

# Tegenmacht in het lokaal bestuur

Het bestuurlijke en maatschappelijke  
krachtenveld rondom de wethouder





Wethoudersvereniging



## Colofon

**Datum** Oktober 2022  
**Kenmerk** P049192  
**Auteurs** Liesbeth Collignon, Julien van Ostaaijen, Jimmy Maan, Sven Janssen

© 2022 Avans Hogeschool – Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Voorwoord</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1. Samenvatting en aanbevelingen</b>                                  | <b>5</b>  |
| 1.1 Tegenmacht als wezenlijk onderdeel van de lokale democratie          | 5         |
| 1.2 Een eigen rol voor elk van de drie categorieën tegenmachten          | 6         |
| 1.3 Grote impact gemeenteraad, college en sociale media                  | 6         |
| 1.4 Effectieve samenwerking en persoonlijke relaties                     | 7         |
| 1.5 Aanbevelingen  | 7         |
| 1.6 Tot slot   | 8         |
| <b>2. Inleiding en onderzoeksaanpak</b>                                  | <b>9</b>  |
| 2.1 Inleiding  | 9         |
| 2.2 Opzet en onderzoeksvragen  | 9         |
| 2.3 Onderzoeksaanpak   | 10        |
| <b>3. Tegenmacht in het lokaal bestuur</b>                               | <b>12</b> |
| 3.1 Inleiding  | 12        |
| 3.2 Wat is tegenmacht?   | 12        |
| 3.3 Tegenmacht in het Nederlandse debat                                  | 14        |
| 3.4 Tegenmacht in dit onderzoek  | 16        |
| <b>4. Het maatschappelijk en bestuurlijk krachtenveld van wethouders</b> | <b>21</b> |
| 4.1 Associaties bij tegenmacht   | 21        |
| 4.2 Tegenmacht binnen de politieke democratie                            | 21        |
| 4.3 Tegenmacht gerelateerd aan de politieke democratie                   | 23        |
| 4.4 Tegenmacht los van de politieke democratie                           | 25        |
| <b>5. Conclusies over tegenmacht</b>                                     | <b>28</b> |
| 5.1 Verschillende oordelen over tegenmacht                               | 28        |
| 5.2 Tegenmacht vooral effectief in samenwerking                          | 30        |
| 5.3 Aanbevelingen  | 32        |
| <b>Literatuurlijst</b>   | <b>33</b> |
| <b>Bijlage 1 Onderwerpenoverzicht voor focusgroepen en interviews</b>    | <b>35</b> |
| <b>Bijlage 2 Overzicht focusgroepen en geïnterviewde personen</b>        | <b>36</b> |
| <b>Bijlage 3 Over de onderzoekers</b>                                    | <b>37</b> |

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport 'Tegenmacht in het lokaal bestuur. Het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld rondom de wethouder'. Het rapport is het eerste deel van een tweeluik. Deel twee van het tweeluik draagt de titel 'Robin Hood wethouders. Wethouders die regels buigen en breken voor een nobel doel'. De Wethoudersvereniging is opdrachtgever van deze onderzoeken.

Beide thema's zijn van invloed op het werk van de wethouder en de resultaten die de wethouder kan bereiken. Voor zowel wethouders die na de gemeenteraadsverkiezingen nieuw zijn aangetreden, als wethouders die zijn aangebleven, zijn bewustwording en inzicht in deze thema's relevant.

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van het Lectoraat Recht & Veiligheid. Het lectoraat maakt onderdeel uit van het Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO) van Avans Hogeschool te 's-Hertogenbosch. Het Centre of Expertise VVSO richt zich onder meer op het versterken van de veerkracht en weerbaarheid van bestuurlijke en ambtelijke professionals. Constructief om kunnen gaan met allerlei vormen van tegenmacht, en met het in de praktijk kunnen werken met regels die wellicht niet altijd de gewenste kaders of houvast bieden, zien wij als onderdeel van die weerbaarheid.

Namens het Centre of Expertise VVSO wensen wij u toe dat u met de resultaten uit dit onderzoek uw voordeel kunt doen.

De onderzoekers,

Liesbeth Collignon-Van den Munckhof  
Julien van Ostaaijen  
Jimmy Maan  
Sven Janssen

Met medewerking van:

Marius Bakx  
Anouk Kocken  
Vera Piessens  
Barbera Goossens

En met dank aan

Diana Marijnissen  
Leden van de kenniskring Recht & Veiligheid

# 1. Samenvatting en aanbevelingen

- Democratie is meer dan het zorgen voor een goede verbinding tussen de lokale samenleving en het lokale bestuur. Het is van belang bescherming te bieden aan minderheden tegen de meerderheid, en andersom. Het stelsel van macht en tegenmacht voorkomt dat één bestuurslaag, organisatie of actor zijn wil te dominant kan doordrukken ten koste van anderen (Van Ostaaijen, 2022).
- In dit onderzoek bekijken we dat stelsel op lokaal niveau, waarbij we het college van burgemeester en wethouders centraal stellen.
- Met tegenmacht bedoelen we in dit onderzoek *alle onderdelen van bestuur en samenleving die invloed (pogen te) hebben op voorstellen of het handelen van de wethouder of besluitvorming door het college in de zin dat ze aanpassingen willen, proberen en soms kunnen afdwingen.*

## 1.1 Tegenmacht als wezenlijk onderdeel van de lokale democratie

- Het stelsel van macht en tegenmacht is essentieel voor een goed functionerende democratie. Alle deelnemers hieraan, van raadsleden tot burgers en de rechtelijke macht, hebben in dit stelsel een eigen rol die door formele en informele regels en de andere tegenmachten wordt begrensd.
- Wethouders zien (het stelsel van) tegenmacht als een groot goed. Invloed van buitenaf hoort erbij, geven zij aan, en is gewenst en helpend in het proces van besluitvorming. Wethouders geven aan om die reden tegenmachten actief te betrekken bij hun werk.
- Het lokale krachtenveld rond de wethouder is in beweging. De manier waarop tegenmacht wordt uitgeoefend verandert hand in hand met ontwikkelingen zoals de opkomst van sociale media en onrusten in de samenleving. De snelheid van onderlinge interactie intensiveert en de verhouding tussen macht en tegenmacht staat meer in de (digitale) spotlights. Ondanks (ervaren) oplopende druk, blijft de wethouder positief over de rol van en de in de dagelijkse praktijk ervaren tegenmacht.
- Wrijving en frustratie ontstaan daar waar (tegen)machten niet respectvol met elkaar(s) rol omgaan, door op de stoel van een ander te gaan zitten, of zich bovenmatig laten gelden. Voorbeelden zijn lokale media die een incident blijven herhalen zonder ruimte voor nuancering, of een actiegroep die via het uitoefenen van oneigenlijke druk op politieke ambtsdragers de agenda van de raad probeert te veranderen. Of een ambtenaar de wethouder toefluistert dat die 'slechts een voorbijganger is'.
- Daar waar figuren of groepen invloed trachten uit te oefenen via intimidatie of bedreiging (de grenzen van de wet overschrijden), is het van belang dat de wethouder steun kan en durft te zoeken. In brede zin is dialoog hierover binnen en buiten de muren van het gemeentehuis helpend. Bij concrete voorvallen is het zaak dat er interne afspraken zijn gemaakt over waar de wethouder terecht kan.
- De thuisbasis voor de wethouder in dit krachtenveld is het college. De burgemeester speelt daarbinnen (en ook daarbuiten) een speciale positie, doordat deze vanuit een meer neutrale rol doorgaans de balans tussen enkele tegenmachten bewaakt en in de bres kan springen wanneer een belang ondergesneeuwd dreigt te raken. Wethouders ervaren de burgemeester doorgaans dan ook als steun.

## 1.2 Een eigen rol voor elk van de drie categorieën tegenmachten

- Het lokale krachtenveld van tegenmachten rond de wethouder is omvangrijk te noemen. Tegenmachten zijn grofweg onder te verdelen in de categorieën 'binnen de politieke democratie', 'gerelateerd aan de politieke democratie' en 'min of meer los van de politieke democratie'. In onderstaand schema (uit paragraaf 3.4) zijn ze weergegeven; gebaseerd op literatuurstudie en aangevuld met de ervaringen van wethouders.

| Binnen de politieke democratie   | Gerelateerd aan de politieke democratie  | Min of meer los van de politieke democratie  |
|--|--|--|
| Ambtelijke organisatie College van B&W Gemeenteraad<br>Provinciaal Bestuur<br>Regionaal bestuur / samenwerkingsverbanden | Adviesraden<br>Rekenkamer(commissie) Bezwaar en beroep en klachtrecht<br>Ombudsman | Lokale en regionale media<br>Sociale media Actiegroepen/ burgerinitiatieven<br>Netwerkgroepen bedrijfs- en verenigingsleven en geloofsgemeenschappen<br>Onderzoeksinstituten/denktanks<br>Rechterlijke macht |

- Wethouders omschrijven per categorie een andersoortige functie van tegenmachten:
  - Wethouders ervaren tegenmachten 'binnen de politieke democratie' als *het fundament*. Hier zijn de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie belangrijke spelers. In wisselwerking met deze tegenmachten creëert de wethouder concrete voorstellen en besluitvorming. Wethouders dichten aan deze kolom een belangrijke rol toe, met grote invloed op de uiteindelijke besluitvorming. Een teveel aan juridische of financiële bezwaren wordt wel als hinderlijk ervaren. Samen (blijven) optrekken, is het devies.
  - Wethouders zien tegenmachten 'gerelateerd aan de politieke democratie' vooral als *raadgevend*. De (ook soms kritische) input van deze tegenmachten – zoals een Wmo-adviesraad of de rekenkamer wordt door wethouders gewaardeerd. De mate van ervaren tegenmacht lijkt beperkt, actoren staan meer op afstand. Controles of evaluaties achteraf worden wel eens als spannend ervaren of kunnen als verrassing komen. Goed luisteren, is hier het devies.
  - De wethouder ervaart tegenmachten 'min of meer los staan van de politieke democratie' als *bron van kennis en kunde*. Wat er in deze kolom gebeurt, is het minst voorspelbaar, stellen wethouders. De opkomst van sociale media speelt daarbij een rol, net als de mate waarin de wethouder in contact staat met de lokale samenleving. Tijdige interactie levert veel meerwaarde op. Voorstellen worden er beter van en het proces verloopt rustiger. Proactief opzoeken, is dus het devies.

## 1.3 Grote impact gemeenteraad, college en sociale media

- Van alle tegenmachten in het lokale krachtenveld, ziet de wethouder de gemeenteraad, het college en de sociale media als meest bepalende dan wel aanwezige elementen in het besluitvormingsproces.
- Daarbij wordt aan raad, individuele raadsleden en college veel invloed op de uiteindelijke besluitvorming toegekend. Hier creëert en realiseert de wethouder concrete voorstellen en besluitvorming in wisselwerking met deze tegenmachten. Er wordt kritisch gecontroleerd en gespiegeld. De wethouder ervaart hier echter ook mogelijkheden de invloed van raads- of commissieleden te sturen of in te perken. De wethouder maakt dan gebruik van een (ervaren) kennisvoorsprong, van het feit dat hij of zij meer tijd heeft om (inhoudelijk) goed betrokken te blijven, of van goede communicatievaardigheden – waaronder het aanspreken van raadsleden van 'een andere politieke kleur' in 'een andere taal'. Integer (blijven) handelen is hier het devies.

- Het college is voor wethouders een belangrijke basis. Wethouder benoemen hoezeer de sfeer in het college daarbij bepalend is. Is de sfeer goed, dan ervaart de wethouder veel steun. Over het algemeen zijn wethouders positief over deze functie binnen het college. Onderlinge kritiek en een zekere 'positieve spanning' wordt gewaardeerd.
- Aan sociale media wordt gewicht toegekend vanwege de onvoorspelbaarheid en grilligheid. Vooral de combinatie sociale media en actiegroepen of andere groepen uit de lokale samenleving maakt wethouders alert. Daar waar de wethouder bijvoorbeeld doelgroepen (denk aan buurtraden, ondernemersverenigingen of actiegroepen) te laat betreft of niet goed aangehaakt is bij sentimenten, of waar zich een incident voordoet, kan plots (grote) druk ontstaan. Als de wethouder daar dan (alsnog) tijdig bij is, kan (al te grote) ophef voorkomen worden. Een enkele keer worden ook individuen benoemd, die bijvoorbeeld weinig respectvolle uitingen verspreiden op sociale media of zich zelf laten gelden via bedreigingen.
- Wethouders zien voorts verbetermogelijkheden bij de rekenkamer en ambtelijke organisatie. Hoewel deze opmerkingen niet nieuw zijn, worden ze wel als relevant naar voren gebracht door de wethouders:
  - Voor rekenkameronderzoeken geldt dat wethouders liever zien dat onderwerpen gekozen worden die actueler van aard of meer gebonden aan het lokale zijn, en dat onderzoeken minder vaak 'als mosterd na de maaltijd' opgediend worden.
  - Voor de ambtelijke organisatie geldt dat wethouders zien hoezeer deze onder druk staat (uitbreidingen takenpakket, bezuinigingen, maatschappelijke ontwikkelingen en capaciteitstekort). Wethouder ervaren een doorwerking daarvan in de mate waarin ambtenaren inhoudelijke ondersteuning, tegenwicht aan juridische en financiële afdelingen, en een aan de bestuurder 'voorgehouden spiegel' kunnen bieden.

#### 1.4 Effectieve samenwerking en persoonlijke relaties

- De kolommen (schema) kennen elk een eigen functie in het stelsel van lokale macht en tegenmacht. Tussen de kolommen onderling ervaren wethouders enerzijds een zekere volgorde en anderzijds een samenhang; ze zien interactie en overlap.
- Effectieve tegenmacht ontstaat juist in die samenwerking. Tegenmachten zoeken elkaar en daarbij de raad en politieke partijen op. Bij effectieve samenwerking slagen zij er zo dan in om projecten, besluiten of voorstellen te beïnvloeden. De wethouder is dan gebaat bij een stevig fundament in de 1e kolom.
- De effectiviteit van de wethouder zelf is ook (mede) afhankelijk van de manier waarop deze samenwerkt binnen het lokale stelsel van macht en tegenmacht. Het onderhouden van de (kwalitatief goede) persoonlijke relaties mag daarbij niet worden onderschat.
- Volgens onze respondenten hanteert de wethouder het best een *samenwerkende bestuursstijl*. Deze omschrijven zij als een stijl waarbij de wethouder een juiste balans vindt tussen – enerzijds – eigenaarschap tonen en helder zijn over afspraken en over waar grenzen liggen, en – anderzijds – aanspreekbaar en benaderbaar zijn en via een open houding (tijdig) inbreng ophalen bij anderen. Oprechtheid en integriteit zijn daarbij kernwoorden.

#### 1.5 Aanbevelingen

*Aanbeveling 1: wees je bewust van het belang en de verschillende functies en mate van tegenmacht van de actoren in het krachtenveld*

- Bedenk dat de aanwezigheid van tegenmacht een wezenlijk en belangrijk onderdeel is in de lokale politieke democratie en daarmee ook door wethouders gewaardeerd en bevorderd moet worden.
- Maak onderscheid tussen de verschillende vormen van tegenmacht en heb oog voor de manier waarop die in jouw lokale omgeving tegenmacht uitoefent. Bedenk, bijvoorbeeld aan de hand van het schema, of je alle tegenmachten in beeld hebt.
- Informeer je over de rol, positie, bevoegdheden en andere mogelijkheden die elke tegenmacht ter beschikking heeft. Zorg dat je thuis in dit speelveld en verrassingen zoveel mogelijk voor bent.
- Reflecteer op jouw interactie met tegenmacht, bijvoorbeeld door actief en periodiek na te gaan welke tegenmacht je op welke momenten en welke manier bent tegengekomen, wat daarvan de opbrengst was en wat er beter kon.

*Aanbeveling 2: wees (pro)-actief en zorg voor een goede positie in en constructieve samenwerking met het krachtenveld om je heen*

- Het krachtenveld van de lokale politieke democratie draait om samenwerking en verbinding. De (kwaliteit van) onderlinge relaties en een constructief samenwerkende bestuursstijl van de wethouder zijn daarbij van belang.
- Een constructief samenwerkende bestuursstijl is er volgens de wethouder een waarbij er een goede balans is tussen – enerzijds – eigenaarschap tonen en helder zijn over afspraken en over waar grenzen liggen, en – anderzijds – aanspreekbaar en benaderbaar zijn en via een open houding (tijdig) inbreng ophalen bij anderen.
- Zoek dus ook in een vroeg stadium actoren op uit de categorie ‘min of meer los van de politieke democratie’. Haal daar ideeën, draagvlak, sentimenten, samenwerkings- en uitvoeringskracht op. Luister naar actoren uit de categorie ‘gerelateerd aan de politieke democratie’. En trek in goede samenwerking op met de actoren uit de categorie ‘binnen de politieke democratie’.
- Schroom niet om zichtbaar en in gesprek te zijn op sociale media. Benut dit medium om krachten in de samenleving vroegtijdig in beeld te krijgen en nodig hen waar nodig uit voor fysiek gesprek. Bewaak eigen en andermans grenzen en houd in gedachten dat een sterk roepende minderheid niet altijd de belangen van een (op de sociale media meer afwezige) meerderheid behartigt.
- Nodig tegenmachten om je heen uit om actief bij te dragen aan het stelsel van macht en tegenmacht. Zie tegenmacht als een goede hulp om op koers te blijven en (gezamenlijke) doelen te bereiken.

*Aanbeveling 3: heb samen/ in samenwerking aandacht voor rolvastheid en grensoverschrijding*

- Het goed functioneren van het stelsel en tegenmacht is sterk afhankelijk van de rolvastheid van alle betrokkenen – waaronder uiteraard ook van de wethouder – en van (zelf)controle daarop en een integere houding daarbij. Heb, naast respect voor elkaars persoon en professionaliteit, respect voor de rol die de ander inneemt in het geheel en daarmee voor de werking van het lokale stelsel van macht en tegenmacht. Omarm de meerwaarde die iedere tegenmacht in dat stelsel biedt.
- Kijkend naar het krachtenveld om de wethouder heen, is het van belang zich een beeld te vormen van grenzen die tegenmachten niet zouden mogen overschrijden (bijvoorbeeld oneigenlijk druk uitoefenen, laster, intimidatie of bedreiging). In onderling gesprek met bijvoorbeeld leden van het college of de raad, professionele intervisiegroepen of een vertrouwenspersoon is het zaak grenzen aan te voelen en te leren hoe overschrijding te voorkomen (preventief) of aan te pakken (repressief). Liefst gebeurt dit transparant en in open dialoog en waar nodig veilig en casusgericht kunnen.
- Voor die gevallen waar er (mogelijk) sprake is van intimidatie of bedreiging, is het daarom gewenst dat er interne afspraken zijn over waar wethouders (maar ook raadsleden en ambtenaren) terecht kunnen om te sparren, steun te vragen of te informeren naar manieren om een situatie aan te pakken.

## **1.6 Tot slot**

In een (lokale) democratie is tegenmacht van groot belang. Wethouders erkennen dat, al beseffen ze nog niet altijd dat alle vormen van tegenmacht die we in dit onderzoek hebben onderscheiden daartoe behoren. Daarnaast is er verschil in waardering van de verschillende vormen van tegenmacht. Met name die vormen die voor wethouders minder beheersbaar zijn – sociale (en traditionele) media, actiegroepen en tot op zekere hoogte rekenkamers – kunnen het de wethouder flink lastig maken, vooral in samenwerking met elkaar en met politieke partijen in de gemeenteraad. Het is voor wethouders belangrijk te onthouden dat hoe vervelend dat soms ook kan zijn voor hun (korte termijn) doelen, ook die vormen van tegenmacht – binnen de grenzen van het fatsoen – voor het lange termijn doel van een sterke democratie belangrijk zijn. Het is dan ook de taak van een wethouder dat systeem in stand te houden en te versterken. Dat neemt overigens niet weg dat een wethouder op die vormen enige invloed heeft. Een goed besef van het eigen integer handelen, de verschillende actoren die er zijn en hoe hun tegenmacht werkt en deze ook proactief benaderen, kan daarbij behulpzaam zijn. Dat geldt uiteraard niet voor de uitwassen hiervan. Waar fatsoensnormen worden overschreden, en tegenmacht niet langer een uiting is van ‘gezond’ wantrouwen, mogen en moeten wel duidelijke grenzen worden getrokken.



## 2. Inleiding en onderzoeksaanpak

### 2.1 Inleiding

“Slechts vijfde deel raadsleden ziet raad als hoogste orgaan”, zo kopt een nieuwsbericht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden op 12 september 2022. Zowel de meer ervaren als nieuw aangetreden raadsleden merken in de praktijk dat wethouders “in gelijke mate met de gemeenteraad de koers voor het beleid van de gemeente” bepalen, op de voet gevolgd door de ambtenaren. Slechts iets meer dan de helft van de raadsleden (55 procent) is van mening dat de raad voldoende tegenmacht kan bieden aan het college van burgemeester en wethouders (Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2022).

Dit onderzoek gaat over wethouders en tegenmacht. Het begrip tegenmacht hoor je in het publieke debat steeds vaker, zowel op landelijk – zeker na de toeslagenaffaire – als lokaal niveau. Vorig jaar nog pleitten de voorzitters van de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters voor “een toekomstbestendig openbaar bestuur, een moderne democratie waarin macht en tegenmacht optimaal zijn vormgegeven”. Maar wat is dat nu, tegenmacht? Dat wordt niet altijd duidelijk uitgelegd. Het lijkt begrepen te worden als een soort correctie op de echte ‘macht’. Die wordt dan doorgaans, op nationaal niveau, bij de regering gelegd. En niet zelden lijkt de tegenmacht daarop verengd te worden tot een goede controle vanuit de Tweede Kamer.

In dit onderzoek leggen we de focus ook op het uitvoerend bestuur, maar dan op het lokaal niveau, het college van burgemeester en wethouders, in het bijzonder de wethouder. Tegenmacht in ons onderzoek is echter breder dan alleen de controlefunctie van de gemeenteraad, al wordt ook die zeker meegenomen. In dit onderzoek bedoelen we met tegenmacht *alle onderdelen van bestuur en samenleving die invloed (pogen te) hebben op de voorstellen of het handelen van de wethouder of de besluitvorming door het college in de zin dat ze daaraan aanpassingen willen, proberen en soms kunnen afdwingen*. Welke tegenmachten zijn dit? Hoe verhouden zij zich tot elkaar en tot de wethouder? Aan welke ontwikkelingen is dit krachtenveld onderhevig? Over al dit soort vragen gaat dit onderzoek.

Het rapport in zijn geheel moet inzicht bieden in het lokale krachtenveld van de wethouder anno 2022. We trachten daarmee aan het soms wat vage begrip *tegenmacht* op lokaal niveau voor de wethouder een concrete invulling te geven. Vanuit bevindingen over het functioneren van lokale vormen van tegenmacht geven we aanbevelingen over hoe de wethouder met vormen van tegenmacht om kan gaan. Ook schenken we aandacht aan bedreigingen en intimidatie, die we beschouwen als onderdeel van een breder palet aan mogelijkheden voor (groepen) burgers, ondernemers, organisaties om zich te uiten en hun zin door te drijven.

### 2.2 Opzet en onderzoeksvragen

In dit onderzoek verkennen we welke onderdelen van bestuur en samenleving voor wethouders in potentie en praktijk de grootste tegenmacht bezitten. We onderscheiden daarbij zogenaamde interne tegenmachten, zoals de gemeenteraad, of het ambtenarenapparaat, als externe tegenmachten, zoals (groepen) burgers of verenigingen en maatschappelijke organisaties. We beschouwen tegenmachten in beginsel als waardevol en van belang in ons lokaal democratisch bestel, maar sluiten tegelijkertijd ook niet onze ogen voor de negatieve kanten ervan. Met tegenmacht bedoelen we *alle onderdelen van bestuur en samenleving die invloed (pogen te) hebben op de voorstellen of het handelen van de wethouder of de besluitvorming door het college in de zin dat ze daaraan aanpassingen willen, proberen en soms kunnen afdwingen*.

Voor deze verkenning richten we ons op wethouders uit de periode 2018 – 2022. We hopen daarmee actuele conclusies en aanbevelingen te kunnen presenteren. Vanuit een inventarisatie van actoren binnen het krachtenveld van de wethouder in de lokale politieke democratie bezien we hoe dit krachtenveld is opgebouwd en wat de belangrijkste tegenmachten zijn waarmee de wethouder te maken krijgt. We gaan daarbij na hoe tegenmachten zich tot elkaar verhouden en wat dit betekent voor het werk van de wethouder.

Dit alles leidt tot de volgende centrale onderzoeksvragen: *Op welke manier krijgen wethouders op lokaal niveau te maken met tegenmacht en tot welke aanbevelingen leidt dat voor (nieuwe) wethouders?*

Deze hoofdvraag ontleden we vervolgens in de volgende deelvragen:

- Hoe kunnen we tegenmacht begrijpen vanuit de literatuur? (hoofdstuk drie)
- Hoe ziet het krachtenveld er in de praktijk op lokaal niveau uit, als we daarbij het college en de wethouders als 'de macht' definiëren? (hoofdstuk vier)
- Wat zijn de belangrijkste (tegen)machten waarmee een wethouder te maken krijgt en welke dynamiek brengt deze teweeg? (hoofdstuk vier en vijf)
- Op welke manier verhouden (tegen)machten zich tot elkaar en de wethouder tot hen? (hoofdstuk vijf)
- Welke conclusies en aanbevelingen kunnen we formuleren op basis van de ervaringen van Nederlandse wethouders met tegenmacht? (hoofdstuk een)

### 2.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is een verkennend onderzoek onder Nederlandse wethouders en bestaat uit de volgende vier stappen.

#### *Literatuurstudie*

In wetenschappelijke literatuur en vakbladen gaan we op zoek naar wat we kunnen leren over macht en tegenmacht en het lokale krachtenveld rondom de wethouder. Wat is tegenmacht in het lokaal bestuur? Welke actoren zijn te onderscheiden en hoe ziet de uit te oefenen tegenmacht er voor elk van die actoren uit? Met welke ontwikkelingen en aanbevelingen uit eerder onderzoek kunnen we rekening houden? We bestuderen relevante theorieën over tegenmacht, zoals de 'tegendemocratie' van Rosanvallon (2008) en de 'monitordemocratie' van Keane (2009). Op basis van het literatuuronderzoek stellen we een eerste topiclist op en een eerste overzicht van tegenmachten (zie bijlage 1). Deze helpen ons om verkennende gesprekken te voeren met (oud)wethouders over deze thematiek.

#### *Focusgroepen*

Volgend op de literatuurstudie en in voorbereiding op de interviews organiseren we drie online focusgroepen. (Oud-) wethouders kunnen op basis van affiniteit met de twee thema's van dit onderzoek ('tegenmacht' en 'omgaan met regels in het lokaal bestuur') deelnemen na een oproep hiertoe van de Wethoudersvereniging. Deelnemers bespreken met elkaar en geleid door de onderzoekers de onderwerpen zoals opgesteld in de topiclist. We vragen aan deelnemers in te gaan op hieraan gerelateerde opvattingen, ervaringen, gedragingen, reflecties en meningen of gevoelens. Uitkomsten uit de literatuurstudie scherpen en vullen we aan op basis van bevindingen uit deze focusgroepen. Ook halen we uit de focusgroepen concrete praktijkvoorbeelden op (casussen), voor beide thema's. Aan de hand van deze opbrengsten verfijnen we de topiclist voor gebruik bij de interviews.

#### *Interviews*

Voor de interviews focussen we op respondenten met een wethouderschap binnen met name de voorgaande periode (2018 – 2022), juist vanwege berichtgevingen over een veranderende cultuur waarbij wethouders vaker of anders (dan voorheen) in aanraking komen met het lokale krachtenveld - en de rol die bijvoorbeeld sociale media daarin spelen (Van Gool, 2022; Edwards, 2016). Vanuit deze afbakening benaderen we vervolgens potentiële respondenten op basis van 'Robin-Hoodcasuïstiek', gevonden via de media-analyse die onderdeel uitmaakt van de onderzoeksaanpak voor het tweede rapport in dit tweeluik: *Robin-Hoodwethouders*, of aangedragen door deelnemers aan de focusgroep. Zodoende komen we tot respondenten die op beide onderzoeksthema's geschikte gesprekspartners zijn, en vullen we de respondenten uit de focusgroepen (met affiniteit voor het thema) aan met respondenten die zichzelf niet aanmeldden op basis van affiniteit. Voorafgaand aan de diepte-interviews vinden nog drie individuele (opvolg)gesprekken plaats met deelnemers aan de focusgroepen. Waar de een diepgaander in wil gaan op enkele (sub)thema's, herinnert de ander zich een relevant en (nieuw) concreet praktijkvoorbeeld. We nemen deze opbrengsten mee.

In de tien diepte-interviews leggen we onze definitie van tegenmacht voor: *alle onderdelen van bestuur en samenleving die invloed (pogen te) hebben op voorstellen of handelen van de wethouder of de besluitvorming door het college in de zin dat ze daaraan aanpassingen willen, proberen en soms kunnen afdwingen*. We presenteren een overzicht van relevante tegenmachten in het lokale krachtenveld van de wethouder (zie bijlage 1 voor het oorspronkelijke schema) en gaan op basis van dit schema en de topiclist het gesprek aan. De semigestructureerde interviews bieden gecontroleerd ruimte voor diepgang in het gesprek op sub-thema's en voor het nemen van zijpaadjes. We bespreken de invloed van diverse tegenmachten, onderlinge dynamiek en praktijkvoorbeelden.

Vanuit alle bevindingen en opbrengsten komen we op systematische wijze tot hoofd- en bijzaken en tot de selectie van enkele illustratieve praktijkvoorbeelden. Bevindingen zijn, vanwege de verkennende aard van het onderzoek *indicatief* van aard. De opbrengsten uit literatuurstudie, focusgroepen en interviews zijn nu terug te lezen in dit rapport.

#### *Kanttekening*

Hoewel de onderzoeksopzet met de grootste zorgvuldigheid is gekozen en uitgevoerd, kent elke opzet ook hiaten. In dit geval is het relevant aan te merken dat er in de opzet gekozen is om te werken vanuit het perspectief van de wethouder. In zowel de focusgroepen als de interviews is er vooral gesproken met (oud-)wethouders. De conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek zijn dan ten dele ook te begrijpen als conclusies en aanbevelingen *voor* en *door* wethouders, daargelaten de bevindingen uit de literatuurstudie. Een aanvulling hierop door ook actoren te bevragen die dichtbij de wethouder staan, met de wethouder werken of van het werk van de wethouder afhankelijk zijn, zoals (bestuurs)adviseurs, burgemeester, secretaris, of afvaardigingen van diverse andere tegenmachten uit het krachtenveld van de wethouder, zou een mogelijke volgende stap in dit onderzoek kunnen zijn.

## 3. Tegenmacht in het lokaal bestuur

### 3.1 Inleiding

Democratie is meer dan het zorgen voor een goede verbinding tussen de lokale samenleving en het lokale bestuur. In een democratie is het van belang bescherming te bieden aan minderheden tegen de meerderheid, en andersom. Het inrichten van een stelsel van macht en tegenmacht voorkomt dat één bestuurslaag, organisatie of actor zijn wil te dominant kan doordrukken ten koste van anderen (Van Ostaaijen, 2022). Dergelijke tegenmacht van formele en informele *checks and balances* is essentieel voor een goed functionerende democratie.

In dit onderzoek stellen we het college van burgemeester en wethouders centraal. Is er tegen het dagelijks bestuur voldoende tegenmacht? De ervaringen hieromtrent zijn wisselend. Vaak spitst die discussie zich op de raad toe. In Nederlandse gemeenten lijken gemeenteraden ertoe te neigen zich erg op het college te richten (Leenders & Van de Ven, 2022). Hoewel de gemeenteraad een belangrijk onderdeel is van de tegenmacht tegen het college, hanteren we in dit onderzoek een bredere blik. In dit onderzoek bedoelen we met tegenmacht *alle onderdelen van bestuur en samenleving die invloed (pogen te) hebben op voorstellen of het handelen van de wethouder of besluitvorming door het college in de zin dat ze daaraan aanpassingen willen, proberen en soms kunnen afdwingen*.

In dit hoofdstuk gaan we verder in op enige theorie relevant voor het begrip tegenmacht. In hoofdstuk 4 leest u meer over hoe tegenmacht er in de praktijk op lokaal niveau uitziet en welke dynamiek het krachtenveld concreet teweegbrengt voor de wethouder.

### 3.2 Wat is tegenmacht?

Voor het idee van tegenmacht sluiten we in dit onderzoek aan bij de ideeën van met name Rosanvallon (2008) en Keane (2009). Zij spreken respectievelijk over 'tegendemocratie' en 'monitordemocratie'. Beide auteurs beschrijven, in de woorden van Rosanvallon, verschillende vormen van 'preventie, toezicht en jurering' om machthebbers te controleren en in toom te houden. Onder die noemer vallen verschillende activiteiten, instrumenten en instituten, variërend van vormen van actief burgerschap en publieke opinie (waaronder polls, petitieën en uitingen via internet) tot meer institutionele vormen van tegenmacht, zoals media, commissies, denktanks, ombudsmannen, klachtencommissies, onderzoeksinstituten, oppositiepartijen en rechtbanken (Van Ostaaijen, 2022). De ideeën van Rosanvallon en Keane sluiten zodoende aan op onze definitie van tegenmacht.

Tegenmacht is per definitie gebaseerd op een gezonde dosis wantrouwen. Waar vertrouwen in democratische waarden en instituten van groot belang is - als de lijm die het systeem bijeenhoudt (Van der Meer, 2017, p. 24) - is vanuit democratisch oogpunt blind vertrouwen niet wenselijk. Het leidt tot blinde vlekken en disbalans in het systeem van macht en tegenmacht. Burgers kunnen beter sceptisch zijn. Sceptische burgers beoordelen de politiek op de eigen merites (Van der Meer, 2017, p. 25). Deze organisatie van het wantrouwen heeft een doel, namelijk dat politici en bestuurders het algemeen belang (blijven) dienen. Ook Rosanvallon redeneert vanuit dit idee van algemeen belang. Kanttekening hierbij is de vorm waarin tegenmacht wordt geboden. Graadmeter is of deze vorm past binnen de contouren van het *sociaal contract* en de regels en wetten van onze democratische rechtstaat. Overschrijding of aantasting daarvan doet afbreuk aan de waarde en functie van de uitgeoefende tegenmacht.

#### *De tegendemocratie van Rosanvallon*

Rosanvallon spreekt over 'tegendemocratie'. Dit concept heeft niets van doen met het tegenovergestelde van democratie of een antidemocratisch sentiment. In plaats daarvan omschrijft Rosanvallon tegendemocratie als een vorm van democratie die als 'steunpilaar' of 'drager' functioneert; een democratie waar zich de indirecte (tegen)machten van onze maatschappij bevinden, zoals actiegroepen en burgerinitiatieven. Deze tegenmacht is complementair van aard en dienend aan het overeind houden en verder bestendigen van de institutionele democratie. Juist door het uitoefenen van tegenmacht zorgen (groepen van) burgers ervoor dat volksvertegenwoordigers en bestuurders hun (verkiezings)beloftes in acht nemen en het algemeen belang blijven dienen (Rosanvallon, 2008, p. 8). Hiermee benadrukt hij de democratische weg van het wantrouwen, ofwel het burgerlijke aspect van deze vormen van tegenmacht.

Rosanvallón onderscheidt vervolgens drie dimensies binnen die tegendemocratie, te weten: 'oversight', 'prevention' en 'the testing of judgments'. Hij spreekt over deze drieslag eveneens als: "the people as watchdogs, the people as veto-wielders, and the people as judges" (Rosanvallón, 2008, p. 17). *Oversight* krijgt vorm via het stemmen bij lokale, provinciale en landelijke verkiezingen. Burgers stemmen echter periodiek en met grote tussenpozen. In de tussentijd is er daarom een meer permanente stroom gaande van activiteiten die onder *oversight* te scharen valt. Denk aan burgergroepen, denktanks, onderzoeksbureaus en andere actoren (of individuen) uit de samenleving die de activiteiten van de overheid inspecteren, monitoren, evalueren en onderzoeken (Rosanvallón, 2008).

De dimensie *prevention* daarentegen houdt iets anders in: het *blokkeren* van ongewenste overheidsactiviteiten of -plannen. Deze tweede dimensie krijgt vorm via protesten en confrontaties met diverse groeperingen uit de samenleving. Met het in toenemende mate ontdekken van (de effectiviteit van) protestmogelijkheden en daarmee de professionalisering van protest, stelt Rosanvallón (2008) dat de vraag opkomt of de politieke democratie niet meer (enkel) te typeren valt als een geïnstitutionaliseerd systeem van 'procedures van autorisatie en legitimatie', maar in plaats daarvan niet ook (mede) afhankelijk is geworden van de mate waarin en intensiteit waarmee sociale groeperingen in staat blijken veto's af te dwingen (de 'confrontatiedemocratie'). Met andere woorden: wint het recht van de sterkste?

De derde dimensie binnen de tegendemocratie, benoemt Rosanvallón als de *juridisering* van de politiek (2008). Waar de responsiviteit van de overheid afneemt, neemt de roep om het afleggen van verantwoording toe. Burgers kunnen deze verantwoording onder andere afdwingen door voor de juridische weg te kiezen. Maar ze kunnen ook zelf 'oordelen' door beschuldigingen en aantijgingen te verspreiden via (sociale) media. Rosanvallón noemt beschuldigen in één adem met stemmen – men gaat (soms) van stemmen direct over op 'afrekenen' (het is 'niet goed, tenzij') – en hij labelt dit als de 'aantijgingendemocratie'. Waar het oorspronkelijk sociaal contract burgers als 'stemmers' zag, zijn burgers tegenwoordig meer impliciete 'politieke figuren' in de rollen van 'waakhond', 'veto-afdwingers' en 'rechters', zo stelt Rosanvallón. Bij de mogelijkheden een beroep te doen op de wet valt – naast de krachtige werking van het benutten van juridische wegen – opnieuw een kanttekening te plaatsen: burgers, maar bijvoorbeeld ook bestuurders onderling, kunnen wet- en regelgeving misbruiken om een punt te maken, (eindeloos) te traineren of een ander in een slecht daglicht te plaatsen. Denk aan voorbeelden van strafrechtelijke aangiften tussen bestuurders onderling, of aanhoudende Woo-verzoeken.

De grens tussen 'dé politiek' en 'dé samenleving' lijkt een fictieve en niet een reële. Politieke instituten bestaan bij de gratie van het geloof in, het naleven en in ere houden van ons sociale contract en de bij onze democratische rechtsstaat passende waarden. En formeel beschreven en wettelijke vastgelegde taken- en bevoegdheden nemen de (pogingen tot het uitoefenen van) invloed door partijen 'buiten de politiek' (in ons onderzoek weergegeven in de derde kolom in het overzicht van tegenmachten, waaronder actiegroepen, denktanks, geloofsgemeenschappen, sociale media en burgerinitiatieven) niet in volle omvang mee. De overheid of de democratie of de politiek zijn als concepten veel breder te omschrijven dan enkel de formeel ingestelde instituten en processen.

#### *De monitordemocratie van Keane*

Keane verstaat onder monitordemocratie een vorm van democratie waarbij er volgens hem sprake is van 'een snelle en uitbundige groei van uiteenlopende buitenparlementaire, toezichthoudende en machtscontroleerende mechanismen, die ervoor zorgen dat gezagsdragers permanent op hun tenen moeten lopen (Keane, 2009; Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020a, p. 4). Keane zag deze vorm van democratie opkomen na 1945, hand in hand met andere ontwikkelingen in de samenleving. De manier waarop tegenmacht wordt uitgeoefend veranderde. Zo wachtten tegenmachten de soms trage politieke processen niet (meer) lijdzaam af, maar reageerden sneller en soms *on the spot*. Recente(re) ontwikkelingen, zoals de digitalisering, dragen bij aan de werking van dit democratiemodel van Keane. Het organiseren van tegengeluid verloopt tegenwoordig in een handomdraai, dankzij diverse groeperingen en platforms die elkaar vinden via een keur aan digitale verbindingen.

Keane omschrijft hoe bestuurders in de monitordemocratie doorlopend gedwongen worden om te voorzien in publieke verantwoording (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020a). We zien dat in sociale media, waar burgers aan bestuurders rechtstreeks en vanuit de eigen woonkamer om uitleg kunnen vragen over gedane voorstellen of optreden die dag. In het geval van de actuele landelijke boerenprotesten sloeg het (verregaand) zoeken van die verantwoording zelfs om in intimidatie aan de voordeur van het woonhuis van de minister. Met het beschouwen van het ontwikkelen van deze monitordemocratie ontstaat de vraag of en in hoeverre de grenzen van het politieke primaat aan het verschuiven zijn. Burger en bestuurder staan dicht bij elkaar dan ooit, of in elk geval elk van hen en hun onderlinge verhouding staan samen meer in de (digitale) spotlights. Waar het gezonde wantrouwen van de burger, in

de trage variant, als tegenmacht van grote waarde is in het zorgdragen dat politici en bestuurders het algemene belang (blijven) dienen, leidt het afdwingen van deze continue publieke verantwoording wellicht tot een afbreuk daarvan. De bestuurder van nu moet sterk in de schoenen staan om in de loop van de tijd niet te bezwijken onder de druk en mee te gaan varen in de stroom van dat wat of wie die dag om aandacht roept.

### 3.3 Tegenmacht in het Nederlandse debat

In Nederland vindt het publieke debat over tegenmacht in het lokaal bestuur mondjesmaat plaats. De affaire omtrent parlementariër Pieter Omtzigt rond de kabinetsformatie van 2021 lijkt op lokaal niveau het debat over tegenmacht te stimuleren. Tijdens de Nieuwspoort-lezing (2021) betoogt hij het volgende: "Macht moet tegenmacht ontmoeten, niet om het gevecht, maar om problemen onder ogen te zien en samen op te lossen. Alleen zo neem je betere besluiten." Net als op nationaal niveau ligt de focus van het lokale debat op het al dan niet functioneren van (lokale) instituties. Wetenschappers dragen inhoudelijk bij aan dat debat. Zo gaat Paulides-Ruitenberg (2021) bijvoorbeeld in op de rol van de griffier. Ze stelt dat het onderkennen van de noodzaak van ruimte voor tegenmacht een eerste stap is en duidt het belang van gesprek over wat tegenmacht op lokaal niveau inhoudt. Daarbij zou, aldus Paulides-Ruitenberg (2021, p. 421), dat gesprek door alle betrokken actoren opgestart kunnen worden, maar de griffier zou, als onderdeel van de institutionele tegenmacht tegen het college van B&W, een bijdrage kunnen leveren aan het vormgeven en faciliteren van tegenmacht in het lokaal bestuur. De machtsbalans in het lokaal bestuur is gebaat bij een griffier die een actieve rol pakt in het vormgeven van dialoog over en het faciliteren van verschillende typen tegenmachten.

Peters (2021) gaat in op de rol van de gemeenteraad. In een lezingenreeks van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters en de Vereniging van Griffiers heeft ze het over de controlerende rol. Ze geeft aan dat gemeenten momenteel voor grote opgaven staan: gedecentraliseerde taken in het sociaal domein, de Omgevingswet in het ruimtelijk domein en klimaat- en energievraagstukken. Juist in deze tijden is het van belang dat gemeenteraden colleges controleren en dat colleges verantwoording afleggen. Eén van de doelen van controle is het voorkomen van machtsmisbruik, corruptie en willekeur. Overal waar macht uitgeoefend wordt is tegenmacht noodzakelijk. *Checks and balances* zijn, aldus Peters (2021), een essentieel onderdeel van democratisch bestuur.

Ook andere instituties dan die van de gemeenteraad komen af en toe aan bod. Bokhorst (2021) verkent bijvoorbeeld welke rol opvatting van de ombudsman als macht of tegenmacht ertoe bijdraagt dat burgers in de knel daadwerkelijk gehoord worden door de overheid. En Van Ostaaijen (2021) bespreekt in een opinie de waakhondfunctie van onder andere de regionale media. Kranten kunnen, volgens Van Ostaaijen, functioneren als waakhond en controleur die misstanden aan de kaak stellen. Als voorbeelden noemt hij zaken als belangenverstremming van lokale bestuurders, misbruik van gemeenschapsgeld en het niet openbaar maken van belangrijke informatie. Kortom, het functioneren van tegenmacht in de Nederlandse lokale democratie kan sinds kort op wat publieke belangstelling rekenen. In dit debat en deze publicaties gaat de aandacht vooral uit naar de institutionele kant van tegenmacht (zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020a), minder naar het burger- perspectief van Rosanvallon.

Een uitzondering daarop is het werk van Hurenkamp & Tonkens (2021) die vooral het perspectief van burgers benadrukken. "Tegenmacht geeft uiteraard ook verantwoordelijkheid. Het onderstreept dat er naast ministeriële verantwoordelijkheid ook zoiets is als burgerlijke verantwoordelijkheid, om met enige regelmaat "waarom" te vragen of "nee" te zeggen. Dat burgerperspectief is nadrukkelijk iets anders dan het consumentenperspectief: het vereist empathie, geduld en vooral oriëntatie op de publieke zaak." (Hurenkamp & Tonkens, 2021, p.5). Tevens wijzen ze erop dat tegenmacht niet enkel door burgers onderhouden kan worden. Tegenmacht heeft steun nodig van volksvertegenwoordigers en de rechtspraak (Hurenkamp & Tonkens, 2021, p.5). Hurenkamp en Tonkens snijden tegenmacht kort aan. Ze bekijken tegenmacht wederom door een burgerlijke lens. Burgerschap vereist meerstemmigheid in het publieke domein. Daartoe moet er tegenmacht georganiseerd worden, via de volksvertegenwoordiging én via een publiek debat. Burgers dienen, zo betogen ze, zichzelf daartoe te oefenen in kritiek.

Dat burgers steun moeten krijgen van instituties is ook de strekking van Van Ostaaijen (2022). Hij hanteert het perspectief van bestuurders en ambtenaren. Een goede 'tegendemocratie' vereist volgens hem drie factoren, namelijk: 1. Een gedeelde cultuur en gedeelde waarden in de samenleving en met name onder politici en ambtenaren dat (het waarborgen van) tegendemocratie en tegenmacht belangrijk is, 2. Politici en ambtenaren die op basis daarvan kritisch zijn op hun eigen gedrag en dat van anderen en 3. Politici en ambtenaren die op basis van gedeelde waarden ook de meer institutionele vormen van tegenmacht ondersteunen (Van Ostaaijen, 2022).

Het geheel van en elk van de tegenmachten – binnen, buiten en rondom de lokale politieke democratie – werken samen in het systeem van *checks and balances*. Binnen dat systeem kan het samenspel naar behoren, optimaal of suboptimaal werken. Van de mate waarin het systeem in balans is, zal ook de wethouder dagelijks profiteren, of er juist hinder van ondervinden. Verhoeven (2021) onderscheidt grofweg drie opties voor de ‘staat van zijn’ van het bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld: systeemwerken (het krachtenveld is in balans), tegenwerken (tegenmachten fungeren als minder constructieve tegenkracht), samenwerken (tegenmachten geven een ‘plus’). Het kan zijn dat het krachtenveld in balans is, en dat er sprake is van een gezond ‘systeemwerken’, maar dat er op dat ene dossier, bijvoorbeeld van de verbouwing en exploitatie van het lokale zwembad, plots er een ‘tegenwerk-situatie’ ontstaat. Omgekeerd kan er een gespannen dynamiek bestaan in een lokaal krachtenveld, en kan een saamhorigheid op een gezamenlijk gevoeld dossier daar verzachtend werken.

#### *Intimidatie en bedreiging*

In het Nederlandse debat neemt ook het gesprek over intimidatie en bedreiging een positie in. Verschillende vormen van (strafbare) agressie en geweld kunnen ingezet worden door tegenmachten in het lokale speelveld van de wethouder. Van der Torre (2013) stelt dat deze verschijningsvorm als doel heeft om het slachtoffer ‘op andere gedachten te brengen en beleid te beïnvloeden’. Boswijk en Tops (2022) onderscheiden vijf vormen: (1) fysieke agressie, (2) verbale agressie, (3) bedreiging, (4) intimidatie en (relatief ‘nieuw’) (5) de inzet van juridische middelen. Deze laatste vorm behelst, zo stellen Tops en Boswijk, de inzet van advocaten en juristen door derden op een manier dat bestuurders zich klemgezet voelen of onzeker worden door het geheel aan aangiftes en aangespannen procedures. Groepen die aan op deze manier uiting geven aan tegenmacht, zijn bijvoorbeeld groepen burgers of ondernemers, actievoerders en criminelen of georganiseerde criminele netwerken.

Omgaan met intimidatie en bedreiging is allereerst afhankelijk van de manier waarop de bestuurder een bedreigende situatie ervaart (Marijnissen, 2019). Niet alleen de aard en omvang van de intimidatie en bedreiging zelf, maar ook de eigen houding en de bestuurscultuur in de eigen gemeenten ten aanzien van bedreiging kan daarbij een rol spelen, zo stelt Marijnissen (2019). Los van de eigen houding en bestuurscultuur geldt voor nagenoeg elke wethouder dat hij of zij vindt dat bedreigingen in de basis onacceptabel zijn en gemeld moeten worden. In de praktijk blijkt bij melding vervolgens vaak dat een bedreiging niet op zichzelf staat, maar dat ook ambtenaren en collega-wethouders hiermee te maken hebben gekregen. Het is van belang om elk van die signalen serieus te nemen, te registreren, en indien nodig intern te delen via een vast aanspreekpunt. En een werkklimaat te creëren waarbij bestuurders en ambtenaren zich uit durven spreken en om steun durven vragen (Marijnissen, 2019).

### 3.4 Tegenmacht in dit onderzoek

In dit onderzoek hanteren we een brede opvatting van tegenmacht. Tegenmacht wordt uitgeoefend in verschillende instituties, maar bevindt zich ook in de samenleving. Voor een overzicht van de vormen die we onderscheiden, gebruiken we onderstaand schema (tabel 1). Een eerste versie van dit schema is tot stand gekomen op basis van de literatuurstudie (met name Van Ostaaijen 2018; 2022). Hierna is het schema voorgelegd aan de deelnemers van de focusgroepen en de interviews. Per gesprek vulden we het aan met de ervaringen over tegenmachten in het lokale krachtenveld die de wethouders met ons deelden. Elke volgende (groep) respondent(en) kon opnieuw aangeven of het schema compleet was, overcompleet (er iets niet thuishoorde) of incompleet (er nog iets bij hoorde). In bijlage 1 is het oorspronkelijke conceptschema (april 2022) te vinden zoals dat aan de focusgroepen is voorgelegd. Hieronder het uiteindelijke schema met daarin de tegenmachten zoals die door de wethouder ervaren worden in het lokale bestuurlijke en maatschappelijke krachtenveld en door ons vervolgens in het schema zijn verwerkt.

Tabel 1. Overzicht van potentiële tegenmacht voor wethouders (o.a. gebaseerd op Van Ostaaijen, 2022)

| Binnen de politieke democratie   | Gerelateerd aan de politieke democratie  | Min of meer los van de politieke democratie  |
|--|--|--|
| Ambtelijke organisatie College van B&W Gemeenteraad<br>Provinciaal Bestuur<br>Regionaal bestuur / samenwerkingsverbanden | Adviesraden<br>Rekenkamer(commissie) Bezwaar en beroep en klachtrecht<br>Ombudsman | Lokale en regionale media<br>Sociale media Actiegroepen/ burgerinitiatieven<br>Netwerkgroepen bedrijfs- en verenigingsleven en geloofsgemeenschappen<br>Onderzoeksinstituten/denktanks<br>Rechterlijke macht |

Hierna komt nu elk van de in tabel 1 opgenomen tegenmachten aan bod.

#### **Binnen de politieke democratie**

Tegenmacht moet dus allereerst binnen de politieke democratie zelf georganiseerd worden. Dat begint, zoals gezegd, met de integriteit van allen die aan de politieke democratie verbonden zijn en met (zelf)controle en rolvastheid van politici en ambtenaren en de ambtelijke organisatie.

##### *Ambtelijke organisatie*

De ambtelijke organisatie is de uitvoeringsorganisatie en de beleidsvoorbereidende kracht van het gemeentelijk bestuur. Als onderdeel van die uitvoering en beleidsvoorbereiding levert de organisatie gevraagd en ongevraagd haar onafhankelijk advies aan het bestuur. Het bestuur neemt dit advies mee in haar overwegingen en besluitvorming. Het ambtelijk apparaat staat doorgaans in contact met verschillende onderdelen van de lokale samenleving. Voor de wethouder is de gemeentesecretaris een belangrijk scharnierpunt, vanwege diens brugfunctie als secretaris aan het college en directeur van het ambtelijk apparaat. Welke contacten de wethouder verder met de ambtelijke organisatie heeft, is (mede) afhankelijk van de omvang van die gemeente; deze is van invloed op de functieopvatting en (praktische) benaderbaarheid van de wethouder. Actuele ontwikkelingen die (het functioneren van) de ambtelijke organisatie raken, zijn de (nasleep van de) decentralisaties Wmo, jeugd & participatie, nieuwe opgaven op het vlak van klimaatadaptatie of vluchtelingenopvang, verdere regionalisering van opgaven, bezuinigingen, en personeelstekorten vanwege vergrijzing.



### *College van B&W*

Het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) is belast met het dagelijks bestuur van de betreffende gemeente. Elk lid van het college heeft een eigen portefeuille, maar het college als geheel is eindverantwoordelijk. De burgemeester is voorzitter het college en is belast met een specifieke portefeuille met daarin onder andere het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De inhoudelijke portefeuilles, zoals milieu, jeugdzorg, sport, economie of wonen zijn doorgaans verdeeld onder de wethouders. Binnen het college zal er sprake zijn van een eigen, lokale (bestuurs)cultuur. Deze cultuur zal van invloed zijn op de prestaties van het college, maar ook bijvoorbeeld op de mate waarin wethouders met elkaar kunnen (en durven) sparren, elkaar een spiegel voor kunnen houden of aan elkaar om reflectie zullen vragen. Eliasberg & Kok stellen dat de burgemeester hier als voorzitter van het college een rol heeft in de zorg voor het behoud van eenheid binnen het college (Eliasberg & Kok, 2022).

### *Gemeenteraad*

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente. De samenleving kiest de raad rechtstreeks via vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen. Het college heeft zich aan de door de gemeenteraad gestelde kaders te houden. De raad controleert het college en heeft daartoe een scala aan instrumenten. In een uiterst geval kan de raad de wethouder naar huis sturen. Dat maakt de gemeenteraad in potentie een sterke tegenmacht ten opzichte van college en individuele wethouders. Binnen en rondom deze raad zijn (sub)gremia te onderscheiden die ook zelfstandig tegenmacht kunnen uitoefenen. De raad bestaat uit fracties: de gekozen leden per politieke partij. En de raad bereidt nieuwe voorstellen doorgaans voor via zogenaamde commissievergaderingen, waar ook met de wethouder van gedachten gewisseld wordt over nieuwe beleidsvoornemens. De raad wordt ondersteund door de griffie, geleid door de griffier. Vanwege het belang van wethouder en college om voorstellen goed te presenteren aan de raad, moet de wethouder de sfeer, attitudes en verhoudingen binnen de raad en elk van de (sub)gremia goed in de gaten houden. Of, zoals Korsten het verwoordt: "Voelspriet en een antenne gevraagd!" (Van Gool, 2022).

### *Provinciaal bestuur*

Waar de ene wethouder de provincie nauwelijks ontmoet, krijgt de andere er dagelijks mee te maken. De provincie heeft, net als de gemeente, op haar eigen rechtsgebied bevoegdheden om algemene regels op te stellen en op basis daarvan bindende besluiten te nemen (Wiebinga, 2019), vooral op het fysieke / ruimtelijke domein; natuur, milieu, ruimtelijke ordening, wonen, economie en mobiliteit. Ook houdt de provincie toezicht op de financiële huishouding van gemeenten en speelt een rol bij herindelingen. Met bijvoorbeeld de nieuwe gemeente-overstijgende taken op het gebied van klimaat, energie en milieu, neemt de rol van de provincie toe. Als wethouder kom je de provincie zodoende vaak 'in de regio' tegen, of op lokale RO-dossiers waar provinciale besluiten (mede) bepalend zijn, zoals een (versnelling van een lokale) woningbouwopgave.

### *Regionaal bestuur / samenwerkingsverbanden*

In het verlengde van het lokaal bestuur kennen we ook vormen van regionaal bestuur. Menig wethouder komt terecht in meerdere gemeenschappelijke regelingen; samenwerkingsverbanden waarmee gemeenten op specifieke thema's hun krachten bundelen. Wethouders ervaren een toename van taken en verantwoordelijkheden op regionaal niveau op dossiers als ruimtelijke ordening, mobiliteit, duurzaamheid, de gezamenlijke inkoop van de jeugdzorg of economie. Samenwerking vindt plaats vanuit de gedachte dat niet elke gemeente 'zelf het wiel hoeft uit te vinden' en er voordeel uit de samenwerking valt te behalen, bijvoorbeeld door gezamenlijke inkoop (zorg) of uitvoering (afvalverwerking). Regionale samenwerkingsverbanden kunnen de wethouder in een lastige spagaat brengen, aangezien de wethouder in de regio weinig mandaat heeft koers te bepalen. De raad kan een wethouder er op wijzen dat democratische legitimatie bij de gemeenteraad ligt, waar de wethouder de raad soms moet uitleggen dat regionale plannen botsen met lokale. Voor de wethouder is het zaak de raad als hoogste orgaan te blijven zien en deze (tijdig) actief te betrekken.

## **Gerelateerd aan de politieke democratie**

De tweede categorie tegenmacht bestaat uit min of meer onafhankelijke instanties, maar wel met een stevige link met de politieke democratie, bijvoorbeeld omdat de politieke democratie over de benoeming van leden en de financiering gaat.

### *Adviesraden*

Op lokaal niveau zijn er adviesraden gelieerd aan het gemeentebestuur of de -organisatie te onderscheiden. Hierin zitten overwegend inwoners van de gemeente. Sommige van deze adviesraden zijn georganiseerd naar thema, doelgroep of opgave, andere op basis van een geografisch afgebakend gebied binnen de gemeente. Voorbeelden zijn een Seniorenraad, Wmo-adviesraad of een Wijk- of Dorpsraad. Lokale adviesraden hebben een eigen visie en missie en bestaat uit leden die zich op basis van affiniteit daarmee vrijwillig inzetten. Verschillende raden zijn opgericht op verzoek van, in gesprek met en/of (deels) gesubsidieerd door de gemeente, bijvoorbeeld een jongerenraad door de gemeenteraad, of een Wmo-adviesraad door het college. Lokale adviesraden kunnen (on)gevraagd adviseren op onderwerpen die raken aan de eigen missie of doelgroep. Inwoners van een gemeente kunnen via vergaderingen meedenken of -praten over actuele ontwikkelingen en zorg- of aandachtspunten aandragen. Als het lukt hiervoor voldoende tijd en aandacht vrij te maken, blijkt de lokale adviesraad een voor de wethouder welkome en waardevolle gesprekspartner zijn.

### *Rekenkamer(commissie)*

Elke gemeente is verplicht een rekenkamer(functie) in te stellen. De rekenkamer kan gezien worden als instrument van de gemeenteraad, maar behoort onafhankelijk van diezelfde raad en in vrijheid haar onderzoek naar beleid en bestuur van de gemeente te kunnen initiëren en uitvoeren. Hiertoe beschikt zij over bevoegdheden om bijvoorbeeld documenten op te vragen bij de ambtelijke organisatie of derden, of binnen de organisatie om inlichtingen te vragen of ter plaatse onderzoek te doen. Het onderzoek dient onafhankelijk te worden uitgevoerd ondanks het feit dat er een bepaalde afhankelijkheid van de raad bestaat, aangezien de gemeenteraad over aanstelling en budget van de rekenkamer gaat. In principe hoeft de wethouder weinig relatie te onderhouden met een rekenkamer. Inhoudelijk kan het natuurlijk wel zo zijn dat het beleid of de plannen van een wethouder onderwerp worden van een rekenkameronderzoek.

### *Bezwaar en beroep en klachtrecht*

Burgers kunnen gebruikmaken van instrumenten waarmee zij rechtsbescherming tegen besluiten genieten. Zo kan er binnen zes weken na bekendmaking van een besluit, een bezwaar worden ingediend. Naar aanleiding van een (of meerdere) bezwaarschrift(en) besluit een college of er wordt afgeweken van het oorspronkelijke besluit. Een beroep bij de bestuursrechter is mogelijk tegen een besluit op een bezwaarschrift of tegen een besluit dat via een openbare voorbereidingsprocedure tot stand kwam. Daarnaast is het mogelijk een klacht in te dienen bij de gemeente. Waar een bezwaar wordt ingediend als reactie op een besluit, wordt een klacht ingediend in reactie op een (als vervelend ervaren) voorval. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent bepalingen over de afhandeling van klachten. Inwoners kunnen in eerste instantie terecht bij de gemeente zelf; bij een klachtenfunctionaris of een -commissie. Idealiter wordt de klacht daar naar tevredenheid afgehandeld. Mocht dit niet lukken, dan kan de inwoner terecht bij een daartoe aangewezen onafhankelijke partij(een (gedeelde) gemeentelijke ombudsman of -commissie, of de Nationale Ombudsman).

### *Ombudsman*

Waar een rekenkamer zich met gemeentelijke zaken bezighoudt die een individueel geval overstijgen, en de gemeente zelf zich in eerste instantie bezighoudt met de afhandeling van klachten, houdt de ombudsman zich bezig met individuele klachten en grieven die de gemeente niet heeft kunnen oplossen. Als een inwoner er met de (lokale) overheid niet uit komt, kan hij of zij dus een beroep doen op de ombudsman. De ombudsman kan dan helpen, bijvoorbeeld door te adviseren of het instellen van een onderzoek. Gemeenten kunnen zelf kiezen of ze een 'eigen' of regionale ombudsman aanstellen of ze sluiten zich aan bij de Nationale ombudsman. Ongeveer 75% van de gemeenten heeft zich bij de Nationale ombudsman aangesloten. Gemeentebesturen zijn overigens niet verplicht om de bevindingen en aanbevelingen van rekenkamers en ombudsmannen over te nemen.

### **Min of meer los van de politieke democratie**

De derde categorie tegenmacht zijn vormen van tegenmacht die niet of nauwelijks aan de politieke democratie verbonden zijn. Binnen de samenleving – de lokale gemeenschap – zijn meerdere tegenmachten te onderscheiden en met elkaar in verband te brengen. Denk aan burgeractiegroepen, verenigingen en vrijwilligersorganisaties, een kerkgemeenschap of informele netwerken rondom politieke partijen. Ook (verenigde) ondernemers, lokale pioniers of denktanks en de lokale (sociale) media scharen we onder deze noemer.

#### *Lokale en regionale media*

Elke gemeente en regio kent zijn eigen media; denk aan een regionale omroep, een lokale krant of nieuwsbulletin. Lokale en regionale media zijn essentieel voor het functioneren van de lokale democratie (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020b); ze informeren inwoners over actuele ontwikkelingen in de gemeente, agenderen wat er speelt in de (lokale of regionale) samenleving en zijn kritisch op dat wat de (lokale) overheid doet (en laat). De Raad voor het Openbaar Bestuur agendeert ook zorgen: lokale media kunnen hun functie(s) niet altijd meer voldoende uitvoeren, deels te wijten aan een verslechterde financiële positie. Daarnaast bereiken (traditionele) lokale en regionale media niet alle doelgroepen. Met name jongeren die andere (online) kanalen vinden en etnische gemeenschappen worden minder goed bereikt. De media staan meer en meer in de aandacht als het gaat over tegenmachten aan de politieke democratie. Maar waar de rol van de (traditionele) media in de landelijke aandacht nog wel eens als te groot wordt beschouwd, lijkt deze op lokaal niveau eerder te klein (Van Ostaaijen, 2022). De aandacht vanuit traditionele lokale media voor het lokaal bestuur neemt steeds verder af (zie ook onder meer Peters et al., 2014). Soms gaat dat ook tegen de wens in van lokale media zelf, maar zij reageren daarmee naar eigen zeggen op bezuinigingen op hun redacties en dalende interesse vanuit de lokale samenleving voor lokaal nieuws (Van Ostaaijen 2022). Innovatie, een financiële impuls en (boven)regionale samenwerking zouden het tij nog kunnen keren, stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (2020b, p. 4&5)

#### *Sociale media*

Sociale media zijn nieuwe(re) vormen van media. Via online platformen kunnen gebruikers van deze media zonder tussenkomst van anderen informatie, ideeën, meningen en nieuwswaardige voorvallen delen. Uitingen vervolgens ook door derden buiten het eigen platform gedeeld en verder verspreid worden. Sociale media zijn zo in potentie een grote tegenmacht; ze “stellen de burger in staat om de toeschouwersrol effectiever te vervullen en (...) tot interventies over te gaan” (Edwards, 2016, p.93). Het creëren van platforms en het daar delen van kennis, ervaringen en beelden zorgt voor de vorming van een ‘virtueel tehuis’ waar burgers zich tevens kunnen manifesteren als collectief (Edwards, 2016, p.90). Tegenmacht via sociale media uit zich soms in het geval van concrete, goed georganiseerde en doelgerichte sociale media-acties, al dan niet met gebruikmaking van (online) petitie's. Deze hebben dan vaak één ding gemeen: het verrassingseffect op beleidsmakers en bestuurders door de snelheid waarmee de tegenmacht georganiseerd wordt (Edwards, 2016, p. 89). Enkele landelijke voorbeelden van deze tegenmacht middels sociale media zijn te vinden in de scholierenacties tegen de 1040 urennorm en het verzet tegen vaccinatiecampaagnes.

#### *Actiegroepen en burgerinitiatieven*

Tegenmacht kan ook direct door de lokale samenleving zelf uitgeoefend worden. Het gaat dan om inwoners die zich als groepen (of ‘bewegingen’) organiseren en ageren tegen nieuw beleid, systeem- of weeffouten, of naar aanleiding van incidenten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan protesten tegen het vestigen van een asielzoekerscentrum of, in 2015, tegen het benoemen van VVD-partijprominent Loek Hermans als waarnemend burgemeester van Zutphen. Of denk aan het burgerinitiatief handtekeningenactie tegen het 538-Oranjedag- ‘testevenement’ (in coronatijden) voor tienduizend bezoekers in centrum Breda, geïnitieerd door medewerkers van het plaatselijke ziekenhuis. Het uitoefenen van tegenmacht door actiegroepen of burgerinitiatieven kan ook van meer structurele aard en dossier- of thema-gebonden zijn. Meestal gaat het dan om landelijke groepen, zoals Extinction Rebellion of Viruswaarheid en denk aan de boerenprotesten tegen het stikstofbeleid die in verschillende gemeenten (en provincies) een nasleep kenden, waarbij wethouders lokaal petitie's van boeren uit eigen gemeenten(al dan niet in samenwerking met of namens de ZLTO) aangeboden krijgen. In het geval van tegenmacht door actiegroepen of burgerinitiatieven kan het zo zijn dat een kleine minderheid de belangen van een zwijgende meerderheid schaadt. In dat geval is het belangrijk dat binnen de politieke democratie, met name door de gemeenteraad, de belangen verstandig tegen elkaar worden afgewogen.

### *Netwerken bedrijfs-, verenigingsleven en geloofsgemeenschappen*

Inwoners organiseren zich niet alleen in verbanden bij incidenten, protestgevoelens of rondom inhoudelijke kwesties. Ze kunnen al met elkaar verbonden zijn via bestaande netwerken in en rond het bedrijfsleven en het ondernemerschap, via het verenigingsleven rondom sport, cultuur en buurt, en in geloofsgemeenschappen. In sommige gevallen nemen deze netwerken of verenigingen taken op zich, waarbij ze ook het terrein van de lokale overheid betreden of hiervoor gesubsidieerd worden door die overheid. Hierbij kunnen ze ook afgebakende processen van de gemeente doorkruisen op hun eigen moment of eigen manier. De verhouding tussen de gemeente en deze groepen inwoners is continu in beweging, wederkerig en niet per definitie scherp afgebakend (Van der Steen et al. 2014). Netwerken, verenigingen en gemeenschappen zullen een beroep doen op zowel informele als meer formele mogelijkheden om tegenmacht te bieden zodra de belangen van die netwerken, verenigingen of gemeenschappen (of de achterban daarvan) op het spel komen te staan. Vaak is zo'n groep burgers dan voldoende energiek en creatief om in samenwerking met de overheid de kwestie aan te pakken en op te lossen (Van der Steen et al., 2014).

### *Onderzoeksinstituten en denktanks*

Een denktank valt te omschrijven als een georganiseerde groep (semi-)experts die zich concentreert op het vinden van oplossingen voor een specifiek probleem of specifieke kwestie. Denktanks op landelijk niveau zijn er talloze. Veel daarvan zijn denktanks door de overheid zelf in het leven geroepen, door de overheid gefinancierd, of gelieerd aan politieke partijen (soms ook 'wetenschappelijk bureau' genoemd). Daarnaast zijn er ook (semi-) onafhankelijke denktanks die op eigen initiatief ontstaan, al dan niet onder de vleugels van onderzoeks- en adviesbureaus. Ook onderzoeksinstituten zijn logischerwijs veelal landelijk georganiseerd. Het verschil met een 'traditioneel' onderzoeksinstituut is dat een denktank overwegend meer adviserend van aard is, pragmatischer werkt en innovatie vaak hoog in het vaandel heeft. Lokaal zijn er aan de lokale politiek gebonden denktanks te vinden (zoals die van een politieke partij) of denktanks opgericht naar aanleiding van ontwikkelingen (zoals de Denktank Lokale Steun Bedrijfsleven in gemeente Amstelveen, opgericht met de bedoeling de overheid te adviseren bij de ondersteuning van ondernemers in coronatijden (Bos, 2021))

### *Rechterlijke macht*

Een uitspraak van een rechter is geen tegenmacht waarmee actief de interactie wordt opgezocht, maar eerder een ontwikkeling of gegeven waarmee rekening gehouden dient te worden. Ook kan een mogelijke of verwachte uitspraak van een rechter een factor zijn in de besluitvorming over hoe een bepaald project of proces aangevlogen wordt. Voorbeelden hiervan zijn ook te vinden in deel 2 van dit tweeluik 'Robin Hood wethouders. Wethouders die regels buigen en breken voor een nobel doel'.

## 4. Het maatschappelijk en bestuurlijk krachtenveld van wethouders

We bespraken in het vorige hoofdstuk de onderscheiden tegenmachten aan de hand van een literatuurstudie. Daaruit komt een schets van het lokale krachtenveld naar voren, alsmede enkele algemene lijnen en bevindingen. Tijdens de focusgroepen en interviews vroegen we wethouders naar hun ervaringen met deze tegenmachten. Hieronder geven we hun ervaringen weer. Over het schema (tabel 1) valt alvast te vertellen dat wethouders de driedeling erin herkenden en per categorie tegenmacht een andersoortige rol of functie aan die categorie toekennen.

### 4.1 Associaties bij tegenmacht

Er lijkt bij veel wethouders een dubbel gevoel te bestaan bij het begrip 'tegenmacht'. Het roept bij hen associaties op met weerstand van buiten het politieke proces, bijvoorbeeld vanuit de samenleving of media, soms zelfs tot en met protest. Veel wethouders zijn wat verbaasd als we het begrip eveneens koppelen aan het lokale politieke en bestuurlijke proces en zowel collega-wethouders als fractievoorzitters als potentiële tegenmacht aan hen voorleggen. Toch is men positief over het begrip. Wellicht dat de positieve plaats die tegenmacht de afgelopen jaren in het publieke debat lijkt te verwerven, zoals bij de Toeslagenaffaire, daar een rol in speelt. Veel wethouders geven na toelichting op het begrip tegenmacht in ieder geval aan dat 'tegenmacht er gewoon bij hoort' en dat 'als je stevig wilt opereren, je stevige krachten om je heen nodig hebt om in balans te blijven'. In die definitie wordt tegenmacht door de meeste wethouders verwelkomd.

### 4.2 Tegenmacht binnen de politieke democratie

Hoewel wethouders de instituties en processen die we in de eerste kolom van tabel 1 (paragraaf 3.4) plaatsten niet direct met tegenmacht associëren, maar met 'gewoon' 'de eigen politieke omgeving', duurt het niet lang voordat ze daar verschillende en duidelijke verbanden leggen. De tegenmachten in deze eerste kolom worden door de wethouders beschouwd als 'fundamenteel'. Dit is de plek waar wethouders hun voorstellen creëren. De mate waarop actoren hier tegenmacht uitoefenen, wordt over het algemeen als stevig gezien. "Hier vindt die controlerende rol plaats".

#### *Ambtelijke organisatie*

Wethouders krijgen bij hun aanstelling vrij snel en intensief te maken met het ambtelijk apparaat. Als we het ambtelijk apparaat in het perspectief van tegenmacht plaatsen, roept dat doorgaans twee beelden op. Allereerst van de gezonde tegenspraak die veel wethouders zeggen te waarderen. Ambtenaren hebben op hun terrein veel kennis en spreken veel met inwoners en belanghebbenden. Hierdoor zijn ze voor de wethouder een relevante gesprekspartner en adviseur. "Je moet goed luisteren naar je ambtenaren. De echte inhoud ligt bij hen". Ook kunnen ambtenaren een wethouder eventueel voor 'verkeerde' beslissingen behoeden. "De ambtelijke organisatie kan je een spiegel voorhouden". Ambtenaren moeten wethouders dan wel (durven) tegenspreken. Verschillende wethouders zien dat ambtenaren dat nog best lastig vinden. "Het kan voor ambtenaren ook spannend zijn om tegen een wethouder in te gaan. Zeker als je als wethouder de ambtelijke organisatie vaak overstemt. Het is belangrijk ambtenaren uit te nodigen kritiek te geven". Dat vereist wel dat de wethouder benaderbaar is voor ambtenaren. In kleine gemeenten is dat doorgaans wat gemakkelijker dan in een grote gemeente. Daar kennen wethouders een andere rol- invulling treffen vaak de ambtelijke top of het management als eerste gesprekspartner. Omgekeerd kan het voor de wethouder lastig zijn om in contact te komen met de juiste ambtenaren. "Er zijn soms te vaste structuren, je krijgt gewoon iemand toegewezen als gesprekspartner. Maar je moet zorgen dat je breder samenwerkt dan dat".

Als tweede roept tegenmacht van ambtenaren een beeld op van de vierde macht, van de ambtenaren die het eigenlijk voor het zeggen hebben en de wethouder als een inhoudelijke passant zien. Een enkele keer zijn ambtenaren daar ook behoorlijk expliciet in. "Sommige ambtenaren zitten er al dertig jaar en zeggen dan tegen je 'ik heb deze stad gemaakt', of 'jij bent slechts een voorbijganger'". In veel andere gevallen is dat subtieler. Het gaat dan om A zeggen en B doen, intern 'lobbyen' tegen het beleid van een wethouder of samen met andere instanties tegenwerking organiseren,

“zoals met de Ondernemingsraad of een extern adviseur die wordt ingevlogen om hun gelijk te bewijzen”. Ook zeggen veel wethouders juridische, personeel-gerelateerde en financiële bezwaren lastig te vinden. Ze menen dan dat vanuit deze afdelingen te weinig wordt meegedacht met de wethouder en te snel in formele bezwaren zitten. “Je begint met een ideaal, maar dan komt het interne systeem”.

#### *College van B&W*

Voor alle wethouders is het college een belangrijk orgaan. Het is hét team waarmee dagelijks wordt gewerkt. “Hier begint het”, zo schetst een wethouder. Er is echter verschil in hoeverre men de collegevergaderingen en de reactie van collega-bestuurders op hun voorstellen als tegenmacht ervaren en vervolgens of ze dat als negatief of positief ervaren. Dat lijkt vooral te maken te hebben met de sfeer in het college en de persoonlijke opvattingen en houding van de wethouder aan wie het wordt gevraagd. Waar de ene wethouder spreekt over prettige samenwerking en weinig frictie ervaart, is een ander zich constant bewust van de mogelijke belemmering die in het college wordt opgeworpen en de informele hiërarchie die er heerst. “Wat mij heeft gestoord, is de informele gedragscode binnen het college. Daar kun je last van hebben (...) Kijk goed om je heen, soms waant de portefeuillehouder financiën zich onderkoning. Let op dat soort dingen”. Daarbij kan er extra wrijving ontstaan waar portefeuilles elkaar overlappen, zonder dat ‘wie van wat is’ goed is doorgesproken.

Het wordt door alle wethouders belangrijk gevonden om oog te hebben voor elkaars positie, “Je moet elkaar soms wat gunnen, ieder ergens anders op laten profileren”. Aan de burgemeester wordt een meer bemiddelende rol toebedeeld, om de balans binnen het college te bewaken. De meeste wethouders ervaren dat hun voorstellen in het college vaak nog een kritische toets (aan het collegeprogramma) ondergaan. In dat perspectief is het college en zijn de collega-collegeleden een potentieel grote tegenmacht voor de ideeën en voorstellen van de wethouder. En waar de een het vervelend vindt dat op ‘zijn’ of ‘haar’ portefeuille ineens bemoeienis ontstaat, spreekt de ander daar positiever over: “Deze mensen staan het meest naast mij. Ik mag van hen meer verwachten dan van de ambtelijke organisatie”, “Het is logisch dat het college je vragen stelt, vanzelfsprekend”, “Ik heb maar één perspectief, dat is mijn eigen en het is belangrijk dat collega’s met een andere blik meekijken”, “Zij moeten mij uitdagen en mij behoeden voor gekke bokkensprongen. Er moet een spanning zijn”.

#### *Gemeenteraad*

Een vrij brede categorie is die van de gemeenteraad en de politieke partijen van waaruit een afvaardiging plaatsneemt in de raad. Deze categorie omvat tijdens onze interviews zowel de raad als geheel, de coalitiepartijen en de oppositiepartijen, commissievergaderingen of de fractievoorzitters en de eigen partij. De wethouder heeft hier uiteenlopende informele en formele contacten. Hoewel de eigen fractie voor sommige wethouders in enkele gevallen als tegenmacht wordt ervaren, is de algemene opvatting dat men daar steun van ervaart. Die steun is overigens niet vanzelfsprekend en kan verloren worden, maar de eigen fractie voelt nog het meest als ‘thuis’. Van coalitiepartijen is die steun soms al minder een gegeven. Zoals een wethouder uitlegt: “Het kan zijn dat een coalitiepartij op een enkel dossier toch andere ideeën heeft en zich bijvoorbeeld ‘het recht voorbehoudt om tegen het coalitieakkoord in tegen te stemmen’. Als zij dan nog een andere coalitiegenoot mee weten te krijgen, wordt het lastig”. De oppositie ten slotte wordt sterker met tegenmacht geassocieerd, toch zeker met ‘tegen’, soms ook met ‘macht’. In hoeverre de oppositie dat laatste weet te ontwikkelen, hangt weer samen met de cultuur in een gemeente en de opvattingen van een wethouder. “Oppositie is belangrijk, je moet daar goed naar luisteren. Soms krijg je van hen nog een betere reactie [dan van de coalitie], want zij zijn erg kritisch, houden ons scherp”.

De oppositie trekt in sommige gevallen op met andere tegenmachten. En binnen de coalitie of eigen fractie kan invloed waargenomen worden van ‘tegenmachten van buitenaf’, zoals inwoners. Veel van dit soort verhoudingen worden in de formele en informele contactmomenten gevormd. In de gemeenteraadsvergadering uit zich dat vervolgens. “Raadsleden kunnen benaderd worden door burgers of belanghebbenden of met hen in gesprek raken, op allerlei momenten in het proces”. “Soms hoor je raadsleden letterlijke zinnen zeggen die in buurtcommissies besproken zijn”. Een enkeling merkt op dat de wens van nieuwe partijen om zich te profileren hier een rol in kan spelen. En soms lijkt het, zo geven wethouders aan, alsof een raadslid in de waan van de dag werkelijk vergeten is welke opdracht gegeven is aan het college. In brede zin lijkt de gemeenteraad (soms over-)gevoelig voor sentimenten, bijvoorbeeld geuit op sociale media. Dat kan slecht uitpakken wanneer de raad het niet opmerkt als dit gaat om sentimenten van slechts een beperkt deel van de lokale samenleving. Gelukkig komt dit soort excessen volgens de wethouders niet vaak voor. Meestal zijn wethouders (en raadsleden) er ‘met hun voelsprietten’ op tijd bij om excessen te voorkomen. Doorgaans zijn er daarom in de raadsvergadering geen grote verrassingen meer te verwachten. Het meeste is immers

ook al in voortrajecten, informele overleggen, fractievergaderingen en commissievergaderingen uitvoerig aan bod gekomen.

Een opvallend aandachtspunt is de door de wethouder ervaren eigen kennisvoorsprong ten opzichte van de raad. En ook op andere onderdelen geeft de wethouder aan soms wat voor te lopen. Zo beschouwt de wethouder zichzelf soms als communicatief of verbaal (meer) vaardig, schrijft zichzelf een sterk overtuigingsvermogen toe en volgt de wethouder de grote(re) dossiers soms op de voet. "Het vraagt dus nogal wat van de raad om ons college kritisch te kunnen volgen op inhoud. Je moet de juiste dingen kunnen vragen". De raad wordt dan gezien als "een terechte tegenmacht, maar nooit last van gehad". Een ander zegt "Je moet de raad soms terug in de eigen rol helpen". En weer een ander stelt: 'Ik lette altijd op mijn taal. Bij de ene partij presenteer je je voorstel op een andere manier dan bij de andere. Dan blijkt uiteindelijk dat iedereen hetzelfde wil". De raad laat vaak wel van zich horen als hij niet tijdig wordt meegenomen in processen, maar het is toch verstandig dat de wethouder zelf proactief blijft en informatie tijdig verstrekt, ook om vertrouwen en een constructieve houding vanuit de raad te bewerkstellen.

#### *Provinciaal bestuur*

De rol van de provincie als tegenmacht verschilt volgens de wethouders per portefeuille. De provincie laat zich vooral gelden op fysieke portefeuilles als Ruimtelijke Ordening – denk aan woningbouw en aan de Regionale Energie Strategie (RES), en wat minder op het sociale domein. Waar de provincie wordt genoemd als tegenmacht, ging het meestal om ervaren belemmering bij het uitvoeren van gemeentelijke taken. "De provincie kan enorm tegenwerken op die gebieden waar zij 'van zijn'". "Ze kunnen dan opeens langszij komen". Wethouders gaven aan dat het maatwerk dat zij geacht werden te leveren voor concrete lokale vraagstukken, dan botste met de meer beleidsgeoriënteerde taak die de provincie heeft. De gemeente moet wettelijk gezien zaken faciliteren (zoals bijvoorbeeld de vrije vestiging van scholen), terwijl de provincie de vestiging kan blokkeren op voorkeurslocaties die niet in lijn zijn met provinciaal beleid. Wethouders doen er goed aan om in een vroeg stadium kennis te maken met de gedeputeerde op de eigen portefeuille, "Zorg dat ze jou kennen, vóórdat er wat speelt". Zodoende kan er beter samengewerkt worden met het provinciaal bestuur.

#### *Regionaal bestuur en samenwerkingsverbanden*

Zoals besproken in paragraaf 3.4 bieden regionale samenwerkingsverbanden in potentie de mogelijkheid om regionale dossiers te stroomlijnen. Er is echter ook een keerzijde, daar waar lokale en regionale opgaven niet met elkaar stroken. Dit kan de positie van de wethouder onder druk zetten. Uit de gesprekken met wethouders kwamen regionale samenwerkingsverbanden echter niet naar voren als een vorm van tegenmacht die zich regelmatig laat gelden. Er werd wel gesteld dat er vanuit de raad meer tegenmacht mag worden 'gemanifesteerd' richting de regio. "De raad moet zich nu meestal beperken tot het indienen van een zienswijze". De kritiek uit zich dan met name op de dagelijkse en algemeen besturen van de samenwerkingsverbanden. "Tegenmacht landt daar toch niet heel sterk".

### **4.3 Tegenmacht gerelateerd aan de politieke democratie**

De tegenmachten in deze tweede kolom worden door de wethouders duidelijk als een andere categorie dan de eerste kolom beschouwd. Zij worden gezien als 'raadgevend'. Dat kan zijn aan de voorkant van of tijdens een proces zijn. Denk aan een Wmo-adviesraad of denktank. Het kan ook aan de achterkant zijn, bijvoorbeeld via een rekenkamer. De mate waarop deze actoren tegenmacht uitoefenen, wordt over het algemeen als beperkt gezien. "Ze hebben soms invloed, maar doorgaans goed advies".

#### *Adviesraden*

Aan de adviesraden wordt enige tegenmacht toegedicht 'in potentie', maar "als ze in hun rol blijven" zien wethouders adviesraden vooral als wat ze zijn: nuttige adviesinstanties. "Als je hun advies serieus neemt, helpt dat. Ze hebben draagvlak en invloed in de samenleving". Het is aan de wethouder hoe serieus 'een dergelijk advies wordt meegenomen. "Er kan goede input gegeven worden", stelt een wethouder. Als we doorvragen naar wat voor soort adviesraden er zijn, horen we van dorps- en wijkraden die een goede gesprekspartner kunnen zijn. Nog veel vaker worden de adviesraden in het sociaal domein genoemd. Door deze actief te betrekken kan een wethouder zijn voorstellen (en positie) versterken door het creëren van draagvlak en het opbouwen en aanvullen van de inhoudelijke kennis. Als zodanig worden adviesraden nagenoeg nooit als hinderlijk ervaren, maar fungeren zij als waardevolle



leveranciers van inhoudelijke en procesmatige inbreng. In sommige gevallen spreekt de wethouder van voorstellen “die [altijd] langs de adviesraad moeten, voordat ze naar de gemeenteraad gaan”. In andere gevallen geeft de wethouder aan dat de gemeenteraad “altijd even vraagt wat de adviesraad ervan vindt”. Aanvullend ervaren wethouders deze raden als voelspriet van lokale behoeften. “Het woord tegenmacht heeft wat vervelends in zich. Ik vind adviesraden alleen maar prettig. Ze nemen de tijd om wat beter naar specifieke thema’s te kijken. Dat brengt scherpheid en focus wat helpt om de juiste dingen te doen”. In een enkel geval treedt de adviesraad buiten de eigen kaders en “kan zich gaan bemoeien met andere dingen dan hun eigen pakket”. Het is zaak om elkaar in die gevallen te herinneren aan rol- en taakverdeling.

#### *Rekenkamer(commissie)*

In de interviews zijn de wethouders wisselend over hun ervaringen met de rekenkamer. Ze zijn terughoudend met grote kritiek, maar grote complimenten ontbreken ook doorgaans. Er zijn enkele wethouders die spreken over een “super waardevol onderdeel van ons systeem” en een ander die na het lezen van een van de rekenkamerrapporten oprecht schrok van de slechte resultaten van het bestuur en besloot dat het “anders moest”. Het grootste deel van de wethouders is niet erg uitgesproken. Wethouders zien soms invloed, zeker als de raad erin meegaat, maar beschouwen de rekenkamer doorgaans niet als een grote tegenmacht. Het effect van de rekenkamer lijkt enigszins samen te hangen met de kwaliteit van het onderzoek, de bereidheid van de wethouder er iets mee te doen en de mate waarin het rapport door anderen wordt opgepakt, zoals raadsleden en politici of de lokale media. Ook lijken rekenkamers soms zelf te worstelen met hun positie, die van gemeente tot gemeente kan verschillen.

Op de uitersten zijn er enerzijds sterk kritische geluiden. De kritiek richt zich dan op “teveel aan de achterkant onderzoeken”, “onderzoeken die lang duren” en onderzochte thema’s “die soms onderdeel lijken te zijn van een landelijke trend”, in plaats van lokaal relevante of actuele thema’s. Aan de andere kant stuiten we op een voorbeeldcasus waarin rekenkameronderzoek als sterk controlerende tegenmacht optrad. Bij de start van een opdracht aan de wethouder, welke als zodanig als ‘herstelopdracht’ na voorgaand beleid werd meegegeven, werd ‘een evaluatieonderzoek over twee jaar’ in het vooruitzicht gesteld. Dit vooruitzicht werd als enigszins spannend en tevens als welkome en waardevolle extra controle ervaren – én als stimulans “om het goed te doen”. Uit dit voorbeeld blijkt dat de rekenkamer zeer actief mee kan spelen in het lokale krachtenveld, mits zij die rol opneemt.

#### *Bezwaar en beroep en klachtrecht*

Via bezwaar en beroep kunnen burgers invloed uitoefenen op (de uitvoering van) besluiten. Doordat besluiten kunnen worden teruggedraaid of vertraagd, raakt deze vorm van tegenmacht direct aan het instrumentarium van de gemeente en de wethouder. “Je kunt niet altijd iedereen meekrijgen, maar dat is ook niet altijd slecht”. Wethouders ervaren dat de procedures van bezwaar en beroep er nu eenmaal niet voor niets zijn. Toch kan deze vorm van tegenmacht kwetsbaar zijn voor misbruik door partijen die er op uit (lijken te) zijn om processen te frustreren. Een belangrijke les om dan met die tegenmacht om te gaan, is grote zorgvuldigheid in het nemen van besluiten en het investeren in tijdige interactie met betrokken partijen.

#### **Casus bezwaar en beroep**

“Bezwaar en beroep enkel om te frustreren vind ik toch wel ontzettend lastig. Bij ruimtelijke procedures bijvoorbeeld, hoeft iemand in het voortraject niets te doen. Hij kan wachten tot alle procedures en besluitvorming achter de rug zijn en dan pas naar de rechter stappen. Aan onze kant moeten we zorgvuldig zijn, maar deze vorm van tegenwerken heeft daar niets mee te maken. Om dat te voorkomen zijn we proactief en zoeken we iedere betrokkene zo veel mogelijk op tijdens het proces, dat is per definitie een goede zaak en hoort bij onze taak. Omgekeerd vind ik dat je dan mag verwachten dat onze burgers ook proactief op ons afstappen, en niet pas nadat de zaak besloten is. Participatie en het voeren van de dialoog is geen eenrichtingsverkeer.”

Het klachtrecht voor burgers is meestal goed geregeld, menen wethouders. In grotere gemeenten worden deze procedures doorgaans ambtelijk afgehandeld, en krijgen wethouders er weinig van mee. “Alleen noodkreten die direct naar mij of de burgemeester gaan, die zie ik”.



### *Ombudsman*

Ombudsmannen speelden volgens de wethouders een kleine rol, als ze de rol al omschrijven. Voor veel gemeenten, zeker als ze zijn aangesloten bij de Nationale ombudsman in plaats van dat zij een eigen lokale of regionale ombudsman hebben, voelt het instituut ook ver weg. Het wordt zelfden als een tegenmacht ervaren, nogmaals: voor zover de wethouders er al opvattingen over hebben. Het wordt ervaren als iets wat "erbij hoort". Pas als er met klachten meer wordt gedaan, bijvoorbeeld als het via een rekenkamerrapport wordt opgepakt door de gemeenteraad, kan het leiden tot wat meer invloed op het beleid van college en wethouder. Ook hier geldt dus doorgaans dat het aan het karakter en de houding van individuele bestuurders en gemeentebesturen is om dergelijke vormen van tegenmacht serieus te nemen.

## **4.4 Tegenmacht los van de politieke democratie**

De derde categorie in tabel 1 (paragraaf 3.4) wordt beschouwd als de tegenmacht waar veel 'kennis en kunde' zit. Het devies is hier 'proactief opzoeken!'. Maar ook al sta je goed in verbinding met deze tegenmachten, "soms kan hier een groep ontstaan, waarvan je het helemaal niet had verwacht". Besluitvorming kan daardoor vertraging oplopen of zelfs geblokkeerd worden.

### *Lokale en regionale media*

Hoewel de lokale media aan hun betrokkenheid bij het lokaal bestuur inboeten, blijft het voor wethouders een belangrijke en invloedrijke tegenmacht. Enerzijds waarderen wethouders de traditionele media als spreekbuis van de samenleving. Anderzijds is er kritiek als wethouders vermoeden dat de media een eigen agenda hebben of spreekbuis zijn van een (minderheids)deel van de samenleving, bijvoorbeeld tegen bepaalde collegeplannen. "Een teveel aan negatieve media-aandacht, of het blijven herhalen ervan, kan ervoor zorgen dat je het gesprek met de gemeenteraad minder goed kan voeren". Dat zit hem er dan in dat de gemeenteraad in zo'n geval het risico loopt 'meegezogen' te worden, en de eigen opdracht aan de wethouder uit het oog verliest. "Je moet het dan blijven uitleggen en goed bij de [oorspronkelijke] inhoud blijven". Een andere wethouder geeft aan dat minder dan vroeger aan hoor- en wederhoor wordt gedaan, wat de kwaliteit van berichtgeving verslechtert. "Als ik de krantenkoppen van nu lees zijn die eerder opgezet met een negatieve toon of om een bepaald sentiment op te zoeken. (...) Ik word daar echt niet vrolijk van".

### *Sociale media*

De wethouders zijn over het algemeen niet te spreken over de sociale media. Hoewel ze kanalen zouden kunnen zijn om contact te houden met de doelgroep of vooral 'te laten zien wat we doen', is er vooral onvrede. Die ontstaat met name vanuit een gevoel van 'slecht grip krijgen' op het medium in combinatie met de (des)informatie en meningen die daar verspreid worden. "Het is niet leuk om met 'iemand van WOII met een snor' vergeleken te worden als men je beleid niet leuk vindt.". Sociale media versterken in dat opzichte de negatieve aspecten die ook worden genoemd bij de traditionele media. Als tegenmacht kan berichtgeving via de sociale media veel schade berokkenen, waar men zich nauwelijks tegen kan verdedigen, bijvoorbeeld wanneer er framing plaatsvindt op sociaal gevoelige dossiers. Daarbovenop ondervinden enkele wethouders last van intimidatie en bedreigingen via deze media. Wethouders geven aan om deze redenen zich ook niet of nauwelijks bezig te houden met sociale media. "Sociale media, daar houd ik mijzelf het liefst helemaal niet mee bezig. 90-95% is leuk, maar 5% komt zo hard binnen dat het de 90-95% doet verdampen, dat vind ik echt misselijk". Een enkeling ziet (uitingen op) sociale media als een aanknopingspunt. "Ze zijn er, het is er, je moet dat niet willen negeren. Het is een kans om je te verbinden met mensen die zich anders niet zo snel laten zien of horen". Deze wethouder geeft aan actief het gesprek aan te gaan met groepen of individuen die zich (negatief) uiten via sociale media. Een andere wethouder stelt het 'recht zich te uiten' 'te willen blijven omarmen'. In elk geval heeft 'dat wat hier gezegd wordt', een 'signaalfunctie'.

### *Actiegroepen en burgerinitiatieven*

Veel wethouders denken bij tegenmacht aan deze variant, vaak aan spontaan door burgers georganiseerde tegenmacht en protest. Dat kan klein beginnen, met insprekers in de gemeenteraad, en soms uitgroeien tot breed gesteunde protestbewegingen. Dat kan dan weer leiden tot volle publieke tribunes, ingezonden stukken in de media, steun van die media en raadsleden die hun standpunten overnemen. Dit alles komt niet vaak voor, maar als het voorkomt, wordt het alom gezien als een stevige en serieus te nemen vorm van tegenmacht. Wethouders dienen

er bijvoorbeeld rekening mee te houden dat een mondige inspreker de raad ter plekke van gedachten kan laten veranderen, wanneer partijen zich willen profileren. Actiegroepen en burgerinitiatieven zijn echter zeker niet altijd een tegenmacht in de negatieve zin van het woord. Burgerparticipatie wordt door de wethouders als positief ervaren. Belangengroepen die zich constructief opstellen worden omarmd, en kunnen helpen om voorstellen inhoudelijk te verbeteren, processen makkelijker te laten verlopen en het vertrouwen in de politiek te vergroten.

Wethouders ervaren dat door herindelingen de afstand tot de burger steeds groter wordt. Het is daarom van belang om als wethouder het initiatief te nemen om contact met individuele burgers actief te organiseren. Sommige wethouders stellen daartoe klankbordgroepen in of laten 'stadsgesprekken' organiseren. Het blijft daarbij vervolgens wisselend "of ze dan ook komen". Burgers actief betrekken "kost nu eenmaal veel meer inspanning en tijd" (dan het niet doen).

Een frisse kijk op (protesterende) actiegroepen van een van de wethouders was dat actiegroepen niet altijd als collectief hoeven te worden beschouwd en benaderd. Burgers verenigen zich rondom wat zij ervaren als een collectief belang, maar door het gesprek aan te gaan met deze burgers kunnen individuele terechte (en onterechte) bezwaren herkend en opgepakt worden. Door zo te werk te gaan, kan een (soms contraproductief) conflict met een groep als geheel worden vermeden. Daarbij is wederkerige openheid in de dialoog van belang. "Je legt ook je eigen doel en belang op tafel. Je moet zorgen dat je elkaar goed begrijpt. Vervolgens blijkt dus dat een collectief belang helemaal geen collectief belang is". Ook voor burgers die het vertrouwen in de overheid zijn verloren, kan de wethouder op deze manier iets betekenen. Een voorbeeld hiervan zagen we bij een wethouder die het gesprek aan ging met individuen die in de knel waren geraakt door beleid. Een open, benadering, waarbij geen toezeggingen werden gedaan buiten de belofte "Ik ga mijn stinkende best doen" helpt bij het versterken van de relatie met de burger. Aanvullend daarop werd genoemd dat hiervoor ook kan worden samengewerkt "met organisaties die nog wel worden vertrouwd, zoals huisartsen of een weggeefwinkel in een arme buurt" en dat het helpend is om "actief aan de slag te gaan met burgerinitiatieven".

#### **Casus actiegroep**

Toen een wethouder de verantwoordelijkheid kreeg voor het verkennen van de nieuwbouw van een zorginstelling ter vervanging van de oude locatie op dezelfde plek, schoot een bewonersactiegroep in de verdediging. Hoewel het eerste haalbaarheidsonderzoek nog moest starten, kreeg de wethouder forse kritiek van mondige omwonenden die bang waren een deel van 'hun park', en daarmee hun woongenot, kwijt te raken. "In het begin heb ik gezegd, fijn dat ik in deze actiegroep een gesprekspartner heb, [maar] al vrij snel merkte ik dat die actiegroep zich van alles aanmatigde. Met een eigen nieuwsbrief pretendeerden zij doorgeefluik te zijn van informatie vanuit de gemeente en de zorginstelling naar de buurt, en omgekeerd. Aan die informatie gaven zij echter een eigen draai, waardoor bij de omwonenden het gevoel ontstond dat de gemeente hun gevoelens en bezwaren niet serieus nam. Ook kwamen ze met allerlei zorginhoudelijke en beleidsmatige argumenten om te zeggen dat wij – de gemeente en de zorginstelling – het totaál anders moesten doen. 'Blijf gewoon bij je rol als actiegroep' heb ik toen gezegd. Ik begrijp dat jullie bang zijn dat het park gesloopt wordt en dat er alleen beton komt te staan. Mijn insteek is echter juist dat er veel groen blijft bestaan. Fijn als jullie hierin willen participeren. Maar trek niet nu ineens alles uit de kast om het traject van het haalbaarheidsonderzoek te torpederen. Want het belang van de 200 kwetsbare cliënten die al te lang in een verouderd gebouw moeten verblijven, weegt voor mij ook zwaar." Door inwonersbijeenkomsten te organiseren en door via een huis-aan-huis brief de omwonenden te informeren over het haalbaarheidsonderzoek en over de rol van de gemeente daarbij (waarbij de gemeente zich nadrukkelijk ook opstelt als kritische partij jegens de bouwambities van de zorginstelling) en hen uit te nodigen voor één- op-één gesprekken, wist de wethouder het frame dat de actiegroep inmiddels had gecreëerd, te ontcrachten en werd de angel uit het conflict gehaald. Een aantal bewoners gaf nadien aan dat zij voelden dat de gemeente in dit traject náást hen stond, en niet tegenóver hen.

*Netwerkgroepen bedrijfs- en verenigingsleven, geloofsgemeenschappen en achterban politiek* Verschillende gevestigde verenigingen en organisaties zijn in een gemeente belangrijke groepen voor een wethouder. Hij of zij kan daar veel steun uit halen, ook al eerder in zijn politieke carrière die hem in zekere zin tot het wethouderschap hebben gebracht. Binnen deze partijen ligt expertise die nodig is om onderbouwde beleidskeuzes te maken, en zij kunnen bij een goede verstandhouding ook incidenteel een rol spelen bij (bestuurlijke) noodsituaties. Een voorbeeld hiervan zagen we bij het organiseren van opvang van vluchtelingen uit Oekraïne door een netwerk van kerken. Anderzijds hebben deze partijen gevestigde belangen waarmee een wethouder ook expliciet of impliciet mee te maken heeft. “Het beïnvloeden van het beleid, de burgemeester of de raad, dat doe je via de fanfare of de Rotary, niet door zelf in die raad te gaan zitten”. Verschillende organisaties verwachten van de wethouder dat die op enig moment iets voor ze (terug)doet, bijvoorbeeld voor het verlenen van steun uit het verleden. Dat hoeft niet altijd expliciet benoemd te zijn, maar die verwachting voelen veel wethouders wel. Veel van die organisaties hebben echter vanzelfsprekend hun eigenbelang, terwijl de wethouder het algemeen belang dient te bevorderen. Wethouders geven aan dat deze tegenmachten tijdig dienen te worden betrokken bij dossiers waar zij een belang in hebben, en er daarna integer moet worden gehandeld. Dan kan er constructief worden samengewerkt. “Als de vereniging niet zelf betrokken was geweest en dit had voorgesteld, hadden we dit nooit over de Bühne gekregen. Nu was er uitgebreid ruimte voor inspraak en fungeerde de vereniging als initiator én als buffer”.

#### *Onderzoeksinstituten en denktanks*

Geen van de wethouders heeft tijdens de interviews ervaringen gedeeld over denktanks en onderzoeksinstituten, anders dan onderzoeksrapporten van rekenkamers of uitgevoerd via de ambtelijke organisatie als onderdeel van de beleidscyclus. “Ik heb daar weinig mee te maken gehad en kan daar dan ook niets over zeggen”. Vermoedelijk vallen de denktanks, waar die lokaal al aanwezig zijn, in de ogen van de wethouder onder ‘actiegroep’, ‘ondernemersvereniging’ of ‘belangenbehartiger’.

#### *Rechterlijke macht*

De rechterlijke macht kwam slechts bij enkele wethouders, of slechts in enkele zinnen ter sprake. Dat is vooral omdat veel wethouders er nauwelijks zelf mee te maken hebben gehad. Voor de meeste wethouders is het in ieder geval – als ze er mee te maken krijgen – een niet ter discussie staande tegenmacht. Hier ligt duidelijk de grens van waar de wethouder ‘zelf bepaalt’ wat te doen met dat wat een tegenmacht aan tegenwicht biedt: “Uitspraken van de rechter volg ik op”. Punt. Wel wordt in sommige gevallen bewust de confrontatie opgezocht met bijvoorbeeld landelijke wetgeving, welk vervolgens resulteert in een rechterlijke uitspraak. Hierdoor kan deze tegenmacht aangewend worden om (met een afbreukrisico bij een tegenvallende uitspraak) helderheid te verkrijgen daar waar wet- en regelgeving (nog) onduidelijk is. “Soms móet je de randen opzoeken om jurisprudentie te creëren”. Ook kwamen we voorbeelden tegen van wethouders die bakzeil haalden bij de rechter op dergelijke dossiers, maar alsnog ervoeren dat dit hun positie, die van hun inhoudelijk standpunt of dat van de lokale gemeenschap versterkte (zie hierover meer in het tweede rapport van het tweeluik: ‘Robin Hood wethouders’).

## 5. Conclusies over tegenmacht

Democratie is meer dan het zorgen voor een goede verbinding tussen de lokale samenleving en het lokale bestuur. Het is van belang bescherming te bieden aan minderheden tegen de meerderheid, en andersom. Het stelsel van macht en tegenmacht voorkomt dat één bestuurslaag, organisatie of actor zijn wil te dominant kan doordrukken ten koste van anderen (Van Ostaaijen, 2022). In dit onderzoek onderzochten we dat stelsel op lokaal niveau, waarbij we het college van burgemeester en wethouders centraal stelden. Met tegenmacht bedoelen we *alle onderdelen van bestuur en samenleving die invloed (pogen te) hebben op voorstellen of het handelen van de wethouder of besluitvorming door het college in de zin van dat ze aanpassingen willen, proberen en soms kunnen afdwingen*.

### 5.1 Verschillende oordelen over tegenmacht

Hoewel het begrip 'tegenmacht' bij wethouders soms associaties met weerstand oproept, is men tegelijkertijd positief over het begrip. Veel wethouders geven, na onze toelichting op onze brede interpretatie van tegenmacht, aan dat 'tegenmacht er gewoon bij hoort' en dat 'als je stevig wilt opereren, je ook stevige krachten om je heen nodig hebt om in balans te blijven'. In die definitie wordt tegenmacht door de meeste wethouders verwelkomd. Desalniettemin waarderen de wethouders de verschillende vormen van tegenmacht die we in het schema hebben onderscheiden op verschillende manieren.

#### *Tegenmacht binnen de politieke democratie*

Aan de kolom 'Binnen de politieke democratie' wordt door de wethouder een belangrijke rol toebedeeld. De woorden 'fundament' en 'basis' worden vaak gebruikt. In wisselwerking met deze tegenmachten creëert en realiseert de wethouder concrete voorstellen en besluitvorming. Deze kolom wordt de meeste invloed op besluitvorming toegedicht. Voor de wethouder zijn dan de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie belangrijke spelers. De gemeenteraad heeft de meeste invloed op de besluitvorming die de wethouder beoogt. Zeker bij complexe dossiers is besluitvorming voor de wethouder vaak spannend 'totdat het bij de raad is geweest'. Wel ziet de wethouder mogelijkheden om de raad 'bij te sturen' of 'bij de les te houden', vooral vanwege een (ervaren) kennisvoorsprong en communicatieve of verbale vaardigheden.

Het college wordt beschouwd als hét team, waarmee dagelijks wordt gewerkt. Dit lijkt het beste te functioneren wanneer de informele verhoudingen in balans zijn en men elkaar 'iets gunt'. De wethouder kan en durft zich hier dan kwetsbaar opstellen om feedback en steun te krijgen van en te geven aan collega's.

De ambtelijke organisatie is een tegenmacht die door de machtsverhoudingen ogenschijnlijk eenvoudig kan worden overruled. Met deze mogelijkheid om zaken te forceren gaan wethouders echter zorgvuldig om. De uitvoering van de portefeuille van de wethouder is mede afhankelijk van de inzet van ambtenaren die vanuit intrinsieke motivatie of in ieder geval een gezond plichtsbesef er de schouders onder zetten. Daarnaast waarderen wethouders de 'spiegel' die ambtenaren hen voorhouden, en hun inhoudelijke expertise. Ambtenaren die op de stoel van de wethouder trachten te gaan zitten, of teveel juridische of financiële bezwaren opwerpen, worden door de wethouder minder gewaardeerd.

#### *Tegenmacht gerelateerd aan de politieke democratie*

De tweede kolom, tegenmachten 'gerelateerd aan de politieke democratie', wordt vooral gezien als 'raadgevend'. De actoren hierbinnen staan wat meer op afstand, maar de (soms ook kritische) inbreng van deze tegenmachten – zoals een Wmo-adviesraad of de rekenkamer – wordt door de wethouders, naar eigen zeggen, vaak serieus genomen. Het advies van onze respondenten aan collega-wethouders is dan ook vooral 'goed te luisteren' naar tegenmachten uit deze kolom. Wethouders zien rekenkamers 'in theorie' als waardevolle tegenmacht, maar in de praktijk valt er nog wel wat af te dingen op (het effect van) de onderzoeken of de werkwijze van de rekenkamer, zo stellen zij. De mate van ervaren tegenmacht lijkt beperkt, al kunnen controles of evaluaties achteraf wel eens als spannend worden ervaren of als een verrassing komen. 'Vervelende' verrassingen achteraf zitten vooral in die (incidentele) gevallen waar inwoners (ogenschijnlijk) 'enkel om te frustreren' op het laatst mogelijke moment nog gebruik maken van de route bezwaar en beroep, zoals bij een ruimtelijke procedure.

### *Tegenmacht los van de politieke democratie*

De tegenmachten 'min of meer los van de politieke democratie' zijn voor wethouders van groot belang; ze bieden inhoudelijke kennis en expertise en inzicht in de maatschappelijke thema's waarvoor de wethouder zijn of haar werk verricht. Een goede dialoog en samenwerking met de lokale samenleving helpt voorstellen inhoudelijk te verbeteren, processen soepeler te laten verlopen en het vertrouwen in de politiek te vergroten. Wat in deze kolom gebeurt, wordt door de wethouder over het algemeen echter ook als minst voorspelbaar van de drie kolommen gezien. De opkomst van sociale media speelt een sterke rol bij de ervaren grilligheid, net als de mate waarin de wethouder in contact staat met de lokale samenleving, zoals met buurtleden, ondernemersverenigingen of actiegroepen. Interactie met tegenmachten die min of meer los staan van de politieke democratie kunnen flinke ophef veroorzaken. Actiegroepen kunnen op onverwachte momenten een zaak groot uitmeten. Of een gesprek met een groep belanghebbenden blijkt daar niet goed gevallen, en komt terug via de raad. De wethouder krijgt daarnaast moeilijk grip op sociale media. Soms worden (ook persoonlijke) grenzen (fors) overschreden. Aan de andere kant merken wethouders ook op dat inwoners het recht hebben zich uit te spreken en sociale media kunnen in dat verband een waardevolle signaalfunctie hebben. Het biedt de wethouder zelf ook kansen om met groepen inwoners in gesprek te gaan. Het proactief opzoeken van tegenmachten in deze kolom, lijkt het devies van de (hier succesvolle) wethouder te zijn.

### *Tegenmachten onderling*

De kolommen kennen dus elk een eigen 'functie' in het stelsel van lokale macht en tegenmacht. Tussen de kolommen onderling ervaren wethouders enerzijds een zekere volgordelijkheid en anderzijds een zekere samenhang of overlap, hierna weergegeven in een al iets minder statisch schema dan de vanaf het begin gebruikte tabel. Zo wil de wethouder bepaalde tegenmachten - die min of meer los staan van de politieke democratie - spreken vóórdat er een voorstel aan de raad wordt voorgelegd (proactief opzoeken en input en draagvlak ophalen). Er kan plots commotie ontstaan in de samenleving waarna de raad de wethouder 'op het matje roept' om op een voor het proces ongunstig moment aan de raad uitleg te geven over specifieke (en voor de wethouder op dat moment niet altijd ter zake doende) details. Ook kunnen tegenmachten 'bondjes' vormen, waarvan de wethouder zich niet bewust is, of zoeken burgers rechtstreeks raadsleden op, welke daarna van koers kunnen veranderen. Soms werkt interactie functioneel en naar tevredenheid, maar hij kan dus ook verstorend of zelfs problematisch werken.

Schema 1. Onderlinge verhouding tussen de 'kolommen' tegenmacht uit tabel 1 (paragraaf 3.4).



## 5.2 Tegenmacht vooral effectief in samenwerking

De tegenmacht-tabel die we in dit onderzoek hanteren (paragraaf 3.4) wekt mogelijk een wat statische indruk. Uit ons onderzoek blijkt dat de drie onderdelen meer met elkaar te maken hebben dan we in het oorspronkelijk schematisch hebben afgebeeld. Er is bij succesvolle tegenmacht sprake van (veelvuldige) interactie en samenwerking tussen verschillende onderdelen. In die samenwerking kan vervolgens veel goed gaan, maar ook veel mislopen.

### *De effectiviteit van samenwerkende tegenmachten*

Met name als tegenmachtsvormen samenwerken, zien we de druk op bestuurders toenemen om besluiten of voorstellen aan te passen. De gemeenteraad en de politieke partijen zijn hierin een belangrijke en vaak bepalende factor. Zo heeft de gemeenteraad een belangrijke scharnierfunctie voor effectieve tegenmacht. Het zijn met name media, burgergroepen en in mindere mate rekenkamers die daarvan gebruik proberen te maken en (onderdelen van) de raad benaderen. Individueel hebben deze vormen van tegenmacht minder slagkracht ten opzichte van de wethouder. Dat geldt met name voor de rekenkamer, maar in mindere mate ook voor de media en burgergroeperingen. Zo stelt een wethouder dat actiegroepen via de relatie met gemeenteraad(sleden) "erin geslaagd zijn om ruimtelijke ordening projecten behoorlijk te beïnvloeden en er iets van te vinden". De wethouder is bij sterke druk van buitenaf gebaat bij samenwerking met tegenmachten uit kolom 1. "Als er in kolom 2 of 3 iets gebeurt, heb je de fundering uit kolom 1 nodig". Wethouders houden zich staande op basis van hun geworteldheid in hun eigen thuisbasis. In algemene zin echter willen wethouders liefst alle tegenmacht omarmen die aan hen beschikbaar is. "Als ik tegenmacht niet alleen loslaat, maar een plek geef, dan helpt dat enorm". Wethouders stellen dat tegenmachten hen aan hun koers houden en waardevolle input opleveren, ondanks dat processen hierdoor wel eens vertraagd kunnen worden. En als wethouder kan je hier zelf ook op inspelen: "Zo heb ik ooit gezegd dat ik een stadsgesprek wil omdat ik wil horen wat voor een ideeën mensen hebben [...] In de actieagenda die wij gemaakt hebben, hebben wij vervolgens aangegeven welke ideeën er uit de stad kwamen[...] Dan moet je een gek gemeenteraadslid hebben die het dan daar niet mee eens is, want ja, het is een idee uit de stad."

### *Een samenwerkende bestuursstijl als onderscheidend criterium*

Buiten de formele werkelijkheid en voorbeelden die zijn besproken in eerdere hoofdstukken, is nog een andere dimensie van belang. Een onderwerp waar wethouders niet snel uit zichzelf over praten, is het belang van persoonlijke relaties. Tegenmachten worden in de literatuur en gesprekken doorgaans beschreven als uniforme groepen met een specifieke rol, of in ieder geval een groep met een divers pallet aan rollen/belangen daarbinnen. Daarbij wordt voorbijgegaan aan de enorme invloed van sociale interactie tussen mensen, elke met de eigen hebbelijken- en onhebbelikheden. Samenwerking tussen wethouder en tegenmachten binnen het lokale krachtenveld komt natuurlijk tot stand via (veelvuldige en continue) interactie met en tussen individuen. En bij die interactie spelen onderlinge relatie en gezamenlijke geschiedenis een grote rol. Een veel gebruikte term voor 'hoe je bent en hoe je handelt' ten opzichte van de tegenmachten in dat lokale stelsel, is *je bestuursstijl*. Volgens de wethouders zou een effectieve, samenwerkende bestuursstijl er een zijn waarbij de wethouder een goede balans vindt tussen - enerzijds - eigenaarschap tonen en helder zijn over afspraken en over waar grenzen liggen, en - anderzijds - aanspreekbaar en benaderbaar zijn en via een open houding (tijdig) inbreng ophalen bij anderen. Wethouders geven hierbij nadrukkelijk aan dat het daarbij niet per se draait om het hebben (of voordoen van) een amicale of juist plechtige houding, maar op opbouwen van vertrouwen dat de wethouder oprecht is. De angel kan snel uit een potentieel conflict worden gehaald, wanneer een ambtenaar of voorzitter van een belangenvereniging er op vertrouwt dat een veronderstelde misstap in het ergste geval berust op onhandigheid en niet op kwade opzet. Om een welwillende houding bij tegenmachten te creëren, doen wethouders er goed aan om vroeg in de carrière in contact te treden met de belangrijkste tegenmachten, zodat men elkaar bij naam kent voordat het krachtenveld zich laat gelden in een formele setting.

### *Het belang van rolvastheid*

Tegenmacht is van fundamenteel belang om een evenwicht te creëren in de machtsbalans van het (lokale) bestuur en iedere macht heeft zijn eigen geschreven en ongeschreven gedragsregels en/of bevoegdheden in deze rolverdeling. Wrijving ontstaat daar waar (tegen)machten de rol van een ander proberen aan te nemen of rol- en taakverdeling niet helder zijn (omschreven). De meeste voorbeelden die we in de gesprekken tegenkwamen die de gemoederen doen bewegen in het krachtenveld, komen neer op situaties waarbij de wethouder de indruk heeft dat een ander 'buiten het boekje gaat' en zich (te) sterk wil laten gelden op een specifiek dossier. Dit kan gebeuren wanneer een ambtenaar 'ja'

zegt, maar anders handelt of zelfs stil verzet pleegt, zonder daarover transparant te zijn, wanneer een adviesraad zich op andere dan de vooraf overeengekomen onderwerpen laat gelden of een burger middels intimidatie de wethouder probeert te beïnvloeden. "Als de ander dat soort woorden gebruikt (...) laat ik zien dat ik me niet laat intimideren", stelt een wethouder. Anderen geven aan in dit soort gevallen bij de burgemeester terecht te kunnen, of hun casus in te brengen in intervisiegroepen. "We moeten het veel meer durven erkennen en ook leren wanneer iemand nog redelijk is en wanneer iemand een grens overschrijdt". Ook een (collega-)wethouder zelf kan overigens over grenzen gaan, zowel met minder goede dan wel met nobele bedoelingen (voor de laatste, zie het tweede rapport van dit tweeluik: *Robin-Hoodwethouders. Wethouders die regels buigen en breken voor een nobel doel*).

Veel tegenmachten kennen overigens een 'demper': een positie binnen die tegenmacht, van waaruit de grenzen van de eigen rol en taak in de gaten gehouden kunnen worden. Zo kent het college de burgemeester in deze rol en de raad de griffier. De ambtelijke organisatie heeft de secretaris, de lokale krant een redacteur, en de adviesraad Wmo zal (hopelijk) een voorzitter hebben die deze rol vervult. Het loont voor de wethouder deze 'dempers' of 'scharnierpunten' in beeld te hebben en actief op te zoeken daar waar grenzen niet goed bekend lijken, of zelfs bewust overschreden worden.

Bedreiging en intimidatie (uiteeraard) daargelaten, is een nuancering van het hanteren van een (te) strikte rolvastheid ook op zijn plek. Een niet al te starre rolvastheid kan ook welwillendheid opleveren in de samenwerking met andere tegenmachten wanneer dit bijvoorbeeld overduidelijk het algemeen belang dient. De grenzen zijn subtiel, zo geven wethouders aan. Terreinen en bevoegdheden niet altijd zijn geformaliseerd, en niet alle tegenmachten zijn zich altijd even bewust van of zijn goed bekend met deze grenzen.

### 5.3 Aanbevelingen

We sluiten dit hoofdstuk af met enkele aanbevelingen, gericht aan wethouders.

*Aanbeveling 1: wees je bewust van het belang en de verschillende functies en mate van tegenmacht van de actoren in het krachtenveld*

- Bedenk dat de aanwezigheid van tegenmacht een wezenlijk en belangrijk onderdeel is in de lokale politieke democratie en daarmee ook door wethouders gewaardeerd en bevorderd moet worden.
- Maak onderscheid tussen de verschillende vormen van tegenmacht en heb oog voor de manier waarop die in jouw lokale omgeving tegenmacht uitoefent. Bedenk, bijvoorbeeld aan de hand van het schema in paragraaf 3.4, of je alle tegenmachten in beeld hebt.
- Informeer je over de rol, positie, bevoegdheden en andere mogelijkheden die elke tegenmacht ter beschikking heeft. Zorg dat je thuis in dit speelveld en verrassingen zoveel mogelijk voor bent.
- Reflecteer op jouw interactie met tegenmacht, bijvoorbeeld door actief en periodiek na te gaan welke tegenmacht je op welke momenten en welke manier bent tegengekomen, wat daarvan de opbrengst was en wat er beter kon.

*Aanbeveling 2: wees (pro)-actief en zorg voor een goede positie in en samenwerking met het krachtenveld om je heen*

- Het krachtenveld van de lokale politieke democratie draait om samenwerking en verbinding. De onderlinge relatie en een constructief samenwerkende bestuursstijl van de wethouder is daarbij van belang.
- Zoek in een vroeg stadium actoren op uit de categorie 'min of meer los van de politieke democratie'. Haal daar ideeën, draagvlak, sentimenten, samenwerkings- en uitvoeringskracht op. Luister naar actoren uit de categorie 'gerelateerd aan de politieke democratie'. En trek in goede samenwerking op met de actoren uit de categorie 'binnen de politieke democratie'.
- Schroom niet om zichtbaar en in gesprek te zijn op sociale media. Benut dit medium om krachten in de samenleving vroegtijdig in beeld te krijgen en nodig hen waar nodig uit voor fysiek gesprek. Bewaak eigen en andermans grenzen en houd in gedachten dat een sterk roepende minderheid niet altijd de belangen van een (op de sociale media meer afwezige) meerderheid behartigt.
- Nodig tegenmachten om je heen uit om actief bij te dragen aan het stelsel van macht en tegenmacht. Zie tegenmacht als een goede hulp om op koers te blijven en (gezamenlijke) doelen te bereiken.

*Aanbeveling 3: heb samen/ in samenwerking aandacht voor rolvastheid en grensoverschrijding*

- Het goed functioneren van het stelsel en tegenmacht is sterk afhankelijk van de rolvastheid van alle betrokkenen – waaronder uiteraard ook van de wethouder – en van (zelf)controle daarop en een integere houding daarbij. Heb, naast respect voor elkaars persoon en professionaliteit, respect voor de rol die de ander inneemt in het geheel en daarmee voor de werking van het lokale stelsel van macht en tegenmacht. Omarm de meerwaarde die iedere tegenmacht in dat stelsel biedt.
- Kijkend naar het krachtenveld om de wethouder heen, is het van belang zich een beeld te vormen van grenzen die tegenmachten niet zouden mogen overschrijden (bijvoorbeeld oneigenlijk druk uitoefenen, laster, intimidatie of bedreiging). In onderling gesprek met bijvoorbeeld leden van het college of de raad, professionele intervisiegroepen of een vertrouwenspersoon is het zaak deze grenzen aan te voelen en te leren hoe overschrijding te voorkomen (preventief) of aan te pakken (repressief). Liefst gebeurt dit transparant en in open dialoog, maar waar nodig moet dit veilig en casusgericht kunnen.
- Voor die gevallen waar er (mogelijk) sprake is van intimidatie of bedreiging, is het daarom gewenst dat er interne afspraken zijn over waar wethouders (maar ook raadsleden en ambtenaren) terecht kunnen om te sparren, steun te vragen of te informeren naar manieren om een situatie aan te pakken.

*Samenvattend*

In een (lokale) democratie is tegenmacht van groot belang. Wethouders erkennen dat, al beseffen ze nog niet altijd dat alle vormen van tegenmacht die we in dit onderzoek hebben onderscheiden daartoe behoren. Daarnaast is er verschil in waardering van de verschillende vormen van tegenmacht. Met name die vormen die voor wethouders minder beheersbaar zijn – sociale (en traditionele) media, actiegroepen en tot op zekere hoogte rekenkamers – kunnen het de wethouder flink lastig maken, vooral in samenwerking met elkaar en met politieke partijen in de gemeenteraad. Het is voor wethouders belangrijk te onthouden dat hoe vervelend dat soms ook kan zijn voor hun (korte termijn) doelen,



ook die vormen van tegenmacht – binnen de grenzen van het fatsoen – voor het lange termijn doel van een sterke democratie belangrijk zijn. Het is dan ook de taak van een wethouder dat systeem in stand te houden en te versterken. Dat neemt overigens niet weg dat een wethouder op die vormen enige invloed heeft. Een goed besef van het eigen integer handelen, de verschillende actoren die er zijn en hoe hun tegenmacht werkt en deze ook proactief benaderen, kan daarbij behulpzaam zijn. Dat geldt uiteraard niet voor de uitwassen hiervan. Waar fatsoensnormen worden overschreden, en tegenmacht niet langer een uiting is van 'gezond' wantrouwen, mogen en moeten wel duidelijke grenzen worden getrokken.

## 6. Literatuurlijst

- Bokhorst, M. (2021). De ombudsman als constructieve macht en polariserende tegenmacht. *Beleid en Maatschappij* 48(4), 391–396.
- Bos, J. (2021, 20 januari). Denktank hulp lokale ondernemers. *Amstelveenblog.nl*. Geraadpleegd op 21 september 2022, van <https://amstelveenblog.nl/2021/01/30/denktank-hulp-lokale-ondernemers/>
- Boswijk, R., & Tops, P. (2022). De schaduwzijde van het ambt: intimidatie, agressie, geweld en ondermijning. In J. van Gool (Red.) *Handboek voor de wethouder: Over een veelzijdig en dynamisch ambt* (pp. 179-190). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Edwards, A. (2016). Sociale netwerken tussen burgers en politiek: digitale kanalen voor democratische tegenmacht. *Christen Democratische Verkenningen*, 88-95. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Eliasberg, F., & Kok, M. (2022). Besturen in het licht van de gemeentewet en de verhoudingen binnen het bestuur. In J. van Gool (Red.) *Handboek voor de wethouder: Over een veelzijdig en dynamisch ambt* (pp. 33-46). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Hurenkamp, M., & Tonkers, E. (2021). *En nou mag ik even! Burgerschap: wat is het en wat kun je ermee?* Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Keane, J. (2009). *The life and death of democracy*. Londen, VK: Simon & Schuster.
- Leenders, H. Van de Ven, D. (2022). De kracht van de raad: Onderzoek naar de verhouding tussen de gemeenteraad en het college in Noord-Brabant. Tilburg: Het PON & Telos.
- Marijnissen, D. (2019). *Bedreigde wethouders: Een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2022). *Slechts vijfde deel raadsleden ziet raad als hoogste orgaan*. Raadsleden.nl. Geraadpleegd op 13 september 2022, van <https://www.raadsleden.nl/actueel/nieuws/slechts-vijfde-deel-raadsleden-ziet-raad-als-hoogste-orgaan>.
- Omtzigt, P. (2021). *Over macht en tegenmacht* (lezing Nieuwspoort). Den Haag: CDA.
- Paulides-Ruitenbergh, P. (2021). De rol van de griffier in de verdeling van macht en tegenmacht in het lokaal bestuur. *Beleid en Maatschappij* 48(4), 416–422.
- Peters, K., Van Stipdonk, V., & Castenmiller, P. (2014). *Verkenning van lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Stichting Decentraal Bestuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2020a). *Een sterkere rechtsstaat: Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. 's-Gravenzande: Van Deventer.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2020b). *Lokale media. Niet te missen*. Geraadpleegd via <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/11/12/adviesrapport-lokale-media-niet-te-missen>
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.
- Van der Meer, T. (2017). *Niet de kiezer is gek*. Amsterdam: Het Spectrum.
- Van der Steen, M., Hajer, M., Scherpenisse, J., Van Gerwen, O., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Planbureau voor de Leefomgeving en Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van der Torre, E.J., Gieling, M., Bruinsma, M.Y., Jans, M., & Linden, M. (2013). *Bedreigingen en intimideren van OM- en politiemedewerkers*. Apeldoorn: Politieacademie.

- Van Gool, J. (Red.) (2022). *Handboek voor de wethouder: Over een veelzijdig en dynamisch ambt*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Van Ostaaijen, J. (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie, het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Van Ostaaijen, J. (2021). *Robin Hood en de rechtsstaat: Hoe democratie, regels en rechtsstaat bijdragen aan een veiligere samenleving* (lectorale rede). 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Veiligheid Avans Hogeschool, Lectoraat Recht & Veiligheid.
- Van Ostaaijen, J. (2022). *Lokale democratie doorgelicht: Het functioneren van een onbegrepen bestuur* (tweede druk). Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Verhoeven, I. (2021). Conflictueus besturen als vorm van tegenmacht. *Beleid en Maatschappij* 48(4), 406- 415. doi.org/10.5553/BenM/138900692021048004007
- Wiebenga, P. (2019). *Profiel van de Nederlandse overheid: Organisatie, beleid en besluitvorming*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

## Bijlage 1

### Onderwerpenoverzicht voor focusgroepen en interviews

#### Stap 1: Inventariseren lokale krachtenveld; tegenmacht

Met tegenmacht bedoelen we de onderdelen van bestuur en samenleving die invloed hebben op voorstellen of besluiten van wethouder of college en daaraan aanpassingen willen en soms kunnen afdwingen.

Vraag: Welke onderdelen uit het schema hebben de meeste potentie om een voorstel of besluit van een wethouder te beïnvloeden en eventueel terug te draaien? (tabel wordt getoond)

Tabel 1. Eerste overzicht van potentiële tegenmacht voor wethouders (oorspronkelijke conceptversie april 2022)\*

| Binnen de politieke democratie   | Gerelateerd aan de politieke democratie  | Min of meer los van de politieke democratie  |
|--|--|--|
| Interne controle ambtelijke organisatie<br>Controle gemeenteraad (Nieuwe) politieke partijen<br>Ambtelijk verzet | Rekenkamer(commissie)<br>Ombudsmannen Adviesraden<br>Klachtrecht (van burgers)<br>Bezwaar- en beroep | Uitspraak rechter (traditionele) media<br>Sociale media<br>Actiegroepen/burgerinitiatieven<br>Onderzoeksinstituten/denktanks |

#### Stap 2: Voorbeelden functioneren lokale krachtenveld

- Wat zijn de meest bijgebleven praktijkvoorbeelden van hoe een voorstel of besluit uiteindelijk door een of meerdere onderdelen uit het schema werd beïnvloed en/of teruggedraaid?
- Zou u willen beschrijven wat er speelde?

#### Toelichtende vragen (eventueel selectie in maken om antwoorden op A en B verder toe te lichten)

- Wat vond u daarvan? Hoe kijkt u daarop terug?
- Welke handelingsopties had je als wethouder, en hadden tegenmachters t.o.v. elkaar of gezamenlijk?
- Hoe ging je hiermee om/ hoe werd daarvan gebruik gemaakt?
- Bleef de tegenmacht 'binnen de lijnen' of overschreed deze die juist?
- Voelde je jezelf 'bij machte' of juist onmachtig? [dusdanige invloed dat macht verschuift]
- Wat was het eindresultaat? Wat functioneerde er (niet) goed in het lokale krachtenveld?
- Welke factoren of overige kenmerken waren van belang op dit krachtenveld (denk aan lokale voorvallen, bestuurscultuur, persoonlijke ambities, ervaring wethouder, tijdsafstand tot afgelopen of komende verkiezingen, et cetera).

\* Bovenstaand schema is gebaseerd op eerste literatuurstudie, en is met het afnemen van de focusgroepen en daarna de interviews verder aangevuld. Het uiteindelijke schema is te zien in paragraaf 3.4.

## Bijlage 2

### Overzicht focusgroepen en geïnterviewde personen

#### **Focusgroepen**

April-mei 2022

De heer F. Hoogendijk, oud-wethouder gemeente Vlaardingen  
Mevrouw A. Snijders, oud-wethouder gemeente Midden-Drenthe  
De heer H. Vereijken, oud-wethouder gemeente Laarbeek en gemeente Landert  
De heer B. van Swam, oud-wethouder gemeente West Maas en Waal  
Mevrouw D. Zandvliet, wethouder gemeente Alblasserdam  
Mevrouw J. Pierik, oud-wethouder gemeente Brummen en gemeente Heerde  
Mevrouw A. de Jonge, wethouder gemeente Zutphen  
De heer F. Muijzers, oud-wethouder gemeente Zoetermeer  
De heer A. Jongenelen, oud-wethouder gemeente Langedijk  
Mevrouw W. Prins, oud-wethouder gemeente Zeewolde

#### **Interviews**

Juni-juli 2022

De heer H. van der Wal, wethouder gemeente Krimpen aan den IJssel  
Mevrouw D. Zandvliet, oud-wethouder gemeente Alblasserdam  
De heer J. Briels, wethouder gemeente Laarbeek  
De heer M. Grauss, wethouder gemeente Rotterdam  
Mevrouw J. Bakker-Klein, oud-wethouder gemeente Huizen  
De heer P. Verheij, oud-wethouder gemeente Alblasserdam  
Mevrouw L. Voortman, wethouder gemeente Utrecht  
De heer T. Geldens, wethouder gemeente Valkenswaard  
De heer T. Jansen, wethouder gemeente Zwijndrecht  
De heer G. Rensen, burgemeester gemeente Brielle

## Bijlage 3

### Over de onderzoekers

**Drs. Liesbeth Collignon-Van den Munckhof** is werkzaam als docent bij de opleiding Bestuurskunde / Overheidsmanagement bij de academie voor Management, Bestuur en Finance van Avans Hogeschool. Ze is daarnaast als kenniskringlid verbonden aan het lectoraat Veiligheid, onderdeel van het Avans Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO). Hiervoor werkte ze ruim tien jaar als adviseur, projectleider en onderzoeker bij en voor onder andere gemeenten, woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties en diverse samenwerkingsverbanden op lokaal en regionaal niveau. Liesbeth is beleids- en organisatie-wetenschapper en tevens werkzaam geweest als docent/onderzoeker bij de vakgroep Bestuurskunde van de Universiteit van Tilburg.

**Dr. Julien van Ostaaijen** is als lector Recht & Veiligheid verbonden aan het Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO) van Avans Hogeschool en de Juridische Hogeschool Avans & Fontys.. Daarnaast is hij als universitair docent Bestuurskunde verbonden aan de Tilburg Law School, Tilburg University. Hij heeft zich veel beziggehouden met lokaal bestuur en lokale politiek, democratie, governance en regimes, binnengemeentelijk bestuur en opkomst bij verkiezingen. In 2022 verscheen zijn meest recente boek 'Lokale democratie doorgelicht' over de stand van zaken van de lokale democratie in Nederland. Hij is daarnaast onder andere redactielid van het wetenschappelijk tijdschrift 'Politics of the Low Countries' en was in het verleden onder meer wetenschappelijk adviseur van ProDemos: huis voor democratie en rechtstaat.

**Jimmy Maan MSc** is werkzaam als onderzoeker bij het Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO) van Avans Hogeschool en is vanuit deze rol als kenniskringlid verbonden aan het lectoraat Recht & Veiligheid. Als criminoloog heeft hij onderzoek gedaan naar thema's als georganiseerde drugscriminaliteit, criminele uitbuiting en signalering van ondermijnende criminaliteit. Uitdagingen en adviezen voor het (lokale) bestuur, die deze criminaliteitsvormen met zich meebrengen, vormen de rode draad binnen zijn onderzoeken. Hierbij werkt hij nauw samen met praktijkpartners als Gemeenten, Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland, Platform Veilig Ondernemen en Provincies.

**Sven Janssen BA** is werkzaam als onderzoeker bij het Centre of Expertise Veilige en Veerkrachtige Stad en Omgeving (VVSO) en is vanuit deze rol als kenniskringlid verbonden aan het lectoraat Recht & Veiligheid. Daarnaast is hij werkzaam voor het lectoraat Ondernijning waar hij onderzoek doet naar de datagedreven aanpak van ondermijnende criminaliteit door gemeenten. Als analist bij de afdeling Veiligheid en Wijken van de gemeente Gouda heeft hij ervaring opgedaan met binnengemeentelijke processen en de aanpak van complexe (ondermijnende) criminaliteitsproblematiek.