwen, is er per saldo een sfeer ontstaan dat men iedere keer "z'n vingers moet tellen".

10. De feitelijk inhoudelijke (programmatische) tegenstellingen tussen partijen zijn overbrugbaar als men het beeld van de anderen baseert op feitelijke standpunten. Daarbij is veel discussie terug te voeren op de gewenste groei van Zeewolde. Ook hier heeft men meer oog voor beelden dan dat het om feitelijk hele grote verschillen gaat. Duidelijk is overigens wel dat er voor- en tegenstanders zijn van bouwen in het G-gebied.
11. Het vertrouwen richting Leefbaar Zeewolde is kwetsbaar. Dit veroorzaakt dat er nogal eens met 2 agenda's gewerkt wordt. Er bestaan beelden van wij tegen hen. Of zij tegen ons. Alhoewel dit niet bij alle fracties even sterk speelt is het een rode draad gebleken bij alle gesprekken.
12. In de gesprekken wordt regelmatig opgemerkt dat een partij die bij een reeds bestaande coalitie aanschuift en een wethouder levert, als "derde wiel aan de wagen" wordt gezien. Dit gevoel komt voort uit het idee dat het aansluiten bij twee langer samenwerkende partijen, tot gevolg heeft dat de derde partij niet echt bij het collegeteam hoort.
13. Vanwege de ontstane verhoudingen tussen raad en college, kan ieder zijn onderscheiden rolverantwoordelijkheid onvoldoende nemen, hetgeen er toe kan leiden dat het college in de positie wordt gebracht om telkenmale het voortouw te nemen, hetgeen dan tot irritatie bij de (oppositie)fracties leidt.
14. Terugkerend naar onze hypothese inzake Inhoud, Organisatie en Relatie, moeten wij constateren dat het relatieaspect onvoldoende is ontwikkeld. In combinatie met onze opmerkingen over het Organisatieaspect, leidt dat tot de conclusie dat in de huidige situatie de effectiviteit van bestuur onder druk kan komen te staan.

Samenvattend leidt dit volgens ons tot de volgende omstandigheden:

- wantrouwen boven vertrouwen;
- verhoudingen boven inhoud;
- macht boven draagvlak;
- kennisvoorsprong boven kennisverbreding;
- politiek spel boven politieke identiteit;
- persoon boven functie;
- kwalificeren boven beoordelen;
- beeldvorming boven feitelijke;
- onderhuids boven open vizier;
- politisering binnen college versus collegialiteit van bestuur;
- verkramptheid in (persoonlijke en bestuurlijke) verhoudingen versus effectiviteit van bestuur.

Dit alles overziende komen wij tot de volgende gedachte. Het lijkt of er tot nu toe geen bewegingen geweest zijn om met elkaar een nieuwe weg in te slaan. Dit is zeker niet het geval. Echter men kan pas echt nieuwe wegen in slaan als men bereid is om het oude achter zich te laten en definitief door te pakken naar een nieuwe bestuurscultuur.

Men kan het vergelijken met een draaikolk in het water. Indien men daarin terecht komt, dan zal iedereen bijna altijd proberen om omhoog te zwemmen om uit die situatie te geraken. Dat lukt even, maar dan wordt men weer omlaag gezogen. Dit kun je een aantal keren herhalen maar het resultaat zal totale uitputting of erger zijn. Beter is, hoe eng ook, jezelf helemaal omlaag te laten trekken om dan, bij de bodem aangekomen, weg te zwemmen. Vrij van alle druk, en je weg naar boven te vervolgen. De vraag is welk traject de politiek in Zeewolde nu zal gaan.

6. Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komen wij tot aanbevelingen voor de kortere en langere termijn. Wij ontkomen er daarbij niet aan om deze ook in het licht van het huidige informatieproces te plaatsen.

Daaraan voorafgaande willen wij benadrukken dat de aanleiding en aard van ons onderzoek inhouden dat positieve elementen in de bestuurlijke situatie in Zeewolde minder aan bod komen. Naar onze mening zijn die er zeker. Dat willen wij hier (nogmaals) gezegd hebben.

1. Het is noodzakelijk dat op korte termijn een (1^e) "ontgiftingsbijeenkomst" plaats vindt met alle (vijf) fractievoorzitters in aanwezigheid van burgemeester en griffier. Deze bijeenkomst wordt gevolgd door een tweede bijeenkomst met alle raadsleden. Centraal in beide bijeenkomsten staan het uit de wereld helpen van onuitgesproken opinies ten opzichte van elkaar en het verder versterken van het besturend vermogen van de raad. Beide bijeenkomsten staan onder externe begeleiding.
2. Het nieuwe college en het presidium hebben, gedurende het eerste jaar na vorming van het college, nadrukkelijk (maandelijks) aandacht voor bestuurlijk klimaat en samenwerking. Ook hier is, zeker gedurende de eerste tijd, externe begeleiding gewenst.
3. Gezien de achterliggende en in de tijd ontstane gevoeligheden, komt het ons niet als vruchtbaar voor dat het huidige informatieproces door Leefbaar Zeewolde wordt voortgezet. Voor alle duidelijkheid, hieruit kan niet de conclusie getrokken worden dat Leefbaar Zeewolde geen onderdeel van een toekomstige coalitie zou kunnen zijn.
Dit moet ook los worden gezien van de inzet van de huidige informateur, Ben Sonneveld, die (voor de derde keer!) met voortvarendheid en deskundigheid

desgevraagd deze taak op zich heeft genomen. Diskwalificatie van zijn persoon en werkzaamheden, is niet aan de orde.

4. Het is zeer gewenst dat het (in)formatieproces wordt geleid door (een) (in)formateur(s) die met voldoende gezag en distantie tot de vraagstukken en verhoudingen binnen de raad en de gemeenschap van Zeewolde kan opereren. Dat impliceert dat deze(n) gezocht worden buiten de directe bestuurlijke en politieke context van Zeewolde.
5. De (in)formatieopdracht wordt ruim geformuleerd. Geen enkele coalitiemogelijkheid wordt dus uitgesloten. Bij het coalitieproces wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het hiervoor aangegeven gevoel van "het derde wiel aan de wagen" en de risico's van dien.
6. In het te vormen college levert iedere partij één (parttime) wethouder. Verschil van zetelaantal in de raad/stemmenverhoudingen, wordt tot uitdrukking gebracht én in de prioriteiten in het coalitieakkoord én in de zwaarte van de portefeuilles.
7. Mede om het teamgedrag binnen het college te versterken, verdient het aanbeveling om na te gaan of vormen van 'project- of programmaportefeuilles' mogelijk zijn. Dit heeft dan uiteraard gevolgen voor de werkwijze van de ambtelijke organisatie.
8. Totdat een nieuw college is gevormd, behoudt het huidige college zijn demissionaire status.
9. Wij geven in overweging om de vertrouwelijkheid van de rapportage op te heffen onder mededeling dat de raad zich buigt over de aanbevelingen en zijn standpunt zal bepalen. Tot die tijd is de griffier woordvoerder aangaande de onderzoeksrapportage.

7. Tot slot

"Laten we het verleden de toekomst bepalen? Een nieuw perspectief kan niet zonder verleden, maar het verleden was".

Ons rapport begon met deze passage. Wij hopen van harte dat onze aanbevelingen zullen bijdragen aan een bestuur dat er toe doet en dat met verve het zilveren jubileum met de gemeenschap van Zeewolde zal vieren.

Groenekan, 4 februari 2008



Bijlage 1

Geïnterviewde personen

Algemeen

Ben Sonneveld, informateur, raadslid Leefbaar Zeewolde

Gerrit Jan Gorter, burgemeester

Bart Schouten, griffier

Rob van Nunspeet, gemeentesecretaris

ChristenUnie

Thijs van Daalen, lijsttrekker, tot voor kort wethouder

Gerben Dijksterhuis, fractievoorzitter

PvdA/GroenLinks

Jan Klop, fractievoorzitter

Jan Zwaan, oud-raadslid, commissielid,

Hendrik de Vries, afdelingsvoorzitter

CDA

Piet Verschure, fractievoorzitter

Koos Hopster, raadslid

Martine Kruider, raadslid

VVD

Henny van Ginkel, fractievoorzitter

Eduard Plate, raadslid

Helma Lodders, wethouder

Leefbaar Zeewolde

Michiel Schouten, duo-lijsttrekker, wethouder

Herly Wowor, raadslid

Rein Zijlstra, fractievoorzitter

Winnifred Prins, duo-lijsttrekker, bestuursadviseur

Bijlage 2

KENMERKEN VAN BESTUUR IN ZEEWOLDE

Criteria	Gewenst (>2008)	Huidig (<2008)
1. Het College is als eenheid herkenbaar bij de burger.		
2. Beleidskeuzes worden expliciet gemaakt en op effecten doordacht.		
3. Het College is slagvaardig als het met externe ontwikkelingen wordt geconfronteerd.		
4. Het College heeft voldoende regie op het ambtelijk apparaat.		
5. Het College is daadkrachtig, consistent en toekomstgericht.		
6. De relatie tussen College en Raad is effectief en leidt tot meerwaarde.		
7. Verantwoordelijkheden tussen Raad en College zijn duidelijk verdeeld.		
8. Belangrijke vraagstukken worden in de Raad tijdig besproken.		
9. De Raad komt voldoende toe aan de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid.		
10. Het College vertaalt wensen en behoeften van burgers en instellingen in beleid en betreft hen bij de besluitvorming.		

Waardering 1 tot en met 10: 1 is zeer slecht, 6 is voldoende en 10 is uitmuntend.