



Congres Gemeentefinanciën

25 november 2019
Congrescentrum Orpheus
Apeldoorn

The background of the slide features a blurred image of several people in business attire, likely in a meeting or collaborative work environment. Overlaid on this image is a complex network of thin, light-colored lines connecting various points, suggesting a digital or technological theme. The overall color palette is soft, with pastel blues, purples, and pinks.

Wethouder: politicus of technocraat

*De financiële positie van een gemeente: van ambitieus politiek bestuur
naar professioneel beheer van belastinggeld*

Voorwoord

Ronald Vuijk

Bestuurskundige

Juridische bestuurswetenschappen RUG

Promovendus Vakgroep bestuurskunde RU

Adviseur afdeling VBR van Berenschot

Politiek adviseur Landmachtstaf Defensie



2017

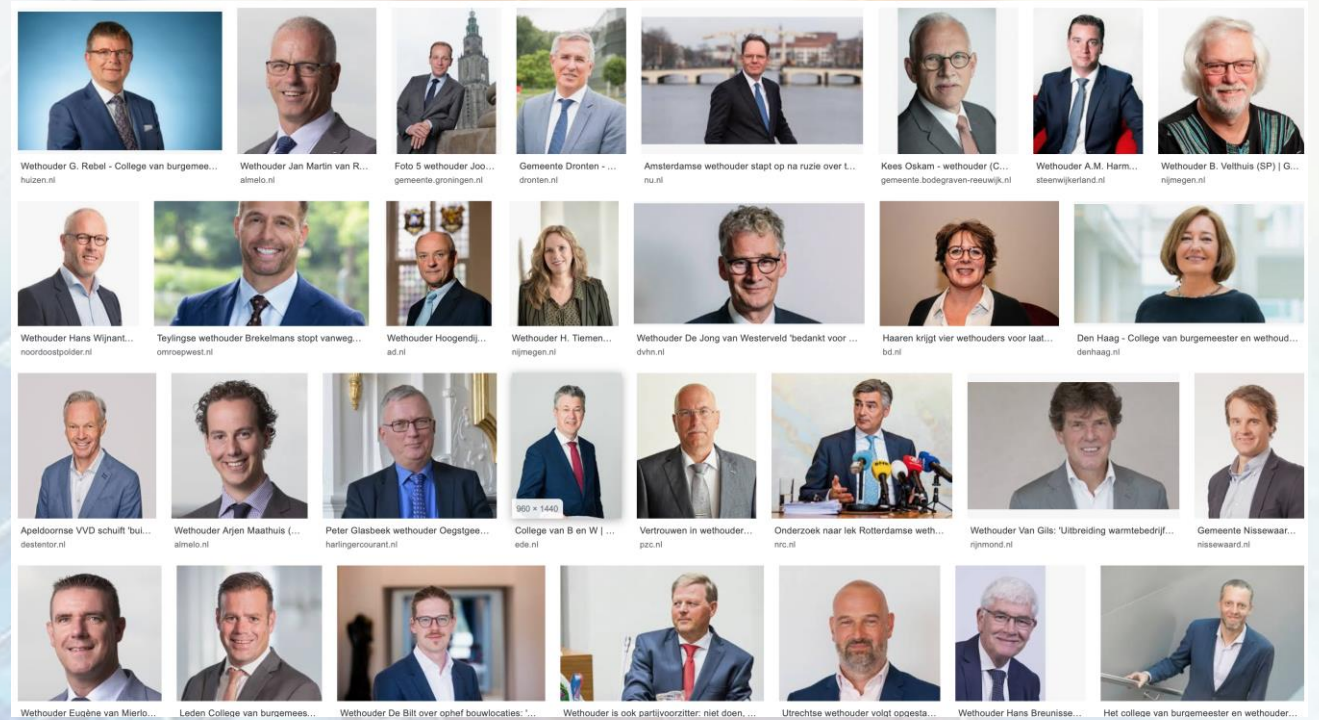
Introductie

Wethouder

Als lid van het college maakt een wethouder deel uit van het dagelijks bestuur van een gemeente

Een wethouder is een gemeentebestuurder

Wethouders zijn in de meeste gemeenten hoger opgeleide mannen van middelbare leeftijd



'Wethouders' met Google

Introductie

Samenleving

Nachtwakerstaat

Industriële revolutie

1850 Verzorgingsstaat

1960 Welvaartstaat

2013 Participatiesamenleving



Kinderarbeid in fabrieken

Introductie

Gemeenten

1850 Bloei gemeenten

1929 Centralisatie

1980 Decentralisatie



Aanleg van een riool in Breda

Introductie

Hedendaagse achtergrond

2008 Kredietcrisis

2015 Energietransitie

2015 Decentralisaties sociaal domein

2019 Stikstofcrisis



Stikstof producerende koeien

Introductie

Veranderend bestuur

Gemeentewet: kiezen en gekozen worden voor een bepaalde termijn

1851 Hulpje van de burgemeester

1931 Lid van college en portefeuillevreiding

1948 Vertrouwensontslag

1970 Politiek leider in programcolleges

2002 Dualisering

Woonplaatsvereiste

Lokaal belastinggebied

Gekozen burgemeester

Delegatie



Thorbecke

Inleiding

Verslechterende financiële positie

Wethouder van financiën

Politicus

Technocraat

Vraag: Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

Leeswijzer

Dossier: Financiën Openbaar Bestuur

Databron: Financiële kengetallen gemeenten

Onderwerpen: Netto schuldquote, Netto schuldquote, gecorrigeerd, Solvabiliteit, Grondexploitatie, Belastingcapaciteit, Structurele exploitatieruimte **naar** Jaar (2018)



Gegevenskoppen

Jaar	Eindtotaal					
	Netto schuldquote	Netto schuldquote, gecorrigeerd	Solvabiliteit	Grondexploitatie	Belastingcapaciteit	Structurele exploitatieruimte
2008	53,30%	35,12%	39,02%	22,62%		
2009	49,24%	30,99%	42,25%	24,81%		
2010	59,97%	39,76%	39,80%	28,40%		
2011	61,93%	43,56%	38,09%	28,52%		
2012	66,65%	49,66%	36,29%	28,27%		
2013	71,13%	54,99%	35,70%	29,25%		
2014	76,32%	56,37%	33,84%	28,02%		
2015	61,73%	50,96%	34,08%	23,74%	103,42%	2,22%
2016	58,32%	49,14%	35,03%	18,70%	101,53%	3,07%
2017	70,41%	61,39%	32,74%	19,53%	101,71%	0,63%
2018	69,36%	61,50%	32,74%	16,83%	101,49%	1,27%

Gemeenten geven meer geld uit dan er binnenkomt
Gemeenten worden armer

Inleiding

Verslechterende financiële positie

Wethouder van financiën

Politicus

Technocraat

Vraag: Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

Leeswijzer

Een wethouder van financiën heeft de portefeuille financiën toebedeeld gekregen en beheert de financiële middelen van de gemeente met als taak de ene hand streng op de knip te houden en de andere hand loyaal uit te steken om het afgesproken beleid te realiseren.

Van der Dussen (1994). Wethouders in een dubbelrol: bestuur en geld. In: Tops cs (1994). De wethouder.

Inleiding

Verslechterende financiële positie

Wethouder van financiën

Politicus

Technocraat

Vraag: Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

Leeswijzer

Politiek is het geheel van beginselen en regels van bestuur

Een politicus is een staatsman, iemand die deel uitmaakt van het politieke leven en iemand die met veel overleg te werk gaat

Ook: bestuurder, volksvertegenwoordiger en politieke elite

Hier: raadslid wethouder of burgemeester

Inleiding

Verslechterende financiële positie

Wethouder van financiën

Politicus

Technocraat

Vraag: Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

Leeswijzer

Technocratie staat voor een economische inrichting van de maatschappij onder leiding van technici. Een heerschappij van technici of techniek

Een technocraat is een aanhanger van de technocratie is iemand die zich meer laat leiden door zakelijke dan door sociale overwegingen

Inleiding

Verslechterende financiële positie

Wethouder van financiën

Politicus

Technocraat

Vraag: Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

Leeswijzer



Juinen is een denkbeeldige gemeente in Midden-Nederland, voorkomend in de televisieprogramma's van Van Kooten en De Bie. Juinen werd op 20 oktober 1982 voor het eerst genoemd, een uitzending waarin de typetjes burgemeester Hans van der Vaart en wethouder Tjolk Hekking een rondleiding door hun gemeente gaven. Tot in maart 1998 figureerde de gemeente met regelmaat in de uitzendingen.

Inleiding

Verslechterende financiële positie

Wethouder van financiën

Politicus

Technocraat

Vraag: Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

Leeswijzer

Theorie

Methode

Bevindingen

Analyse

Conclusie

Vragen

Theorie

Gemeentewet: wethouders worden benoemd, gecontroleerd en ontslagen

Agent-principaal theorie: raad controleert en sanctioneert de wethouders

Bestuurskracht: vermogen van gemeenten om taken uit te voeren maar de wethouder krijgt geen aandacht

Ontslag: er worden vele redenen voor ontslag genoemd maar het vermogen om taken uit te voeren krijgt geen aandacht

Modellen

Hypothese

- De raad benoemt de wethouders (Art. 35)
- Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur (Art. 169)
- Indien een uitspraak van de raad inhoudende de opzegging van zijn vertrouwen in een wethouder er niet toe leidt dat de betrokken wethouder onmiddellijk ontslag neemt (Art. 43) kan de raad besluiten tot ontslag (Art. 49)

Theorie

Gemeentewet: wethouders worden benoemd, gecontroleerd en ontslagen

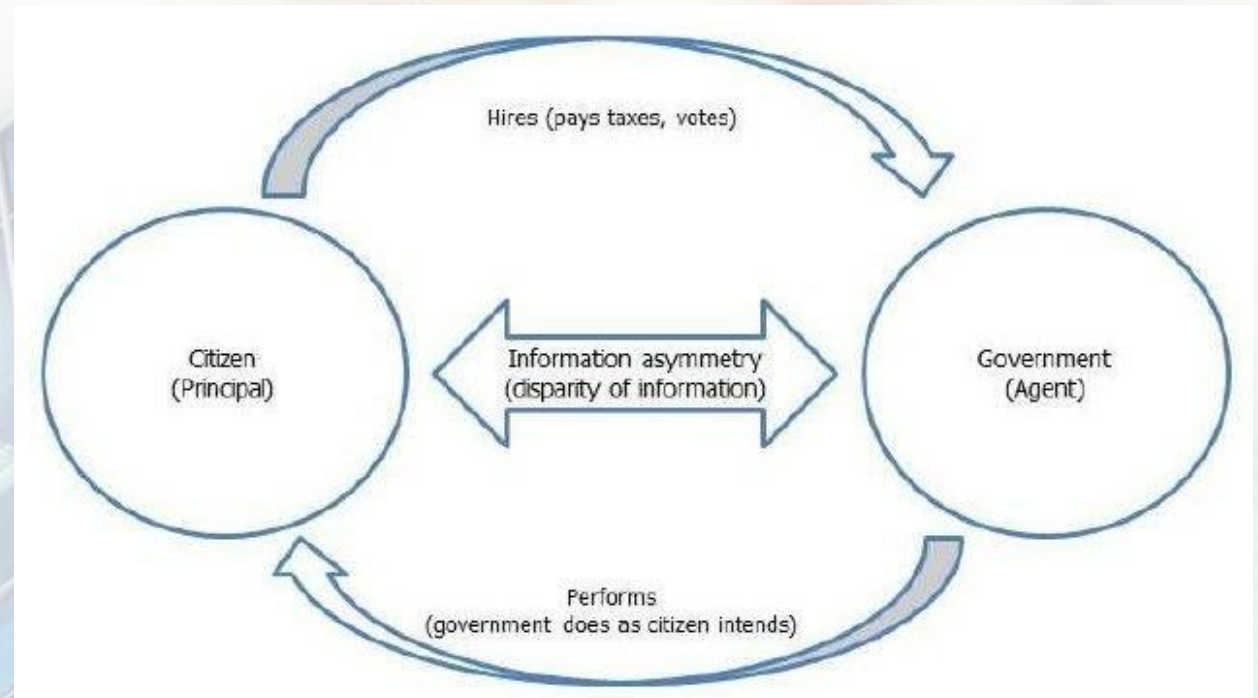
Agent-principaal theorie: raad controleert en sanctioneert de wethouders

Bestuurskracht: vermogen van gemeenten om taken uit te voeren maar de wethouder krijgt geen aandacht

Ontslag: er worden vele redenen voor ontslag genoemd maar het vermogen om taken uit te voeren krijgt geen aandacht

Modellen

Hypothese



Jensen & Meckling (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure

Eisenhardt (1989). Agency theory: An assessment and review. Academy of Management Review, 14: 57-74.

Davis, Schoorman & Donaldson (1997). Toward a stewardship theory of management

Theorie

Gemeentewet: wethouders worden benoemd, gecontroleerd en ontslagen

Agent-principaal theorie: raad controleert en sanctioneert de wethouders

Bestuurskracht: vermogen van gemeenten om taken uit te voeren maar de wethouder krijgt geen aandacht

Ontslag: er worden vele redenen voor ontslag genoemd maar het vermogen om taken uit te voeren krijgt geen aandacht

Modellen

Hypothese

- Thorbecke 1851: schaalgrootte
- Graaf-Nauta 1985: knelpunten
- Derksen 1987: kwaliteit
- Denters 1996: falend beleid
- Herweijer 1998: productieomvang
- Toonen 1998: kwaliteit
- Herweijer cs 2014: taakzwaarte
- Lunsing cs 2015: fragmentatie

Theorie

Gemeentewet: wethouders worden benoemd, gecontroleerd en ontslagen

Agent-principaal theorie: raad controleert en sanctioneert de wethouders

Bestuurskracht: vermogen van gemeenten om taken uit te voeren maar de wethouder krijgt geen aandacht

Ontslag: er worden vele redenen voor ontslag genoemd maar het vermogen om taken uit te voeren krijgt geen aandacht

Modellen

Hypothese

- Schouw 1998: bestuursstijl
- Castenmiller 2010: conflicten
- Korsten, Aardema 2011: houdbaarheid
- Schoenmaker 2011: probleemgemeenten
- Aardema 2012: conflicten en gunfactor
- Habets 2019: samenwerking

Theorie

Gemeentewet: wethouders worden benoemd, gecontroleerd en ontslagen

Agent-principaal theorie: raad controleert en sanctioneert de wethouders

Bestuurskracht: vermogen van gemeenten om taken uit te voeren maar de wethouder krijgt geen aandacht

Ontslag: er worden vele redenen voor ontslag genoemd maar het vermogen om taken uit te voeren krijgt geen aandacht

Modellen

Hypothese

Figuur 4.2. Indicatoren voor de verklaring van taakzwaarte en hulpbronnen.

<u>Achtergronden:</u> Welvaart inwoners Kernen Centrumfunctie Inwoners aantal Demo. perspectief Provincie	<u>Taakzwaarte:</u> centrumvoorzieningen beroep op sociale zekerheid voorzieningen in kernen	<u>Bestuurskracht</u> van type van gemeenten in vergelijking tot het Nederlands gemeentelijk gemiddelde
	<u>Hulpbronnen:</u> Burgerkracht Politieke betrokkenheid Budget per inwoner Schuld per inwoner Verantwoordingskracht Ambtenarenkracht Samenwerkingskracht	

Herweijer c.s., 2014: 30



Tegenvallende beleidsprestatie -> Vroegtijdig ontslag

Vuijk, 2017: 4
Vuijk & Herweijer, 2018: 207

Theorie

Gemeentewet: wethouders worden benoemd, gecontroleerd en ontslagen

Agent-principaal theorie: raad controleert en sanctioneert de wethouders

Bestuurskracht: vermogen van gemeenten om taken uit te voeren maar de wethouder krijgt geen aandacht

Ontslag: er worden vele redenen voor ontslag genoemd maar het vermogen om taken uit te voeren krijgt geen aandacht

Modellen

Hypothese

Als de wethouder een tegenvallende beleidsprestatie levert dan wordt de kans op vroegtijdig ontslag groter

Tegenvallende ontwikkeling solvabiliteit -> Vroegtijdig ontslag

Vuijk, 2017: 4

Vuijk & Herweijer, 2018: 207

Methode

Het zoeken naar antwoorden

Operationalisatie

Beleidsprestatie: kengetallen

Ontslag: gedwongen ontslag

Gegevens

Literatuur

Kennisbank openbaar bestuur

Financiële stukken gemeenten

Lijst van DCT / Bouwmans

Openbare bronnen

The screenshot shows the 'Kennisbank Openbaar Bestuur' website. At the top is the logo of the 'Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties'. Below it is a dark blue header with the text 'Kennisbank Openbaar Bestuur > Cijfers' and a search icon. The main content area has a blue bar with 'Gegevens kiezen' and a list of options: 'Indelen en filteren', 'Getalweergave', 'Grafieken', and 'Exporteren & delen'. To the right of this list is a yellow button with a checkmark and the text 'Uitleg'. Below this is a yellow warning box with an exclamation mark icon and the text: 'Selecteer één of meer onderwerpen en klik op tonen. Meer informatie over de data'. Under the warning box are two dropdown menus: 'Dossier' with 'Financiën Openbaar Bestuur' selected, and 'Databron' with 'Financiële kengetallen gemeenten' selected. Below these is a section titled 'Onderwerpen:' containing a list of checkboxes: 'Netto schuldquote', 'Netto schuldquote, gecorrigeerd', 'Solvabiliteit', 'Grondexploitatie', 'Belastingcapaciteit', and 'Structurele exploitatieruimte'. At the bottom right of this section is a blue button labeled 'Tonen'.

Bevindingen

Onderzoeksperiode 2010-2014

Wat we hier zien is dat wethouders financiën waarvan de financiële prestaties van hun gemeente tegenvallen een relatief grotere druk zullen ervaren om vroegtijdig het ambt neer te leggen dan wethouders in gemeenten die gemiddeld (trendmatig) presteren.

Dossier: Financiën Openbaar Bestuur

Databron: Financiële kengetallen gemeenten

Onderwerpen: Netto schuldquote, Netto schuldquote, gecorrigeerd, Solvabiliteit, Grondexploitatie, Belastingcapaciteit, Structurele exploitatieruimte **naar** Jaar (2018)

Gegevenskoppen						
Jaar	Eindtotaal					
	Netto schuldquote	Netto schuldquote, gecorrigeerd	Solvabiliteit	Grondexploitatie	Belastingcapaciteit	Structurele exploitatieruimte
2010	59,97%	39,76%	39,80%	28,40%		
2011	61,93%	43,56%	38,09%	28,52%		
2012	66,65%	49,66%	36,29%	28,27%		
2013	71,13%	54,99%	35,70%	29,25%		
2014	76,32%	56,37%	33,84%	28,02%		

Gemiddelde ontwikkeling van de kengetallen

BEVINDINGEN	Grotere daling	Beperkte daling	Gestegen	Totaal
Afgemaakt	73% (75)	81% (63)	83% (53)	78% (191)
Niet afgemaakt	27% (28)	19% (15)	17% (11)	22% (54)
Totaal	100% (103)	100% (78)	100% (64)	100% (245)

Tabel 3 Ontwikkeling solvabiliteit en voltooiën ambtstermijn van de wethouder van financiën

Tabel uit manuscript, ongepubliceerd

Analyse

Onderzoeksperiode 2010-2014

Er zijn aanvullende factoren

Woerden, Winsum en Drimmelen beschikten over ruimere reserves

Woerden, Winsum en Drimmelen kondigden tegenvallers tijdig aan

In Woerden en Winsum was de uiterste houdbaarheid van de wethouder nog niet verstreken

In Woerden en Winsum stemden de coalitiefracties niet tegen de eigen wethouders

Woerden was minder politiek gefragmenteerd

Caseselectie	Winsum	Drimmelen	Apeldoorn	Woerden
Solvabiliteit	20	14	-13	-12
Termijn	Afgemaakt	Niet afgemaakt	Niet afgemaakt	Afgemaakt

Tabel 11 Ontwikkeling van de solvabiliteit in procentpunten en het al dan niet afmaken van de termijn

Tabel uit manuscript, ongepubliceerd

Solvabiliteit	Jaar ▼				
Gemeente ▼	2010	2011	2012	2013	2014
Apeldoorn	17,90%	3,35%	6,21%	5,45%	4,97%
Drimmelen	62,96%	68,34%	70,89%	74,72%	76,56%
Winsum	45,87%	57,79%	59,40%	67,69%	66,29%
Woerden	49,62%	49,46%	43,54%	41,19%	37,08%

Ontwikkeling van de kengetallen

	Woerden	Winsum	Drimmelen	Apeldoorn
Ruimere reserves	+	+	+	-
Eerder aankondigen tegenvallers	+	+	+	-
Uiterste houdbaarheid	+	+	-	-
Minder verdeeld stemmen en dualisme	+	+	-	-
Minder politieke fragmentatie	+	-	-	-

Tabel 12 Aanvullende verklaringen voor voortijdig ontslag

Tabel uit manuscript, ongepubliceerd

Analyse (bonus)

Gemeentefinanciën als struikelblok

Onderzoeksperiode 2016

Financieel beleid als reden voor tussentijds terugtreden van wethouders financiën

In 2016 traden 116 wethouders tussentijds af vanwege coalitiebreuken, bestuursstijl of integriteit. Daarbovenop traden 75 wethouders vrijwillig terug om andere redenen.

Is dat politiek 'gedoe' of gaat het om de inhoud van de portefeuille? Of de provincie?

We keken voor een mogelijk antwoord op deze vraag naar vijf wethouders van Financiën die tussentijds aftraden en zagen dat de portefeuille inderdaad een rol speelt.

Solvabiliteit	Jaar ▼		
Gemeente ▼	2015	2016	2017
Achtkarspelen	24,00%	22,00%	18,00%
Almelo	-1,00%	-3,00%	2,00%
Haren	13,00%	14,00%	16,00%
Voorschoten	37,10%	36,70%	34,00%
Wassenaar	77,60%	69,80%	69,00%

Ontwikkeling van de kengetallen

Casus	Ontslag-grond	Locus conflict	Rol van de provincie
Voorschoten	Art 43, 1 Ontslag genomen	In de raad	Preventief toezicht provincie is een verrassing
Wassenaar	Art 43, 1 Ontslag genomen	In het college	Financieel gezond: provincie speelt mogelijk rol
Haren	Art 43, 1 Ontslag genomen	In het college en in de raad	Provincie zet herindeling door, mede met het oog op financiën
Almelo	Art 49 Ontslag genomen na motie	In de raad	Preventief toezicht provincie is geen verrassing
Achtkarspelen	Art 49 Ontslag genomen na motie	In het college en in de raad	Verlagen schulden nodig: provincie speelt geen rol

Vuijk (2017) Gemeentefinanciën als struikelblok. In: TPC 2017, nr.4. p.4-8

Conclusie

Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

- > Individueel vertrouwensontslag
- > Specialisatie taken in portefeuilles
- > Meer taken door decentralisaties
- > Zwaardere taken door herindeling
- > Complexere taken door regionalisering
- > Aanspreekbaar door duale verhoudingen
- > Politiek debat woonplaatsvereiste
- > Academisch debat delegatie

Politicus	Technocraat
Overtuiging	Techniek
Democratie	Technocratie
Politiek conflict	Zakelijk conflict
Politiek leider	Bestuurder
Draagvlak	Techniek
Sociale afweging	Zakelijk afweging
Ambitie	Professionaliteit
Woonplaats	Minder relevant
Leek	Professional
Monist	Dualist
?	Limburgs zakencollege

Conclusie

Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

Wat vindt u?



In de tijd van de kabinetsformaties werd door het duo Van Kooten en De Bie regelmatig een type 'professor dr. ir. P. Akkermans' ("mijn naam is genoemd") ten tonele gevoerd, gespeeld door Kees van Kooten. Er zijn geen aanwijzingen dat dit type gebaseerd was op hoogleraar in de rechtswetenschap Piet Akkermans. 26

Conclusie

Zou de wethouder van financiën meer een financieel onderlegd specialist (technocraat?) dan een politiek gedreven bestuurder (politicus) moeten zijn?

De wethouder ontwikkelt zich van hulpje van de burgemeester via politiek gedreven bestuurder steeds meer tot vakinhoudelijk specialist met eigen bevoegdheden



In de tijd van de kabinetsformaties werd door het duo Van Kooten en De Bie regelmatig een type 'professor dr. ir. P. Akkermans' ("mijn naam is genoemd") ten tonele gevoerd, gespeeld door Kees van Kooten. Er zijn geen aanwijzingen dat dit type gebaseerd was op hoogleraar in de rechtswetenschap Piet Akkermans. 27

Vragen?

Ronald Vuijk

Vakgroep bestuurskunde van de RU

Afdeling VBR van Berenschot

0631975058

r.vuijk@fm.ru.nl

