

# Gedwongen vertrek van burgemeesters

A.F.A. Korsten\*

## 1 Inleiding

Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw is de rust van een 'weldadige' functie-uitoefening door burgemeesters en een geleidelijk carrièreverloop verstoord. Vielen in de jaren negentig van de vorige eeuw nog slechts enkele burgemeesters, het afgelopen decennium tellen we meer dan vijftig burgemeesters waarin het vertrouwen is opgezegd of die onder druk zelf vertrokken. Denk aan namen van recent vertrokken burgemeesters als Meijdam (Zaandam), Willeme (Dinkelland), Bolhuis (Raalte), Hulman (Den Helder), Vreeman (Tilburg) en Leers (Maastricht). Een onbekend aantal burgemeesters vertrok uit 'onvrede' of 'ongemak' vrijwillig door van herbenoeming af te zien - zoals Gresel (Heerlen) -, door gebruik te maken van pensioenvoorzieningen of andere voorzieningen, of door 'in stilte' een andere functie te aanvaarden. Dat bleek uit een door mij met een klein team verricht onderzoek, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarbij is gebruik gemaakt van departementale gegevens, van die van commissarissen der koningin en hun kabinetschefs en perspublicaties (Korsten en Aardema, 2006; Korsten, Aardema en Resoort, 2008). Het onderzoek had in eerste instantie betrekking op de periode 1 jan. 2000- 1 jan. 2006 maar het is naderhand uitgebreid tot februari 2010. Een team van ervaren onderzoekers heeft tientallen gevalsstudies verricht en met meer dan honderd personen gesproken, zoals de burgemeesters zelf, betrokken commissarissen der koningin, provinciale kabinetschefs en lokale bestuurlijke en ambtelijke sleutelpersonen.

Sneuvelden burgemeesters vanaf 1990 nog wel eens over een corruptieaffaire of andere integriteitkwestie- denk aan declaratiegedrag of een van een aannemer tegen een lage prijs verworven bouwkaavel (Dohmen, 1996) - waarom moesten de burgemeesters na 2000 hun ambtsketen inleveren? Wat werkte daarop in? Was 'overleven' van de burgemeester en daarmee continuïteit in het bestuur mogelijk geweest? We hebben hier uitgebreid onderzoek naar gedaan. Daaruit blijkt dat na 2000 burgemeesters over het algemeen niet sneuvelen op een (traditionele) integriteitkwestie maar doorgaans op andere gronden.

## 2 Het aantal gevallen burgemeesters

---

\* Prof.dr.A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht.

Is het aantal valpartijen van burgemeesters groot? De verontrusting over de val van burgemeesters zit niet zozeer in het aantal gevallen burgemeesters, ruim vijftig na 2000. Op een totaal aantal burgemeesters – ruim vierhonderddertig - valt het aantal valpartijen nog mee. De grote meerderheid van burgemeesters blijft elk jaar in het zadel, maar het aantal burgemeesters dat gedwongen of onder druk terugtreedt, is na ongeveer 2000 toch toegenomen. Dat vraagt om verklaring. Bovendien zijn meer burgemeesters vertrokken dan het officieel aantal getelde gevallen laat zien. Onder de oppervlakte bevinden zich ‘onzichtbare’ gevallen: burgemeesters die deels uit frustratie en onder druk ‘voor het te laat is’ elders een baan aanvaardden of zich niet willen lieten herbenoemen omdat een probleemloze herbenoeming onzeker was. Daar komt bij dat de val steeds voor veel ophef zorgt over lokale acteurs, inclusief de burgemeester. De media-aandacht is groot. De val van burgemeesters problematiseert niet zelden het lokaal politiek systeem. Bijna altijd is er de vraag of het echt nodig was dat de burgemeester wordt weggestuurd of vrijwillig onder druk werd weggestuurd maar veelal speelt meer dan de val zelf. Hadden de gemeenteraadsfracties dit niet kunnen voorkomen? En, wie kan de gemeenteraadsfracties wegsturen als die dwalen? In combinatie met de grote aantal gevallen wethouders, ruim een derde zit de rit om uiteenlopende redenen niet uit, is dit reden voor zorg, analyse en bezinning. Daarom gaf het ministerie van Binnenlandse Zaken opdracht tot een onderzoek en was het Genootschap van Burgemeesters betrokken bij de begeleiding. De minister van BZK ziet zich als systeemverantwoordelijke.

### **3 Kenmerken**

Wat zijn de kenmerken van gevallen burgemeesters? Vormen ze een willekeurige doorsnede van de burgemeesterspopulatie of niet? Het zijn niet de starters die vallen. Bijna alle na 2000 gevallen burgemeesters hadden volop bestuurservaring. Ze vinden niet in hun eerste baan hun Waterloo maar hebben voordien al een of meer andere gemeenten bestuurd. De gemeente waar ze vallen, is vaak hun tweede, derde of vierde gemeente.

Burgemeesters worden ook nooit binnen honderd dagen na de aanstelling in een nieuwe gemeente tot vertrek gedwongen. Blijkbaar krijgen ze bij aantreden krediet.

Veel gevallen burgemeesters vloeien salaristechnisch gezien af via ‘flexibel pensioen’. Daaruit valt op te maken dat gevallen burgemeesters doorgaans ouder en ervaren zijn. Bijna alle gevallen burgemeesters waren zelfs 55 jaar of ouder. Zou ervaring een handicap kunnen zijn om te overleven, doordat het adaptief gedrag op een bepaald moment onvoldoende is? Die vraag zal verderop worden beantwoord.

Sexe, burgerlijke staat, opleiding en politieke kleur blijken over het algemeen geen opvallende factor in de burgemeestersval. Burgemeester vallen in alle gemeentegrootteklassen. Het aantal vertrekkers in kleinere gemeenten is vrij groot,

maar deze categorie gemeenten vormt ook een substantieel aantal op het totaal van gemeenten. Tot medio 2008 treffen we echter vrijwel geen gevallen aan van opgestapte burgemeesters in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners. De betrokken burgemeesters in grote steden hebben vaak al een stevig gezag alvorens ze aantraden, omdat ze minister zijn geweest of op andere wijze ervaring optreden. Maar bestuurlijke ervaring en gezag blijkt intussen lang niet altijd voldoende reden voor overleven. Ook de gedwongen vertrekkers hadden vrij veel ervaring. Inmiddels zijn ook in grotere gemeenten als Tilburg en Maastricht burgemeesters tot terugtreden gedwongen.

Qua politieke kleur van de burgemeesters valt ook geen sterke clustering waar te nemen. Alle grotere landelijke partijen 'leveren' gevallen burgemeesters. Onder de gesneuvelden bevinden zich geen vertegenwoordigers van zuiver lokale lijsten - zoals leefbaarheids- en stadspartijen-, omdat dergelijke burgemeesters in Nederland nauwelijks voorkomen.

#### **4 Waarover struikelen**

De val van een burgemeester vindt altijd plaats door of rondom een gebeurtenis die we aanduiden als 'de kerngebeurtenis' of 'de kwestie'. We onderscheiden drie soorten kwesties:

- een aan zijn of haar persoon gerelateerde kwestie;
- een beleidskwestie;
- of zaken die de bestuursstijl betreffen.

Die komen nu aan bod.

#### ***Persoonsgerelateerde kwesties***

Voor 2000 moesten burgemeesters nog wel eens opstappen doordat ze persoonlijk in 'een affaire' of incident met integriteitsaspecten belandden. Denk aan vertrek als gevolg van bepaald declaratiegedrag, een onjuiste belastingaangifte, het bij voorkeur verwerven van een bouwperceel of laakbaar aanbestedingsbeleid. Dat noemen we hier zuiver persoonsgebonden kwesties; de kwestie is in dergelijke gevallen niet de interactie met anderen, de bestuursstijl of beleid. De val door een eenmalig persoonsgebonden incident blijkt na 2000 in het algemeen schaars; met name declaratiekwesties komen hoogst zelden meer voor als oorzaak van opstappen onder druk. Slechts een kleine minderheid van de gevallen burgemeesters stapte op als gevolg van een persoonsgebonden issue in de vorm van een incident zoals een kwestie als het niet willen verhuizen naar de gemeente die men bestuurt, of een voorkeurspositie bij het verwerven van een woning, of het verkrijgen van een stuk grond van een projectontwikkelaar met wie de burgemeester onderhandelde over een nieuwbouwproject of een niet goed behandelde liefdesrelatie met een gemeentesecretaris. Corruptie en fraude waren in de onderzochte periode geen aanleiding voor vertrek onder burgemeesters, noch andere vormen van

machtsbederf. Burgemeesters 'vergalopperen' zich ook vrijwel nooit door zaken die de aard van een juridisch conflict aannemen; bijgevolg beslissen rechters niet over de val. De kerngebeurtenis moeten we in de overgrote meerderheid dus elders zoeken. Waar dan?

### *De raad en het conflict*

In de overgrote meerderheid van de valanalyses is sprake van een politiek-bestuurlijk conflict waarbij de gemeenteraad op enig moment betrokken raakt en waarbij uiteindelijk de vertrouwensvraag aan de orde komt. Het gaat om drie aspecten: om een conflict(reeks), de relatie van de burgemeester met de raad, en vertrouwen. De vertrouwensvraag is nooit in de beginfase van het conflict aan de orde, althans niet expliciet, maar later wel. In deze gevallen is het de raad die de stekker er echter *uiteindelijk* uittrekt en daarmee over de val beslist. De raad blijkt zelden over één nacht ijs te gaan. Er is allerlei beraad in fracties en tussen fracties – in achterkamertjes - voor uiteindelijk de raad 'de trekker overhaalt'.

De raad beslist doorgaans niet met een minieme meerderheid van stemmen over het gedwongen vertrek van de burgemeester. Het zijn dus niet de raadsgrillen die de meerderheid van gevallen burgemeesters veroorzaken. Een conflict loopt meestal al enige tijd voor het tot een val komt. De raad treft eerst na zekere tijd een expliciet of impliciet 'valbesluit'. De raad komt daarbij nooit terug op een besluit waarin het vertrouwen in de burgemeester is opgezegd. Een bezinningsperiode heeft geen corrigerend effect.

### *Relatie met taken en meervoudigheid*

Is er ook een relatie tussen de aanleiding voor de val en achterliggende motieven en overwegingen enerzijds en de taken van gevallen burgemeesters? Vallen burgemeesters, op een bepaalde taak veel meer dan een andere? De taak van burgemeesters wordt internationaal wel als volgt aangeduid:

- a. de ambassadeursfunctie: externe belangenbehartiging van het gemeentebestuur en de lokale gemeenschap;
- b. het ontwikkelen van een strategische oriëntatie voor het gemeentebestuur;
- c. een functie in het kader van politiek management: mobiliseren van steun in de gemeenteraad voor plannen en programma's van het college;
- d. het interne management: de effectieve en doelmatige uitvoering van programma's bevorderen;
- e. kwaliteitsbewaking van besluitvorming, zowel in democratisch als juridisch opzicht.

Nederlandse burgemeesters vinden vooral de bewaking van de zuiverheid van processen en procedures, dus de kwaliteitsbewaking en – bevordering - een veel belangrijker taak dan de andere functies, met de ambassadeursfunctie als tweede (Denters, 2005: 182).

Burgemeesters vallen nooit op hun ambassadeursrol. Het taakcomplex 'procedures en processen' speelt doorgaans wel een rol. De meerderheid van diepgaand geanalyseerde gevallen toont dat veel burgemeesters steekjes lieten vallen in 'schakelen en verbinden' – dus in procedures en processen-, en enkelen in de strategische oriëntatie. Op het belang van 'verbinden' komen we verderop terug. Burgemeesters in Nederland zijn qua taak en macht vaak niet in de positie om in strategisch opzicht in het college voorop te lopen. Hoewel enkele burgemeesters dit wel wilden, volgde de raad hen daarin niet. Dat was overigens maar één kritiek. Daarnaast speelde ook andere kritiek op het functioneren van de burgemeester. Gevallen burgemeesters vallen bijna nooit alleen op slechts één als zwak of matig gepercipieerd punt, dus op taakaspect. Dus, er is altijd wel één aanleiding voor de val maar de val zelf kent *méérdere* oorzaken. Het is meervoudige kritiek die de burgemeester in de meeste gevallen de das omdoet. Zo was dat bij voorbeeld ook het geval bij het vertrek van Gerd Leers in 2010.

### *Vertrouwen*

De burgemeester is een benoemde gekozen functionaris: de raad kiest en beveelt aan maar de Kroon benoemt. Biedt de benoeming nog een houvast om te overleven? Is het een reddingsboei? In feite niet. De burgemeester is volkomen afhankelijk geworden van het vertrouwen van de gemeenteraad. De burgemeester die bungelt en tot vertrek wordt gedwongen, heeft feitelijk geen steun, geen fans. Er zijn recent vier gevallen bekend geworden waarbij een groot deel van de bevolking zich overigens wel expliciet aan de kant van de burgemeester schaarde. Deze *volkssympathiefactor* heeft echter maar heel beperkt gewerkt. In het algemeen staat een burgemeester die onder vuur ligt volkomen alleen, zo leren de geanalyseerde cases. In Littenseradiel kozen veel burgers voor burgemeester Johanneke Liemburg nadat ze door de raad – onterecht volgens veel burgers - tot vertrek was gedwongen; uiteindelijk greep ze dit feit en vooral haar mediation-ervaring aan om een herstart te maken, een tot nu toe uniek feit. Burgemeester Lont, die in 2005 in Wieringen aan haar eerste burgemeesterschap begon, kende veel prioriteit toe aan een goede verhouding met de 8.500 inwoners van het voormalige eiland. Een te hoge, oordeelde de raad. Ze was teveel ombudsvrouw. De fractievoorzitters, een wethouder en een gemeentesecretaris beklagden zich achter haar rug om bij de CdK. Ze kreeg het verwijt zich als een Franse burgemeester te gedragen die zich teveel onder het volk beweegt. Titia Lont werd tot vertrek gedwongen. Een derde casus betreft burgemeester Frans Willeme van Dinkelland. De wethouders hadden het vertrouwen in hem opgezegd, de raad dreigde hetzelfde te doen en toen kwam de bevolking medio 2007 'en masse' in actie. De volkssympathie voor Willeme haalde het acht uur-journaal op TV. Baten mocht het niet. De raad zegde het vertrouwen in Willeme echter toch op. Dat gold ook voor Gerd Leers, die na zijn vertrek een waar 'volksadieu' kreeg.

### ***Valoorzaak: inhoud en stijl samen***

Als burgemeesters vaak vallen op een politiek-bestuurlijk conflict en niet op een persoonsgebonden (integriteits- of strafrechtelijke) kwestie, zoals we vaststelden, vallen ze dan alleen op de inhoud van een dossier, of is de stijl van functioneren nog in het geding, of een combinatie van beide? Die vraag moeten we stellen omdat eerder al gewezen is op 'meervoudigheid' in de oorzaken van de val. In de onderzoeksperiode is de combinatie van inhoud en stijl in een meerderheid van gevallen burgemeesters inderdaad aan de orde; zelden speelt alleen de stijl of uitsluitend een 'moeilijk' beleidsdossier.

De aanleiding van de val is vaak inderdaad een politiek-bestuurlijk conflict over beleid maar niet alle beleid is even relevant. Burgemeesters vallen vrijwel nooit op hun rol als (regionaal) korpsbeheerder, en zelden in openbare orde zaken waarbij de kaderstellende, budgetterende of controlerende rol van de raad beperkt is.

### ***Traject naar de val***

De val is in de meerderheid van gevallen te zien als *het einde van een keten* van voorafgaande gebeurtenissen in de vorm van marginalisering en isolering, strijd, verschillen van mening, incidenten of conflicten. De val blijkt zelden plotseling op te treden. De burgemeester ziet niet wat tal van anderen al lang vrezen maar blijkbaar niet kunnen verhinderen.

### ***Beleid en bestuursstijl als oorzaak***

In het voorgaande is gewezen op het belang van beleid en bestuursstijl voor het begrijpen van het gedwongen vertrek. Op beleid is ingegaan, hier komt de bestuursstijl nader aan de orde. Welke bestuursstijlen zijn te onderscheiden en welke stijl is vooral van belang om de val van een burgemeester te begrijpen? Door het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn acht bestuursstijlen naar voren gebracht, die in profielschetsen als referentiepunt bij het zoeken van een burgemeester een rol spelen. Is de burgemeester een mentor (voor wethouders); is hij een verbinder in het college en in de raad en in de betrekkingen tussen college en raad; of een analyticus, een coördinator, een koersbepaler, een realisator, een netwerker of een vernieuwer? Combinaties kunnen voorkomen.

Gemeenteraden oriënteren zich bij het opstellen van profielschetsen en in vertrouwenscommissies op deze specifieke stijlen en op algemene competenties, zoals communicatieve vermogens. Een gemeenteraad zoekt bijvoorbeeld iemand die koersbepaler is en netwerker. Van al deze typen bestuursstijlen blijken gemeenteraden vooral die van *verbinder* belangrijk te vinden. Die stijl treffen we als wenselijke stijl frequent aan in profielschetsen. Is de verbindende stijl dan aanleiding tot of zelfs een diepere oorzaak van de val of juist niet?

Wie vanuit de acht stijlen of rollen kijkt naar de val van burgemeesters en de reeks van voorafgaande gebeurtenissen, valt het op dat veel burgemeesters in gebreke bleven op het vlak van verbinden en behoedzaam handelen. Sommigen willen veel 'garen op de klos', ze willen voortvarend de stad opstoten in de vaart der volkeren, terwijl dat voor een college of raad te hard gaat. Ze willen zich niet neerleggen bij alleen een schakelende en verbindende rol; dat is hen te weinig. De uitspraak '*als de raad geen koersbepaler wil, moet de raad maar een ander nemen*', wordt op een gegeven moment ook werkelijkheid.

Veel gevallen burgemeesters vallen *niet alleen* op te ver voor de muziek uitlopen, dat zijn er slechts enkele, maar maken *ook* te weinig werk 'van het bij elkaar houden van de boel' en van het aan elkaar linken van college en raad. Een college wil voorstellen tijdig behandeld zien in de raad en een raad wenst dat een burgemeester ook oog heeft voor zijn rol ten opzichte van het college als kadersteller en controleur. '*De burgemeester is ook van ons, althans dat hoort zo, maar feitelijk is hij dat niet*', zei een raadslid van een grote stad. De betreffende burgemeester moest de ambtsketen dan ook inleveren.

Wie het verbinden verwaarloost, maakt een grote kans zich te isoleren en uiteindelijk te falen en tot aftreden te worden gedwongen. Solisme van de – even later gevallen - burgemeester betekent schending van de collegialiteit, horen we een oud-wethouder van Delfzijl zeggen (Westerink, 2006). Verbindende kwaliteiten tonen, is dus van levensnoodzaak voor burgemeesters. Een burgemeester moet er voor oppassen niet alleen een rol in het college te spelen en de raad te verwaarlozen, of omgekeerd. De burgemeester is zowel voorzitter van het college als van de raad. Zowel vóór als na de invoering van de dualisering in maart 2002 is de burgemeester iemand van zowel het college als de raad. Een '*survivor*' moet dus niet de neus ophalen voor de controlerende macht van de raad. Gebeurt dat wel en loopt verder alles optimaal, dan zal dat nog niet vol aangerekend worden, maar als er beleidsfiasco's dreigen en de burgemeester functioneert in de ogen van wethouders *in (sociaal-) psychologisch opzicht* niet goed, dan komt hij geleidelijk (verder) onder vuur.

De analyse van valpartijen toont dus dat de beeldvorming van de burgemeester in diverse contexten een rol speelt bij de beoordeling en dan gaat het vaak ook om het beeld van de persoonlijke kwaliteiten, zoals onder meer een balans tussen ratio en gevoel, vriendelijkheid en 'correct' optreden, proactief handelen, diplomatie in het sociaal verkeer. De personalisering van de politiek (Denters, 2005) werkt ook door in de personalisering van het burgemeestersambt. Voor de uitoefening van het ambt is van belang dat de burgemeester als het ware 'goed in elkaar zit', persoonlijk in balans is en bestendig in het optreden en niet disruptief. Taalgebruik is belangrijk en op het goede moment op de goede plek zijn. 'Uitgesproken markant' zijn, is daarbij geen aanbeveling.

## 5 Wat achter de kerngebeurtenissen schuil gaat: de valversterkers

We weten nu meer over de aanleiding voor de val en het traject erheen. Maar wat werkt nu valversterkend? De factoren die leiden tot het gedwongen vertrek van een burgemeester kunnen op drie niveaus worden geordend: op het micro-, meso- en macroniveau.

### *Uitkomsten op microniveau*

Op het niveau van de persoon van de burgemeester kwamen twee tekortkomingen in het functioneren van een gevallen burgemeester regelmatig, dus heel vaak, naar voren.

1) Gevallen burgemeesters zijn qua dossierkennis mogelijk volop capabel maar vaak onvoldoende in staat om de eigen tekortkomingen of de beeldvorming daarover (tijdig) te signaleren en daar iets mee te doen. De kern is: het vermogen tot signalering, bezinning en aanpassingsvermogen bleek gering. Men liet zich weinig gezeggen in colleges of andere organen en trok zich niets aan een bepaalde beeldvorming, bijvoorbeeld over een hoekige opstelling. Om welk gedrag ging het vooral? Dat verschilt naar gelang van de gemeente maar vaak worden genoemd: een beleid wensen dat niet gedragen wordt door de rest van een college; solisme gekoppeld aan eigenzinnigheid; 'streken uithalen' naar collegeleden, bijvoorbeeld door op gewenste momenten niet te overleggen of te laat; in het algemeen gebrekkige of zelfs onbehoorlijke communicatie; te weinig diplomatie; zich teveel inlaten met de portefeuille van wethouders zonder dit expliciet te bespreken; hooghartig gedrag. Het komt soms voor dat de burgemeester tegenover de rest van een college komt te staan. Daarbij moet worden opgemerkt dat de wethouders ook niet altijd 'lieverdjes' waren.

Uit interviews met wethouders in persmedia komen markante staaltjes naar voren van gebrekkige reflectie, bijvoorbeeld van gebrekkige ontvankelijkheid voor correctiepogingen op teveel solisme. Van een burgemeester werd onlangs nog door een oud-wethouder opgemerkt: *'In de acht jaar dat ik wethouder was heeft de burgemeester mijn wethouderskamer, die vlak bij zijn kamer lag, niet een keer betreden. Hij communiceerde niet met ons, ook weinig informeel, maar praat wel vriendelijk met burgers'.*

2) Een tweede zwakte betreft dat de burgemeester vast houdt aan een bestuursstijl die niet (meer) past bij gegroeide verwachtingen van anderen over het burgemeesterschap of bij een ooit geformuleerde profielschets. Als voorbeeld van dit laatste kunnen dienen wethouders die tot burgemeester werden benoemd. Vaak konden zij zich niet losmaken van hun oude rolgedrag en werden zij een 'vechtende' wethouder naast de wethouders, in plaats van een rol als voorzitter te kiezen 'boven



de partijen'. Het kwam ook voor dat een burgemeester dacht nog steeds invulling te geven aan de profielschets waarin een koersbepaler werd gevraagd en waarop hij binnen gekomen was, maar intussen was het verwachtingenbeeld verschoven richting (meer) 'binden en schakelen'.

De genoemde tekortkoming op psychologisch vlak is van *buitengewoon groot belang* gebleken. We hebben gevallen gesignaleerd waarbij de burgemeester zich had kunnen handhaven als hem of haar tijdig 'een spiegel over eigen gedrag in een orgaan of in interacties was voorgehouden' én de betrokkene de afgegeven signalen ter harte had genomen. Een lastige opgave, omdat burgemeesters geworden zijn wie ze zijn. Veel burgemeesters vallen namelijk *niet in hun eerste gemeente als burgemeester* maar later. Ze beschikken vrijwel allemaal dus over burgemeesterservaring maar weigeren zich aan te passen, ook als hun gedrag 'niet verdedigbaar' is.

### ***Uitkomsten op mesoniveau***

Het mesoniveau verwijst naar valversterkende invloedsfactoren op het vlak van collectiviteiten en interacties. Denk aan discrepanties in de verwachtingen over de rolvulling van de burgemeester in de betrekkingen binnen college en raad, en tussen college en raad. Interactie en beeldvorming kunnen ook een rol spelen en inwerken op microgedrag. Een burgemeester is van diverse collectiviteiten de voorzitter, het boegbeeld. Zeg dus nooit 'Ik kies voor het college', en 'Och, een gemeenteraad, die hebben we eigenlijk niet meer nodig in Nederland'.

Een burgemeester moet elke collectiviteit 'zijn deel geven' en daarin diplomatiek, evenwichtig, stabiel en bindend optreden. De belangrijkste gremia waarin dit gewenst is en waartussen ook schakeling nodig is, zijn het college van B&W, de gemeenteraad en het raadspresidium. Een burgemeester kan zich (te) sterk bemoeien met de portefeuille van een wethouder, maar omgekeerd kan een burgemeester zich te veel distantiëren van het beleid en het optreden van individuele wethouders of de meerderheid in het college. Beide manieren van optreden kunnen een burgemeester in moeilijkheden brengen of een element in de opbouw van een kritisch dossier blijken. Schakelen houdt uiteraard verband met de mate waarin hij of zij voldoende als 'verbinder' kan en wil optreden. De verbindende stijl is een *noodzakelijke voorwaarde* gebleken. Gevallen burgemeesters muntten zelden of nooit op dit vlak uit. De gemeenteraad kan op zich ook een arena worden van strijd met de burgemeester. In 23 van de door ons in 2000-2006 onderzochte gevallen uit de periode 2000-2006 bleek dat er op enig moment een probleem was tussen de raad en de burgemeester; dat probleem leidde uiteindelijk tot zijn of haar vertrek. Ook nadien treffen we dergelijke gevallen aan in gemeenten als Raalte en Veghel.

Tenslotte bleek dat de verhouding tussen de burgemeester en de ambtelijke top een bron van conflicten kan zijn. Verwijten van de burgemeester dat de

gemeentesecretaris een bepaalde probleemsituatie niet heeft weten te verhinderen (door een betere ambtelijke ondersteuning en dekking) kunnen een escalerend effect hebben; dan rolt uiteindelijk niet alleen de kop van de secretaris, maar ook die van de burgemeester.

### *Uitkomsten op macroniveau*

We komen bij een derde cluster valversterkende factoren. De politiek-bestuurlijke cultuur en structuur zijn factoren op macroniveau, die ook van invloed kunnen zijn op de val van een burgemeester. Onder 'politiek-bestuurlijke cultuur' verstaan we de 'mentale programmering van raadsleden, wethouders en (top)ambtenaren'. Zo'n cultuur kan een regeltjescultuur zijn, een destructieve cultuur, of een cliëntelistische cultuur. Past de burgemeester niet in zo'n cultuur, of wil hij/ zij deze in korte tijd veranderen, dan is de kans op conflicten groot. In de door ons onderzochte gevallen bleek deze factor zich in maar liefst 17 van de 28 gevallen uit de periode 2000-2006 voor te doen maar ook nadien bleek die. Denk bijvoorbeeld weer aan Den Helder, Leeuwarden, Delfzijl, Zundert, Raalte.

Onder de 'politiek-bestuurlijke structuur' verstaan we de mate van fragmentatie van de lokale democratie dan wel dominantie van één partij. Ook deze factor viel evident te traceren. De rol van de bestuursstructuur kan zich uiten in een sterke versnippering van de partijen in de raad, waaronder strikt lokale partijen, met als gevolg dat wisselende meerderheden ontstaan en/of bijterig gedrag ('apenrotssyndroom'). Deze factor kan zich ook uiten in het omgekeerde van versnippering, namelijk in de dominantie van één partij binnen de gemeenteraad, die achter de schermen zaken regelt.

### *De rol van de media*

Worden burgemeesters publiekelijk een kop van Jut en spelen media een actieve rol in de val? Alle gedwongen vertrek van burgemeesters blijkt in de persmedia aan de orde te komen. Media, zoals dag- en weekbladen, blijken echter bijna nooit de eerste of tweede oorzaak van een gedwongen vertrek van een burgemeester, blijkens de caseanalyses. Journalisten hebben de val zelden op hun geweten. Maar ze spelen wel een zekere rol in enkele gevallen, zoals in Middelburg, Raalte en Maastricht. Als de positie van de burgemeester in de pers aan de orde komt, is het namelijk niet goed meer mogelijk om tot een bemiddeling te komen en aan herstel van de verhoudingen te werken.

Een aantal van deze micro-, meso- en macrofactoren kunnen de val van een burgemeester *gezamenlijk* direct of indirect bevorderen of matigen. Het hoeft niet steeds te gaan om de aanwezigheid van dezelfde factoren in alle gemeenten waar een burgemeester viel. Er zouden ook *temperende krachten* kunnen zijn. Daarvoor hebben we oog gehad. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een stabiele raad bestaande uit

ervaren politici of een ervaren gemeentesecretaris in staat is om centrifugale krachten met desastreuze werking rond een ongelukkig opererende burgemeester te temperen en de burgemeester zo bij te staan en te laten 'overleven', maar opvallend is dat die over het algemeen in gevallen waar burgemeesters gedwongen moesten vertrekken niet vielen aan te treffen.

## **6 Risicopatronen**

Het vertrek van een burgemeester kent een kerngebeurtenis en daarachter gaan eventueel clusters van potentiële valversterkers schuil op micro-, en/of meso- en/of macroniveau. We gingen daar op in. We zetten nu een volgende stap. Zijn er bepaalde patronen in de valverklaring in de vorm van clustering van factoren? Inderdaad. We noemen vier patronen: a) de uitglijder; b) de 'misfit'; c) de gebrekkige verbinder; d) de val in de probleemgemeente. Patroon c is het meest voorkomende.

### *De uitglijder*

In dit eerste patroon spelen meso- en macrofactoren nog geen wezenlijk versterkende rol. Dit is het patroon van een burgemeester die valt vanwege een 'kwestie' op integriteitsvlak, of het verstrekken van vertrouwelijke justitiële informatie aan derden of het hardnekkig weigeren te verhuizen dan wel de perceptie dat de burgemeester een woonplek heeft in de gemeente, waar die vrijwel nooit verblijft naar de indruk van raadsleden ('postadres'). Het kan in dergelijke gevallen gaan om normoverschrijdend gedrag of gedrag dat niet past bij de voorbeeldfunctie, maar ook om onhandigheid, een blinde vlek, een ongelukkig moment, een mistaxatie over wat moreel acceptabel is of wat raadsleden accepteren. Hierbij spelen percepties over feitelijkheid, omvang, ernst en verwijtbaarheid een rol. Wie uitvoerig de dagbladen van Nederland raadpleegt, komt dan vanzelf uit bij de (openbare) discussie over feiten en percepties bij het vertrek van een burgemeester van onder meer Heythuysen, Weert, Urk, Raalte.

Dit eerste patroon komt heel weinig voor in de periode 2000-2010 maar als het voorkomt, leidt het tot veel opeenvolgende berichtgeving over 'de zaak'.

### *Misfit*

Het tweede patroon is dat van de 'misfit'. Een burgemeester zit zagezegd in een glazen huis: zijn of haar doen en laten wordt door de lokale gemeenschap doorgaans nauwlettend gevolgd en dan kan het uitlopen op wat heet een 'misfit' tussen burgemeester, de betrokken gemeente en het politiek-bestuurlijk systeem. De burgemeester is weliswaar ervaren, heeft sporen in het bestuur verdiend, maar in deze ene gemeente wil het niet lukken. De misfit reikt verder dan de stelling 'deze burgemeester was een maatje te klein voor de stad'. Loekie van Maaren-Van Balen is naar eigen zeggen een voorbeeld van deze situatie. Ze liet optekenen dat ze niet had moeten solliciteren naar de post van burgemeester van Leeuwarden, waar het uiteindelijk misging. Ze paste niet in die bestuurscultuur. Maar ook de politieke

structuur met één dominante partij was in haar nadeel, hoewel ze lid was van die partij. Er werd veel buiten het college of de raad om voorgekookt en geregeld.

Evenals het eerste risicopatroom van de uitglijder is een misfit is in een minderheid van de gevallen aan de orde. In dit tweede patroon is nadrukkelijk wel sprake van een clustering van valversterkers. De burgemeester past niet goed in de gemeente maar de omstandigheden werken ook tegen.

### *De gebrekkige verbinder*

Het derde patroon betreft eveneens een combinatie van factoren: gebrekkige verbindingen, in combinatie met een factor als onvoldoende zicht op verwachtingen over burgemeesterlijk gedrag. Denk aan onvoldoende (volledige, tijdige) communicatie met de gemeenteraad, aan de aanwezigheid van een 'hoofdpijndossier', en aan teveel betoonde daadkracht, bothed of onhandigheid in een context waarin wat meer behoedzaamheid wordt gevraagd. Ze vormen de opmaat voor aftreden. De burgemeester toont, ondanks goede bedoelingen, een tekort aan verbindend en schakelend vermogen en vooral van zelfreflectie als er kritiek is op het eigen handelen. Hij of zij heeft geen oog voor de kritiek ('ik ben benoemd') en wuift veel of alles weg ('gedoe is er altijd'; 'ik heb altijd gelijk!'). Voorbeelden van dit patroon vinden weer volop terug in openbare mediaberichtgeving en caseanalyses, zoals recent over Dinkelland. Dit patroon treffen we veel en veel vaker aan dan de eerste twee genoemde patronen.

### *Het wespennest*

Het meest complexe patroon is de '*bestuurlijk risicovolle gemeente*', waar meerdere burgemeesters binnen een korte periode zijn gesneuveld. Dit patroon speelt in iets minder dan een vierde van de gevallen. Het is een patroon dat gedurende een reeks van jaren aanwezig is. Het is dus niet zo dat een 'probleemgemeente' een jaar een probleemgemeente is. Doorgaans is een probleemgemeente dat al meer dan een decennium. Gedocumenteerde voorbeelden hiervan zijn zonder meer Delfzijl, Den Helder, Leeuwarden, Zundert. In dergelijke probleemgemeenten – een aanduiding die op het ministerie van BZK wordt gebruikt - speelt een veelheid aan negatieve factoren, zoals een gefragmenteerde raad ('verdeeld huis'), een raad met meerdere afgesplitste fracties of een raad met een dominante partij, een desastreuze bestuurscultuur van op de man spelen en van cliëntelisme, en daarbij een niet homogeen college, enkele zwakke wethouders, onvoldoende schakeling tussen college en raad en onvoldoende verbindend vermogen van de burgemeester. Er is onvoldoende consistentie in het bestuurlijk handelen van college en raad samen. Meestal is ook geen sprake van een krachtig strategisch beleid op langere termijn.

Dit patroon doet zich nog wel eens voor in een nieuwe gemeente die na een gemeentelijke herindeling is voortgekomen uit twee of meer oude gemeenten, zoals

in Roerdalen. Let wel, er komen ook burgemeesters voor die in een probleemgemeente toch overleven maar het is gemiddeld genomen niet eenvoudig.

## 7 Actualiteit

Historisch gezien heeft de burgemeester aan macht ingeboet. Waren ze ooit heel machtig, geleidelijk kwamen wethouders opzetten die als door de gemeenteraad gekozenen naast hen gingen staan. Bij de coalitiebesprekingen was de burgemeester doorgaans afwezig en daar werden nou juist de portefeuilles verdeeld. Kan een burgemeester dan toch proberen een soort wethouder te zijn als hij het eerder, voor de aanvaarding van het burgemeesterschap was? Burgemeesters moeten nooit de zoveelste wethouder willen zijn. Als ze ooit (succesvol) wethouder waren, moeten ze als burgemeester direct *'ontwethouderen'*, zoals een burgemeester het voor zichzelf in een terugblik zei. Burgemeesters worden doorgaans als collegevoorzitter in de rol van *procescoördinator* gedrongen. Dat is een soort *'bottom line'*.

Het is opvallend dat de rol van de burgemeester als schakelende en verbindende figuur nog steeds *de allerbelangrijkste* is, gelet op het feit dat bij falen in die rol de kans op een val betrekkelijk groot is. De actualiteit bevestigt dit en interviews met Job Cohen als burgemeester van Amsterdam wijzen in dezelfde richting. Cohen moest zeker een in het begin, in 2000, in de politiek-bestuurlijke arena een laag profiel kiezen en vooral *'de man van het proces, niet van de inhoud'* zijn. Hij kreeg geen portefeuilles; dat was het domein van de wethouders en dat kreeg hij de eerste de beste vergadering van het college al van toenmalig wethouder Krikke, onder goedkeurende blikken van de overigen, ingepeperd (cf Logtenberg en Wiegman, 2010: 117). Hij herhaalde het acht jaar later nog, zoveel indruk had het gemaakt. Als een burgemeester zich dan niet direct kan profileren via een portefeuille (tenzij hij geleidelijk meer legitimiteit verwerft en de ervaren bestuurder wordt), kan dat dan wel via zijn eigenstandige functie op het gebied van *'orde en veiligheid'*?

Menig burgemeester ligt die rol van boven de partijen staande procescoördinator en verbinder wel. Maar de betekenis van de *'verbindende rol'* is opvallend tegen de achtergrond van de recente trend naar meer bevoegdheden voor de burgemeester als handhaver van de openbare orde en op veiligheidsterrein. Is die grotere machtspositie op het terrein van openbare orde dan irrelevant voor de onderlinge verhoudingen tussen college en burgemeester en tussen raad en burgemeester? Zijn deze grotere bevoegdheden voor sommige burgemeesters aanleiding om zich wat eigengereider op te stellen? Of hebben die grotere bevoegdheden in de meeste (kleine-middelgrote) gemeenten niet echt consequenties voor de dagelijkse gang van zaken omdat er maar weinig gebruik van wordt gemaakt? Het onderzoek schept hierover wel duidelijkheid.

Voor burgemeesters van kleinere gemeenten maakt die recente juridische positieversterking op het vlak van orde en veiligheid inderdaad niets uit. Voor hun val of overleven is die positieversterking nagenoeg irrelevant. Burgemeesters van grotere gemeenten zijn ook niet zelfbewuster of eigengereider geworden door de nieuwe taken en bevoegdheden. De Rotterdamse burgemeester Ahmed Aboutaleb en anderen staan eerder voor meer frequente en grotere opgaven, zoals de standrellen in Hoek van Holland of de organisatie van een voetbalbekerfinale- met enorme financiële en organisatorische gevolgen - uitwijzen. Een burgemeester van een grotere gemeente kan ook niet eenvoudig met een versterkte ordetaak en bevoegdheid een zwakkere positie in de politieke arena compenseren of zeker stellen. Ik licht dat laatste toe.

De toename van taken en bevoegdheden van de burgemeesters op orde- en handhavingenvlak versterkt de formele positie van de burgemeester ontegenzeggelijk. In de woorden van minister Ter Horst: de burgemeester wordt meer veiligheidsbaas! De burgemeesterspositie is ook maatschappelijk en in mediaopzicht 'groter' geworden. Er wordt in geval van crises en incidenten door burgers nóg meer naar de burgemeester gekeken dan vroeger. De burgemeester verschijnt bij bijna elke crisis direct prominent in de media. Maar dat impliceert niet dat de kans dat het doek valt voor de burgemeester daardoor wezenlijk afneemt of nihil wordt. Zeker niet. Er komen eerder risicofactoren bij, zoals de voormalige burgemeester Jan Mans na de confrontatie met de vuurwerkkramp in Enschede bevestigt; hij moest volop aan de bak en bijna elke fout zou hem aangerekend kunnen worden. De burgemeester van Enschede viel echter niet op een crisiscasus maar die van Volendam (cafébrand) wel. De *juridische* positieversterking door meer (orde) taken en bevoegdheden en de benutting daarvan kan wel ertoe leiden dat de burgemeester zijn *maatschappelijke* positie versterkt – wat we ook wel zagen bij Opstelten, Deetman, Cohen en Leers – maar het houdt de burgemeesters niet vanzelfsprekend of beter *politiek* in het zadel. Burgemeesters van grote steden die al enkele jaren goed werk leveren, hebben zeker een stevige (vertrouwens)positie maar uiteindelijk geen fanclub, fractie of achterban. Ze schaatsen op dun ijs waarvan de wethouders en vooral de raadsfacties bepalen hoe dik het blijft of men de burgemeester in het wak laat schieten. In sterk gepolitiseerde of overgepolitiseerde contexten is het overleven dan moeilijk. Om te overleven helpt de positieversterking over het algemeen niet echt, zoals burgemeester Leers kon ervaren.

De juridische positieversterking op het vlak van orde en veiligheid is voor ambitieuze burgemeesters uiteindelijk te marginaal. Het is om die reden dat Gerd Leers bij zijn afscheid er dan ook ervoor pleitte om eindelijk werk te maken van een 'gekozen burgemeester': met een eigen program, eigen selectie van wethouders en eigen mandaat.

## 8 Resumé

Sinds begin 2000 zijn meer dan vijftig burgemeester tot vertrek uit het ambt gedwongen of vrijwillig 'onder druk' opgestapt. De val is meestal geen donderslag bij heldere hemel. Er blijkt sprake van een voorafgaande traject, een aanloop van smeulend vuur. Klachten hopen zich op en blijven voortduren. Aan de basis van de val ligt meestal een conflict, dat tot een vertrouwensbreuk met de gemeenteraad leidt. Ineens is het genoeg en dat blijkt in de raad.

De aanleiding voor de val blijkt lokaal en dus contextgebonden maar er bestaan wel enige grondpatronen, ook wel aangeduid als risicopatronen: de uitglijder (meestal een integriteitsprobleem), de 'misfit' (het klikte niet tussen burgemeester en gemeente), de gebrekkige verbinding (een zwakke procesrol van burgemeester), het wespennest (de probleemgemeente). De val op een uitglijder of een 'misfit' is slechts in een minderheid van gevallen aan de orde. In een meerderheid van gevallen waar het doek voor de burgemeester viel, was de procesrol van schakelen en verbinden in het college, in de raad en/of tussen raad en college suboptimaal terwijl de burgemeester hiervoor te weinig oog had, geen reflectie pleegde en/of geen aanpassend gedrag vertoonde. Er zijn voorbeelden van burgemeesters die tijdig inzien wat hun mogelijkheden zijn en wat hun positie vermag. Burgemeester Job Cohen is er een van.

Besturen konden de meeste gevallen burgemeesters wel maar op een bepaald moment niet goed genoeg in de situatie van een twee of derde gemeente. De gelijkenis met de voetballer die na een transfer naar een nieuwe club het daar niet maakt omdat deze zich onvoldoende weet aan te passen, dringt zich op!

Nadere analyse toont dat de oorzaken van een val vaak meervoudig zijn. Een deel van de vertrokken burgemeesters had zich echter kunnen redden door meer signalerend, reflecterend en uiteindelijk aanpassend vermogen. Ze hadden eigen zwakheden in hun stijl van optreden – bij voorbeeld te weinig aandacht besteden aan verbinden - kunnen corrigeren door er oog voor te hebben toen anderen hen waarschuwden. Maar men stond er niet voldoende voor open of niet meer voor open. Wethouder Jan Hamming van Tilburg had burgemeester Vreeman een paar keer gevraagd om een beetje te buigen, na de politieke fout van het niet informeren van de raad over overschrijding in de begroting voor het Miditheater, maar hij wilde niet! Hij zat in een eigen verhaal gevangen dat niet overtuigde.

De zwakte betreft in het algemeen de wijze van verbinden en schakelen, of beter het gebrek eraan. In de kern dienen burgemeesters op zijn minst verbinders te zijn, dus procesgerichte bestuurders. Van de burgemeester wordt tegenwoordig eerst verwacht dat hij processen goed kan laten lopen, voor inhoudelijk sterke burgemeesters is weinig ruimte; formeel niet en feitelijk niet. Wethouders zijn

primair inhoudelijk verantwoordelijk en laten dat weten ook, zeker in grote steden. Wie dat niet kan of wil inzien en zich beschouwt als de continue factor in het bestuur, de echte professional, heeft een grote kans om te struikelen. Ook de verbinder dient overigens reflexief te handelen. Daartoe kunnen functioneringsgesprekken met een vertegenwoordiging van de raad bijdragen. Zo kan ook de opstelling van raadsfracties bespreekbaar worden. Maar garanties bestaan niet. Hoewel coaching en intervisie nuttige instrumenten zijn die reflectie bevorderen, blijken ze in de praktijk niet altijd als degelijk reddingsvest. Het vermijden van een val blijkt daarmee dus niet terug te brengen tot een eenvoudige remedie. Het is veeleer de grondhouding waar het op aankomt en die is natuurlijk in de loop van jaren gegroeid, ingesleten. Het is nodig empathisch vermogen te hebben.

Het ambt kent zo gezien niet alleen een juridische kant (van bevoegdheden), een maatschappelijke kant (burgervader, je laten zien), een politieke kant (verhoudingen inschatten) maar ook een psychologische kant. Burgemeester Wolter Lemstra had dat als waarnemer in Leiden wel in de gaten. Hij was als 'een grootvader voor de (toen) jonge wethouders', die vol ambitie waren maar weinig ervaring hadden. Hij liet ze scoren. Af en toe konden ze ook bij hem uithuilen.

De Kroonbenoeming is als vertrouwensgrondslag betekenisloos geworden, want het burgemeesterschap berust op lokaal politiek vertrouwen (van de raad). Vertrouwen is van toenemend belang sinds gemeenteraden de burgemeester 'kiezen'. Daarmee is de burgemeester meer en meer gelijkennis gaan vertonen met wethouders die slechts functioneren op basis van de vertrouwensregel.

## Literatuur

- Crul, I., Ik wil garen op de klos, in: *VNG-Magazine*, 23 dec. 2005, pp. 26-28.
- Denters, S.A.H., De aanstellingswijze van de burgemeester: een Nederlandse discussie in internationaal perspectief, in: *Bestuurswetenschappen*, 2006, nr. 3, pp. 210-225.
- Denters, S.A.H., De aanstellingswijze van de burgemeester: much ado about nothing?, in: Pop, J. en P. Rehwinkel (red.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB*, NGB, 2005, pp. 172-194.
- Derksen, W., *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990 (oratie).
- Dohmen, J. en P. van der Steen, Bulgaarse connecties, in: *NRC Weekblad*, 10 oktober 2009, pp. 17-21.
- Dohmen, J., *De vriendenrepubliek*, SUN, Nijmegen, 1996.
- Dölle, A. en D.J. Elzinga, *Handboek van het gemeenterecht*, Kluwer, Groningen, 2004.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Min van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A. en S. van de Laar, *De kus en de oorvijg- Het gedwongen vertrek van burgemeester Lidewij Digici*, PWC, Eindhoven, 2007.
- Korsten, A.F.A., H. Aardema en A.P. Resoort, Gebroken ketens van macht - Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 9-42.
- Korsten, A.F.A., H. Spoormans e.a. (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Van Gorcum, Assen, 1992.



Niemandsverdriet, Th., Van een burgemeester- Waarom Ruud Vreeman weg moest, in: *Vrij Nederland*, 20 februari 2010, pp. 34-41.

Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder, juni 2004.

Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.

Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006.

Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.

Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Delfzijl, mei 2006.

### **The forced resignation of Dutch mayors**

A.F.A.Korsten

The more than four hundred Dutch municipalities are governed by an executive board led by a mayor. This board of municipal executives is formed by a coalition of political parties reflecting the balance in the general council of elected members. The mayor is a member of the board; he is not voted by the people. The mayor is officially appointed by the national cabinet of ministers, but in fact recently selected by the local council.

In the Netherlands there has been a significant rise in the number of forced resignations of mayors. From 2000 to 2010 more than fifty mayors were forced to resign before the end of their term. The belief that the mayors position has recently weakened is confirmed by case studies. The Dutch mayor is in limbo between being elected and being appointed. In itself this is a major factor contributing to the weakening of Dutch mayors in general. This might give more room than before to private reasons and micro factors causing mayors to resign early. Mayors who will survive should give more attention to signals about 'strengths and weaknesses' of their position in a field of political 'stakeholders'. Adaptation is an essential end of reflection.