TERSCHELLING

RESPECT

mr. G.H. Faber
December 2022

Inhoudsopgave

1. Verantwoording	pg. 1
2. Inleiding	pg. 2
3. De gemeenteraad	pg. 3
4. Het college van burgemeester en wethouders	pg. 4
5. De burgemeester	pg. 6
6. Conclusie	pg. 7
7. Aanbevelingen	pg. 8
Bijlage: gesprekspartners	pg. 9

1. Verantwoording

Door de Commissaris van de Koning in Fryslân is mij gevraagd diverse gesprekken te gaan voeren met mensen van en rond het gemeentebestuur van Terschelling om te bezien of en zo ja, wat, er meer speelt in de omgeving van de gemeenteraad.
Deze vraag kwam naar aanleiding van het gehouden interpellatiedebat dat op 28 september 2022 in de gemeenteraad van Terschelling heeft plaatsgevonden. In die vergadering heeft de gemeenteraad een motie aangenomen, waarin werd geconstateerd dat 'er sprake is van een vertrouwensbreuk is tussen de gemeenteraad en de burgemeester van Terschelling'.
Over deze motie heeft de Commissaris van de Koning op 18 oktober 2022 een overleg gehad met de fractievoorzitters en in dat gesprek is afgesproken dat een externe zou kijken naar de ontstane situatie. Een zogeheten vrije opdracht: voer gesprekken met diegenen met wie het verstandig lijkt te gaan praten. Vanwege vakantie en privéomstandigheden hebben de eerste gesprekken eind oktober plaatsgevonden en de laatste eind november/begin december.

Met de leden van de gemeenteraad, de leden van het college van burgemeester en wethouders, gemeentesecretaris, griffier, oud-wethouder en oud-griffier zijn gesprekken gevoerd en met enkelen van hen meerdere keren. Deze gesprekken waren in vertrouwelijke sfeer.

Ik ben alle gesprekspartners zeer erkentelijk voor de openheid en openhartigheid waarmee men de gesprekken is ingegaan. De verschillen van opvattingen kwamen goed aan het licht, wat de conclusie overigens niet gemakkelijker maakt.
Ik heb respect gekregen voor de wijze waarop iedereen enorm betrokken is bij het gemeentebestuur van Terschelling. Echter, wat meer begrip voor elkaars verschillende posities en daarmee ook respectvoller in de omgangsvormen is een groot aandachtpunt.

Geke Faber

2. Inleiding

> Wij Terschellingers zijn trots op ons eiland.
> We zijn onafhankelijk en zelfstandig. We kiezen een eigen pad en vinden het niet erg soms eigenwijs genoemd te worden. De betrokkenheid bij elkaar
> en de saamhorigheid van de eilander gemeenschap is bijzonder groot. We kennen een sterk rechtvaardigheidsgevoel en we reageren vanuit het hart. Dat kan er toe leiden dat we ons indringend en met temperament met veel zaken bemoeien. Alles vanuit de beste bedoelingen voor ons eiland.

Deze tekst staat in de profielschets die is opgesteld ten behoeve van de zoektocht naar een nieuwe burgemeester in het voorjaar van 2020. Deze zeer korte beschrijving van de Terschellinger cultuur zegt ook al veel over de bestuurscultuur van Terschelling. Immers een bestuurscultuur sluit aan op de cultuur van een gemeenschap. Over bestuurscultuur is veel literatuur verschenen. Maar wat is het eigenlijk?
Door het bureau Necker van Naem en de Tilburg University is daarover vorig jaar een verkennend onderzoek gedaan t.b.v de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.[1] Lokale bestuurscultuur wordt omgeschreven als *'het geheel van normen, waarden, routines en rolopvattingen dat van invloed is op het samenspel tussen raad, college, ambtelijk apparaat en samenleving'.* Vervolgens beschrijft men de lokale bestuursculturen langs twee dimensies.

Het is wel duidelijk dat er op Terschelling sprake is van een 'informele' bestuurscultuur. Citaat uit genoemd onderzoek: *'Deze cultuur is sterk mensgericht: persoonlijke verhoudingen zijn hier belangrijker dan formele relaties. Er is in deze cultuur altijd sprake van enige rolvermenging. Mensen zijn politieke, bestuurlijke of ambtelijke vrienden én persoonlijke vrienden tegelijkertijd'.*
Een heldere beschrijving van de informele bestuurscultuur. Op zich niets mis mee, als alle betrokkenen zich maar goed realiseren dat het gevaar van belangenverstrengeling op de loer ligt.
Integriteit kan dan ook niet anders een groot onderwerp zijn. Door geregeld met elkaar in gesprek te gaan over de consequenties van de bestuurscultuur, integriteit en daarmee ook de discussie over de schijn van belangenverstrengeling, de zuivere rolopvattingen en daarmee het continu voor ogen houden van professionele (werk)verhoudingen en daarmee respect voor elkaar is de belangrijkste aanbeveling.
Per bestuursorgaan volgt een nadere waarneming.

---

[1] Necker van Naem, Tilburg University (2021). *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen?*

3. De Gemeenteraad

Leden van de gemeenteraad hebben nogal verschillende belevingen bij een aantal belangrijke elementen waardoor een gemeenteraad beter of minder kan functioneren.
Waar de een heel tevreden is over de bestuurscultuur is de ander van mening dat de cultuur opener kan en dat ook de duiding ontbreekt.
Waar de een heel tevreden is over de onderlinge communicatie is de ander van mening dat er veel te veel over elkaar wordt gesproken en te weinig met elkaar.
Waar de een heel tevreden is over de wijze waarop het debat wordt gevoerd in de gemeenteraad is de ander van mening dat er niet of nauwelijks wordt gedebatteerd, maar dat alleen standpunten worden herhaald.
Waar de een heel tevreden is over de informatie uit de ambtelijke organisatie is de ander van mening dat het allemaal veel te krampachtig is georganiseerd.

In een aantal gevallen is er sprake van elkaar echt niet hebben willen of kunnen verstaan. Een voorbeeld daarvan is het al dan niet verlenen van ambtelijke ondersteuning bij de coalitieonderhandelingen. De onderhandelaars hebben ervaren dat ze niet of nauwelijks ambtelijke ondersteuning kregen terwijl ze er wel om hebben gevraagd. Vanuit de ambtelijke organisatie is men nog steeds verbaasd dat er geen verzoek tot ambtelijke ondersteuning is geweest. De vragen die de onderhandelaars via de griffie hebben gesteld zijn naar eer en geweten beantwoord.
Er is onduidelijkheid ontstaan of er nu sprake was van een overdrachtsdossier of informatiedossier, waardoor de verwachtingen over de inhoud ervan behoorlijk uiteenliepen. Over het tijdstip waarop het dossier naar de onderhandelaars is gegaan dan wel had moeten gaan is discussie ontstaan. Dit alles heeft niet geleid tot betere verstandhoudingen, er wordt in forse bewoordingen over gesproken in de richting van verschillende mensen. Terwijl het zo eenvoudig is de feitelijke gang van zaken boven tafel te halen. Dat haalt niet alleen de kou uit de lucht maar zorgt er ook voor dat respectvoller over mensen in verschillende posities kan worden gesproken.

De manier waarop men met elkaar omgaat is nog een ander aandachtpunt. Vaak heeft men iets van horen zeggen en dat wordt dan al snel voor waar aangenomen. Ook is het niet ongebruikelijk meningen over iets of iemand te ventileren via whatsapp, facebook of in een e-mail bericht dat naar meerderen wordt verzonden zonder dat daarover eerst met betrokkene over is gesproken. Terwijl het zo simpel kan zijn:' klopt het wat ik nu heb gehoord?' In een gesprek al dan niet telefonisch. Er zijn goede afspraken te maken over hoe de raadsleden willen dat ze met elkaar en anderen om willen gaan. Tegenwoordig wordt dat ook wel genoemd: 'rules of engagement'.

De drie bestuursorganen die de gemeente kent, raad, college en burgemeester, hebben alle drie duidelijke eigen taken en daarmee eigen verantwoordlijkheden. Het is verstandig met elkaar te bespreken hoe die rollen verschillen en hoe ze tot elkaar in verhouding staan. De

rolduidelijkheid van de bestuursorganen wordt hierdoor vergroot, waardoor de verwachtingen over en weer helderder worden.

De aanbeveling is dan ook: praat met elkaar! Maak een agenda met punten waarover eens wat diepgaander gesproken moet worden en waarover afspraken moeten worden gemaakt, zoals bestuurscultuur inclusief integriteit, rolduidelijkheid, professionele omgangsvormen, een debattraining en houdt de afspraken die zijn gemaakt over omgang tussen raadsleden en ambtenaren conform de VNG-modelverordening waarmee wordt gewerkt nog eens tegen het licht. De voorbereidende werkzaamheden daartoe kunnen heel goed bij de zogeheten driehoek (griffier, gemeentesecretaris en burgemeester) worden belegd. Uiteraard beslist de raad uiteindelijk zelf al dan niet via het presidium over zijn eigen agenda.

Wel was men unaniem van mening dat een interpellatie moest worden gehouden over de vragen die men had over de voortgang van het zogeheten toetsingskader in zake het afgeven van vergunningen voor evenementen. De burgemeester was zelfs blij met deze interpellatie zodat ze op korte termijn uitleg in het openbaar kon geven over de totstandkoming van het toetsingskader. Dat, om opheldering te krijgen over de voortgang van een beleidsstuk voor deze debatvorm is gekozen is op z'n minst discutabel te noemen.

4. Het college van burgemeester en wethouders.

De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen dat op gemeentelijk niveau sprake is van collegiaal bestuur. Dat betekent dat het dagelijks bestuur van de gemeente, het college van BenW, optreedt als collectief orgaan. Bevoegdheden die de gemeentewet toekent aan het college zijn daarmee geen bevoegdheden aan de afzonderlijke leden van het college. Voor alle handelingen van een collegelid bestaat daarmee een medeverantwoordelijkheid van de overige collegeleden[2], ook al zijn bevoegdheden aan een of meer leden gemandateerd. Dit geldt voor de wethouders en ook voor de burgemeester in de functie als voorzitter en lid van BenW. Daarmee is de politieke verantwoordelijkheid gericht op het door het college gevoerde bestuur. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn daarvoor verantwoording schuldig aan de raad.[3]

De burgemeester heeft als voorzitter van het college een bijzondere taak de eenheid van het bestuur te bewaken.

Hoewel een portefeuilleverdeling niet wettelijk is voorgeschreven wordt in de wetenschap wel als kenmerk van het collegiaal bestuur gezien dat het college zelf over de portefeuilleverdeling beslist.[4] Tijdens coalitiebesprekingen worden tegenwoordig afspraken gemaakt over de portefeuilles van de leden van het college, maar het college zelf besluit daarover uiteindelijk.

---

[2] Dölle & Elzinga 2004, p.263.

[3] Art. 169 lid 1 Gemw.

[4] Tops, Korsten & Schalken 1994, p. 39.

Bij de gemeentewetswijzigingen in 2002, waarbij het dualisme werd ingevoerd is de formele betrokkenheid van de burgemeester bij de collegeonderhandelingen vergroot en kreeg de burgemeester o.m. de taak de eenheid van het collegebeleid te bevorderen. Hiermee werd beoogd het collegiaal bestuur te versterken.

Met bovenstaande wettelijk kaders van het college van BenW wordt wel duidelijk dat er een grote verantwoordelijkheid ligt bij het college van BenW. Een verantwoordelijkheid die begint bij het goed functioneren van het college.
Het is dan ook spijtig te moeten constateren dat de onderhandelende partijen de eerste start niet helemaal correct hebben gedaan. De burgemeester is alleen procedureel op de hoogte gehouden van de coalitiebesprekingen en haar verzoek om over de portefeuilleverdeling te praten was is het licht van het wettelijk kader heel begrijpelijk. Daar komt bij dat in de profielschets voor de nieuwe burgemeester uitdrukkelijk staat de burgemeester naast de wettelijke taken 'enkele aanvullende taken in portefeuille krijgt'. Wat meer en beter elkaar informeren over de -inhoudelijke- keuzes die gemaakt werden in deze fase had de start van de nieuwe coalitie zeker geholpen.

Gelukkig heeft het voltallige college in de kennismakings-tweedaagse eind mei goed met elkaar van gedachten kunnen wisselen over deze miscommunicatie en heeft het college besloten met een nieuwe start te beginnen. Ook over een onaangename woordenwisseling in het vorige college is tijdens deze 'heisessie' gesproken en heeft men besloten ook daar een streep onder te zetten en met een schone lei te beginnen.
Overigens is het helemaal niet erg dat het er zo nu en dan heftig aan toe gaat in een collegevergadering, het kan de duidelijkheid in de argumentatie bevorderen en kan helpen het uiteindelijke standpunt goed gezamenlijk naar buiten te brengen. Als het dan ook maar binnenskamers blijft. Het is van belang dat in het college iedereen openhartig voor zijn of haar standpunt kan uitkomen vanuit het vertrouwen dat het daar ook blijft. De wetgever beschermt daartoe ook de leden van het college door te stellen dat diegenen die aan de beraadslagingen hebben deelgenomen niet in rechte kunnen worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergadering van het college hebben gezegd of aan het college schriftelijk hebben overlegd.[5]
Helaas is het daarna niet altijd zo collegiaal in het college eraan toegegaan. Niet altijd is even duidelijk hoe de rolverdeling is tussen de burgemeester en een portefeuillehouder als er gasten moeten worden ontvangen. Over de piketregeling zijn geen of althans niet voldoende eenduidige afspraken gemaakt. In het college is dringend gevraagd het interpellatiedebat collegiaal voor te bereiden, maar dat is niet gebeurd.

Het lijkt wel miscommunicatie, maar om tot een daadwerkelijk goed functionerend collegiaal BenW te komen is er meer nodig. De aanbeveling is dan ook een gezamenlijk mediation

[5] Art. 57 Gemw.

traject in te gaan. Met een ervaren mediator zou het mogelijk moeten zijn het dagelijks bestuur van Terschelling het gezag en aanzien te geven dat Terschelling verdient.

5. De burgemeester

Over de rol van de burgemeester als voorzitter van het college van BenW staat het nodige in de paragraaf hierboven.
De burgemeester is ook de voorzitter van de gemeenteraad. Uit hoofde van beide rollen is het de burgemeester die bij uitstek een verbindende rol tussen college en gemeenteraad kan en moet spelen. De belangrijke rol van de burgemeester van schakelen en verbinden in het college, in de raad en/of tussen raad en college kan niet genoeg worden benadrukt. Op dit punt kan nog wel een slag worden geslagen.

De taken en bevoegdheden die de burgemeester heeft als bestuursorgaan staan duidelijk in de gemeentewet. Een van deze bevoegdheden is het afgeven van de evenementenvergunning wanneer, conform de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), een evenement vergunning plichtig is. Bij de vaststelling van de evenementenvisie door de gemeenteraad in december 2021 is afgesproken dat ten behoeve van deze bevoegdheid een concept toetsingskader met het college en de gemeenteraad wordt voorbereid. De burgemeester stelt vervolgens het toetsingskader vast. Het is de bedoeling dat het toetsingskader dan onderdeel wordt van de aanvraagprocedure van de evenementenvergunning. De wens is toen door diverse leden van de gemeenteraad geuit dat dit toetsingskader niet al te lang onderweg zou moeten zijn. Een streefdatum is in de vergadering van december niet genoemd, wel is toegezegd er 'vaart mee te maken, maar zorgvuldigheid gaat voor snelheid'. In ieder geval is de verwachting gewekt dat in het eerste halfjaar van 2022 dat toetsingskader er zou zijn, zoals de burgemeester in de commissievergadering van 14 september aangeeft. Dat eind augustus in het presidium naar de stand van zaken wordt gevraagd is dan ook niet verwonderlijk. De dynamiek die daarna ontstaat is voor een buitenstaander lastig te duiden. In ieder geval zijn er nogal wat misverstanden ontstaan. Maar goed, de raad besluit unaniem hierover een interpellatiedebat te houden, vooral ook omdat de burgemeester zelf heeft aangegeven over de stand van zaken m.b.t. het toetsingskader alleen nog in het openbaar te willen spreken. Op dat moment leek een interpellatie de juiste vorm om de kwestie op de al geagendeerde en aangekondigde raadsvergadering te kunnen bespreken.

Dit interpellatiedebat is voor niemand bevredigend verlopen. De raad heeft geen duidelijke antwoorden gekregen en de burgemeester miste de bestuurlijke/politieke antenne om met het juiste taalgebruik de gewenste opheldering te geven. Dat de raad de behoefte had om uiting te geven aan zijn teleurstelling is te begrijpen. Naast de discussie over het toetsingskader wordt door raadsleden ook aangeven dat bij de behandeling van de

jaarrekening 2021 in mei de suggestie is gewekt door de burgemeester dat er een memo met een second opinion over een deel van de bevindingen van de accountant naar de raad is gegaan, terwijl dat niet het geval bleek te zijn. De burgemeester deelde later mee dat het een interne memo was. De raad heeft op beide onderwerpen het idee gekregen niet goed en niet op tijd door de burgemeester te zijn geïnformeerd en heeft bij motie, met de grootst mogelijke meerderheid, uitgesproken dat er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen raad en burgemeester.

Nu is in de meeste gevallen een breuk te herstellen. De aanleidingen, zoals in de raad verwoord tot deze vergaande uitspraak berusten op misverstanden, langs elkaar heen praten, miscommunicatie, beeldvorming.
Het moet toch mogelijk zijn deze onderwerpen en wellicht ook andere zaken met de direct betrokkenen te bespreken en nader uit te diepen. Het doel van die gesprekken moet dan zijn de lucht te klaren en daarmee het aanzien van het openbaar bestuur van Terschellling weer te vergroten en te professionaliseren. Het lijkt verstandig deze gesprekken onder begeleiding van een ervaren gespreksleider te houden. Omdat de burgemeester eveneens met zeer gemengde gevoelens terugkijkt op hoe het zover heeft kunnen komen en haar ogen niet sluit voor haar eigen rol daarin is het verstandig dat de burgemeester wordt gecoached.

6. Conclusie

De bestaande bestuurscultuur van Terschelling; de duidelijkheid in de diverse rollen van de verschillende actoren in het openbaar bestuur; de verhoudingen tussen de bestuursorganen van de gemeente, te weten raad, college en burgemeester; de werkrelatie tussen raad en ambtelijke organisatie; de wijze van communiceren, waaronder ook het e-mailverkeer tussen bestuurders en raadsleden: op al deze zaken kan een professionaliseringslag worden gemaakt. Wanneer dit met verve wordt opgepakt kan de vertrouwensbreuk worden hersteld. Dat vergt van alle betrokkenen de bereidheid daarmee aan de gang te gaan. Daarbij moet men zich realiseren dat dat tijd en energie zal kosten. Maar wie is er nu tegen een professioneel functionerend gemeentebestuur van Terschelling met een aanzien waarop iedere Terschellinger trots is. Een gemeentebestuur dat door integer en zuiver handelen respect afdwingt.

7. Aanbevelingen

a. Gemeenteraad:

* ga het gesprek met elkaar aan en maak daarvoor een (meerjaren)agenda met punten als: bestuurscultuur, integriteit, wijze van communiceren, een debattraining, de werkverhouding en informatievoorziening met en door de ambtelijke organisatie, de gewenste omgangsvormen.
* de rolduidelijkheid van en tussen de drie bestuursorganen is een belangrijk onderdeel van bedoelde agenda: verplichtingen, verwachtingen en verantwoordelijkheden zijn daarbij cruciale onderwerpen.[6]
* bespreek de verschillende instrumenten die de raad heeft om de contolerende taak van de raad goed uit te kunnen oefenen en welk instrument het beste gebruikt kan worden in bepaalde situaties
* ga het gesprek aan met de burgemeester over de inhoud van de misverstanden die zijn ontstaan, de ernst daarvan en de impact die deze hebben gehad op de relatie onder deskundige en onafhankelijke begeleiding.

b. College:

*ga een mediation traject waarin intensief kan worden besproken op welke wijze het collegiaal bestuur invulling kan en moet krijgen en welke rol van ieder daarbij wordt verwacht, in het bijzonder ook de rolinvulling van de voorzitter van het college als verbinder.
* maak heldere afspraken over de rol van de burgemeester bij representatieve functies in relatie tot de rol, verantwoordelijkheid en taak van de portefeuillehouder.
*maak eenduidige afspraken over de invulling van de piketregeling
*bereid belangrijke debatten gezamenlijk voor

c. Burgemeester:

* werk, samen met een coach aan de verbindende en schakelende rol in het college en de raad. Daarbij horen elementen van signaleren en reflecteren op eigen doen en laten.

[6] Opmerking: een andere indeling van de raadszaal die meer recht doet aan het dualisme kan daarbij helpen.

Bijlage: gesprekspartners

Gemeenteraadsleden:
fractieleden van Plaatselijk Belang: de heren Bultena, Muijskens en J.C. Smit
fractieleden van de VVD: de heren Ruige, Lugt en Werner
fractieleden van Samen Terschelling; de heren Bos en K. Smit
fractieleden van de PvdA: de heer Adams en mevrouw Schol
fractie van het CDA: de heer Van der Wielen

Commissieleden: de heren J.W. Smit (VVD) en Schweigmann (Samen Terschelling)

Burgemeester: mevrouw Van de Pol

Wethouders: mevrouw Van Essen en mevrouw Hoekstra

Oud-wethouder: de heer Haringa

Griffier: de heer De Jong

Oud-griffier: mevrouw Hofman

Gemeentesecretaris: mevrouw De Jong