



# Sterke colleges



*De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*

Arno Korsten  
Milo Schoenmaker



2008 Overheidsmanagement, 's-Gravenhage





ISBN 978 90 352 4263 0

© 2008 Reed Business bv, 's-Gravenhage

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets van deze uitgave worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de uitgever die daartoe door de auteur(s) met uitsluiting van ieder ander onherroepelijk is gemachtigd.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), redactie en uitgever geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Reed Business bv, waarvan Overheidsmanagement onderdeel is, legt gegevens vast voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en wanneer u in het kader van dienstverlening contact heeft met Reed Business bv. Deze gegevens worden gebruikt om een overeenkomst uit te voeren en om u te informeren over voor u relevante producten en diensten van Reed Business bv, haar werkmaatschappijen en zorgvuldig geselecteerde derden. Als u op deze informatie geen prijs stelt, dan kunt u dit schriftelijk doorgeven aan: Reed Business bv, t.a.v. Adresregistratie, Postbus 808, 7000 AV Doetinchem.

## Voorwoord

Dit boek gaat over een voor velen bekend, maar tegelijk redelijk onbeschreven thema. Een thema waar vrijwel iedereen met enige betrokkenheid bij het besturen van een gemeente een mening over heeft. Dit boek gaat over 'Sterke gemeentebesturen', lees: 'Sterke colleges van burgemeester en wethouders'. Een onderwerp waar wij in de loop der jaren zowel formeel als informeel met honderden burgemeesters en raadsleden over hebben gesproken. Soms vonden die gesprekken individueel plaats, soms in groepsverband. Vaak was de aanleiding van de conversaties anders, maar kwam toch ineens aan de orde of het gemeentebestuur uit gemeente x of y wel of niet een 'sterk' of 'zwak' dagelijks bestuur was. 'Sterkte' bleek steeds een referentiepunt. Een sterk college was gewenst, vonden de gesprekspartners. Vaak was de spreker dan van mening dat het college van burgemeester en wethouders – het dagelijks bestuur van de gemeente – verdeeld was, een zwakke wethouder kende, ambtenaren te veel hun gang liet gaan, niet productief was, niet ambitieus genoeg was ('er gaat niks van uit') of op enig moment niet verstandig had geopereerd. Die kwalificatie verwees dan naar de 'sterkte' van het college. Hoewel sprekers hierover beslistheid niet ontzegd kon worden, was er tussen de gesprekspartners ook wel eens twijfel over de vraag 'Wat is nu een sterk college?' Is spreken over een sterk college vooral een opstap om gal te spugen over een zwak college? Is een sterk college een mythe, een ongefundeerde wens? Nee, een ongefundeerde wens bleek het niet. Maar wat verstaan we dan onder een 'sterk college'? Het thema van het sterke dagelijks bestuur van een gemeente intrigeerde ons als schrijvers van deze beschouwing, zeker ook omdat steeds weer de norm terugkeerde dat een college wél sterk hoort te zijn. We besloten ons daarom eens te richten op de literatuur. Het hield ons ook bezig, omdat eerder door een van ons al eens geschreven was over de schaduwzijde van kleine groepen in het openbaar bestuur: in het boek *Groepsdenken in het openbaar bestuur – Cruciale beslissingen van kleine groepen* ('t Hart, De Jong en Korsten, 1991) kwam de besluitvorming van kleine groepen die onder grote druk komen te staan aan de orde. We wilden de kleine groep nu eens positief benaderen.

In de bibliotheken en op internet troffen we tot onze verbazing echter nauwelijks verhandelingen aan over het concept 'sterke colleges' en waar je zoal op moet letten wil je een college als een sterk college betitelen. Er bleek wel literatuur te vinden over individuele posities en rollen, zoals boeken over burgemeesters en over wethouders, over de bestuurskracht van het gehele gemeentebestuur, inclusief de betekenis van de gemeenteraad en de kwaliteiten van de ambtelijke organisatie en over teammanagement. Maar de concepten 'sterk college' en 'aanwezige bestuurskracht' vallen niet geheel samen.

We troffen ook wel criteria aan ter beoordeling van overheidshandelen. Een overheidsbestuur hoort te zijn: gezaghebbend; een goede werkgever voor ambtenaren; strategisch gericht; koersvast opererend; programmatisch, stuwend en sturend; doelgericht; rechtmatig; besluitvaardig en slagvaardig; competent; met oog voor haalbaarheid; waar nodig samenwerkend met andere organisaties in de samenleving; complementair; effectief; open, informatief, communicatief en interactief; legitiem; stimulerend waar het kan, ordenend, regelend en handhavend waar het moet; regie voerend; keten- en klantgericht; doelmatig; betrouwbaar, evenwichtig, proportioneel en stabiel; continuïteit in beleid verschaffend en dus niet wispelturig; integer; zorgvuldig; transparant; verbindend en op cohesie gericht; duurzaam; innovatief en maatwerk kiezend waar het moet of hoort en kan.

Veel van die criteria gelden voor overheidsbestuur op alle niveaus, voor de rijksoverheid en de provincie evenzeer als voor een gemeente. Een gemeentebestuur verschilt echter qua taken, bevoegdheden en middelen van andere bestuurslagen. Dus ook deze exercitie bleek nog niet direct de goede richtingwijzer. Want deze criteria zeggen nog niets over bijvoorbeeld de (on)wenselijkheid van een groot college gebaseerd op een coalitie van veel kleine politieke raadsfracties met een kleine raadsmeerderheid, of een klein college gebaseerd op enkele grote raadsfracties. En zou dat verschil niet uitmaken?

We besloten ons eens nader te verdiepen in de vraag 'Wat is een sterk college?' Die vraag is van belang omdat het openbaar bestuur gebaat is bij sterke colleges. Dat voerde ons naar dit boek. Te veronderstellen is dat een sterk college van B&W een college is dat het vertrouwen van de gemeenteraad geniet, een stevig programma formuleert en uitvoert en daarbij slagvaardig opereert, de periode tussen verkiezingen ongeschonden doorkomt, intern homogeen en harmonieus functioneert en een goede relatie onderhoudt met raad en burgers. We diepen in deze publicatie verder uit wat een sterk college volgens ons vooral is.

Met deze voorliggende beschouwing is het laatste woord over dit onderwerp niet gezegd, want we moesten pionieren. We beseffen dat er momenteel meer dan vierhonderd gemeentebesturen bestaan waartussen veel overeenkomst bestaat – want ze functioneren allemaal op basis van de Grondwet, de Gemeentewet en andere wetgeving – maar er bestaan ook verschillen in fysiek, economisch, demografisch, sociaal-cultureel en electoraal opzicht, die kunnen uitmaken wat als ‘sterk’ gezien wordt. Een sterk college is dus altijd een sterk college in de context. Het is als gevolg daarvan zeker niet makkelijk om te komen tot één set regels voor een sterk dagelijks gemeentebestuur. Het zal ook zeker kunnen dat één of enkele van de in dit boek uitgewerkte adviesregels in een bepaalde gemeente nu juist niet opgaan. Dat er een gemeente is met een groot college, dat toch sterk functioneert. Natuurlijk kan dat, maar wij menen dat we toch een poging moeten doen. We zijn bereid onze nek uit te steken. We pogen een richting te wijzen en zo bij te dragen aan het debat over het thema: ‘van macht naar kracht’. Ons motto was: *‘Er is geen kostbaarder cadeau dan goede raad,’* een uitspraak van Erasmus.

Boeken maak je zelden alleen. We danken dan ook enkele personen die het manuscript kritisch hebben doorgelezen en ons van adviezen hebben voorzien: Harrie Aardema (bijzonder hoogleraar publiek management aan de Open Universiteit Nederland), Pieter de Jong (stafmedewerker van de Raad voor het openbaar bestuur), Max van Luik (universitair docent aan de Open Universiteit), Klaas Abma (adjunct-directeur van de gemeente Littenseradiel en medeauteur van een boek over bestuurskracht van gemeenten) en Jean Schutgens (gemeentesecretaris van Landgraaf en medeauteur van datzelfde boek). We danken Hetty Verhagen en Inge Kuijt van Reed Business voor hun medewerking aan de productie en uitgave.

Reacties worden op prijs gesteld. Zend een e-mail naar: [arno.korsten@ou.nl](mailto:arno.korsten@ou.nl)

Arno F.A. Korsten en Milo Schoenmaker  
Heerlen/Schimmert/Bussum, 5 maart 2008



# Inhoudsopgave

1	Inleiding: op zoek naar een sterk college van B&W	9
2	De coalitievorming: een sterk college smeden	33
3	De wethouder: sterk college, professionele wethouders	55
4	Het college: sterk college als sterk team	75
5	De burgemeester: een sterk college heeft een goede burgemeester nodig	93
6	De ambtenaren en de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen	109
7	De beoordelaar van bestuurskracht: een sterk college is een bestuurskrachtig college?	141
8	Het raadslid: het samenspel van college en raad	165
9	Het debatperspectief: discussie over inhoud en de rol van macht	179
10	De dualisering: een sterk college werkt binnen een dualistisch kader	191
11	De burgers: een sterk college volgens de inwoners van een gemeente	205
12	De electorale cyclus: wanneer een college sterk kan zijn	217
13	De 'moeilijke' gemeente: waar colleges grotere risico's lopen	227
14	De mobiliserende kracht: bestuur met andere partijen of alleen?	251
15	Reflectie	277
	Literatuur	307
	Dankbetuiging	327
	Over de auteurs	331



# 1 Inleiding: op zoek naar een sterk college van B&W

Onze zoektocht naar sterke colleges begint breed. Sterke colleges functioneren immers altijd in de context van het lokaal bestuur. Hoe ziet dat lokaal bestuur er anno 2008 uit? Hoeveel colleges zijn er eigenlijk, hoeveel burgemeesters, wethouders en raadsleden? Eerst dus maar eens wat cijfermateriaal en een beschrijving van de situatie in lokaal bestuurlijk Nederland.

## *Aantal colleges*

Nederland kent per 1 januari 2008 443 gemeenten en dus ook 443 colleges van burgemeester en wethouders. Elke gemeente heeft een burgemeester. Er kan sprake zijn van een benoemde burgemeester, een waarnemer of een burgemeestersvacature. Een waarnemend burgemeester kan weliswaar een burgemeester zijn uit een naburige gemeente, maar in principe zijn er kwantitatief gezien 443 burgemeestersposities te vergeven. Het waarnemerschap is tijdelijk.

In de Gemeentewet staat welke omvang een gemeenteraad heeft. Die raadsomvang is gerelateerd aan het aantal inwoners van een gemeente, die in categorieën zijn verdeeld. In totaal kent Nederland begin 2008 9.439 raadsleden.

## *Aantal wethouders*

Hoeveel wethouders de 443 gemeenten samen tellen, staat niet vast. Het aantal wethouders per gemeente kan variëren binnen een bandbreedte. En dan kan er ook nog variatie zijn als gevolg van de 'aanstellingsduur'; we komen full-time wethouders tegen en deeltijders. Twee deeltijders kunnen samen bijvoorbeeld een voltijdse bezetting leveren. Gaan we uit van de toegestane mogelijkheden, dan zijn er maximaal ongeveer 1.800 wethouders in Nederland. Maar het maximum wordt niet bereikt. Volgens gegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn er begin 2008 1.525 wethouders in Nederlandse gemeenten (Castenmiller en Van Dam, 2008: 14).

Welke politieke partij de meeste wethouders levert is ook bekend. Dat is begin 2008 de PvdA met 430 wethouders, gevolgd door het CDA met 378, de VVD met 217, GroenLinks met 67, de ChristenUnie met 60, de SGP met 30, de SP met 21 en D66 met 17. De lokale lijsten leveren in totaal 305 wethouders. Wellicht zit daar nog een enkele partijloze wethouder onder of iemand die het lidmaatschap van een partij heeft opgezegd, maar toch nog wethouder is. Wethouders van lokale lijsten komen van oudsher vooral voor in Limburg, Brabant en Zeeland en enkele andere oostelijk gelegen provincies, nauwelijks in de Randstad. Sinds 1990 is dat veranderd met de komst van stadspartijen en leefbaarheidspartijen (Korsten en Kuiper, 1991; Van Tilburg, 1993; Kuiper, 1994; Janssen en Korsten, 1995).

Het aantal wethouders is niet stabiel maar aan verandering onderhevig. Wethouders kunnen immers van baan veranderen, bijvoorbeeld om burgemeester te worden, of stoppen om persoonlijke redenen of vertrekken als gevolg van een conflict. Permanent zijn er vacatures en wordt er gezocht naar het weer aanvullen van de wethoudersposten door de coalitie die het college steunt. In 2007 zijn er 131 wethouders vertrokken (Castenmiller en Van Dam, 2008).

#### *Wethouders van binnen en van buiten de raad*

De wethouders zijn in twee categorieën te verdelen: wethouders 'van binnen de raad' en 'van buiten de raad'. Wethouders van binnen de raad zijn wethouders die eerst raadslid waren, maar die plaats vrijmaken om als wethouder voorgedragen te worden en benoemd te worden. Ze komen uit de eigen gemeente (want anders kunnen ze niet tot raadslid gekozen worden). Het kunnen ook wethouders zijn die niet verkozen zijn tot raadslid, maar eerder al wethouder waren en in feite hun baan voortzetten in een nieuw college. Wethouders van buiten zijn wethouders die niet van binnen komen; niet uit de raad voortkomen en doorgaans geen zitting hadden in een college. Begin 2008 werd 23% van alle wethouders beschouwd als 'wethouder van buiten'. Het merendeel van de wethouders is dus wethouder van binnen de raad.

Waar werken wethouders van buiten de raad vooral? Wethouders van buiten de raad komen overal voor, dus in qua inwonertal kleinere, middelgrote en heel grote gemeenten, maar het meest in de categorie heel grote gemeente (29%). Wethouders van buiten zijn afkomstig van alle politieke partijen. De PvdA is de partij met, begin 2008, kwantitatief de meeste wethouders, en de meeste wethouders van buiten de raad (Castenmiller en Van Dam, 2008: 14).

#### *Collegiaal bestuur*

Vertrekkend wethouder Henk Smeeman van Almere zegt in Almere Vandaag van 12 februari 2008 over het wethouderschap: *'Het is een redelijk eenzaam*

*bestaan*'. Een verrassende opmerking. Wethouders en burgemeesters maken namelijk altijd deel uit van een team, van een college van burgemeester en wethouders (B&W). Een college is een essentieel bestanddeel van het gemeentebestuur, want de gemeentewet spreekt van collegiaal bestuur. Het zijn de colleges die besturen, niet individuen (hoewel de burgemeester enkele eigen 'ambtelijke' bevoegdheden en taken heeft). Wethouders hebben geen eigen bevoegdheden of taken, volgens de wetgever. Ze functioneren niet zo zelfstandig als ministers.

#### *Collegevormen*

Het ene college is het andere niet. Sommige colleges zijn hecht, andere minder. In de praktijk zijn er verschillende andere soorten colleges. Wie met burgemeesters, wethouders, raadsleden of ambtenaren spreekt, kan de termen '*afspiegelingscollege*' en '*minderheidscollege*' tegenkomen. Na 1919 is het uitgangspunt van de raden van de grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag steeds geweest om een college zó breed samen te stellen dat alle belangrijke politieke fracties hierin vertegenwoordigd waren en in feite de hele raad gerepresenteerd was. Dat heette de afspiegelingsnorm. Na 1945 werd de afspiegelingsnorm in toenemende mate gehanteerd en was die norm praktijk in gemeenten (Leemans, 1967; Tops en Korsten, 1984). Dat neemt niet weg dat de *feitelijke* samenstelling van het college regelmatig afweek van de afspiegelingsnorm. Daarvoor waren verschillende redenen. Ten tijde van forse tegenstellingen wensten bepaalde fracties een andere fractie of meerdere fracties uit te sluiten van deelname aan het dagelijks bestuur, met name de communisten (de CPN). Ten tweede kon een grens aan de collegesamenstelling gevonden worden in de beschikbaarheid van capabele wethouders. Ten derde, een zuivere evenredigheid tussen fractiesterkte en aantal wethouderszetels is nooit helemaal te bereiken (Leemans, 1967: 118).

Een college kan men ook omschrijven in termen van meerderheid en minderheid. Een afspiegelingscollege is altijd een '*meerderheidscollege*'. Een minderheidscollege verwijst naar een college dat niet berust op de steun van partijen die samen een meerderheid hebben in de raad, maar minderheidssteun geniet. Bijna alle colleges van B&W zijn tegenwoordig bij de start, na de coalitiebesprekingen en de benoeming van wethouders, '*meerderheidscolleges*'.

In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd nog wel eens gesproken van '*programcolleges*'. Dat was destijds een betrekkelijk nieuw fenomeen. Collegeonderhandelingen leidden toen tot een coalitie van partijen met een programma, dat net als een regeerakkoord uitgevoerd zou gaan worden. Het was

de tijd van de polarisatie. Het Groninger programcollege was toentertijd een voorloper (Tops en Korsten, 1984).

Tegenwoordig wordt minder in termen van afspiegelings-, meerderheids- of minderheidscolleges gesproken. Het afspiegelingskarakter is minder 'heilig' dan jaren terug. Veruit de meeste colleges zijn momenteel meerderheidscolleges met een programma. Colleges zonder programma en minderheidscolleges komen nauwelijks voor. Een voorbeeld van een minderheidscollege is te vinden in de gemeente Weesp. Hier werd na de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, na vele maanden onderhandelen, uiteindelijk een college gevormd tussen CDA, PvdA en GroenLinks, samen goed voor 8 van de 17 raadszetels. Een minderheid dus. Toch bleek dit college de meeste haalbare variant te zijn in de op dat moment wat wispelturige politieke situatie in Weesp.

Wie de krant opslaat, komt nog een ander type college tegen. Dat duidt op een college waarvan de leden voortdurend met elkaar in de clinch liggen. Geen toonbeeld van wat we in dit boek onder een 'sterk college' verstaan, zoals zal blijken.

#### *Vechtcolleges*

Van colleges wordt wel gezegd: de leden moeten collegiaal besturen en dus een waar team zijn, een eenheid. Een team waarvan de leden elkaar ruimte geven en elkaar politiek wat gunnen, lijkt zo vanzelfsprekend dat het iets van een cliché heeft. Toch moet men hier opletten. Er bestaan namelijk colleges die hiermee volkomen in strijd zijn: 'vechtcolleges'. Vechtcolleges zijn colleges waarin tussen de coalitiegenoten, tussen de individuele wethouders en soms tussen een wethouder of meerdere wethouders en de burgemeester – de collegevoorzitter – gestreden wordt om de macht, om wie de baas is. Niet primair strijd tégen maatschappelijke of bestuurlijke wantoestanden of vóór bepaalde waarden of opvattingen (politiek als gezaghebbende waardetoedeling) voert de boventoon. Natuurlijk gaat het meestal wel om een gewenst plan of project en kan de politieke ideologie van politieke partijen op de achtergrond meespelen, maar vechtcolleges voeren vooral *interne strijd*. De strijd in het college van B&W gaat om macht en die macht is nodig om wat een partij wil, vertolkt door een wethouder, door te drijven; macht om de meerderheid in het college te krijgen en als het even kan ook in de raad. *Macht, machtsvorming* en *door-drijven* zijn woorden om vast te houden. Macht staat voorop, *politiek is 'oorlog voeren'*. Er moet gewonnen worden. Daarom wordt het leveren van 'streken' ten dienste van de macht niet geschuwd. In een vechtcollege laat men de anderen, die de strijd moeten verliezen, te weinig in hun waarde. Het principe van *'de ander wat gunnen'* staat niet hoog in het vaandel geschreven. Vechtcolleges

zijn verre van harmonieuze teams. Ze vormen *geen echte eenheid*. Wethouders van verschillende politieke kleur uit vechtcolleges worden doorgaans ook geen maatjes van elkaar. Bedenk daarbij dat de strijd subtiel gespeeld kan worden. Hoewel leden van een vechtcollege elkaar niet elke collegevergadering uitschelden of op een andere manier verbaal uitschakelen, zijn de *omgangsvormen* doorgaans wat directer en rauwer. Vechtcolleges in optima forma zijn een gruwel. In de ogen van veel burgers een abjecte uitwas van het lokaal bestuur, maar in de ogen van anderen die politiek als machtsstrijd zien, toch niet, zolang de spelers maar binnen 'de wet' blijven. Overdrijven we? Lees de casus.

#### *De ayatollah en de macht*

Een Arnhems college kan hier als voorbeeld dienen. Hierin had 'ayatollah' Martin van Meurs zitting, de onbetwiste leider van de plaatselijke PvdA, en gedurende drie periodes wethouder. De wethouder is een machtspoliticus. Van Westerloo (2003) beschrijft de partij, de manieren en het college:

*'Een avond en een deel van de nacht breng ik thuis door bij het geharnaste PvdA-raadslid dat te Arnhem bekend staat als (...) de raadgevende vertrouweling van de ayatollah. Al de twaalf jaren die hij in de raad heeft doorgebracht, heeft hij, zegt hij, als denktank de PvdA-Arnhem ten strijde helpen aanvoeren. "Veel van geleerd. Vooral over mensen. De meesten schrikken terug voor de macht. Zetten niet door als het erop aankomt. Willen het echt niet weten." Wat niet bijvoorbeeld? Dat in elke partij een klein groepje mensen informeel de macht uitoefent. Komt thuis om de dingen te bespreken, lijnen uit te zetten. Den Uyl had zo'n groepje, Lenin had zo'n groepje, niets bijzonders. Beetje strategie. "Dienen we een motie in? Gaan we het conflict aan?" De PvdA-Arnhem heeft ook zo'n groepje' (2003: 87).*

Het heette het 'Wat nu?'-groepje. Toen ze begonnen was de PvdA een verambtelijkte partij. Daar wilden ze een eind aan maken. *'Heb je macht voor nodig.'* De vertrouweling en zijn trawanten organiseerden daarom macht. Op het juiste moment in de juiste vergadering over de beslissende meerderheid beschikken. Dus werden mensen geronseld, in een café, overal. Vrienden lid maken, heette dat. Ze hadden geteld: honderd leden moest genoeg zijn. Op een bepaald moment was er een partijavond dat het moest gebeuren. En het gebeurde. Honderd man van ons in de zaal en dat was voldoende. Oude garde weg en *'wij hadden het voor het zeggen'*. 'Wisseling van de wacht' heet het neutraal, beter is te zeggen: afwisseling van de macht. De partij was overgenomen. Wat gingen de nieuwe machthebbers doen? We maken nu een sprong.

*Martin van Meurs werd wethouder. 'Hebben wij gezegd, goed, voeren we voortaan oorlog in het college. Hebben we ingevoerd: de denktank. Informeel groepje om de wethouder heen. Paar fractieleden, paar anderen, nou ja, de vrienden van toen. Dat groepje zag alle ambtelijke stukken nog voor de andere wethouders die kregen. Beviel het niet, zei je tegen ambtenaren, overdoen, herschrijven. Zo bereikten we tamelijk eenvoudig dat de ambtelijke stukken die naar het college gingen al helemaal naar onze hand gezet waren. Nee, natuurlijk niet. Die ambtenaren wisten niet dat wij erachter zaten. Die dachten, de wethouder wil het anders. En ja, ambtenaren zijn loyaal (...)'*

De auteur van *Niet spreken met de bestuurder* (2003: 88) vervolgt:

*'Ik vraag: kregen de andere partijen, CDA, VVD, die nota's óók zo vroeg te zien? "Ze vroegen er niet om." Maar wisten ze dat jullie ze wél doornamen? "Ze vroegen er niet naar." Dus herhaal ik voor de goede orde, als er een ambtelijk stuk naar het college ging, dan had de PvdA-fractie-denktank zich daar al mee bemoeid? "Een wethouder mag toch raadplegen wie hij wil!" En dan (...) werd het in het college als een ambtelijk stuk behandeld, terwijl... "het van ons afkwam, ja. Is niets illegaals aan." En dan ging het naar de raadscommissies, en pas dán kregen de andere partijen het te zien. Maar dan hadden jullie toch een enorme voorsprong? "Dat was ook de bedoeling. Ze kregen de stukken gewoon, een dag voor de commissievergadering. Moesten van goeden huize komen om dat nog onderuit te halen. Lukte niet, natuurlijk niet." Weinig democratisch dunkt me. "Waarom? We hadden de meerderheid. En die wilden we zo volledig mogelijk benutten. Vier jaar hadden we daarvoor." Het werd er, zegt hij, ondertussen wel dagwerk door.'*

Aldus Gerard van Westerloo (2003) die ook de weggepromoveerde ambtelijk directeur van kunst, inmiddels loco-gemeentesecretaris, spreekt over de sterke man van Arnhem, Van Meurs. Van Westerloo:

*'Het betreft hier, zegt de loco, een griezel. Geen vergadering meegemaakt met die man of er lag spanning op. Nooit, nooit, nooit ontspannen. Die man denkt in stenen; als hij het over de stad heeft, kan die evengoed onbewoond zijn. Volkomen contactgestoord, maar goed in tellen. Hebben we de meerderheid? Discussie gesloten! (...)' Met de vuisten sloeg hij op de tafel, en dan ging hij met zijn rug naar iedereen toe voor het raam staan. Niemand deed iets' (2003: 92).*

De ambtenaar heeft iets tegen de wethouder, dat is duidelijk. Waren de omgangsvormen goed in Arnhem? Niet echt goed, is een eufemisme (2003:

95). Ook binnen het CDA was er strijd, zeker ook over de plaats op de kandidatenlijst voor de verkiezingen. Want die is bepalend voor een plek als wethouder in het college.

#### *Monisme en dualisme*

Het vechtcollege van Arnhem dateert nog uit de monistische tijd, maar zou dit nu niet meer kunnen voorkomen? Colleges functioneerden in Nederland tot maart 2002 in een wettelijke gezien monistisch systeem, waarbij wethouders deel uitmaakten van de gemeenteraad en dus van een fractie. Wethouders woonden vaak fractievergaderingen bij en zo konden ze de fractie 'masseren', bewegen om voor iets te stemmen. Dat waren niet altijd de makkelijkste vergaderingen, hoorden we veel wethouders van verschillende politieke partijen zeggen. Dat gold zelfs voor de beruchte PvdA-fractie uit Arnhem waar Van Meurs en zijn denktank aan de touwtjes trokken (Van Westerloo, 2003: 89).

Na maart 2002 is sprake van wettelijk dualisme, dat wil zeggen van scheiding tussen raad en college. Er is sprake geweest van ontvlechting. Het dagelijks bestuur moet meer besturen en de raad meer dan vroeger het college controleren. Wethouders maken sindsdien geen deel meer uit van de raad. De burgemeester was voor 2002 en ook nadien nog voorzitter van zowel het college als de raad. Was de gemeentesecretaris in de monistische tijd nog secondant van de raadsvoorzitter en woonde die altijd de raadsvergadering 'in functie' bij, na maart 2002 heeft een raadsgriffier dat werk overgenomen. De secretaris staat nu primair het college bij en zorgt officieel voor de link naar het ambtelijk apparaat. Met de invoering van de dualisering moet de raad wat meer dan voordien zelf het werk organiseren, zoals ook de Tweede Kamer dat doet, en zorgen voor adequate betrekkingen met het college.

#### *Sterke en zwakke colleges*

We zagen het al: een gemeente moet altijd een college van B&W hebben en de beschikbaarheid van wethouders kan een overweging zijn om toe te (kunnen) treden tot een college. Blijkbaar moet een bestuur over een bepaalde kwaliteit beschikken, zo begrijpen we de praktijk. Gaan we verder op ons pad van soorten colleges, dan komen we het onderscheid tegen in sterke en zwakke colleges. Wat zouden zwakke colleges kunnen zijn? We gaan ervan uit dat zwakke colleges bestuurlijke entiteiten zijn die weinig ambitie hebben of waarbij een groot verschil bestaat tussen de ambities en de werkelijke daden. En dat kan verklaard worden doordat er strijd is en de coalitiepartijen elkaar het licht in de ogen niet of nauwelijks gunnen. Van een zwak college wordt, eerder dan van een sterk college, verwacht dat het de rit van vier jaar niet zal uitzitten en 'uit elkaar zal spatten'.



Sterke colleges van gemeenten in een duaal gemeentelijk bestel, dat is het onderwerp van dit boek. Wat zou sterk aan een college zijn? We gingen eens even terug in de tijd en keken naar wat de voormalige burgemeester en hoogleraar Kleyn in 1974 schreef. Hij zegt in *De irrationele achterkant van het openbaar bestuur* dat een van de hoofdwetten van het besturen is: *'mik net iets hoger dan ge rationeel voor mogelijk houdt en zet daarop vol elan, maar rationeel en weloverwogen de aanval in.'* Deze wet sluit aan op de wens van het volk: *'zo wil ik geregeerd worden'* en op de geijkte mentaliteit: *'zo regeer je'*. De waardering is het grootste *'voor die bestuurders, die het meest uit het vuur weten te slepen zonder de zaken in het honderd te laten lopen'*, aldus Kleyn (1974: 18).

Een college van burgemeester en wethouders moet besturen, zaken aanpakken en dingen gedaan krijgen. Sterke colleges besturen goed en zijn productief. Ze maken vaart en brengen zaken verder tot tevredenheid van de meeste kiezers. Zwakke colleges besturen slecht en zijn weinig productief. Maar het zo voor te stellen, is in onze ogen te simpel. Het is te eenvoudig om alleen de beleidsproductie als maatstaf voor 'sterk of zwak' te nemen en daarmee de presterende kant van de gemeentelijke organisatie. Het is ook simplistisch om er slechts van uit te gaan dat een college 'sterk' is zolang het vertrouwen geniet van de gemeenteraad, hoe cruciaal vertrouwen ook is.



We vatten, bij wijze van vertrekpunt, hier een sterk lokaal bestuurscollege op als een college van burgemeester en wethouders dat inderdaad het vertrouwen heeft van de gemeenteraad, maar ook bestuurskrachtig is, collegiaal en met gezag opereert, slagvaardig en productief bestuurt, zodanig dat vraagstukken en uitdagingen van een gemeente effectief worden opgepakt en de burgers in grote meerderheid tevreden zijn met hun lokaal bestuur. Dat impliceert dat een sterk college een bestuurskrachtig dagelijks bestuur is, dat de goede dingen goed doet, waar nodig in interactie met organisaties en burgers. Interactie verwijst naar interactieve beleidsvorming en coproductie, want een lokaal bestuur kan niet alles alleen. Samenwerking is nodig. Bestuurskracht van het gemeentebestuur moet in feite ook bestuurskracht van de samenleving zijn. Tegenwoordig wordt zelfs gesproken over de vorming van vitale coalities. Dat is ons vertrekpunt.



Zo zijn er meer eisen te formuleren, uitgaande van een *'good local governance'*-concept van lokaal bestuur, zeg maar een beeld van goed gemeentebestuur. Maar deze beschouwing gaat niet over de eisen aan het lokaal bestuur *als geheel*, maar beperkt zich tot colleges van B&W, dus tot het dagelijks bestuur van de gemeenten. We hebben het niet over een sterke gemeenteraad.





### *Sterk college de norm*

Een sterk college van B&W wordt door lokale bestuurders, raadsleden van coalitiepartijen en ook van oppositiepartijen, ambtenaren en vele anderen als wenselijk gezien. Wie zijn oor te luisteren legt bij gemeenteraadsleden, wethouders, burgemeesters en (top)ambtenaren hoort ook dat men hardop in termen van *sterk bestuur* denkt. De voormalige burgemeester van Amsterdam Ed van Thijn bijvoorbeeld liet zich uit in termen van een sterk of zwak college (Schouw en Tops, 1998). Een gemeentebestuur dat echt wil besturen, doet dat bij voorkeur als sterk bestuur.

Men zegt wel *'het college dat er nu zit is niet sterk'* of, niet zonder trots, *'er zit een sterk college'*. Blijkbaar is een sterk college een college waar wat van uitgaat (en dat dus ambities heeft) en dat ook meer klaarmaakt dan een zwak college. In feite uiten veel burgers zich ook in die zin. Ze zeggen dan: *'er gaat iets van het college uit'* of *'het college is actief'*. Ambitie is blijkbaar een criterium. Als men zegt dat er niets van een college uitgaat, is dat een dodelijke opmerking. Een sterk college wordt in een deel van de volksmond dus wel degelijk verbonden met het eerder genoemde presterend vermogen. Maar presteren alleen is niet genoeg, zoals zal blijken.

### *Groot of klein?*

Een sterk college geldt in het algemeen dus als norm voor colleges, niet speciaal voor grote gemeenten of nadrukkelijk voor kleine gemeenten. Een sterk college wordt overigens wel vaak in verband gebracht met grotere gemeenten. Daar zijn de vraagstukken in tal en ernst vaak groter en is dus de gevoelde urgentie dat er 'stevig' bestuurd wordt, groter. In veel besprekingen van het bestuur in steden of van stadsbestuurders in dag- en weekbladen vinden we dan ook aangegeven wat een bestuurder voor verschil maakte. *'Deed hij of zij ertoe?'* *'Had de wethouder ambitie?'* In afscheidsspeeches van of voor vertrekkende burgemeesters valt dat ook te beluisteren. Recent schreef de journalist Peter Kamps (2008) over bestuurders die het verschil kunnen maken en toen had hij het direct over de grotere steden. Begrijpelijk: bestuurders van grotere gemeenten zijn bekender en ze flirten vaker met de media. Bovendien komen onder kleinere gemeenten veel gemeenten voor die vooral beheergemeente zijn. Dat zijn gemeenten waar sprake is van minder ontwikkelingsmogelijkheden, onder meer in de zin van groei in inwonertal, huishoudens, woningbehoefte en nieuwbouw. Het bestuurlijk werk gaat hier meer om het goed beheer van het bestaande. De gemeentehuizen van beheergemeenten barsten vaak niet van nieuwe beleidsvoornemens uit de voegen. Maar desondanks menen wij dat ook voor pakweg een gemeente van 15.000 inwoners de vraag gesteld mag worden: is er sprake van een sterk college?





### *Het bestaan van sterke colleges*

Valt aan de norm van een 'sterk dagelijks bestuur' te voldoen? Bestaan sterke colleges eigenlijk wel, of zou het kunnen dat we een fenomeen zoeken dat wel héél ver verwijderd is van de norm? De vraag stellen 'wat is een sterk college?' is eenvoudig, maar het is geen eenvoudige vraag. Achter de vraag gaat de vooronderstelling schuil dat er sterke colleges zijn. We vroegen Luigi van Leeuwen, voormalig burgemeester van Capelle aan den IJssel, Zoetermeer en waarnemer in Wassenaar, en jarenlang als burgemeester participant in beraad in de regio Haaglanden, naar zijn indruk. 'Sterke colleges, bestaan die dan?' was zijn antwoord. 'Misschien toeval?' We vroegen ook Ig Caminada, voormalig voorzitter van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, of die sterke colleges er eigenlijk wel zijn in zijn beleving. Hij mocht zelf aangeven wat hij onder 'sterk' verstaat. Zijn reactie:

*'Als ik eerlijk ben, dan moet ik zeggen dat van de circa tien colleges van B&W die ik van binnenuit of althans van behoorlijke nabijheid heb meegemaakt, ik er geen met het predicaat 'sterk' zou kunnen sieren. Ben ik te streng in mijn oordeel? Ik denk het niet en baseer me daarbij mede op gesprekken die ik met (oud-)collega's heb gevoerd over hun kijk op de colleges, die zij hebben meegemaakt.'*



Het hangt natuurlijk af van de maatstaven die je voor 'sterk' hanteert. Daarmee is hij het eens. Hij zegt:



*'Hoe verschillend je oordeel kan uitpakken, illustreer ik met een ervaring die mij is bijgebleven vanuit de periode dat ik voorzitter was van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de VGS. In het bestuur van de VGS maakten wij ons zorgen over het grote aantal collega's dat op de een of andere manier tussen de wielen kwam, dat wil zeggen tussen de raderen van de colleges. Wij vroegen ons af welke factoren daarbij een rol speelden. Eén van de manieren waarop we daarachter probeerden te komen was het stellen van de vraag: "Wie vinden wij zelf – dus in eigen kring – een echt sterke gemeentesecretaris?" We lieten vele collega's de revue passeren, maar van de één viel die bepaalde eigenschap positief op, maar een andere toch wat minder, et cetera. Resultaat was dat we nauwelijks een rangorde konden opstellen van secretarissen die er naar ons oordeel met kop en schouders boven uitstaken en die als icoon konden dienen, waarvan je veel zou kunnen leren.'*



Geen antwoord dus? Caminada laat zich niet uit het veld slaan:

*'Het merkwaardige was dat, toen ik in mijn rol als voorzitter van de VGS te gast was bij het Genootschap van Burgemeesters en bij hen diezelfde vraag uitprobeerde, maar dan gericht op de burgemeesters, ik een heel ander soort reacties kreeg. Want ze vonden of zichzelf toch wel behoorlijk sterk of lieten (beleefdheidshalve?) een in den lande bekende burgemeester voorgaan, maar noemden dan toch zichzelf als een goede tweede. Je zou daaruit kunnen afleiden dat je de vraag naar sterke colleges aan burgemeesters zou moeten stellen en dat je dan bevredigender antwoorden krijgt dan mijn naar het grijze midden tenderende antwoord. Met andere woorden, wanneer je niet aangeeft wat je onder sterk verstaat, zegt de reactie meer over de respondent dan over colleges. Ik heb dan ook voor mezelf geprobeerd antwoord te geven op de vraag: wat is een sterk college? Is dat een college dat veel tot stand brengt? Is dat een college dat goed naar de burger luistert? Is dat een college dat ...?'*

#### *Vraagstelling*

Een sterk college van burgemeester en wethouders is dus de norm; daar gaan we van uit. En we stellen vast dat er wel enige sterke colleges bestaan. Maar wat houdt die norm bij nader inzien in? Wat maakt colleges tot 'sterke' colleges? Zijn sterke colleges grote of juist geen grote colleges van B&W? Zijn het colleges gebaseerd op een brede of een smalle coalitie? Zijn sterke colleges bestuurskrachtige colleges en wat houdt bestuurskracht dan bij nader inzien in? Valt te voorspellen of een gemeente een sterk college heeft of niet? Zijn er omstandigheden waarin ze niet goed gedijen of juist snel in de bestuurlijke gevarezone zitten (bestuurlijk risicovolle gemeenten)? Moeten sterke colleges alles zelf regelen via 'command and control' of is het juist nodig om los te laten en de krachten in de gemeente en samenleving via 'bestuur door regie', zeker bij grotere projecten als wijkherstructurering, te bundelen? Over deze vragen gaan we het hier hebben. Blijken zal dat tal van lokale colleges niet sterk zijn, maar dat dit komt doordat deze colleges in zichzelf een risico zijn en in risicovolle omstandigheden functioneren. Maar aan de sterkte is wel te werken, bijvoorbeeld al door een bekwame informateur en/of formateur direct na de verkiezingen aan te stellen en door als onderhandelende partijen eisen aan de professionaliteit van wethouders te stellen. Op dat perspectief gaan we verderop dan ook in. En er is later, als het college van start is gegaan, ook nog aan te werken door teamvorming. Ook dat komt aan bod.

### *Elitestudie*

Wat voor studie is dit? Ons boek sluit aan op politieke elitestudies naar kenmerken van machthebbers, hun taken en machtsbronnen, de netwerken waarin de leden participeren of de weg naar de top, de momenten waarop bestuurlijke kiezen voor verandering kansrijker zijn dan andere (Felling, 1974; Gau, 1983; Derksen, 1985; Van Goor, 1988; Hoogerwerf, 1997; Tromp, 1995; Van der Eijk, 2001; Woertman, 2004) maar is er ook onvergelijkbaar mee, alleen al door het vrij unieke karakter en de oriëntatie op lokaal bestuur. We beschrijven en interpreteren in een verkennende studie wat te verstaan is onder sterke colleges en wat de sterkte bevordert en er afbreuk aan doet. We pogen een aantal regels in de vorm van adviezen te formuleren. Deze staan dan weer open voor verder onderzoek. En de lezer kan gaande het betoog voor zichzelf wellicht nog een advies aan de reeks toevoegen. De pretentie dat we een uitputtende opsomming geven, hebben we niet.

### *Perspectieven*

De vraag naar de indicaties voor een sterk college beginnen we niet door er een antwoord op te geven, op voorhand; hoewel we een eerste indicatie gaven. Wat een sterk college is, moet vooral *het resultaat* zijn van onze zoektocht. Gemeentesecretaris Emma de Lange van De Ronde Venen helpt ons. Ze schreef ons:

*'Of een college een sterk college is, is naar mijn ervaring afhankelijk van de wijze waarop de collegeleden invulling geven aan de diverse relaties: de relaties binnen het college; de relaties buiten het college: met de raad, met de ambtelijke organisatie, met de inwoners, bedrijven en instellingen en met andere overheden.'*

Als we dit erkennen, moeten we een brede waaier van perspectieven kiezen in onze zoektocht naar het sterke college van B&W. We benaderen de vraag naar een sterk college in deze beschouwing daarom vanuit *elkaar aanvullende perspectieven* en daarmee verbonden vragen. We gaan dan zien welke indicaties voor een 'sterk' college te geven zijn en welke mogelijke indicaties uiteindelijk afvallen als minder van belang. Een fundament voor het werken met complementaire perspectieven of brillen hebben we elders gegeven (Korsten, 1988; Morgan, 1986). Dat doen we hier niet over. Overigens hebben we een check op onze perspectieven ingebouwd. Geven gesprekspartners ons een bril die wij vergeten hebben?

Treffen we in de literatuur een perspectief aan dat we dreigden over te slaan? We meenden zeker ook aandacht te moeten besteden aan de vraag of 'bestuur

door regie' iets is dat voor sterke colleges is weggelegd. We nemen de paradox van krachtig leiderschap van colleges door actoren te verbinden (regie) en niet alles zelf te willen doen, mee. En we besteden aandacht aan de vraag of sterke colleges een bijdrage kunnen leveren aan dynamiek gericht op innovatieprocessen van maatschappelijke partijen, zodanig dat het zindert van enthousiasme. We komen dan uit bij een houding van loslaten, ruimte bieden, variëteit scheppen (zie hoofdstuk 15, Reflectie).

We kozen de volgende perspectieven:

- 1 *Het perspectief van een (in)formateur bij coalitievorming.* Kan een leider van de grootste fractie na de gemeenteraadsverkiezingen, of een aangezochte externe (in)formateur, bijdragen aan de vorming van een sterk college of kan dat niet? Waar moet je bij de vorming van een college op letten om te komen tot een sterk college? Op de omvang van het college? Of maakt het niet uit of een college in een stad van bijvoorbeeld 100.000 inwoners bestaat uit zeven wethouders van zeven verschillende politieke partijen?
- 2 *Het perspectief van de wethouder.* Moet de wethouder een professional zijn om te komen tot een 'sterk' college? Is een college van professionele wethouders een stap op weg naar een sterk college, of zegt dit nog weinig?
- 3 *Het perspectief van een college als team.* Hoort bij collegiaal bestuur een college dat een team is, of is het teamaspect bijzaak? Een kabinet is ook wel een team, maar hierbij is sprake van ministeriële verantwoordelijkheid en dus ook een eigen verantwoordelijkheid van individuele bewindspersonen. Daarom wordt het wel een ministersploeg genoemd. De cohesie kan beperkt zijn, omdat de ministers toch een eigen positie hebben. Geldt voor een college ook wethoudersverantwoordelijkheid als ministeriële verantwoordelijkheid of juist niet? Wethouders zijn niks, het college is alles?
- 4 *Het perspectief van de burgemeester die een college leidt.* Heeft een sterk college een sterke burgemeester of niet? Groeit met de kracht van de wethouders de burgemeester of groeien met de kracht van de burgemeester ook de wethouders? Of is de kans aanwezig dat een krachtig burgemeester opstaat als compensatie voor een betrekkelijk zwak geheel van wethouders?
- 5 *Het perspectief van de ambtenaren en de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen.* Een college kan niet alleen in zichzelf sterk zijn, want het heeft ook te maken met personen en relaties die de kracht kunnen versterken of er

afbreuk aan kunnen doen. Tot die krachten behoren ambtenaren. Ambtenaren heten loyaal te zijn, dus in beginsel werken ze voor iedereen, van welke politieke kleur ook. Zijn er op dit vlak aanwijzingen te krijgen hoe een sterk college zich naar ambtenaren behoort op te stellen en daadwerkelijk opstelt? Zou een veilige omgeving kunnen uitmaken, zodat de betrekkingen ook open zijn en tegenvallers of successen op tafel kunnen komen? Hoe gaat een sterk college met ambtenaren om? Weten 'sterke' wethouders het allemaal zelf of niet? En wat doen ambtenaren uit zichzelf?

- 6 *Het bestuurskrachtperspectief.* Is een sterk college een bestuurskrachtig college volgens beoordelaars van de bestuurskracht, zoals leden van een visitatiecommissie of adviseurs die een bestuurskrachtmeting verrichten? Wat is bestuurskracht eigenlijk? Omvat dat ook dat een college over ambitie en een visie beschikt?
- 7 *Het perspectief van de raad en het raadslid.* Kan een sterk college met de raad, die zowel bestaat uit coalitiepartijen als een oppositie, als hoogste bestuurlijk orgaan in een gemeente overweg? Volgens de leer van Machiavelli kan een sterk college alleen maar door tegenspraak sterker worden. Immers, kritiek houdt scherp en door kritiek wordt het college uitgedaagd en is het niet op voorhand van steun verzekerd.
- 8 *Het debatperspectief.* Nemen collegeleden van sterke colleges goed deel aan het debat in de gemeenteraadsvergaderingen of valt steun hen in de schoot door coalitiesteun? Weten ze de raad op argumenten te overtuigen of moet het machtswoord vallen?
- 9 *Het perspectief van de dualisering.* In maart 2002 deed de dualisering in het lokaal bestuur zijn intrede. Wat blijkt enkele jaren na invoering van de dualisering ten aanzien van sterke colleges van B&W? Kan een sterk college ook daadwerkelijk omgaan met de ontvlechtingsoperatie en toenemende eigenstandige rol van het college en de raad of raakt het college 'verlamd' door een onafhankelijker raad?
- 10 *Het perspectief van de burger.* Bestaat een sterk college volgens de inwoners van een gemeente?
- 11 *Het perspectief van de electorale cyclus en de tijdfactor.* Moeten colleges rekening houden met een zekere profileringsdrang van fracties tegen de tijd dat gemeenteraadsverkiezingen in aantocht zijn of niet?

- 12 *Het perspectief van de 'moeilijke' gemeenten met een bestuurlijk risico.* Een in potentie sterk college kan het heel moeilijk krijgen onder bepaalde omstandigheden. De oorspronkelijke glans kan dan doffer worden. Die omstandigheden vatten we samen in de term 'risicovolle gemeente'. Waar en waarom lopen colleges grote bestuurlijke risico's om uiteen te vallen? Is dat onder andere waar sprake is van cliëntelisme en wispelturigheid in de raad, waar visie en het langetermijnperspectief ontbreekt, waar een destructieve politieke cultuur heerst, waar de financiële situatie van de gemeente 'slecht' is, of doet dat er niet toe?
- 13 *Het perspectief van de mobiliserende kracht bij grote bestuurlijke opgaven.* Kan zelfs een sterk gemeentebestuur alles wel zelf sturen zonder betrokkenheid van woningcorporaties en private ondernemingen, of is ook dat bestuur bij sommige vraagstukken afhankelijk? Is bestuur door regie nodig en wat is dat eigenlijk? Zeker nodig bij grotere opgaven voor het gemeentebestuur? Kun je als college sterk zijn door – paradoxaal – ook los te laten?

Zijn dit te veel perspectieven? Lees eens de volgende casus. Dan ziet u dat het allemaal wel in elkaar grijpt en dat met weinig perspectieven niet te volstaan is. We baseren deze casus op bronnen, zoals raadsverslagen, en artikelen in dagbladen. We hebben ze over elkaar gelegd en dubieuze informatie weggelaten.

*Casus: opschudding in Oosterhout*

De verkiezingen van 1998 vormden in de stad Oosterhout (53.000 inwoners) een 'Wendepunt'. De VVD en de lokale partij Groen Brabant wonnen flink bij de raadsverkiezingen en Gemeentebelangen leed fors verlies. Bij het CDA was sprake van een leiderschapswisseling en bij de PvdA had een jaar voordien een door menigeen als sterk gekwalificeerde wethouder de biezen gepakt. Daarop werd een college gevormd van vier partijen, bestaande uit twee nieuwe wethouders (VVD en PvdA) en twee ervaren bestuurlijke 'vossen' (derde periode van de wethouder) van het CDA en Gemeentebelangen. De raad manifesteerde zich geleidelijk duidelijker. Daar was ook aanleiding voor: een miljoenenkort op de jaarrekening 1998, de tussenrapportages uit 1999 en de ontwerpbegroting 2000. De tongen kwamen daarover los maar de discussie in de commissies en in de raadsvergadering werd niet steeds op een respectvolle toon gevoerd; de persoonlijke verhoudingen verslechterden. Toen in 1999 bleek dat het college geen sluitende begroting kon presenteren aan de raad, nam de spanning toe. Bovendien functioneerde de organisatie niet goed, mede in relatie tot een langdurige en moeizaam verlopen reorganisatie. Het college probeerde te redden wat er te redden viel door met een bezuinigingsoperatie te komen. De

spanning werd daardoor niet getemperd maar liep verder op. Tijdens de algemene beschouwingen over de begroting 2000 was de boot aan. De fractieleiders van twee coalitiepartijen dienden een motie in. Onder leiding van een vertrouwenscommissie uit de raad zou een extern adviesbureau een onderzoek moeten instellen naar de oorzaken van problemen in de aansturing van de organisatie en het financieel beheer. Via dat onderzoek wilde de raad ook een oordeel over de eventuele gevolgen voor de verantwoordelijke functionarissen. Dat zette de zaak op scherp. Het onderzoek kwam er daadwerkelijk. Boer & Croon (BC), ook bekend van hun kritisch werk in bijvoorbeeld Emmen, togen aan het werk. Het gonsde in het gemeentehuis van de 'gossip'. De groep onderzoekers-adviseurs van BC werd door ambtenaren betiteld als een stel 'slagers'. Rumor alom. Twee wethouders wachtten niet af en traden af. Twee andere wethouders volgden vervolgens. Daarmee was de weg vrij voor een nieuwe coalitie. Een week na de raadsvergadering stopte de gemeentesecretaris teleurgesteld met zijn werkzaamheden. Er volgde inderdaad een nieuwe coalitie, opnieuw met vier wethouders.

Er werd geschoven met portefeuilles en de burgemeester werd de portefeuille Personeel en organisatie (gerelateerd aan sturing en reorganisatie) ontnomen. De fractie Gemeentebelangen kwam in de oppositie en VVD, CDA, PvdA en Groen Brabant vormden de coalitiepartijen. Eén van de afgetreden wethouders liep over naar een andere partij maar keerde wel terug in de raad. Op 25 april 2000 maakte de burgemeester zijn terugtreden bekend, omdat hij niet meer voldoende vertrouwen had van de raad.

Welke problemen waren er in de kern in de gemeente Oosterhout?

Medio 1999 valt het volgende op:

*'De slechte verhoudingen dan wel spanningen binnen het Management-team, tussen het Algemeen MT en het college, binnen het college en tussen college en raad.'*

Waar lees je dit? Het staat zo letterlijk in één van de door ons geraadpleegde stukken. We kunnen hier niet melden om welk stuk het gaat.

Daarbij was ook nog sprake van een niet-sluitende begroting en de provincie die verscherpt toezicht hield. Een *cumulatie van problematiek* wordt zichtbaar, zoveel is duidelijk. Oosterhout was in de periode 1997-2001 zonder meer een gemeente met een multiple problematiek: wethouders traden af, de gemeentesecretaris volgde, daarna de burgemeester, gebrekkig ambtelijke sturing, financiële problematiek, afsplitsing van een fractie. Geen sterk college dat moest aftreden: onrust in het college, kritiek op de aansturing, de boel was financieel niet op orde.

In 2008 kent Oosterhout 31 raadsleden, 5 wethouders en een oud-gedeputeerde als burgemeester. Politiek-bestuurlijk blijkt Oosterhout al lang weer in rustiger vaarwater beland dan tien jaar daarvoor. Het gemeentebestuur haalt veel minder de pers met 'forse verhalen' en de meeste spelers van destijds staan niet meer opgesteld. Blijkbaar is er na onderzoek, zelfreiniging en wisseling van personen een ecologische verandering in de politiek-bestuurlijke plantentuin opgetreden. Oosterhout staat nu niet echt meer bekend als bestuurlijk-risicovolle gemeente.

Wie dit leest, weet dat op zoek gaan naar een sterk college meer met zich meebrengt. Er dient ook gekeken te worden naar het college als geheel, naar de individuele wethouders, naar de positie van de burgemeester en de raad, naar de verhouding tussen college en raad, naar de relatie college en ambtelijke organisatie. Verderop zullen ander voorbeelden volgen die dat bevestigen, zoals de casus Groningen of Roerdalen.

*Waarnemingsbronnen voor eerste analyse*

Voor de beantwoording van de vraag 'wat zijn sterke colleges?' maken we gebruik van veel persoonlijke informatie en van andere informatiebronnen, waarvan we er hier een paar noemen.

*Specifieke documenten:* We hebben gebruikgemaakt van tal van schriftelijke bronnen, zoals van raadsverslagen en rapporten. Die bronnen zijn aan de orde als het gaat om de beschrijving en interpretatie van illustratieve cases.

*Bestaande literatuur:* Natuurlijk is er bestaande informatie over de kwaliteit en andere aspecten van het burgemeesterschap en wethouderschap geraadpleegd. Zo weten we al het een en ander over wethouders (Tops, Korsten en Schalken, 1994), over collegevorming (Tops, 1990; Korsten, 1998) en over gevallen burgemeesters en bestuur in risicovolle omstandigheden (Korsten en Aardema, 2006). We hebben deze en andere literatuur nagelopen op wat voor ons van betekenis is.

*Observatie van en gesprekken met wethouders en burgemeesters:* Beide auteurs hebben in de loop der jaren heel veel burgemeesters en wethouders aan het werk gezien en gesproken. Te wijzen is op de rol van één van ons bij opleidingen respectievelijk training voor burgemeesters. Recent heeft één van ons (Korsten) op de zogenoemde *Lochem-conferenties* zes keer 40 tot 45 burgemeesters toegesproken en met hen gediscussieerd over de inhoud en betekenis van gemeentelijke bestuurskracht. Dergelijke bijeenkomsten geven informatie over de kijk van burgemeesters op het lokaal bestuur, hun eigen positie

daarbinnen en over 'wat hoort'. We hebben ook zekere informatie kunnen verwerven uit mediationachtige trajecten (Schoemaker, Korsten) en uit een rol als onafhankelijk voorzitter bij B&W-vergaderingen over een 'lastig onderwerp' (Korsten). Het komt voor dat colleges zich in de vorm van heisessies terugtrekken om juist een moeilijk dossier verder te brengen, de collegialiteit van bestuur te doordenken of bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen te verbeteren. Eén van ons was er een aantal keren bij als onafhankelijk voorzitter (onder andere met een college van de gemeente Haarlemmermeer en van Stein).

*Ervaring als (in)formateur:* Eén van ons (Korsten) heeft twee keer de leiding gekregen bij de vorming van een gemeentelijke coalitie (in Heerlen en Den Bosch). Zie de eerste vraag: het perspectief van de (in)formateur op 'sterke' colleges.

*Onderzoek van bestuurskracht:* Een andere informatiebron voor de analyse van 'sterke' colleges betreft onderzoek naar de kwaliteit van gemeentebesturen, gericht op de lokale bestuurskracht van een gemeentebestuur. Door ons zijn 133 bestuurskrachtmetingen van gemeenten in geheel Nederland bekeken (Korsten e.a., 2007). In dat verband is ook een aantal ontmoetingen van een visitatiecommissie met gemeenteraden bijgewoond, zowel van grotere als kleinere gemeenten. Hieraan en aan een eigen rol van één van ons bij de visitatie van een provinciaal bestuur ontleen we informatie voor beantwoording van vragen vanuit het perspectief van bestuurskracht en de positie van gemeenteraden. Omdat één van ons burgemeester is, en de eigen gemeente een bestuurskrachtmeting heeft ondergaan, kan ook dat perspectief benut worden.

*Ervaring met strategische beleidsvorming:* De begeleiding van een proces van strategische beleidsvorming in Kerkrade gedurende een halfjaar (Korsten). Deze bron verschaftte ons onder meer inzicht in bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen en de oriëntatie van bestuur op hoofdlijnen en details, en op de langere en kortere termijn.

*Staat van de dualisering:* We willen natuurlijk ook weten hoe het colleges verging en vergaat voor en na de invoering van de dualisering in maart 2002. Misschien maakt dat uit voor wat een sterk college is. Eén van ons (Korsten) heeft voor een aantal gemeenteraden en colleges van B&W uitleg gegeven over dualisering (o.a. van Goes) en zo inzichten over de positie van raadsleden verworven. In 2005 zijn bovendien gedurende een half jaar alle commissie- en raadsvergaderingen van een grote stad gevolgd, een stad die deel uitmaakt van het protestedenbeleid. Hier is ook een aantal B&W-vergaderingen bijgewoond,

alsmede vergaderingen van het directieteam (Heerlen). Dat alles om de staat van de dualisering in die gemeente op te maken. Die staat is ook van een andere gemeente opgemaakt, namelijk voor Eindhoven. Onder andere deze informatie is gebruikt voor de beantwoording van vragen over de relatie tussen B&W en gemeenteraden, de aard van raadsdebatten en ervaringen van B&W's gedurende een periode tussen verkiezingen. Ook zijn eigen ervaringen als wethouder (Schoenmaker, Haarlemmermeer) en als burgemeester (Schoenmaker, Bussum) benut.

*Staat van de financiën van een gemeente:* Deze analyse betreft keuzen die een gemeentebestuur na de verkiezingen van 2006 moest maken. Eén van ons (Korsten) heeft onlangs ook met anderen een onderzoek gedaan naar de financiële noodsituatie van een gemeente (Sittard-Geleen) en naar het nut van begrotingscans op basis van ervaringen daarmee in Limburg.

*Analyse in bestuurlijk risicovolle gemeenten:* Een andere bron is onderzoek naar een aantal bestuurlijk risicovolle gemeenten, waar individuele burgemeesters en/of wethouders vielen. We spraken in dat verband met tal van burgemeesters en raadpleegden schriftelijke bronnen over gemeenten met aanhoudende crises (o.a. Polak en Verstedden, 2001; Brouwer, 2002; Crul, 2005; Korsten en Aardema, 2006; Bos, 2008; Koelewijn, 2008). En alle mediaberichtgeving over 35 gemeenten, waar een burgemeester in de periode 2000-2006 is gevallen, is doorgenomen.

#### *Bronnen voor tweede analyse*

De analyse van 'sterke colleges' die voortkwam uit de genoemde bronnen kan de indruk wekken van een erg persoonlijk verhaal van de auteurs. Hoewel sprake is van persoonlijke doorleving van ons onderwerp is de connotatie met een wel erg sterke persoonlijke 'touch' eenzijdig. We hebben namelijk gepoogd ons betoog te laten aansluiten op wetenschappelijke en andere literatuur over lokaal bestuur en dus daarin te funderen. De vraag is dan: welke beeld wordt daarmee verkregen? Is het een dieptestudie van wat een sterk college is en/of een studie in de breedte? We hebben niet de pretentie om vanuit een positivistische traditie van 'hard science' tot op de punt en komma te generaliseren naar alle sterke, 'gemiddelde' en zwakke colleges in Nederland. Die pretentie konden en kunnen we niet hebben, omdat er sprake is van meer dan 440 lokale democratieën en we niet beschikken over informatie over elk lokaal bestuur gedurende een reeks van jaren. Maar we hebben wel de pretentie om op basis van literatuur en ervaringen een algemeen overzicht te krijgen van belangrijke kenmerken van 'sterke' colleges en enkele vraagstukken en dilemma's die spe-

len bij pogingen tot uitgroei naar een 'sterk' college. We willen in feite een gefundeerde visie geven: onze visie.

Om ons beeld over sterke colleges te checken en zo nodig aan te vullen en te nuanceren, hebben we een vervolgstap gezet. We hebben een nader onderzoek gedaan onder: (ex-)burgemeesters, (ex-)wethouders, (ex-)gemeentesecretarissen en andere ambtenaren, (ex-)raadsleden en enkele externe adviseurs. Aan deze betrekkelijk willekeurig gekozen personen, gespreid woonachtig en werkzaam (geweest) in het hele land en in kleinere en grotere gemeenten, is schriftelijk de vraag voorgelegd wat zij verstaan onder een sterk college en of zij bij een stellingname een onderbouwing of illustratie kunnen geven. Hiervan hebben er om en nabij zestig geantwoord. Een aantal van deze uitspraken is in de tekst opgenomen. Niet alle uitspraken konden hier een plaats krijgen. Een aantal van de uitspraken is primair als illustratie en verlevendiging van de tekst opgenomen in boxen. Het is wellicht te pretentief om dit onderzoek een validatie van onze inzichten noemen, maar het onderzoek heeft ons inzicht wel verrijkt.

Deze achter in dit boek opgenomen lijst van personen is aangevuld met een tweede informatiebron: interviews van wethouders en burgemeesters opgenomen in boeken van anderen of nota's. Verhalen over hun taak en functioneren zijn opgetekend in publicaties als die van Vuijsje (2006) en Rijnconsult (2002). Het gaat hier om ongeveer twintig interviews.

### *Resultaat*

Ons oogmerk is om op basis van de perspectieven en informatiebronnen adviezen te formuleren (in de vorm van regels). Daarbij gaat het om regels die de kans op een sterk college vergroten. Waar moeten we dan aan denken? Bijvoorbeeld aan de vraag of bij een college dat gebaseerd is op veel partijen de kans groter is op tussentijds uiteenvallen, en de rit van vier jaar niet afmaken, dan ingeval een college slechts bestaat uit enkele grotere coalitiepartijen. Als we daar het antwoord op weten, hebben we een stap vooruitgezet op weg naar een kennisfonds ten behoeve van fractieleiders en onderhandelaars die een nieuw college formeren. Interessant is of dergelijke regels al in de praktijk voorkomen als *'tacit knowledge'*, als impliciete ervaringskennis. Blijken zal dat hier en daar die ervaringskennis inderdaad al volop bestaat. We hebben zelf over een aantal thema's ervaringskennis. Zo weet je als informateur dat de gemeente misschien wel over een bindende burgemeester beschikt, die in staat is om een college met vele 'politiek verschillend gevederde vrienden' tot een eenheid te smeden en te schakelen met de raad, maar dan nog geldt dat die burgemeester een hele moeilijke opgave voorgeschoteld krijgt als een college uit veel kleine partijen bestaat, die ook nog eens allemaal een wethouder

leveren. Dan krijg je mogelijk een coalitie van pakweg zes partijen, met een kleine meerderheid in de raad van een stad, waarbij elke partij een wethouder levert. Deze partijen staan dan samen met de burgemeester voor een zware klus. De kans op gebrekkig collegiaal bestuur en wellicht ook van ruzie en lekken neemt dan toe. Als de burgemeester en wethouders goed met elkaar overweg kunnen, kan het echter meevallen. Als informateur weet je in zo'n situatie dat je moet overwegen om een meerderheid van minder dan zes partijen te realiseren. En dat coalitievorming dan niet alleen een zaak wordt van partijen bij elkaar brengen, maar ook van laten afvallen. Een open deur? Geenszins. Niet elke fractieleider in Nederland heeft een idee over wat een college van grote omvang betekent. Immers, wie durft er anders met droge ogen een college te formeren van zeven wethouders van zes partijen, zoals ergens sinds 2002 gebeurde? Dat is een half kabinet.

#### *Doel*

Deze publicatie wil echter meer zijn dan alleen uitkomen op adviesregels. We willen een aanzet geven tot bezinning op een dagelijks bestuur dat ertoe doet. Hoe kun je zo'n college formeren? Kunnen collegeleden er gaandeweg de rit aan werken dat het college voldoet aan normen waaraan colleges zouden moeten voldoen? Waarop moet men dan letten? Weten we na zoveel discussie over bestuur in netwerken en bestuurlijke drukte in de Randstad (commissie-Kok) nog wel wat een sterk college is? Bijdragen tot bezinning is een eerste doel, tevens het hoofddoel.

Een tweede doel van deze beschouwing is concretisering van het eerste doel: een klein gids bieden voor personen die wensen te komen tot een sterk college. Daarvoor worden adviezen geformuleerd.

Is er ook een preventief doel? Jaarlijks vallen colleges uit elkaar en sneuvelen individuele collegeleden. Daarmee zijn burgers lang niet altijd gediend, hoewel omstandigheden denkbaar zijn dat vervanging beter is dan blijven zitten. Deze publicatie zou er indirect toe kunnen bijdragen dat het aantal nodeloze valpartijen een klein beetje afneemt.

#### *Verantwoording en beperking*

Elke onderzoeker maakt keuzen, elk onderzoek stuit op grenzen. We noemen er enkele.

- 1 Een eerste grens zit opgesloten in het woord 'sterke colleges' versus 'zwakke colleges'. Als waar is dat er helemaal niet zoveel sterke colleges bestaan, zoals Ig Caminada stelt, dan gaat dit boek ook over zwakke colleges. Had de

titel van dit boek dan niet anders moeten luiden? Wie het ene uit een in feite digitaal perspectief bekijkt, heeft het uiteindelijk ook over het andere. Wie spreekt over 'sterk', kan niet om 'zwak' heen. De lezers dienen er daarom rekening mee te houden dat we voorbeelden van 'zwak' de revue laten passeren. We hebben het boek echter niet *Sterke en zwakke colleges* genoemd omdat we juist op zoek gingen naar wat sterke colleges zijn. We hadden in feite een voetbalmetafoor in ons hoofd. Wat moet een club met ambities doen om landskampioen te worden en in de Europese Champions League uit te komen? Dan schrijven we dus geen reeks hoofdstukken over degradatievoetbal (lees onderaan bungelende teams of naar ons onderwerp toe: bestuurlijk risicovolle gemeenten). Hoewel afglijden als voetbalclub of een vergelijking tussen een succesrijke periode en een minder succesrijke periode in de clubgeschiedenis leerzame informatie zal geven, kozen we daar niet voor. We blijven ons dus richten op het positieve, op sterke colleges, maar kunnen hier en daar niet om uitglijden, wegglijden en afglijden heen.

- 2 Een tweede grens betreft ook *het domein* van dit boek. Als dit boek gaat over colleges, waarom dan ook niet aandacht besteed aan sterke colleges van gedeputeerde staten? Omdat we ons om pragmatische redenen moesten beperken en omdat de provincie een eigenstandige bestuurslaag is met bijzondere kenmerken. Maar in principe is óók over provinciale colleges een beschouwing mogelijk.
- 3 Dan *de bronnen*. Is de keuze van een zestigtal personen die berichten over wat ze zien als een sterk college niet wat selectief? Deze informatiebron is slechts een bron uit vele. We hebben gebruikgemaakt van tal van uiteenlopende bronnen voor ons onderzoek, zoals: alle mediaberichtgeving over 35 gemeenten in de periode 2000-2006; persoonlijke contacten met honderden burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen; alsmede bronnen uit eerder onderzoek (zoals '*inside information*' van B&W-vergaderingen, raadspresidia, raadsvergaderingen; gesprekken met raadsleden, griffiers, enz.); van gemeentelijke nota's, studies van derden en wetenschappelijke literatuur. Daarenboven, let wel daar bovenop, is informatie verzameld bij een zestigtal personen over wat volgens hen een sterk college is. Nagestreefd is om tot een willekeurige selectie van informanten te komen, maar we hebben niet een grote willekeurige steekproef uit de populatie van burgemeesters, wethouders, raadsleden getrokken. We hebben een betrekkelijk willekeurige selectie gemaakt uit een groot geheel aan namen uit de VNG- adressengids en een bestand aan e-mailadressen waarover de beide auteurs beschikten. Voor onze analyse was dat voldoende. Er was, zo gezien, volop sprake van wat triangulatie wordt genoemd.

Uiteindelijk is het ons verhaal. Onze doel was om te komen tot een lijst met adviesregels die voorspellende en handreikende kracht heeft voor het vinden van of uitgroeien tot een sterk college van B&W. We geven een verslag van een beschrijvende en interpreterende analyse. De gevonden adviesregels kunnen weer uitgangspunt zijn voor verder onderzoek. We bevinden ons dus binnen *een voortgaande empirische cyclus*. Vervolgonderzoek kan uitwijzen of we een adviesregel vergaten of dat een andere regel misschien toch overbodig is. En of er verschillen bestaan tussen burgemeesters, wethouders en gemeentesecretarissen in toegekend belang van een adviesregel en er van discrepantie sprake is ten opzichte van de bestaande praktijken.

Een deel van de bronnen konden we overigens niet openbaar maken, omdat op basis van eerder onderzoek geheimhouding was beloofd. Zo is in het kader van een onderzoek naar gevallen burgemeesters gesproken met gevallen burgemeesters uit de periode 2000-2006 en tal van commissarissen der Koningin en hun kabinetschefs. Voor zover er wel gemeenten aan bod komen waar burgemeesters in die periode gevallen zijn, is gebruikgemaakt van openbare informatie in de vorm van boeken, rapporten, notities of heeft een nieuw gesprek plaatsgevonden.

- 4 Voor zover het om de respondenten gaat: zijn het allemaal wethouders, burgemeesters en gemeentesecretarissen *in functie* of zijn het allemaal voormalige ambtsdragers en functionarissen? De wethouders die ons geantwoord hebben, verhalen merendeels over de periode na de invoering van de dualisering in maart 2002. Spreken ze ook over colleges die na de laatste verkiezingen van 2006 functioneren? Het verslag van dit onderzoek heeft als beperking dat wethouders uit de periode na maart 2006 ondervertegenwoordigd zijn en ex-wethouders oververtegenwoordigd. We hebben de indruk gekregen dat wethouders na hun (tijdelijk?) afscheid makkelijker durven te spreken over wat een sterk of zwak college is dan zij die nog midden in de politieke arena staan. Dat is te verklaren. Een kwalificatie van het huidige, eigen college als een zwak college kan hen in politieke moeilijkheden brengen.
- 5 Wat te denken van het *aantal adviesregels*? Er komen er uiteindelijk 37 naar voren, maar de scherpzinnige lezer kan er wellicht nog meer formuleren, en ze zelfs uit de tekst halen. Onze lijst is niet uitputtend. We hebben zelf wel eens twijfel gehad over opname van een adviesregel bovenop de 37. Eén van de waarnemingen die het niet tot 'regel' bracht, is de vaststelling: 'hoe groter het budget, hoe korter het debat'. Menige amb-

tenaar en adviseur bevestigt deze regel. *'Ja, zo gaat het vaak,'* wordt dan gezegd. Maar wat is het gehalte hiervan? Moeten woordvoerders in de raad hun bijdrage dan ook maar kort houden als het om majeure projecten gaat, die een grote budgetoverschrijding kennen? Nee, dit is geen normatieve regel, maar wel een wetmatigheid, die ontstaat doordat de raad vaak al meerdere malen geïnformeerd is over een groot project. De raadsfracties kunnen niet veel meer ondernemen als de budgetoverschrijding blijkt. Ze zullen de budgetoverschrijding als onvermijdelijk kwalificeren en hun bijdrage misschien richten op de vraag hoe hiervan geleerd kan worden. Bij de keuze van adviesregels hebben we uiteindelijk toch vooral bezien of sprake is van enig normatief gehalte. Daarom lieten we deze regel vallen.

- 6 We hebben ons ten slotte ook de vraag gesteld of beperking van het aantal regels tot *'tien geboden'*, tot een beperkter aantal hoofdregels, misschien beter zou zijn. Zouden uit de zevenendertig regels tien belangrijke te halen zijn? We hebben er uiteindelijk niet voor gekozen. Dat komt omdat we zelf van mening zijn dat in de huidige tijd de tien geboden van sterke colleges een te kort lijstje zouden vormen. Met een korte lijst kom je er niet. Dan zou je de complexiteit en inwerking van vele factoren op het dagelijks bestuur geen recht doen. Bovendien is aan normatieve regels in het openbaar bestuur geen grens te stellen. Verder onderzoek kan uitwijzen voor welke typen gemeenten bepaalde regels nog iets belangrijker zijn dan voor andere gemeenten.

#### *Leesbaarheid*

In deze tekst wordt de anekdote niet geschuwd. In de tekst zijn bovendien, zoals boven al omschreven, 'boxen' opgenomen. We hebben daarin uitspraken opgenomen die we hebben verzameld door een aantal (oud-)burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, overige ambtenaren en externe adviseurs per e-mail de vraag voor te leggen: 'wat is in uw ogen een sterk college?'; en: 'kunt u dat illustreren?' Hun uitspraken dienen als verlevendiging. Soms is sprake van aanvulling op de tekst. Soms nuanceren ze het betoog ook enigszins. In totaal gaat het om een populatie van personen, gespreid naar politieke voorkeur, gespreid over het land en werkzaam in gemeenten van verschillende grootte.

## 2 De coalitievorming: een sterk college smeden

### *Bestel en systeem*

Besturen van een gemeente valt te begrijpen als besturen binnen het bestel van het binnenlands bestuur. Dan is een gemeente een onderdeel van een raderwerk van Rijk, provincies en gemeenten. Hierbij functioneren gemeenten op basis van de Grondwet autonoom, maar een hogere overheid kan wel regels stellen, waaraan gemeenten zich moeten houden of waaraan het uitvoering moet geven. Zoals prachtwijken bouwen. Besturen is soms uitvoeren wat een andere overheid wil. Besturen valt ook te zien als een kwestie van opereren in systemen *binnen* dat bestel. Zo verkrijgt een gemeentebestuur middelen van de rijksoverheid in de vorm van uitkeringen uit het Gemeentefonds, specifieke uitkeringen, eigen belastingen en heffingen (Wassenaar en Verhagen, 2002; Van Helden, 1998). Zo'n financieel systeem of stelsel gaat dan onder meer terug tot de Financiële-verhoudingswet. In dat financieel kader bestaan hulpstructuren. Er wordt extra gecontroleerd (bij een artikel 12-status van een gemeente) of bijgesprongen als dat nodig is.

Wie bestuurt, opereert dus in een bestuurlijk bestel dat grenzen stelt, maar ook middelen verschaft om te handelen. Handelen impliceert iets willen, iets kennen en iets kunnen. Besturen komt neer op het op een beredeneerde en overwogen manier omzetten van ambities in daden. Daden zijn beleidshandelingen die acties in de samenleving juridisch reguleren (geboden en verboden) of economisch beïnvloeden (belastingen of subsidies) of via communicatie bevorderen of een combinatie daarvan. Soms kan het ook gaan om een overheid die zelf voorzieningen schept. Maar willen en kunnen? Is de samenleving wel maakbaar in alle opzichten? Burgers en organisaties kunnen wensen of eisen hebben, maar die zijn misschien niet allemaal door een overheidsbestuur te realiseren, of niet in die vorm of niet allemaal tegelijk. Daarom moeten afwegingen plaatsvinden, prioriteiten gesteld worden en sommige thema's of vragen (tijdelijk of definitief) naar de prullenbak verwezen worden. Daarvoor hebben we in Nederland een democratisch bestel opgetuigd: een bestuur in een representatieve democratie. Dat is op gemeentelijk niveau uitgewerkt in: een

college van B&W en een gemeenteraad, die bestaat uit door middel van raadsverkiezingen gekozen volksvertegenwoordigers.

De Grondwet van Nederland, het bestel van het binnenlands bestuur, het financieel kader en de grenzen van wat maakbaar is, maken besturen tot een beperkt iets. De vrijheidsgraden voor handelen zijn zeker niet oneindig. Een gemeentebestuur heeft het bootje niet uitgezocht waarin het moet roeien, ook de riemen niet en zelfs niet de plas of rivier waarin geroeid wordt. Wat is dan nog de speelruimte voor een dagelijks bestuur? Doet een team als het college van burgemeester en wethouders er dan nog toe? In dit boek betogen we dat besturen mensenwerk is, niet alleen een zaak van bestel en systeem. We gaan op zoek naar de vraag of een college een sterk college kan zijn en wat dat sterke college dan is.

#### *Voetbal*

We weten inmiddels dat voetbal ook geschiedt binnen een kader, een systeem van afspraken over competities, over promotie en degradatie, over volgorde van het spelen van wedstrijden en winterpauzes, over omgaan met risicowedstrijden, over verplaatsen van wedstrijden door burgemeesters, over eisen aan de kwaliteit van het bestuur en de organisatie van clubs, over beleid ten aanzien van scheidsrechters, enzovoort. Een voetbalteam vormt binnen dat 'bestel in beweging' een samenhangende groep met een aanvoerder. Uit de voetbalgeschiedenis weten we dat een team, ondanks dat systeem, gewoon het spelletje kan spelen, kan groeien door een trainer en coach en als er enkele sterke spelers van het type Crujff of Ronaldinho bij zijn. Die sterspelers nemen een team op sleeptouw. Sterke spelers maken een team beter, heet het. We trekken dat door. Doet ook een college van B&W er toe in het bestel? Kan een sterspeler in een college het college op sleeptouw nemen, vaart geven wellicht of op een andere manier verschil maken?

#### *Systemen brengen geen dynamiek, mensen wel*

We menen dat systemen doorgaans geen dynamiek brengen, maar groepen en mensen wel (cf. Schmidt, 2007). Bestuurlijke systemen niet, voetbalsystemen niet. Structuren waarin mensen ontbreken, zijn als lege hulzen. We hebben tegenwoordig volop systemen waarin mensen actief zijn, zoveel dat gesproken wordt van *bestuurlijke drukte*, maar wat kan een dagelijks bestuur binnen die drukte, het elkaar in de weg zitten, nog? Leidt dat tot bestuurlijk fileleed, tot voortkabbelen, tot niet opschieten, tot dingen te laat doen of zelfs niet op de plaats van bestemming komen, tot botsingen en elkaar niet weten te vinden? Worden, om een andere metafoor te gebruiken, gemeentebesturen tot gegijzelden van bestel en systeem? Nee, er is nog ruimte in het bestel en in

systemen. Er zijn hierbinnen colleges en personen die weinig klaarmaken en de systemen de schuld geven en er zijn er die wel wat proberen, 'beweging' op gang brengen en ook daadwerkelijk van de grond krijgen. Ze presteren datgene waar de meerderheid van de burgers behoefte aan heeft en genieten respect en vertrouwen. Dat zijn de sterke colleges. Ze werken flink aan verbetering van de veiligheid als dat probleem nummer één is geworden in een gemeente. Moeten die colleges bestaan uit non-conformisten die 'het systeem niet tot doel hebben verheven', maar het als een middel zien om een politiek nastrevenswaardig doel te realiseren? Het lijkt erop dat een onconventionele aanpak nut kan hebben, mits een bestuur binnen de wet blijft. Denk aan de directe werkwijze van de Amsterdamse wethouder Jan Schaefer bij het van de grond krijgen van woningbouw. Denk aan het oud-Kamerlid Jos van Rey, die zich als wethouder liet kennen als een straatvechter, met tomeloze inzet aan het werk ging en met het lokaal bestuur bereikt heeft dat overal in Roermond bouwkransen staan (Kamps, 2008). En we noemen de 'schoonmaakoperatie' op de Amsterdamse Wallen door het duo Cohen/Asscher.

Mensen rekruteren voor het dagelijks bestuur van een gemeente begint bij coalitievorming. Om welke spelers gaat het dan?

#### *De spelers*

De burgemeester is de benoemde ambtsbekleeder, die wettelijk gezien de voorzitter van het college van B&W is en de voorzitter van de gemeenteraad. De burgemeester wordt door de gemeenteraad voorgedragen, maar feitelijk formeel benoemd. Zelden is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de afgelopen jaren met een afwijkende keuze gekomen. Minister Ter Horst van BZK sprak dat in december 2007 bij de begrotingsbehandeling nog eens uit in de Tweede Kamer. De benoemde burgemeester is eigenlijk een *gekozen en benoemde* burgemeester.

Er kan dan wel een burgemeester zijn met een aanstellingsduur van zes jaar, maar dan is er nog geen volledig college van burgemeester en wethouders. Die wethouders komen pas in beeld na de gemeenteraadsverkiezingen. Na deze raadsverkiezingen komen de coalitiebesprekingen op gang. Meestal niet doordat de burgemeester het initiatief neemt. Deze moet immers boven de politieke partijen staan en wordt daar door de politieke partijen en fracties doorgaans ook grotendeels buiten gehouden. Het is in Nederland gewoonte dat de grootste fractie en daarmee de *grootste partij* in de gemeenteraad het initiatief neemt tot coalitiebesprekingen met andere partijen. Uit die besprekingen rollen dan namen van partijen die het college vormen, een portefeuilleverdeling over de partijen, en namen van wethouders (cf. Tops, 1990; Korsten, 1998).



### *Het gedwongen huwelijk en de bestuurshelige*

Een college van burgemeester en wethouders is in feite een gedwongen huwelijk tussen burgemeester en wethouders. De burgemeester heeft misschien niet eerder met één of meer wethouders gewerkt in een college. Mogelijk kende hij de wethouders wel als raadslid, maar dat is wat anders dan er in het dagelijks leven een college mee vormen. Mogelijk zijn er ook wethouders van buiten de raad voorgesteld voor het college. Toen in 2007 in Vlissingen het college viel, werd er een waarnemend burgemeester aangesteld en traden allemaal wethouders van buiten de raad aan. Een nieuw team dus.

Vanuit het perspectief van de burgemeester is het dus maar afwachten welke partijen het bij de coalitievorming eens worden en wie in het college belandt. Onno van Veldhuizen, burgemeester van Hoorn:

*‘Het is altijd maar afwachten met wie je op het strand van de democratie aanspoelt. Kun je met elkaar en bereik je wat? Dat “onverwachte” en “met elkaar moeten” staat haaks op onze tijd. Wij vliegen het liefst als vogeltjes zo vrij met Jan en alleman in los verband. Dat verhoudt zich slecht tot intensief collegiaal bestuur: voortdurend met elkaar tot ver voorbij de grens van “leuk”, omdat de samenleving dat vraagt.*

*En goed college bestaat uit mensen die dat weten en begrijpen en juist daarom samen een kunstenaar in samen leven willen zijn: niet alleen in, maar ook en vooral buiten het college. De kunst van het gelijke en het goede wordt voorgeleefd met de knieën in de blubber, bij gure wind en op een donker uur.*

*En ja, soms verschijnt dan uit het niets – en niet alleen in het zuiden – op dinsdagochtend ter vergadering de bestuurshelige. Hij knikt je minzaam toe. Het lukt even. Samen vlieg je. Als je ernaar wijst is hij meestal weer verdwenen als een pluisje op de wind. Het was een echte als je hem samen zag en daarover mag spreken. Tot – wellicht – een volgende keer. Want één zo’n ervaring roept vaak de volgende op. Orate pro nobis.’*

Soms gaat het al direct fout. Neem Dinkelland. In deze gemeente zegden de wethouders eind 2007 het vertrouwen in de burgemeester op en de raad volgde de wethouders daar in meerderheid in. Eén van de indirecte oorzaken voor de breuk gaat terug tot de verkiezingen. Na de verkiezingen van 2006 kreeg het CDA negen zetels in de raad van Dinkelland. Genoeg voor de meerderheid. De PvdA kreeg drie zetels en de VVD twee. Burgemeester Willeme, die van harmonie hield, wilde een college met alle partijen erin. Maar het CDA, aan zet bij de formatie, wilde dat niet. Geen sprake van. Eric Kleissen, die wethouder wilde worden, *‘vond dat Willeme zich er niet mee te bemoeien had’*. Er kwam



uiteindelijk een CDA-PvdA-college. In oktober 2006 gaf burgemeester Willeme een radio-interview met de lokale omroep. Daarin zei de burgemeester dat de beste spelers op de bank zaten. Hij bedoelde de wethouder van Lokaal Dinkeland uit het vorige college. Dat zette de verkeerde toon, zo men wil 'kwaad bloed'. Wethouder Kleissen daarover later: *'Wat dacht hij wel! We zijn geen kleine kinderen!'* (Koelewijn, 2008).

#### *Coalitiebesprekingen*

Het initiatief tot de coalitiebesprekingen houdt een keuze in wat het eerst aan de orde is:

- ▶ de procedure van besprekingen met partijen/fractie uit de raad die mee willen doen in een college,
- ▶ de keuze van wie tot de coalitiepartijen gaat behoren,
- ▶ de keuze van de collegeomvang en de wethouderskandidaten, of
- ▶ de keuze van het coalitieprogramma.

De volgorde van deze punten kan wisselen. Soms begint de initiatiefnemer na de verkiezingen in een bepaalde gemeente direct onder leiding van iemand van buiten de raad – wel een onafhankelijk voorzitter of informateur genoemd – aan openbaar te houden inhoudelijke programbesprekingen. Elders doet men dit niet openbaar of niet onder leiding van een derde. Het is ook niet uitgesloten dat men in een bepaalde gemeente eerst begint met na te gaan welke partijen en/of fracties tot de bestuurscoalitie toetreden, daarna met wethouderskandidaten – al of niet van buiten de raad – komt en daarna pas 'naar de inhoud' gaat. Het gaat hier om informele spelregels, die betrokken fracties erkennen.

Een lokaal bestuurscollege met wethouders moet dus na gemeenteraadsverkiezingen gevormd worden, maar het is de gemeenteraad, als wettelijk gezien hoogste bestuursorgaan in een gemeente, die de wethouders benoemt. Deze wethouders komen al of niet van buiten de gemeenteraad. In veruit de meeste gevallen is een wethouder echter een persoon die juist in de gemeenteraad gekozen is – en dus direct doorschuift naar het college – of al eerder van het college deel uitmaakte, of eerder raadslid was.

#### *De basis voor een zwak of sterk college*

In de coalitievorming kan al opgesloten zitten dat een college geen succes wordt of het moeilijk krijgt. Dus dat er geen sterk college gaat ontstaan. Bijvoorbeeld omdat de burgemeester en de wethouders elkaar 'niet liggen'. De betekenis van de coalitievorming voor het ontstaan van een sterk college illustreren we verder. Met de collegevorming is Korsten zelf geconfronteerd door in 1994 in Heerlen als informateur op te treden en in 1998 in Den Bosch, en

Schoenmaker heeft als wethouder van Haarlemmermeer en burgemeester van Bussum hiermee ook ervaring opgedaan. Maar we beschikken uiteraard over meer informatie. Neem het Limburgse Roerdalen, een fusiegemeente van ruim 21.000 inwoners, in 2007 ontstaan uit de gemeenten Roerdalen en Ambt Montfort. Daar trad na de fusie een college aan van de burgemeester en vier wethouders, twee uit elk van de oorspronkelijke gemeenten. Vier wethouders, net zoveel als in Rijswijk, een stad van 48.000 inwoners. Medio 2007 ontstond er in Roerdalen een bestuurscrisis, die tal van oorzaken had. Eén van de oorzaken van deze crisis was dat er tussen enkele wethouders sprake was van *'incompatibilité d'humeur'*. Binnen het college zelf hadden de leden niet voldoende vertrouwen in elkaar. Overigens was ook het vertrouwen tussen raad en college 'in aanzienlijke mate' gebrekkig. De raad was een verdeeld huis, en die verdeeldheid was er ook binnen de gelederen van de politieke partijen in bredere zin. Dat had een verlamdend effect, dat niet doorbroken werd door overleg van het college met fractieleiders (Schmidt, 2007: 6-7). De onderzoeker concludeert onder meer: *'Politiek in de gemeente Roerdalen blijkt ook te gaan om menselijke verhoudingen'*.

#### *Kader*

Wat is het wettelijk kader voor een coalitie- en collegevorming dat hier van belang is? Nederland kent na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2006 enkele gemeenten met minder wethouders dan daarvoor, maar ook gemeenten met *meer* wethouders, hier en daar deeltijdwethouders. In enkele grotere gemeenten komen colleges voor van acht of negen wethouders. Het lijkt qua grootte wel een kabinet, terwijl juist over een kabinet van de toekomst wel gedacht wordt in termen van een klein rompkabinet (wat er bij de formatie van het kabinet-Balkenende IV niet van gekomen is).

#### *Wethouderskeuze vrij?*

Dat gemeenten acht of negen wethouders kennen, kan de indruk wekken dat het vrijstaat om daarvoor te kiezen. Dat is niet zo. De Gemeentewet bepaalt dat het maximaal aantal wethouders 20% is van het aantal raadsleden, en het aantal raadsleden hangt af van de gemeentegrootte qua inwoneraantal. Het minimumaantal wethouders bedraagt twee, maar de regel is dus: hoe groter de gemeente qua bevolkingsomvang, hoe meer wethouders aangesteld mogen worden. Het werkelijke aantal wethouders kan zelfs oplopen tot om en nabij 25% van het aantal raadsleden, maar dan gaat het om een ingewikkelde regeling voor deeltijdwethouders. Dat item laten we hier terzijde.

### *De grootte van het college*

Regel 1 uit de adviesreeks luidt: *Een sterk college moet niet te groot zijn.* Daar kan bij de coalitievorming al op gelet worden. Waarom?

Op de eerste plaats leert de ervaring dat het lastiger is om collegiaal te besturen (en het dus in principe over elk onderwerp eens te worden) bij heel grote colleges. Op de tweede plaats leidt zo'n college tot een fijnmazige verdeling van portefeuilles. Dan is de kans groot dat bij tal van onderwerpen afstemming tussen leden van het college moet plaatsvinden en dat werkt vertragend. In het algemeen is een gemeenteraad ook niet erg gelukkig met een dergelijke versnippering. Een gemeenteraad is gebaat bij transparantie van compacte portefeuilles. Immers, gemeenteraden hebben sinds enkele jaren van doen met een programmabegroting, waarin tal van budgetten zijn gebundeld rond volgens de raad prioritaire thema's als bijvoorbeeld een leefbaarheidsprogramma of een veiligheidsprogramma. Een verdeling van portefeuilles zou bij voorkeur daarop moeten aansluiten. In de praktijk is dat overigens zelden het geval, omdat de formatie van een college en het opstellen van een programmabegroting processen zijn met eigen wetmatigheden en in afzonderlijke arena's aan de orde komen. De formatie is veelal primair een zaak tussen leiders van fracties en leden van een onderhandelingsdelegatie, terwijl de opstelling van een programmabegroting een zaak is van de gehele raad in samenspraak met het college van B&W.

Ontbreekt het aan overzicht van wie in het college wat doet, dan raken raadsleden daar in de praktijk snel onzeker door. Raadsleden houden ervan om, ondanks de collegiale verantwoordelijkheid van collegeleden, precies te weten welk onderwerp bij welk collegelid in de portefeuille zit.

Vorenstaande overwegingen zijn volledig van toepassing op de gemeente Roerdalen, die in 2007 in een bestuurscrisis belandde. De analyse van de oorzaken wijst uit dat het college te groot was. Vier wethouders en een burgemeester voor een gemeente met 20.000 inwoners is te veel (Schmidt, 2007), maar werd in dit geval gerechtvaardigd doordat Roerdalen een fusie was van de oorspronkelijke gemeenten Ambt Montfort en Roerdalen. Elke oude gemeente leverde twee wethouders. De portefeuillevdeling bleek onhelder en niet te sporen met productgroepen binnen de organisatie en niet met de raadscommissies.

### *De grootte van de coalitie*

Een informateur moet bij de coalitiebesprekingen en collegevorming nog op meer letten dan de grootte van het college, namelijk ook op de grootte van de

coalitie. Regel 2 luidt: *Een sterk college moet gebaseerd zijn op een coalitie van beperkte omvang.*

Als een college veel wethouders kent, is dat vaak niet alleen een gevolg van de gemeentegrootte. Een grote gemeente brengt immers logischerwijze met zich mee dat er veel taken en problemen om een aanpak vragen, er veel werk te verzetten is en er een taakverdeling nodig is. Vaak is er echter ook sprake van een grote raad met veel partijen/fracties die een coalitie schragen. Een college dat een grote omvang kent, is meestal niet het gevolg van de hoeveelheid maatschappelijke problemen of profileringsdrift, maar eerder het gevolg van een streven om veel kleine partijen uit de raad bijeen te brengen in een coalitie die op meerderheidssteun in de raad kan rekenen. Dan wil een formateur recht doen aan alle partijen, door ze één of meer zetels in het college te geven.

De kans op (relatief) grote colleges is groter in *gefragmenteerde* democratieën, omdat daarin meestal geen grote partijen voorkomen die over een meerderheid beschikken, maar tal van kleintjes. Er komen juist veel partijen voor die allemaal betrekkelijk klein zijn, waardoor in de (in)formatie tal van meerderheidscoalities mogelijk zijn. Maar een informateur en formateur kunnen uiteindelijk maar tot één coalitie komen. In een gefragmenteerde raad zal dat een meerderheidscollege opleveren, dat geschraagd wordt door meerdere fracties.

Waarom is een groot college gebaseerd op een brede coalitie minder gelukkig? Omdat de kans groot is dat er dan *centrifugale krachten* werkzaam zijn, die het college uiteen laten spatten. In een groot college gebaseerd op tal van kleine fracties is het lastig homogeniteit te verkrijgen en te bewaren. Coalitiepartijen voelen zich steeds vrijer om tegen een collegevoorstel te stemmen, omdat zij in sommige gevallen aannemen dat er door de grootte van de coalitie toch wel een meerderheid ontstaat in de gemeenteraad. Hierdoor loopt de coalitie al snel risico's, zo is gebleken. Twee voorbeelden.

In de gemeente Sittard-Geleen zat in 2002 een college dat bestond uit zeven wethouders van zes aan de coalitie deelnemende politieke fracties. Het college hield het niet lang vol. Een coalitie van veel partijen leidt ertoe dat – zoals men zegt – een college 'van niemand is'. Er is geen grote partij die met de burgemeester de boel bij elkaar houdt. De centrifugale krachten overheersen. Alleen als er krachtig gewerkt wordt aan teamvorming en de collegeleden en burgemeester goed met elkaar overweg kunnen, is er een kans op succesvol optreden. Maar soms kan het niet anders.

In 1998 waren er in Den Bosch in onze herinnering meer dan tien mogelijkheden om partijen in een meerderheidscollege samen te brengen. Uiteindelijk lukte het om kanshebbende partijen te laten afvallen, maar er viel niet te ontkomen aan de vorming van een coalitie met wethouders van een partij of vijf. Met de kans op uiteenspatten en de rit niet afmaken. Ergo, wil je een sterk college vormen, maak het niet te groot en zorg dat het aantal schragende partijen niet te groot is.

Een brede coalitie loopt het risico *van niemand te zijn*, en roept daarmee de *noodzaak op tot verbinding, tot teamgeest kweken* door de burgemeester en de wethouders zelf. In een dergelijke situatie ontstaan in de raad bovendien makkelijk *wisselende meerderheden*. Dat is op zich nog niet erg, want zeker na maart 2002, het moment van invoering van de dualisering, wordt verwacht dat de gemeenteraad de arena is voor debat, voor uitwisseling van argumenten en standpunten.

In een gefragmenteerde democratie is de kans op een *apenrotssyndroom* groot. Dat syndroom betekent in de apenwereld dat veel aapjes, op een kleine ruimte bijeen, naar elkaar beginnen te bijten. Deze bijterigheid in de vorm van gekis-sebis en (betrekkelijk) ruwe conversaties treffen we vaak aan in gemeenteraden met veel partijtjes, die dan ook nog afsplitsingen kennen. We verwijzen hier naar gemeenten als (vroeger) Echt, Brunssum, Den Bosch, Den Helder, Sittard-Geleen, Vaals, Zundert. In Nederland hadden we er in 2002-2006 een stuk of vijftien van. Kortom, een groot college geschraagd door veel partijen kan moeilijk gedijen in een gefragmenteerde democratie.

#### *Op weg naar een coalitieakkoord*

De coalitiebesprekingen monden doorgaans niet alleen uit in besprekingen over 'de partijen die tot het college toetreden', maar ook in een programma – het coalitieakkoord of -programma. Dat akkoord wordt overgenomen en soms ook uitgewerkt door een college en vervolgens weer vertaald in programma's en in een product- en programmabegroting. Het krijgt een 'heilige' status als collegeakkoord, als verbond. Een akkoord heeft een politiek-symbolische functie.

Een coalitie kan niet zonder een coalitieakkoord, waarin de inhoudelijke koers is aangegeven. Het gaat om inhoud. Maar er is meer. Een akkoord kan ook een twistpunt in een onderhandeling beslechten. Een coalitieakkoord biedt zowel de mogelijkheid om gezamenlijke speerpunten te formuleren als programmapunten van verschillende politieke partijen uit te ruilen. Een akkoord symboliseert daarmee de politieke kwestie van 'wie krijgt wat, wanneer en hoe?'. Met een akkoord kan naar burgers ook een bijdrage geleverd worden

aan een vertrouwenwekkende koers. Inhoud, uitruil, vertrouwen: het is verstrengeld.

#### **Doelgerichtheid en van daaruit organiseren**

Wat is een sterk college? De basis van elk college zou natuurlijk moeten zijn: het doel. Wat zijn onze doelstellingen (coalitieprogramma/langetermijnontwikkelingen enzovoort). Dat moet op de eerste plaats staan en daarop afgestemd zou het college samengesteld moeten worden. Zoals de voormalige burgemeester van New York Rudolph Giuliani het eens formuleerde: organiseer rondom het doel. In onze politieke constellatie/verhoudingen is dat een illusie, maar eigenlijk zou het wel zo moeten zijn. Eerst de kerndoelen bepalen en daarmee de mensen en middelen in lijn brengen.

We hebben besloten op maandag als college ook maar met de diensthoofden samen te vergaderen en dan is het dinsdag tijd voor politieke vergezichten. Dat is een uitdrukking van doelgerichtheid.

Gerd Leers, burgemeester van Maastricht

#### *Typen coalitieakkoorden*

Wat toont een inhoudsanalyse van 150 coalitieakkoorden die na de raadsverkiezingen van 2006 tot stand kwamen?

Het woord coalitieprogramma komt het meest voor als aanduiding, gevolgd door de term collegeprogramma. In het coalitieprogramma staan de afspraken vanuit de gemeenteraadsfracties die onderhandelden centraal. Zo gezien, spoort een coalitieprogramma met de dualisering, volgens welke de raad de kaders stelt en het college invult. In tal van gemeenten wordt het coalitieakkoord gehanteerd of is het uitgewerkt in een collegeprogramma. Veiligheid blijkt in 2006 in veel bestuursakkoorden nog steeds de hoogste prioriteit te hebben. Vrij veel aandacht gaat in die akkoorden uit naar dit thema, gevolgd door onderwerpen als personeel en bestuurlijke organisatie; ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer; economie en werkgelegenheid; woningbouw; relatie burger-bestuur; welzijn, zorg en Wmo; financiën; jeugd en onderwijs; armoede en ongelijkheid; de bestuurlijke positie van de gemeente; leefomgeving en milieu; recreatieve en culturele voorzieningen; en ten slotte: gemeentelijke dienstverlening.

Er bestaan twee typen coalitieakkoorden: het intern en het extern gerichte type. Het intern gerichte type geeft veel prioriteit aan de eigen bestuurlijke organisatie, terwijl in het extern gerichte type meer de maatschappij centraal staat. Intern gerichte akkoorden gaan uitvoerig in op de gemeentefinanciën, de bestuurscultuur, het gemeentelijk personeel en de takendiscussie, evenals

de brandweer en politiekwesties en veiligheid. Extern gerichte akkoorden besteden meer aandacht aan de burger in de buurt, de wijze van omgaan met burgers; armoede, welzijn, zorg (Wmo). Of een akkoord intern of extern gericht is blijkt niet samen te hangen met de politieke kleur van de coalitie (Becker en Boogers, 2006).

Bijna elk college begint zijn bestaan met een coalitieakkoord, hoewel dat akkoord lang niet altijd erg uitgewerkt en concreet is. Op beslissende momenten, als de argumenten gewisseld zijn in en met de raad, kan het akkoord als machtsfactor in later beraad met de raad een rol spelen: zo moet het! Maar een akkoord is niet genoeg. Een college bestuurt collegiaal en moet ook een team zijn. Dat komt verderop aan bod. Regel 3 luidt daarom: *Voor een sterk college is een coalitieakkoord gewenst, maar het is volstrekt onvoldoende om van een college een succes te maken.*

De volgende casus maakt dat duidelijk.

*Casus Roerdalen: coalitieakkoord niet uitgewerkt*

Weer even terug naar de gemeente Roerdalen, die vijf politieke fracties in de raad kent. Zoals gesteld, telde het college van de fusiegemeente twee wethouders uit elk van de oorspronkelijke gemeenten, in totaal vier. De collegeomvang en verdeelsleutel bleken geen garantie voor een probleemloos bestuur, want in 2007 belandde het college van deze gemeente in een bestuurscrisis. De basis voor de oorspronkelijke coalitie uit 2006 is gezocht in een *akkoord op hoofdlijnen*. Schmidt (2007), die een analyse maakte van de bestuurscrisis, schrijft op basis van zijn onderzoek dat het akkoord ten onrechte nooit is uitgewerkt in een helder *collegeprogramma*. Was het te globale akkoord mede debet aan de crisis? Woordvoerders van enkele politieke partijen hebben een helder collegeprogramma node gemist, hoewel door partijen 'ten aanzien van geen enkel dossier inhoudelijke blokkades worden opgeworpen' in verband met de vorming van een nieuw college of het lijmen van de breuk (2007: 5). Dan is een relativering van deze oorzaak op zijn plaats. Dan gaat er wat schuil achter de wens om over een concreet collegeprogramma te beschikken. En dat blijkt bij nader inzien ook. De werkelijke oorzaak voor de crisis blijkt inderdaad niet te liggen in het akkoord, maar heeft andere oorzaken. Een eerste oorzaak voor de bestuurscrisis was dat de koppels van wethouders bleven hangen in de referentiekaders van de oude gemeente, zoals de beleidsinhoud en de manier van werken in Ambt Montfort of de oorspronkelijke gemeente Roerdalen. Wellicht had een wethouder zonder verleden in de oorspronkelijke twee gemeenten 'reinigend' of apaiserend kunnen werken.

Ten tweede was sprake van zekere incompatibilité d'humeur tussen enkele wethouders.

Ten derde toonde het college gebrek aan daadkracht. Gemaakte afspraken werden niet nagekomen en interventie van en overleg met de fractieleiders hielp niet. Het college bleek verlamd over wezenlijke bestuurlijke keuzen. Het college slaagde er niet in als collegiaal bestuur binnen door de raad gestelde kaders een heldere koers uit te zetten, zoals het rapport letterlijk zegt en geraadpleegde informanten volop beamen (Schmidt, 2007: 6). Ten vierde was sprake van gebrekkig vertrouwen. Vertrouwen is een sleutelwoord in het openbaar bestuur. *'Zonder vertrouwen vaart geen enkele bestuursorgaan of bestuurder wel'* (Schmidt, 2007: 7).

*'Uit de interviews is gebleken dat binnen het gemeentebestuur van Roerdalen, raad en college sprake is van een aanzienlijk gebrek aan vertrouwen. Gebrek aan vertrouwen in het dagelijks bestuur, het college van B&W als geheel en in specifieke personen uit dat dagelijks bestuur. Er is overigens ook gebrek aan vertrouwen in politieke partijen als gevolg van interne verdeeldheid binnen partijen (met name het CDA zoals door meerdere partijen is aangegeven) en gebrek aan vertrouwen in bepaalde personen uit de politieke partijen'* (Schmidt, 2007: 8).

Dat betekent dat het draagvlak voor besluiten van B&W of beleidsvoornemens die het college in de raad brengt hoogst onzeker is. Vertrouwen is nodig om de vertaalslag van visie en ambitie naar beleid te maken en daadkracht te tonen.

#### *Vertrouwen en de grenzen van een akkoord*

Maar is het – al dan niet uitgewerkte – coalitieakkoord, gemiddeld genomen en over alle gemeenten gezien, ook van beslissende betekenis om van een college een groot succes te maken, zodat het tot een sterk college uitgroeit? We menen van niet. De casus Roerdalen laat dat ook zien.

Het eerste argument voor relativering luidt dat we nergens in de literatuur en in andere beschouwingen het akkoord als een succesfactor voor bestuurlijk handelen tegenkomen die andere factoren overstijgt. 'Vertrouwen' en 'samen door een deur kunnen' en de mogelijkheid om op basis van vertrouwen en collegialiteit 'daadkracht' te tonen, blijken essentiëler, zoals in Roerdalen bleek.

Ten tweede, een coalitieakkoord is meer een intentieverklaring dan een inhoudelijke samenhangende visie. Akkoorden zijn meestal niet veel meer dan lijstjes met punten die nog moeten worden uitgewerkt. Van een coherente, strategische visie op de ontwikkeling van bestuur en samenleving is zelden sprake. Ook dat relativeert een coalitieakkoord.

Ten derde, toen we een halfjaar alle raadsvergaderingen en commissievergaderingen in een gemeente van ruim 90.000 inwoners volgden, enkele jaren na de raadsverkiezingen en ruim voor de volgende verkiezingen, werd vrijwel nooit

het akkoord geciteerd door een van de coalitiepartijen. Dat versterkt het beeld dat als een akkoord al werking heeft, die werking in de tijd gezien beperkt is.

Ten vierde, de feitelijke collegeagenda en raadsagenda worden vaak gedomineerd door thema's en nota's die helemaal niet in een collegeakkoord zijn behandeld. De programmapunten die in verkiezingsprogramma's en onderhandelingen ingebracht zijn, en toen actueel leken, zijn volledig ingehaald door de verschoven werkelijkheid. De rijksoverheid heeft taken gedecentraliseerd en die vragen aandacht. Denk aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die in verkiezingstijd, vóór 2006, nog niet veel aandacht trok, maar daarna des te meer.

Ig Caminada, (oud-)voorzitter van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, directeur in een grote stad en gemeentesecretaris in diverse gemeenten, deelt onze mening. Hij schreef over wat een sterk college is het volgende:

*'Een factor is zeker ook de "ambitie". Collegeprogramma's lijken vaak op verlanglijsten voor een verjaardag of voor Sinterklaas. Alle partijen van de coalitie moeten daar op 'scoren' en dat kan niet. Een sterk college beperkt zich tot één of twee maatschappelijke doelen. Beter één ding goed doen dan vier dingen half. Een sterk college realiseert zich ook dat er bestuurlijk – zoals de Engelsen dat zo mooi zeggen – maar "occasional moments of beauty" zijn en dat het dus moet gaan om de langeretermijneffecten van je handelen.'*

De beschouwing vanuit het perspectief van collegevorming levert diverse aanwijzingen op over de vorming van een sterk college. Het gaat dan vooral om vormaanwijzingen en condities die maken dat de kans op een sterk college groter is. Besef daarbij dat er ruim vierhonderd lokale besturen bestaan en dat er dus van contingenties sprake is.

#### **De ene en de andere gemeente**

Een sterk college in de ene gemeente hoeft nog geen sterk college in een andere gemeente te zijn. Gemeenten zijn zeer verschillend van elkaar: in oppervlakte, inwoneraantal, uitgavenpatroon, armoede, criminaliteit enzovoort. De schaalproblemen van de kleine gemeenten vergen een heel andere aanpak dan grootstedelijke problemen. Een gemeente waar het inwoneraantal terugloopt, zal een ander college nodig hebben dan een gemeente met een aantal Vinex-locaties. Een gemeente met een politieke monocultuur noodzaakt tot een ander college dan een gemeente met een versnipperde raad. Het college van de ene gemeente is daarom ook niet automatisch een sterk college in een andere gemeente.

Hansko Broeksteeg, universitair hoofddocent gemeenterecht Radboud Universiteit Nijmegen

### *Taakverdeling binnen het college*

Wat in een coalitiebespreking ook aan de orde is, is niet alleen welke politieke partij de coalitie vormen, wat het coalitieprogramma inhoudt, maar ook uit hoeveel wethouders het college zal bestaan en hoe de posten eruit zien qua portefeuillesamenstelling. Op het maximumaantal wethouders in het college gingen we al in. Tijdens de coalitiebesprekingen zal gepoogd worden de posten – de portefeuilles dus – zo te verdelen en in te richten dat recht wordt gedaan aan de verkiezingsuitslag en voorkeuren van onderhandelaars. Een grote partij zal doorgaans meer wethoudersposten claimen dan een kleinere. Maar ook is van belang te onderkennen wie coördinerend wethouder is ten aanzien van bepaalde dossiers. Doorgaans zal dat globaal in de coalitiebesprekingen worden geregeld, maar meer verfijnd na de aanstelling van de wethouders door het college zelf. Hoe het ook zij, het kan misgaan.

In Roerdalen bleek achteraf de gekunstelde portefeuilleverdeling binnen het college een kritiek punt (Schmidt, 2007: 5). Integrale portefeuilles vielen nauwelijks aan te treffen. Een integrale portefeuilleverdeling biedt het voordeel van duidelijkheid binnen het college en daarbuiten. Ook werd geklaagd over de onduidelijkheid in de koppeling van de portefeuille-inhoud met de productgroepen in de gemeentelijke organisatie en de ordening in raadscommissies. De werkelijke oorzaak voor de bestuurscrisis lag overigens maar beperkt hierin.

#### **Coördinerend wethouder**

Grote projecten kennen vaak meerdere portefeuillehouders (RO, EZ, Openbare werken enz.). Een goede afspraak over wie de coördinerende of leidende portefeuillehouder is, is van eminent belang.

Freek Compagne, gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode

### *De bemensing van het college*

Voor het wethouderschap hoeft niemand examen te doen. Net als in voetbalteams kan de veldbezetting echter verkeerd of ongelukkig zijn. In de gemeente Roerdalen bleek de samenstelling van het afspiegelingscollege niet helemaal gelukkig. Er ontstond een crisis die mede te wijten was aan een gebrek aan vertrouwen tussen enkele collegeleden. Daarop was aan de orde: lijmen of een nieuw college? Een politieke partij zei daarop: 'Een belangrijke voorwaarde voor het dragen van bestuursverantwoordelijkheid is voor de VVD de kwaliteit van de wethouderskandidaten' (Schmidt, 2007: 8). Al in de coalitiebesprekingen moet de basis gelegd worden voor een college dat wethouders kent die

met elkaar en met de burgemeester goed door een deur kunnen. Want B&W moeten een team vormen. Ivo Opstelten, in 2007 nog burgemeester van Rotterdam, werd de volgende vraag voorgelegd. 'Eén van uw belangrijkste taken als burgemeester is teambuilding. Elke vier jaar geeft u leiding aan een nieuwe wethoudersploeg. Soms met grote tegenstellingen, eerst met Leefbaar Rotterdam, VVD en CDA en in 2006 met een college van PvdA, CDA en GroenLinks. Wat is uw aanpak?' Opstelten:

*'Ik heb het niet op een papiertje. Het gaat vooral om de persoonlijke chemie. Cruciaal is dat mensen met elkaar overweg kunnen. In de tweede plaats moeten de mensen tegen kritiek op elkaars functioneren kunnen'* (Management Team, 30-11-07).

Bij de vorming van een college van Heerlen was in de jaren negentig aan de orde dat voorlieden van een drietal partijen zouden moeten gaan optrekken met de voorman van een grote partij, een man die jarenlang wethouder was en waartegen ze eerst oppositie gevoerd hadden. Deze ervaren wethouder, Jos Zuidgeest, was een man met een sterke persoonlijkheid, ambitieus, een man van stavast die alle politieke vaardigheden en streken beheerste en de neiging had zich met veel te bemoeien. De vrees bestond dat de nieuwe leden van de coalitie in *'statu nascendi'*, tevens wethouderskandidaten, niet goed met elkaar overweg zouden kunnen, omdat de ervaren wethouder sterk zou domineren. Ze vreesden een bijwageneffect. Dat moest niet gebeuren, maar tevens zou het wel handig zijn als de jonge kandidaat-wethouders, die allemaal nog geen wethouderservaring hadden, zouden kunnen profiteren van de 'ervaren vos'. Het voorstel werd gedaan om met z'n allen op Tweede Paasdag een kop koffie te gaan drinken bij de wethouder thuis ('een eitje tikken'). Of ze dat wilden? 'Geen probleem, leuk idee; waarom zijn we daar zelf eigenlijk nog niet op gekomen?' Toen de besprekingen enkele dagen later weer hervat werden, was bijna een wonder geschied. *'Ze hadden elkaar gevonden,'* zeiden ze zelf. Er was een basis gelegd voor samenwerking.

#### **Krappe meerderheid**

Een sterk college vind ik een college waarbinnen teamgeest bestaat, waar wethouders bereid zijn ook een collega van een andere partij te laten scoren. Het sterkst functioneert zo'n college als de coalitie waarop het gebaseerd is een krappe meerderheid heeft in de raad: dat houdt de geest scherp en motiveert de achterban om de grote gezamenlijke lijn in oog te houden en niet te vervallen in wisselasjes. De burgemeester treedt in zo'n college – buiten zijn eigen portefeuille – op als coach van de wethouders: hij staat achter hen en niet op de voorgrond. Zo'n college was

het college, uit de jaren negentig, onder burgemeester Pleumeekers, met als regenboogcoalitie: PvdA, VVD, D66 en GroenLinks.

Mathieu van Helden, voormalig gemeentesecretaris van Heerlen

### *De moeilijke dossiers en het verdelen van de pijn*

Als de wethoudersportefeuilles worden verdeeld, heb je op een gegeven moment nog wat moeilijke portefeuilles over. Niemand kijkt verlangend om ze te krijgen. Het is doorgaans niet de bedoeling dat één partij alle moeilijke dossiers op zich neemt. De pijn verdelen dus. In Amsterdam waren er in 2002 een paar: de Noord-Zuidlijn, het Gemeentelijk Vervoer Bedrijf (GVB) met het komende referendum en de Sociale Dienst. Hester Maij van het CDA kwam in het college en nam toen het GVB als hoofdpijndossier erbij. Die keuze was nog lastig, omdat het CDA in de raad eerder tegen het besluit tot externe verzelfstandiging van de vervoersdienst had gestemd en ze zelf in dat debat ook nog woordvoerder was geweest. Bij de eerdere deelbesluiten had het CDA altijd vóór gestemd, alleen niet bij het slotbesluit. De CDA-aarzeling betrof de overweging dat niet duidelijk was of de verzelfstandiging ook in het voordeel van de reiziger was. Hester Maij waagde het er als wethouder toch op. Ze zou wel zien hoe ze het ging uitleggen. Tijdens het referendum over de verzelfstandiging gooide ze zich helemaal in de strijd om de burgers te overtuigen van de noodzaak van verzelfstandiging. Het referendum werd uiteindelijk door de voorstanders van verzelfstandiging op het eerste gezicht verloren, maar... Het GVB werd geen NV maar uiteindelijk wel verzelfstandigd. Het woord NV bleek het hete hangijzer in de discussie te zijn geweest. Toen dat eenmaal geschrapt was, was de stoom van de ketel. Gewoon even een paar woorden schrappen uit de oorspronkelijke tekst en dan een nieuwe consistente aanpak vinden. *'Het was gewoon een politieke discussie, geen bedrijfsmatige of realistische discussie,'* aldus Hester Maij (Vuijsje, 2006: 142). Een goede wethouder voelt dat.

### *Programma gaat vóór de poppetjes of niet?*

Bij coalitiebesprekingen gaat het om het programma, de in de coalitie participerende partijen, de kwantitatieve verdeling van de wethoudersposten over de partijen en de portefeuilles, en dan ten slotte om de personele bezetting van de wethoudersplekken. Dit lijkt een logische volgorde, waarbij de personele invulling op de laatste plaats komt. *'Inhoud gaat vóór de poppetjes.'* Maar Bas de Gaay Fortman zegt in zijn handleiding voor het politieke ambacht *De kunst van het ivoor draaien* al dat personen heel belangrijk zijn, veel belangrijker dan soms wordt gedacht. Ook belangrijker dan de inhoud? In de praktijk

lopen allerlei zaken rond de coalitievorming door elkaar. Laten we eens kijken hoe het in Arnhem ging in 1990.

*'In Arnhem komen alle partijen plechtig overeen dat ze eerst over het programma zullen praten en daarna pas over de personen, en over alles in het openbaar. Het CDA als grootste partij wordt voorzitter. Alle partijen sturen drie afgevaardigden. Samen zullen ze, avond in, avond uit, paragraaf na paragraaf, fatsoenlijker kan het niet, een nieuw akkoord en vervolgens een nieuw college in elkaar timmeren.'*

Van Westerloo (2003) meldt ons verder:

*'De besprekingen gaan hun gang en na korte tijd ligt het CDA er al uit. De lijsttrekker spreekt in De Gelderlander boos van "vals spel". Er is een aanleiding gezocht, een breuk geforceerd. Het blijkt dat het CDA, tijdens de openbare onderhandelingen, iets gezegd heeft over de verkeerssituatie in de Weerdjesstraat dat in tegenspraak is met hetgeen de partij de avond tevoren in een openbaar raadsdebat over de verkeerssituatie in de Weerdjesstraat heeft beweerd. Dat is door D66 als draaijerij opgevat. GroenLinks en de PvdA hebben zich daarbij aangesloten. De VVD heeft het niet bestreden. Hier was sprake van een vertrouwensbreuk, zei D66. Hier was sprake van een complot, zei het CDA. Waarop de christendemocraten hun papieren bijeen pakten en de onderhandelingen met een groet – "het ga u goed, verder"- en met opgestoken veren verlieten.'*

Van Westerloo zoekt daarop Jan Berkelder op, lijsttrekker van GroenLinks.

*Was er (...) sprake van een complot? 'Nee,' zegt hij, 'van iets veel ergers, iets veel ongrijpbaarders, eigenlijk. Iets dat al tien minuten nadat de verkiezingsuitslag bekend werd begonnen is. Die avond en nacht is al besloten, zonder dat het besloten werd, natuurlijk, dat het CDA niet in het college mocht terugkomen. Pijlsnel heeft zich die nacht een nieuw circuit gevormd. Het ontmoette elkaar in Touché op de Korenmarkt, om één uur, half twee die nacht. Het CDA was toen al braaf naar bed. De VVD was er, en D66, en de PvdA. GroenLinks is er later bijgekomen. Een stroom van tweegesprekken, heel besmuikt allemaal. Kwam er iemand van de pers bij, dan stokte het. Later zijn we nog naar een andere gelegenheid gegaan, vijf uur is het geworden en toen we naar huis gingen, was het duidelijk: zonder het CDA deze keer. We hoefden alleen nog maar een punt te vinden waarop we het hardop konden zeggen. In de dagen daarna hebben we ons gedragen als een stel fretten die allemaal dezelfde kant op gaan. Ik sta met twee PvdA-wethouders op de herentoilet-*

ten, een met zijn rug tegen de muur om een CDA'er tegen te houden (...). "Zullen we eerst milieu doen?" vragen ze. "Valt het CDA gelijk al." Maar op milieu ging het CDA overal in mee. Dan de gedoogzone maar, dachten we. Maar daar hoefden we niet op te wachten. Het gebeurde al bij het verkeer (...). Het is, zegt Jan Berkelder, in wezen een onwaardige vertoning. Bovendien moet hij zelf erg op gaan passen. Naar het schijnt is zijn partij als volgende aan de beurt' (Van Westerloo, 2003: 87-88).

De besprekingen worden niet langer voortgezet door het CDA maar nu door de PvdA. De sessies vinden in een commissiekamer plaats. Ze zijn te kenschetsen als 'braaf'.

*'Het langste door een partij ingeleverde stuk dient als basis voor de verdere besprekingen van de verschillende punten. Iedereen doet derhalve zijn best om een lang verhaal te maken van een in wezen kort punt uit het eigen verkiezingsprogramma. Wie het tijdens de besprekingen ergens niet mee eens is, kan daarvan melding maken. Wie het ermee oneens blijft, kan een sterretje laten plaatsen. Hoe het dan verder gaat, laat zich raden. Alle deelnemende partijen zijn het eigenlijk "over alles eens", want enkele sterretjes en je ligt er zo uit. Als deze bijeenkomst afgelopen is, spoedt iedereen zich naar het Oranjecafé om dan ter zake te komen,'*

zo meldt Van Westerloo (2003: 99).

*'Dan wordt er gesmoesd. De VVD wil eigenlijk van GroenLinks af. En GroenLinks vreest dat PvdA en D66 aan die wens tegemoet zullen komen. En dus wringt Jan Berkelder zich aan het cafétafeltje namens GroenLinks tussen...'. (...) In het openbaar wordt er over de standpunten gepraat ja, maar in het geniep over de mensen. En de poppetjes daar gaat het om. Tijdens de vergaderingen gaat het daar eigenlijk ook over, maar dan in bedekte termen. Ze zeggen bijvoorbeeld, milieu heeft topprioriteit. Wat bedoelt u met top, vraag je dan? Willen ze helemaal niet weten. Ze willen dat je iets zegt waarmee ze een wig kunnen drijven tussen wat jij top vindt en wat de VVD top vindt. Top onder alle omstandigheden? Pas op, Jan, mond houden! In dit stadium heb jij er nog belang bij om aardig te zijn tegen de VVD. (...) Voor het publiek is er geen touw aan vast te knopen, nou ja, er komt geen publiek. Het is geheimtaal, alles betekent iets anders dan je zou denken dat het betekent. Iedereen doet zichzelf geweld aan'. (...) 'Het is iets dat bij het spel hoort, en dat eigenlijk ook niet kan. Je levert niet in op je punten, je levert in op je integriteit. (...) 'Ambtenaren doen eraan mee – het wordt toch niet Klara bij de VVD? In godsnaam niet Jaap, duren de vergaderingen twee keer zo lang.' (...) 'Het is nu wel*

*duidelijk hoe verschrikkelijk los het politieke bestuur staat van de stad' (Van Westerloo, 2003: 100).*

Het gaat dan wel over personen. De partijen moeten daarover uiteindelijk nog beslissen. Voor de VVD zijn er drie kandidaten voor twee plaatsen in het college; kandidaat zijn een jonge jurist, André, een vrouw, Klara, en een man, Jaap, al eerder wethouder. Daarover volgt een moeizame vergadering. Jaap zou het niet moeten worden, André en Klara gooien hoge ogen. Maar Klara trekt zich terug, waarom blijft geheim, en Jaap komt alsnog op het pluche. De PvdA mag drie personen leveren maar heeft vier kandidaten. Ook hier een probleem. De volgorde op de lijst is uitgangspunt, maar de vierde kandidaat was wethouder en die wil weer. Maar ook hier zal een keuze volgen, na enorm veel trekken en duwen op een ledenvergadering van de PvdA. Ook hier wordt niet direct gesproken over de namen, maar over milieu en dat dit zo belangrijk is, of sport of stadsontwikkeling. Iedereen weet als de motie over milieu wordt aangenomen, dan moet de vierde kandidaat de wethouder zijn. En zo gaat het...

#### *Besturen door mensen*

Systemen of mensen? Met die vraag begonnen we dit hoofdstuk. We hebben in het voorgaande gezien dat de coalitievorming weliswaar binnen wettelijke kaders plaatsvindt, maar dat toch lokaal veel handelingsvrijheid bestaat. Lokale politici kunnen zich volop vrij bewegen. Coalitievorming is vooral een kwestie van gewoonten en dat is iets tussen mensen; gewoonten zijn te doorbreken. Dat gebeurt wel, niet altijd door de gewoonte ter discussie te stellen, maar door een dubbele werkelijkheid te scheppen: naast de discussie over een coalitieakkoord, over partijen en wie daarvan afvalt, voltrekt zich veelvuldig een proces achter de schermen. Daarbij is de keuze van 'de poppetjes' niet altijd een restpost, een betrekkelijk onbelangrijk punt, maar juist het hoofdpunt, zoals in Arnhem heel markant bleek. Coalitiebesprekingen zijn zeker ook een kwestie van 'wie met wie?' en 'wie op welke post?'. Wie wethouder wordt, is belangrijk. Het zijn blijkbaar 'de mensen' waarom het echt gaat.

Het onderscheid tussen de verkiezingsprogramma's bleek in Arnhem niet groot. Anderen zijn naar andere gemeenten kijkend dezelfde mening toegegaan. De relatie tussen politieke kleur en beleid is zwak (Korsten, Schalken en Tops, 1998). Stijlverschillen zijn er wel tussen partijen. Dat is van meer belang (Tops, 1994: 35). Ja, en dan kom je al gauw uit bij personen en hun stijl. En als personen elkaar dan liggen, dan moet een college een team kunnen zijn dat collegiaal bestuurt. 'Schikken en plooiën' kan de rest doen.

### Adviezen

Dit hoofdstuk leverde drie adviezen op om te komen tot een in potentie sterk college. Deze drie adviezen hebben te maken met het zoeken naar een college dat een *vertrouwensbasis* in de gemeenteraad heeft. Tegenwoordig is daarvoor een akkoord nodig, de selectie van deelnemende en steunverlenende partijen, de verdeling van aantal en type wethoudersposten over de politieke partijen en de selectie van wethouderskandidaten. De adviezen voor onderhandelaars en (in)formateur luiden:

- a een college moet niet te groot zijn, wil het in potentie sterk zijn;
- b een – in beginsel – sterk college moet gebaseerd zijn op een coalitie van beperkte omvang, die dus niet bestaat uit veel (kleine) partijen (lees: steunende fracties);
- c voor een sterk college is een coalitieakkoord gewenst, maar dat is niet voldoende om van een college een succes te maken.

We stelden vast dat de rol van personen (onderhandelaars, wethouderskandidaten) van belang is gebleken. Dat leren ervaringen met coalitievorming en de (in)formatieprocessen die we zelf meemaakten. Over 'personen' hebben we nog geen advies geformuleerd omdat dit verderop zal gebeuren. Maar de toon is alvast gezet: *lokaal bestuur is mensenwerk*, een kwestie van personen in een college krijgen en wel bepaalde personen, en andere er buiten houden. Personen kiezen wordt hier en daar van meer belang geacht dan het praten over inhoudelijke verschillen tussen fracties.

De personele bezetting en de menselijke verhoudingen zijn dus van groot belang. Nog een voorbeeld om de plausibiliteit hiervan te versterken. Onlangs schreef wethouder Hein Sterck uit Vaals, die voor de aanvaarding van het wethouderschap jarenlang lid was van de gemeenteraad, een boze brief aan de coalitiegenoten, die een schok teweegbracht. Iedereen in de gordijnen. Enkele dagen later tekende een journalist op:

*'De verhoudingen tussen de drie wethouders van CDA, PvdA en Burgerbelang zijn volgens Sterck goed. Dat de karakters in de drie raadsfracties juist botsen, is al maandenlang geen geheim meer. "Het wederzijds vertrouwen is gebroken," vertelt Sterck. Verderop: 'We hebben op het menselijk vlak nog heel wat huiswerk te maken' (Visscher, 2008).*

Waarover we dan geen adviezen formuleerden? We lieten achterwege om een pleidooi te houden voor *volledige* openbaarheid van alle coalitiebesprekingen. Dat is nodeloze transparantie. Hoe meer in de openbaarheid plaatsvindt, hoe meer ook de neiging bij onderhandelaars om zich direct na afloop van bespre-

kingen naar geheim, informeel overleg te spoeden. We gaven ook geen advies om altijd te starten met een informateur van buiten. Waarom niet? Hoewel er veel te zeggen is voor een informateur van buiten, is ook bekend dat een (in)formatie staat of valt met de bereidheid van betrokken onderhandelaars om er 'wat van te willen maken'. Als de onderhandelaars niet willen, slaagt een (in)formatie niet, hoe een (in)formateur ook probeert.

#### *Terug naar een coalitie*

Als een coalitie gevormd is en de wethouders aan het werk zijn getogen, dan volgt het gewone werk van begroten en wat al niet. Dan blijkt uit de stukken of en wat een college wil uitstralen. Neem het college uit Rotterdam dat 'sterk' wil zijn. Het gemeentebestuur van Rotterdam stelt in de begroting 2006:

*'De kracht van dit college is de werkwijze: praktisch en resultaatgericht. We noemen dat de Rotterdamse Aanpak. Dat wil zeggen: geen vage beleidsverhalen, maar concrete acties. Geen loze beloften, maar afrekenbare targets. Als het moet, zoeken we de grenzen van de wet op om het maximale te bereiken. Want Rotterdam durft. We werken niet solistisch, maar samen met de Rotterdammers. Ons perspectief is dat Rotterdammers op een volwaardige en waardevolle manier deelnemen aan de samenleving, op economisch, sociaal en cultureel gebied: zelfbewust en verantwoordelijk. Dat vereist ook een aangepaste gemeentelijke organisatie en een betere dienstverlening. Op verschillende fronten is daarop stevig ingezet. Bestaande verkokering wordt geleidelijk omgezet in ketenmanagement en de gemeentelijke organisatie ontwikkelt zich naar één concern. Daartoe wordt een reeks maatregelen voorgesteld op het gebied van infrastructuur van de gemeentelijke organisatie.'*

De begroting bevat onder meer informatie per beleidsveld. Daarin wordt aangegeven: wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het beleidsveld kosten?



### 3 De wethouder: sterk college, professionele wethouders

In het vorige hoofdstuk zagen we dat een college uit een benoemde burgemeester en meerdere gekozen wethouders bestaat. De wethouders worden tijdens de coalitiebesprekingen voorgedragen door de coalitiepartijen. Een formatie impliceert de daadwerkelijke vorming van het college, zij het dat de gemeenteraad naderhand moet beslissen wie wethouder wordt. Wethouders worden gekozen door de raad en dat impliceert dat zij functioneren op basis van politiek vertrouwen. Vertrouwen weg, wethouder weg. Voor een sterk college wordt dus de basis gelegd in de formatie, maar vervolgens ook in de raad door het schenken van vertrouwen. Vertrouwen is essentieel in het leven van de wethouders en zoals verderop nog blijkt, geldt dat ook voor de burgemeester.

#### *B&W en individuele wethouders doen ertoe*

Maar als er vertrouwen is en de wethouder doet zijn werk, wat dan? Heeft hij of zij macht? We laten enkele onderzoeken de revue passeren.

Een analyse van de totstandkoming van bestemmingsplannen voor stads- en dorpsgezichten laat de centrale rol van het college van B&W in de lokale beleidsvorming zien. Aan deze centrale rol is de ondergeschikte positie van de raad complementair. Op het onderzochte beleidsterrein is de inbreng van de gemeenteraad nagenoeg nihil. Dat B&W machtiger zijn, valt te constateren in die gevallen waarin B&W en raad een tegengestelde mening over een te voeren beleid er op nahouden. De raad krijgt alleen zijn zin als de raad er dezelfde mening op nahoudt als B&W (Derksen, 1985; 1989: 221).

Wethouders doen ertoe, of valt dat tegen omdat het college collegiaal bestuurt? Wie kan politiek zijn eigen standpunt doordrukken, ook wanneer anderen daar tegen zijn? Jacco Berveling (1994) heeft de besluitvorming in Amsterdam bestudeerd. De auteur heeft daarvoor een bepaald model ontwikkeld, waarmee hij de uitkomsten wil voorspellen. Daartoe beziet hij enkele controverses: de IJ-oeverkwesie (34 controversiële besluiten) en het voor-

keursbeleid etnische minderheden (19 controversiële besluiten). Wie zwaaide nu de scepter in beide kwesties, die in verschillende perioden speelden? Berveling stelde uiteindelijk na veel analyse twee top 40-lijstjes samen. De vakwethouders Van der Vlist en Saris blijken bij de IJ-oeverkwestie in de top 3 te zitten terwijl dat ook voor vakwethouder Jonker gold bij het diversiteitsbeleid. De andere wethouders blijken lager te zitten. Burgemeester Van Thijn figureert in beide lijstjes in de top 5. Hoewel we weten dat ambtenaren wel eens een 'vierde macht' genoemd worden, valt op dat – ondanks dat de invloed van diensten op besluitvorming niet mag worden uitgevlakt – deze diensten toch achterblijven bij de wethouders.

Dus colleges en wethouders doen ertoe. Maar soms kan het ook raar lopen. Dan wil niemand macht en invloed. Neem de aansturing van het Gemeentelijk Vervoer Bedrijf (GVB) uit Amsterdam. Dit bedrijf verkeerde in de jaren negentig jarenlang in grote organisatorische en financiële moeilijkheden. Het cumulatieve tekort bedroeg in een bepaald jaar 100 miljoen gulden. Vanwege de financiële risico's stelde de gemeenteraad een onderzoekscommissie in om de oorzaken van de financiële problematiek te achterhalen. Had ingegrepen kunnen worden? Het bleek 'dat geen der wethouders van zins was de kat de bel aan te binden'. De onderzoekers:

*'De wethouders V&V vreesden op die wijze in de hoek van het brevet van onvermogen te worden gemanoeuvreerd: de brenger van het slechte nieuws loopt aanmerkelijke risico's. De wethouders Financiën, die in het college politiek de toon aangaven, waren bevreesd voor problemen met de coalitie waarop het college steunde, terwijl de wethouder PZ zijn polsstok te kort achtte voor een gewaagde actie van zijn kant' (Van der Zwan en Noordegraaf, 1996: 252).*

De burgemeester vond het aankaarten van dit onderwerp ook niet op zijn weg liggen. De gemeenteraad blafte wel meerdere malen, maar beet nimmer door. De rekeningencommissie stipte wel aan, maar luidde de alarmbel niet. Iedereen was zich dus wel bewust van het probleem, maar men volstond met *rituelen* en het uitspreken van *toverformules*. Voortdurend sprak een verantwoordelijke wethouder in geruststellende, hoopvolle of bemoedigende woorden, met in het achterhoofd dat het Rijk steeds gaten had gedicht. Dus, iedereen handelde nog wel rationeel, maar de collectieve uitkomst was irrationeel, want maatschappelijk ongewenst. Het was een optocht van (on)verantwoordelijken (Van der Zwan en Noordegraaf, 1996). Wethouders blijken dus op hun tellen te passen en te beschikken over verbale kwaliteiten. De wethouder moet de woorden zorgvuldig kiezen en op het geschikte moment uitspreken.

De analyse van de totstandkoming van stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn wees uit dat het college van B&W van Amsterdam geen grip had op de uitvoering van het project. De informatievoorziening schoot tekort, maar ook van actief gedrag om hierin verandering te brengen was onvoldoende sprake. Men wist niet of de veronderstelde risico's zich ook in de praktijk voordeden (Otten, 2000: 138). De indruk die uit althans deze twee gevallen, GVB en Stopera, ontstaat is dat het een bestuur van een grote gemeente de grootst mogelijke moeite kost om een groot project tot een goed einde te brengen. Slecht nieuws bereikt het stadsbestuur niet en als dat wel het geval is, vertraagd en wordt het lang gemen. Verderop in dit boek komt de casus Europapark in Groningen nog aan bod; dan zien we hetzelfde beeld (zie Postma, 2007; Klaassen, 2007). Een gemeente kan een sterk bestuur hebben met de glans van goud, maar als er affaires opdoemen, krijgt het al snel de glans van koper. Demp de kans op affaires, dus. Maar hoe? Door tijdig alle relevante informatie te verstrekken aan de raad en/of door in besloten beraad mededeling te doen van de stand van de uitvoering.

We zetten in dit hoofdstuk nu een vervolgstap: moet een wethouder over meer beschikken dan vertrouwen? Moet een wethouder professioneel zijn? En, zo ja, wat betekent dat?

#### *Omslag in het leven*

De wethouder komt uit onderzoek naar voren als persoon die meetelt. Maar hoe is de beleving op het moment dat men start? Is de wethouder eenmaal aangetreden, dan verandert zijn of haar leven direct. Men wordt een publieke persoonlijkheid en wordt aangesproken als wethouder. Ineens wordt de wethouder opgemerkt op een receptie of bij een evenement. Hij (of zij) wordt mogelijk ook anders bejegend, misschien met wantrouwen, wellicht verwachtingsvol. De wethouder betreedt een wereld die hij als zodanig niet helemaal kent. Niet uit te sluiten is dat de wethouder in een vorig bestaan gewoon docent of ambtenaar was, maar nu treedt hij aan om collegiaal te besturen, om bestuursopdrachten aan ambtenaren uit te vaardigen, om beleidsvoorkeuren te uiten, om het netwerk te verkennen, om te zien wat er nog aan erfenissen ligt en afhandeling behoeft, om te overleggen en te beslissen, om patstellingen te doorbreken, om zaken te beslechten, om tegenwicht te geven of tegenspel te bieden aan ervaren ambtenaren, die menen te weten hoe het moet. De wethouder moet zijn draai zien te vinden. Natuurlijk komt een wethouder niet helemaal uit het niets. Een wethouder is iemand die altijd al interesse had voor politiek, die lid is geworden van een politieke partij of lijst en dus tal van vergaderingen heeft meegemaakt, die weet wat het verschil tussen een motie en een amendement is, en die ze ook kan formuleren. Beginselprogramma, verkiezingsprogramma, portefeuillehouder, loyaliteit aan de partij, meerjarenbe-

groting, profilering, scoringsdrift, frustratie, irritatie, persconferentie – het zijn woorden die hij kent. Het wethouderschap is desalniettemin ook nieuw doordat de wethouder in verschillende circuits gaat belanden. Natuurlijk is er de partijpolitieke arena, waaraan hij de carrière te danken heeft, het collegecircuit en de politieke arena met de raad en de fracties, waaronder de ‘eigen’ fractie. In de raad zullen de voorstellen, waarmee hij als portefeuillehouder van doen heeft, aanvaard moeten worden. Er zijn ook nog de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen, waar de wethouder zijn voorbereidingen treft voor beleidsvorming, begeleiding van de uitvoering en verantwoording; het portefeuillehoudersoverleg. En er is de maatschappelijke arena van burgers en organisaties die eisen hebben en verwachten dat het gemeentebestuur, waaronder de wethouder, in actie komt. De wethouder moet schakelen tussen die arena’s. Hij kan zich niet tot een van deze arena’s beperken of er een verwaarlozen. Met de spanningen tussen de arena’s moet hij omgaan. Hij kan er ook slim gebruik van maken. Gaat hij het beleid uitwerken dat zijn partij wil, maar dat in de coalitiebesprekingen niet tot prioriteit is verheven, waarvoor hij bovendien in het college mogelijk niet de handen op elkaar krijgt en waarvoor maar beperkt maatschappelijke steun bestaat, maar dat hij desondanks zelf wel bitter noodzakelijk vindt? Zal hij ‘politiek handig’ zijn? En moet men politieke verantwoordelijkheid nemen voor ambtelijk falen dat nog onder het vorige college plaatsvond of niet? Wethouder Ans van den Berg uit Den Haag stapte ooit op omdat de directeur van het Haagse gemeentemuseum de begroting fors had overschreden. Aftreden kan bevorderd worden als de raad van een wethouder afwil. Als men het wethouderscollectief wil ‘stenigen’, kan men zich beroepen op collegiaal bestuur. Zo zijn er kwesties en afwegingen. Een wethouder zal een mening moeten hebben, dat is duidelijk. Iemand die zich nooit ergens een mening over kan vormen, is ongeschikt.

#### *Selectie verbeterbaar*

Er bestaat wel hier en daar enig besef dat een wethouder een idee moet hebben waar hij of zij aan begint en een beeld van wat verwacht wordt. Maar de mate waarin dat het geval is, is voor discussie vatbaar. Een degelijke test bestaat niet voor wethouders. Het zijn de politieke partijen zelf die kandidaten voordragen en die de kwaliteit beoordelen. Een zekere kwaliteit moet er zijn. We formuleren daarom een advies. Regel 4: Een sterke college kent professionele wethouders.

Deze regel 4 wordt versterkt als we kijken naar onderzoek (Derksen en Kas, 1994). In onderzoek onder burgemeesters is de vraag gesteld ‘Hoe beoordeelt u de politieke en bestuurlijke kwaliteiten van de verschillende collegeleden?’. Die vraag is gesteld aan burgemeesters uit gemeenten die te maken hadden met twee, drie, vier of meer wethouders. Grote gemeenten kennen relatief grote col-

leges met meerdere wethouders. De scores tonen een beperkt opgewekt beeld. De score voor wethouder één luidde: 26% matig of slecht, 74% scoort qua kwaliteiten goed of uitstekend. Wethouder twee kon rekenen op 34% matig of slecht, wethouder drie op 42% matig of slecht, wethouder vier op 49% matig of slecht, wethouder vijf op 63% matig of slecht en wethouder zes op 55% matig of slecht. Dat houdt niet over. Hierbij moet worden aangetekend dat de score 'slecht' steeds onder de 10% bleef. Zo bezien, valt er nog iets te verbeteren aan de selectiekwaliteit van wethouders. De selectie van wethouders wijst niet op de vanzelfsprekende komst van sterke colleges, zoals ook Michiel van Haersma Buma verwoordt.

#### **Elk college per definitie zwak?**

Wanneer mij de vraag wordt voorgelegd wat een sterk college van burgemeester en wethouders is, dan is mijn antwoord: dat bestaat niet. Elk college is per definitie zwak, omdat alle elementaire vereisten als selectie, evenwicht, competenties, positie voorzitter enz. niet ingevuld kunnen casu quo mogen worden.

Wethouders worden geroepen tot de functie, zonder dat enige behoorlijke selectie heeft plaatsgevonden. Of ze kunnen samenwerken, of zij kennis hebben van of in staat zijn zich snel de inhoud van de materie eigen te maken wordt niet gevraagd. Er worden geen afspraken over functioneringsgesprekken van wethouders gemaakt. Zodoende kan tijdens de rit het wel of niet functioneren van de leden van het college niet aan de orde komen.

Wat de rol van de burgemeester richting de wethouders is, is feitelijk voorbehouden aan de vrije krachten van het spel. De burgemeester wordt als voorzitter van het college door de gemeenteraad uitgezocht. In vele gevallen mag een wethouder nog bij de vertrouwenscommissie als adviseur aanschuiven. Het zou beter en ook normaler zijn indien de groep waarmee de burgemeester moet gaan werken ook met de kandidaten zou kunnen praten en een mening kan geven. Dit geldt natuurlijk ook andersom. Het is een wonder dat het nog zo vaak goed gaat. Want wethouders en burgemeester worden tot elkaar veroordeeld. Kortom: het systeem leidt ertoe dat links en rechts heftige ongelukken ontstaan.

Een sterk college is dus een college waar burgemeester en wethouders minder in de krant kijken of er wel een foto van een van hen instaat, maar een groep mensen die het belang van de inwoners dagelijks als uitgangspunt van handelen neemt en die de politieke verantwoordelijkheid aan de fractievoorzitters van de Raad overlaat. Een groep mensen die respect heeft en met elkaar trekt aan het wel en wee van de gemeente. Een groep die niet houdt van non-interventiedrag.

Michiel van Haersma Buma, dijkgraaf/voormalig burgemeester van Leidschendam-Voorburg



### *Het opereren van een wethouder*

Wethouders behoeven niet zo maar in het diepe te springen. Ze kunnen afzien van een kandidatuur ('niks voor mij'), maar als ze zich wel kandideren, kunnen ze zich enigszins prepareren op hun werk in het college. Paul Schings, deeltijd-wethouder in Alphen aan den Rijn, zegt het in het blad BinnensteBuiten, een blad voor ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zo:

*'Besturen is een vak, politiek besturen zeker. Je kunt het niet als een gewone professie opvatten, omdat alles in de openbaarheid gebeurt. Je legt verantwoording af aan de raad, het publiek en de media. Je hebt politiek gevoel en inzicht nodig. En de handigheid om met politieke tegenstellingen om te gaan. Dat heeft een bestuurder van een ziekenhuis of school toch minder. Het is dus een bijzonder vak. Maar niet bijzonder moeilijk, als je transparant en open opereert' (21-11-07).*

Een wethouder is deels vergelijkbaar met een minister. Maar het verschil is dat de besluiten van het (dagelijks) gemeentebestuur steeds in collectiviteit worden genomen. Een minister kan zelfstandig besluiten nemen, maar kan voor majeure zaken natuurlijk het overleg in de ministerraad niet ontlopen.



Bart Lambers is zeven jaar wethouder geweest in Twenterand. Eind oktober 2007 stapte hij op. Hij zegt:



*'Ik was fractievoorzitter van de Christen Unie in de raad. Ook amateur, ja. We hadden hele goede verkiezingen en de partij vroeg of ik kandidaat-wethouder wilde zijn. Het is een slecht betaalde functie als je het met het bedrijfsleven vergelijkt, maar als je iets wilt betekenen voor de samenleving moet je niet naar salaris kijken. Een nadeel van dit vak is dat je wethouder bent voor zeven dagen in de week en 24 uur per dag. Je wordt overal en altijd aangesproken als de wethouder. Dat is ook een reden voor mijn vertrek. Daarbij komt de maatschappelijke verharding. Ik heb vele bedreigingen ontvangen. Ik vind het onvoorstelbaar attent dat minister Ter Horst mij daarover belde. Zij vroeg wat wij ertegen konden doen. Wat ik belangrijk vind: we moeten de schreeuwers in de samenleving niet altijd hun zin geven. En daar is weer de link met het dualisme: de gemeenteraad is niet opgewassen tegen mensen die alles uit de kast halen om een ander besluit af te dwingen. De raad is niet in staat de rug recht te houden' (BinnensteBuiten, 21-11-07).*



### *Het is een vak zonder toelatingsexamen*

Oud-raadslid van Nijmegen Theo Camps spreekt van de charme van amateurbestuur als hij het heeft over het lokaal bestuur. Het wethouderschap staat inderdaad open voor amateurs, kun je zeggen, maar dan doe je wethouders ook tekort. Eén van de eerste eisen aan een college, die al tijdens de formatie van belang is, is dat de wethouders professioneel zijn (zie ons advies). Ze moeten enig benul hebben van het vak van wethouder, maar hoeven geen examen te doen; er is geen sprake van een test door de raad of een 'assessment'. Het zijn de fracties die vanuit eigen opvattingen over wat vereist is bij een wethouderschap en vanuit eigen overwegingen over kwaliteit, homogeniteit van een college, politiek gevoel en professionaliteit oordelen en iemand voordragen. Het is in Nederland evenmin gebruik dat gemeenteraden wethouderskandidaten eerst aan de tand voelen, alvorens hierover te stemmen. Zo gezien, verrast het dat het nog zo vaak goed gaat, hoewel in elke periode tussen verkiezingen in Nederland tal van wethouders om uiteenlopende redenen sneuvelen. Elk jaar vallen er tientallen.

#### **Persoonlijke vermogens**

Een sterk college heeft een 'probleemoplosser', want persoonlijke vermogens zijn belangrijker dan een grote politieke samenhang. Persoonlijke vermogens, zoals een probleemoplossend vermogen en hoofd- en bijzaken kunnen onderscheiden, zijn belangrijker dan een gedeelde visie op het oplossen van maatschappelijke problemen. In de praktijk blijkt dat een gedeelde politieke visie niet eenduidig te vertalen is naar haalbare oplossingen. In een sterk college hebben de leden *drive* om zaken tot stand te brengen, want zonder *drive* wordt de weerstand tegen verandering niet overwonnen.

Hans Beumer, ambtenaar bij de provincie Flevoland

### *Ambtenaren kijken naar professionaliteit*

Professionaliteit is niet slechts een criterium van ons. We treffen het in het lokaal bestuur zelf aan. Ambtenaren kijken vaak met grote interesse naar een nieuw college en spreken dan ook van 'professionaliteit'. Kwaliteiten op het vlak van communicatie, sturing, overtuigingskracht, samenwerkend vermogen en politiek gevoel komen dan al gauw om de hoek kijken. Is het nieuwe college gevormd, vaak bestaande uit nieuwe en ervaren wethouders, ieder met eigen ambities en bijzondere karaktereigenschappen, dan is het spannend hoe het gaat. Lukt het de ervaren bestuurders met de nieuwelingen samen te werken? Hebben ze gevoel voor communicatie of valt hier nog veel missiewerk te verrichten? Op internet lezen we bijvoorbeeld: *'Wij, het Bureau voor XX, kunnen u*

*hierbij helpen met een goed doordacht aanbod van zowel persoonsgerichte trainingen als trainingen gericht op teamvorming, speciaal toegespitst op lokale bestuurders. Daarmee kunnen wij bijdragen aan het versterken van de vaardigheden en kwaliteiten van de individuele collegeleden en/of aan het professionaliseren van het college als team.'*

We lezen meer. Hier en daar wordt al gedacht over functieprofielen. Curieus genoeg ook in Vlissingen, waar eind 2007 het hele college moest opstappen. Waar crisis is, ontstaat vernieuwing?

**Kwaliteitsvol college vereist functieprofielen wethouders** (Brief D66 gemeente Vlissingen)

Beste vrienden,

Bij het indienen en de behandeling van het D66- initiatiefvoorstel om te komen tot een functieprofiel voor de toekomstige wethouders is duidelijk geworden dat met name de VVD, PvdA en CDA geen functieprofiel van een nieuwe wethouder willen hebben. Vooral deze drie partijen laten het besturen van Vlissingen liever over aan politiek benoemde wethouders, die niet hoeven te voldoen aan een bepaald functieprofiel. Na de behandeling heeft D66 toegezegd met een voorstel te zullen komen.

Voorbeeld:

Profiel Wethouders gemeente Vlissingen

Algemene informatie

Naam van de organisatie	College van burgemeester en wethouders
Functie	Wethouder
Datum	November 2005

Doel van de functie

- ▶ In gezamenlijkheid met de andere twee wethouders en in samenspraak met de burgemeester verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het bestuur van de gemeente Vlissingen
- ▶ Is belast met de uitvoering van het beleid, vastgesteld door de gemeenteraad
- ▶ Is belast met de dagelijkse verantwoording van het uitgevoerde beleid
- ▶ Legt hierover periodiek verantwoording af aan de gemeenteraad
- ▶ Heeft volledige budgetverantwoordelijkheid voor het deelgebied waar de wethouder voor is aangesteld

Plaats binnen de organisatie

- ▶ Heeft de dagelijkse leiding over het deelgebied waarvoor de wethouder is aangesteld
- ▶ Kan optreden als loco-burgemeester bij afwezigheid van de burgemeester

#### Persoonlijkheid

- ▶ De wethouder is initiatiefrijk
- ▶ De wethouder scheidt plezier in discussie
- ▶ De wethouder scheidt plezier in contacten met burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven
- ▶ De wethouder kan en mag lid zijn van een in de gemeenteraad vertegenwoordigde politieke partij
- ▶ De wethouder is een onafhankelijke denker

#### Rolomschrijving

- ▶ De wethouder functioneert zelfstandig ten opzichte van de gemeenteraad
- ▶ De wethouder is met andere leden van het college verantwoordelijk voor het uitgevoerde beleid
- ▶ De wethouder is met andere leden van het college verantwoordelijk voor het afleggen van verantwoordelijkheid aan de gemeenteraad
- ▶ De wethouder heeft de dagelijkse leiding over het deelgebied waarvoor de wethouder is aangesteld
- ▶ De wethouder kan op voordracht van de gemeenteraad deel uitmaken van besturen buiten de gemeente of binnen de bestaande gemeenschappelijke regelingen
- ▶ De wethouder weet wat onderhandelen is
- ▶ De wethouder is bestuurlijk geïntendeerd
- ▶ De wethouder is team (= college)gericht
- ▶ De wethouder is responsief
- ▶ De wethouder is integer
- ▶ De wethouder heeft voldoende tijd beschikbaar om ook buiten de normale kantoor tijden te werken
- ▶ De wethouder betreft burgers actief bij beleidsvorming

#### *Dagboek van een wethouder*

Je kunt als wethouder wel aan eisen uit een functieprofiel voldoen, maar hoe gaat het in het echt? Heb je dan iets aan eisen als 'plezier in discussie' of beschikken over 'responsiviteit'? Of gaat het dan gewoon om de ambtenaren aanzetten tot beleid, overleven, om strijd, om oorlog soms, om vechten? Willen we het functioneren van een wethouder begrijpen, dan is een dagboek een hulpmiddel. Klaas Swaak snelt ons hier te hulp, want hij hield een dagboek bij. Hij was raadslid voor de PvdA in Groningen in de periode 1985-1998, waarvan de laatste zes jaar als wethouder. Hij hield over de periode april 1997 tot de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1998 een dagboek bij. Het is de periode dat hij wethouder sociale zaken was, na een ziekte. Swaak maakte dagelijks aantekeningen, om later het gevoel te herkennen wat het was wethouder te zijn. Wat staat in dat dagboek? We lichten er enkele zaken uit. Het dagboek

getuigt allereerst van een opwindend politiek jaar in de gemeente Groningen. Niet alleen toont Klaas Swaak zich bezorgd over de landelijke koers van de PvdA ('te veel oog voor markt', kritiek op staatssecretaris Van der Ploeg, die een bezoek brengt aan Groningen) maar ook over de aanpak van de problemen in de Groningse Sociale Dienst, waarvoor hij verantwoordelijk is. Swaak overleeft een motie van afkeuring van de gemeenteraad over die dienst, maar voelt zich daarna politiek gezien niet langer veilig. Ook andere onderwerpen passeren in het dagboek de revue, zoals het referendum over de Grote Markt, de regiovisie Groningen-Assen en de Oosterparkrellen, die burgemeester Hans Ouwerkerk de kop zouden kosten. Swaak beschrijft volop de animositeit in het college van B&W in de aanloop naar de verkiezingen. Een voorbeeld daarvan is de ruzie die hij kreeg met wethouder Pijlman (D66) vanwege bemoeienis met elkaars portefeuille. In het dagboek wordt ook duidelijk dat de PvdA toen in Groningen nog steeds de dienst uitmaakte. Zo krijgt coalitiegenoot CDA het moeilijk. PvdA-wethouder Smink slaat een notitie van CDA-coalitiegenoot Paas 'aan gort', zo wordt gemeld. Paas zou terugslaan, zo meldt Swaak beeldend, maar *'met te korte armen'*. Als de VVD lawaai maakt, valt dat niet echt goed bij Swaak. Het wordt op die manier straks moeilijk om de liberalen op te nemen in het college, zo laat hij blijken.

Het dagboek laat meer zien, zoals dat de agenda van de wethouder plotseling omgegooid moet worden door onverwachte zaken. Zo zetten de rellen in de Oosterparkwijk de agenda volledig op zijn kop. Swaak was al gewaarschuwd over de opstelling van burgemeester Ouwerkerk in de aanloop naar de rellen. De wethouder negeert echter signalen dat de burgemeester 'arrogant', 'met zichzelf ingenomen' en 'niet-invoelend' overkomt (iets dat Ouwerkerk zelf ook verre van zich werpt; zie Vuijsje, 2006: 110-120). Swaak is misschien wel gevoelsmens, maar voor deze signalen heeft hij geen oog, volgens het dagboek. Hij wijst eerder op structurele zaken in het functioneren van een burgemeester, zoals het driehoeksoverleg met de korpschef en justitie. Als Wim Kok zich dan met Groningen bemoeit, wordt het partijgenoot Swaak te veel. Zijn ergernis over het Paarse kabinet van liberalen en socialisten zoekt een uitweg. Hij toont zich kwaad. Gaat het alleen om Groningen, om de positie van minister Sorgdrager, of het beeld van Nederland onder zijn leiding, zo vraagt hij zich cynisch af. Swaak zit ook niet te wachten op inbreng van politiecommissaris Nordholt. Aldus het dagboek, dat laat zien dat wethouders in een college kunnen vechten, dat wethouders vanzelfsprekend de neiging hebben hun portefeuille te vuur en te zwaard te verdedigen en dat non-interventie bestaat ('als jij je niet met mij bemoeit, blijf ik ook bij jou uit de buurt'), dat de animositeit richting verkiezingen kan groeien, en dat het gedrag van een fractie in een bepaalde periode een argument kan zijn om later toetreding tot een volgend college te

blokkeren. Swaak bemoeit zich uiteraard ook met ambtenaren. Nota's bevatten in zijn ogen vaak 'onvolkomenheden', 'ongelukkige passages' of 'missen vaart'. Swaak heeft veel overleg met de afdeling communicatie over de verdediging van zijn beleid. De wethouder krijgt ook etentjes? Ja, er zijn borrels na afloop van vergaderingen, er zijn luxe etentjes, maar hij houdt er niet van.

*Het gemeenschappelijke: succesvolle wethouder*

Het dagboek van Swaak geeft wel inzicht, maar het heeft de beperktheid van het individuele en het anekdotische. Het gaat slechts om één wethouder en een gemeente. Kunnen we nu een vervolgstap zetten naar het beeld van meer wethouders, naar succesvolle wethouders zelfs? De ervaring leert dat succesvolle wethouders veel gemeenschappelijk hebben, maar toch qua stijl kunnen verschillen. Wat wethouders, die het lang als wethouder volhouden, gemeen hebben, is dat ze over tal van *politiek relevante kwaliteiten* beschikken. Daartoe behoren onder meer beslisvaardigheid; oog voor de betekenis van het beschikken over een visie; een samenwerkende instelling die zich uit binnen het college en het overleg met de raad; communicatieve en verbale vermogens; bereidheid om niet altijd het eigen gelijk voorop te zetten en dus politieke souplesse te tonen; politiek instinct, politieke handigheid en compromisbereidheid; integriteit en een vermogen om op het goede moment de voor de hand liggende dingen goed te doen. Individuele wethouders zullen ongetwijfeld accenten leggen. Ger van de Velde-De Wilde, ex-wethouder voor de VVD in Schouwen-Duiveland, illustreert dat. Zij benadrukt samenwerking:

*'Het gaat mij erom samen iets voor elkaar te krijgen.' Behalve dat noemt zij ook 'de kapstok van de strategische visie als reden voor het succes' (Rijnconsult, 2002: 59).*

Een wethouderschap is niks voor twijfelaars, voor onzekere lieden en ook niet voor 'control freaks'. Ongeschikt voor het wethouderschap zijn personen die geen idee hebben waar het met de gemeentelijke samenleving heen moet; die geen doelen of programmapunten hebben; die voortdurend twijfelen over wat ze van iets moeten vinden; die verbaal en communicatief zwak zijn; die beleidsvoornemens slecht kunnen verdedigen en niet steeds voldoende dossierkennis hebben; die onvoldoende over gevoel voor belangrijke politieke momenten beschikken; die niet bereid zijn te slikken, en die onvoldoende contextgevoel hebben (zie Vulperhorst, 1986; Tops, Korsten en Schalken, 1994).

*Uitproberen*

*'Wethouders en ambtelijk managers trekken gelijk op, ruziën of zoeken een praktische modus vivendi. Daarbij moet een ambtelijk manager in de ene bestuurlijke*

periode een breder, in de andere een smaller terrein van management bestrijken. Management wordt aldus een restgebied van het lokale leiden,' schreven oud-burgemeester Jos Staatsen en ex-gemeentesecretaris Cees Verstedden (1996: 163). Wethouders en ambtenaren hebben elkaar nodig, beide groepen zijn als het goed is qua ambitie professional. Die professionaliteit van wethouders wordt in de praktijk uitgetest. Je kunt niks verbergen. Als nieuwe wethouder word je altijd 'van voor tot achter' uitgeprobeerd, zegt Hester Maij, CDA-wethouder in Amsterdam in de periode 2002-2006. Volgens haar is het belangrijk de eigen positie ten opzichte van ambtenaren te markeren:

*'In het begin heb ik een keer meegemaakt dat er een stuk naar de raadscommissie ging dat ik niet kende. Dat is natuurlijk heel vreemd, dus ik zeg tegen die ambtenaar: Dat halen we terug, het moet wel een B&W- stuk zijn, dus dan moet ik het eerst gezien hebben. "Ja maar dat kan niet, want dit en dat." Ik zeg: Nou ja goed, dan heb je een planningsfout gemaakt, het spijt me zeer, anders helemaal niet meer hoor, dan schrappen we het gewoon, dat kan ook.'*

Zij vervolgt met een beschouwing over het schuiven met A- en B-punten in het college.

*'Ik kwam wel meer van dit soort dingetjes tegen. Je hebt hier A- en B-punten. A- punten zijn grote, belangrijke punten in het college en B-punten zijn eigenlijk procedurepunten, die getoetst zijn en in principe geen discussie behoeven. De eerste collegevergadering stonden er van mijn portefeuille zo, hop, drie B-punten op de agenda. Ik zeg: Allemaal terug, want ik weet niet waar het over gaat. Het zal misschien wel kloppen, maar ik wil het eerst wel weten. Ik zei: Kijk jongens, ik ben wel blond, maar ik ben niet achterlijk hoor, daar zit echt wel een verschil tussen. Dat heb ik vaak geroepen in het begin. Leuk geprobeerd, zeg ik dan, maar helaas. Ik geloof niet zo in gezag, je bent toch altijd een team. Maar je moet elkaar niet voor de gek houden. Je moet elkaar versterken in de functie en de rol die je hebt, en dat kost tijd.'*

Ook de voormalige Amsterdamse burgemeester Ed van Thijn wijst daar in zijn boek BM op. Hij vertelt over wethouders die handig waren in pogingen om te schuiven met A en B-punten.

*Wethouders aan het woord: accenten?*

Het wethouderschap is niet alleen een zaak van ambitie, doelen en aanjagen maar in sterke mate ook een kwestie van verbinden, schakelen. Het wethou-



derschap is volgens Eric Helder, wethouder in Enschede, met enkele woorden te omschrijven als

*'intermediair, makelaar, brugfunctie, schakel tussen ambtelijk apparaat en politiek'. 'Je bent niet zozeer in de positie om aan het roer te staan en te zeggen: "die kant gaan we op". Maar je staat in het centrum waar veel dingen bij elkaar komen.'*

Margriet de Jager-Stegeman, ex-wethouder van Deventer, ziet zich als wethouder toch *'vooral als bruggenbouwer'*. Ze zegt:

*'Ik kijk over de hokjes en de huisjes heen, zoek de verbindingen. Ik heb altijd wel een doel voor ogen, maar in de weg daar naar toe ben ik heel flexibel. Als we uiteindelijk maar uitkomen bij wat ik in gedachten had'* (Rijnconsult, 2002).

Wethouders moeten niet te veel bij de managers van de verschillende diensten op schoot zitten, zegt Marie-Louise van Kleef, ex-wethouder van Utrecht. Gewenst is:

*'initiatief nemen op basis van met name het collegeprogramma, sturen en vervolgens uit handen geven.'*

Er zijn echter wel twee tendensen die hiertegen ingaan.

*'Er zijn wethouders die teveel het apparaat ingaan, die alles willen controleren. Daartegenover staat dat er ook diensten zijn die geheel hun eigen gang gaan, waar het niet uitmaakt wie er in het college zit.'*

Dat laatste is ook niet goed.

Wethouders kunnen nog iets anders doen, ze kunnen de kokers bij elkaar brengen: *'Het bij elkaar brengen van mensen die vanuit verschillende invalshoeken in feite met hetzelfde bezig zijn,'* aldus Marie-Louise van Kleef.

*'Als wethouder ben je meer op de hoogte van alle verschillende activiteiten die binnen de soms toch wel grote organisatie plaatsvinden. Het is van belang overzicht te behouden.'*

Een wethouder wordt ook bedreigd door gevaren. Bestuurlijke blindheid is er een van. Henk Nijhof, ex-wethouder van Hengelo:



*'Je moet alert blijven, niet te veel vakjargon gebruiken en oog houden voor burgerinitiatieven.' En: 'De wethouder dient zich verre te houden van cliëntelisme. Als wethouder ben je enorm afhankelijk van je ambtenaren: "Zodra je merkt dat bepaalde besluiten intern of extern niet zijn uit te voeren, zit je fout en moet je iets ondernemen." Als je je rol van intermediair en aanjager zo weet te spelen dat je ambtenaren loyaal blijven en je prettig met hen kunt samenwerken, zul je succes boeken'* (Rijnconsult, 2002).

Wie het budget voor een groot project, bijvoorbeeld op het vlak van herstructurering van woningbouw, stevig overschrijdt, kan in moeilijkheden komen. Zeker als de raad pardoes hiermee geconfronteerd wordt. In Hoogezand-Sappemeer kostte de overschrijding een wethouder de kop en in 2002 kreeg vervolgens het gehele college een motie van wantrouwen aan de broek. Het politieke leven kabbelt niet altijd rustig voort.

In menige gemeente komen ook wijkwethouders voor. De wijken zijn onder de wethouders verdeeld. Elke wethouder is ook wijkwethouder. Elk lid van het college van Deventer is in de periode 2002-2006 ook wijkwethouder; ook de burgemeester heeft een wijk onder de hoede. Een wijkambtenaar regelt alles voor zijn of haar wijken en fungeert als een soort accountmanager van de gemeente. Hiermee wordt vriendjespolitiek uitgebannen. *'De wijkwethouder bewaakt het proces en moet vooral veel luisteren,'* zegt Margriet de Jager-Stegeman.

#### *Verschillen in bestuursstijlen*

Over professionaliteit viel dus wel iets te zeggen. Maar moet iedereen beschikken over dezelfde set kwaliteiten? Nee. We vroegen het de burgemeester van Hengelo, voormalig raadslid te Arnhem en ex-directeur van de VNG, Frank Kerckhaert. Hij zegt:

*'Een sterk college beschikt niet over allemaal wethouders met dezelfde stijl. Er moet een zekere mix zijn. Niet allemaal bouwers, dus. Dat leidt tot eenzijdigheden in discussies en afwegingen en geeft wellicht ook botsingen. Maar je hebt het niet voor het uitzoeken.'*

De ene wethouder is qua stijl niet gelijk aan de andere. Er bestaan verschillende wethoudersstijlen. De ideale stijl bestaat overigens niet. Schouw en Tops (1998) benoemen een vijftal typen. Ten eerste is er de wethouder die een leider is. De leider onder de wethouders heeft visie, is doelgericht, laat zich niet makkelijk door anderen van de wijs brengen en weet overtuigend het doel te bereiken. Is er ook een schaduwkant? Het is soms ook een selectief opererend type en bij

tijd en wijle een onaangenaam type. Een leider is niet echt een warme ondersteuner van anderen.

Een tweede type is de manager-wethouder. De manager is een inhoudelijk gericht type die van mening is dat samen met ambtenaren gewerkt moet worden aan degelijke voorstellen. Beleid maken is uitdenken, ontwerpen. De manager is de grote probleemoplosser, tevens rationeel, afstandelijk, technocratisch. Dit type heeft meestal een redelijk goede politieke antenne. Maar let de manager ook op draagvlak van plannen?

Een derde type wethouder is de verbinder. De verbinder is niet op zoek naar de beste oplossingen, zoals de technocraat geneigd is te doen, maar naar haalbare oplossingen, die draagvlak hebben. Beter een half ei dan een lege dop, zal deze wethouder vinden. Uitkomsten zijn in de politieke arena steeds aanvaardbare uitkomsten. Verbinders luisteren zeer goed en investeren dus in relaties. Beleid maken is niet alleen uitdenken maar ook uitvechten. Dat vechten wil de verbinder niet. Hij zoekt compromissen. De lieve vrede moet bewaard blijven.

Een weer ander (vierde) type wethouder is de ambassadeur. Hier krijgt de wethouder een menselijk gezicht. Deze wethouder-ambassadeur heeft oog voor verwachtingen vanuit de samenleving, laat het gezicht zien, gaat in gesprek en komt met 'soepele' plannen. Elk type heeft een schaduwkant. De ambassadeur neigt tot populisme. De ambassadeur loopt het risico om de opvattingen binnen het politieke circuit niet goed te detecteren.

Ten slotte het vijfde type, de beheerder. Deze wethouder doet het werk degelijk, rustig en niet spectaculair. Grote risico's worden niet genomen. Op heel veel ambitie kan dit type dus niet betrap worden. Beleid maken is een kwestie van kleine stappen, aldus dit type. Deze wethouder moet het niet hebben van verbeeldingskracht, niet van visie, niet van het grote plan. Deze wethouder lift mee op de ideeën van anderen. 'Planning & control' wordt door de beheerder niet verwaarloosd. De schaduwkant van dit type is dat het een grijze muis kan worden, een onbekende bestuurder. Deze wethouder kan makkelijk de zwarte piet toespeeld krijgen. Het voordeel is voor andere wethouders: dit type is geen ruziemaker, geen polariserend type. Onder beheerders is het aantal centrifugale krachten gering.

In werkelijkheid bestaan er meer typen wethouders. Wethouders kunnen een mix zijn van enkele van deze typen. Wat een goede wethouder is, is niet in prefab gegoten. Maar de typologie is wel nuttig in ons betoog.

We nemen aan dat een college dat de ambitie heeft een team te zijn, niet bestaat uit allemaal wethouders van *hetzelfde* type, omdat dan niet alleen de voordelen, maar ook de schaduwkanten van een type samen gaan vallen. Het is ongewenst dat een college uitsluitend bestaat uit leiders, of alleen uit verbinders, managers of beheerders. Volg ons maar eens. Als er alleen beheerders in een college zitten, gaat er weinig van een college uit. Dan wordt een college een club van 'op de winkel passers'. Een college dat uitsluitend bestaat uit verbinders, is ook ongewenst. Het wordt een amorf college. Als er alleen leiders in zitten, kan een college een vechtcollege worden, vol met hanengevchten. Sturende leiders werken bovendien met meerderheden. De minderheid in de raad veroorzaakt dan lawaai en oppositionele fracties betogen dan dat de leiders gewoon hun gang gaan en onvoldoende luisteren. Als er alleen wethouders van het managerstype in het college zitting hebben, zal het gevaar opdoemen dat er geen oog bestaat voor draagvlak van voorstellen in de samenleving. Een college met managers zal bovendien op de stoel van de gemeentesecretaris kunnen gaan zitten. Een dergelijk college kan het verwijt krijgen een technocratisch college te zijn en niet te weten wat in de samenleving speelt.

Er is niet op voorhand bezwaar tegen als er van elk type wethouder iemand in het college van B&W zit. Dat is zelfs het mooiste (Ng, 22-10-99). Maar dat kan alleen als een formateur de ruimte heeft om naar een team van *complementaire wethouderstypen* te zoeken.

Een wethouderstype is niet gebonden aan een bepaalde politieke partij. Maar de ervaring heeft geleerd dat veel PvdA-wethouders, zeker die uit grotere gemeenten, zich beschouwden als sturende leiders. Als de PvdA in een college de meerderheid heeft en de wethouders vol gaan voor een sturende stijl, kan dit consequenties hebben voor de collegestijl. Dan zal het nodig zijn dat de burgemeester meer een ambassadeur is en verbinder.

#### **Managers**

'Ik was een keer bij een college en de wethouders hadden allemaal gescoord als manager. Ik zei toen: "Jullie treden helemaal niet naar buiten". Dit tot groot verdriet van de secretaris, die zag dat het college op de stoel van het managementteam zat. Maar het college bleek het eng te vinden om naar buiten te treden. Door naar buiten te treden kunnen ze een andere rol gaan spelen.'

Gerard Schouw, oud-wethouder van Dordrecht



### **Stijl is tijdgebonden**

'Elke bestuursstijl is tijdgebonden en absoluut goed of slecht is niet aan de orde. Voor mij staat als een paal boven water dat deze tijd vraagt om een bestuur dat niet voor mensen denkt en invult en plannen over burgers uitstort' (...) 'Investeren doe je als wethouder in processen en zeker niet door je als superambtenaar op te stellen. Ik heb genoeg voorbeelden van geslaagde "openplanprocessen" waarin met buurt en andere partijen in open dialoog scenario's zijn ontwikkeld. Centraal staat het aanboren van de betrokkenheid. En wanneer de betrokkenen zelf door het proces gaan, genereert dat bij hen inzicht en uiteindelijk draagvlak. Bij een goede regie komt het vanzelf op zijn pootjes terecht, waarna de politiek weer aan zet is.'

Paul Depla, PvdA-wethouder van Nijmegen, in: 'De post-Elzingawethouder'

Het lijkt vaak van belang dat er mensen in een college zitten met verbindende kwaliteiten, die naast de verbindende kwaliteiten van de burgemeester proberen in het college 'de boel bij elkaar te houden'.

### *Bestuursstijl van succesvolle wethouders*

Men kan onderzoek doen naar de bestuursstijl van wethouders, maar ook naar die van *succesvolle* wethouders. Enkele onderzoekers vroegen de landelijk opererende bestuurdersverenigingen van vier grote partijen om succesvolle wethouders te nomineren. Ze kozen er uiteindelijk 20: vijf uit gemeenten van minder dan 30.000 inwoners, acht uit gemeenten tussen 30.000 en 100.000 inwoners, en zeven uit grotere gemeenten. In het onderzoek vielen enkele deeltijdwethouders uit kleinere gemeenten als Eemnes, maar ook een aantal fulltime-wethouders uit grote steden als Maastricht, Nijmegen, Arnhem, Tilburg, Groningen. De opvattingen van de wethouders over de politieke arena komen sterk met elkaar overeen. Het streven naar politisering en polarisatie blijkt halverwege jaren negentig te hebben plaatsgemaakt voor een pragmatische en ondernemende stijl van politiek bedrijven. Wethouders achten zich niet de eerst aangewezenen om de partij profiel te geven. Dat wordt aan de fractie overgelaten.

*'Soms denk ik dat het slim is om een bepaald onderwerp op te pakken, omdat het goed is voor mijn persoonlijke profilering. Toch denk ik dan wel eens, laat de fractie dat maar doen. Voor het partijpolitieke profiel is dat beter en leden van de fractie moeten zich ook kunnen profileren. Dat leidt ertoe dat ik sommige dingen niet in het college aan de orde stel maar tegen de fractie zeg: "Daar moeten jullie wat mee doen". Er wordt dus heel bewust geregisseerd'* (Goverde en Nooijen, 1996: 5).



De succesvolle wethouder slaagt er wel in bij de fractie het gevoel te laten ontstaan 'hij is er een van ons,' hij hoort bij ons'.

Is er een kloof tussen burgers en bestuur? Succesvolle wethouders dachten daar in 1996 verschillend over. Maar alle succesvolle wethouders blijken veel waarde te hechten aan 'vermaatschappelijking van het beleidsproces'. Een wethouder:

*'Ik denk dat het de enige manier is waarop de politiek te redden is. Als wij niet de beleidsvorming open maken, toegankelijker worden, meer communiceren, ons kwetsbaarder durven opstellen, dan verliezen we steeds meer de relatie met de werkelijkheid. Je geloofwaardigheid zal steeds verder afnemen. Uiteindelijk komt de legitimiteit van de besluitvorming in het openbaar bestuur onder druk te staan' (1996: 5).*

Succesvolle wethouders typeren hun bestuursstijl in de publieke arena als *extern gericht*. Ze streven naar een intensieve dialoog met diverse actoren in de publieke arena. Een *open* en *toegankelijke* houding wordt als een verlengstuk daarvan gezien. Beide kenmerken resulteren in een 'aansprekende en aansprekbare aanwezigheid' van succesvolle wethouders. Dat impliceert wel een aanslag op tijd. Succesvolle wethouders zoeken voortdurend naar nieuwe manieren van productieve beleidsvorming in de omgang met de bevolking. Succesvolle wethouders zien beleid overwegend als resultante van *coproductie* of *interactieve beleidsvorming*. Een wethouder:

*'De essentie is dat het proces wordt omgedraaid. Dat wil zeggen dat mensen niet de dingen voorgeschoteld krijgen die jij hebt bedacht, maar dat men reeds in de ontwerpfase bij de beleidsvorming wordt betrokken' (1996: 5).*

Tot de voordelen van coproductie behoren:

- 1 de deelnemers worden geprikkeld om een vraagstuk te bezien vanuit een ander standpunt dan dat van henzelf;
- 2 de kans op begrip en noodzakelijk draagvlak voor te nemen beslissingen stijgt hierdoor;
- 3 er wordt geprofiteerd van de 'knowhow' en professionaliteit bij de basis, bij burgers in de eigen omgeving;
- 4 signalen kunnen direct worden opgepakt en hoeven geen omzwenking door een ambtelijk apparaat te maken.

Onderzoek bevestigt een en andermaal: naarmate belanghebbenden meer betrokken zijn bij de totstandkoming van een besluit of een besluitreeks, zijn

ze meer bereid de uitkomst ervan te accepteren (Korsten, 1979; De Graaf, 2007; Boogers, 2007: 109).

Een wethouder onderstreept het belang hiervan:

*'Als mijn partij mij selecteert als een succesvol wethouder, dan heeft dat volgens mij vooral te maken met mijn streven om echt goed naar betrokkenen te luisteren. Ik ben van mening dat je een standpunt moet durven wijzigen, als je vindt dat een ander gelijk heeft. De realiteit is dat je moet blijven uitleggen, blijven motiveren en je besluiten moet blijven aanpassen. Je kunt er nu eenmaal niet op los commanderen.'*

Succesvolle wethouders nemen niet alles uit de samenleving over. Ze hebben doorgaans een heldere visie op de toekomst, die duidelijk wordt verwoord en geventileerd. Een stappenplan voor uitvoering hebben ze niet. Om te komen waar je heen wilt, is benul bij wethouders van verandermanagement heel nuttig, alsmede kennis van het betreffende beleidsterrein en – uiteraard – communicatieve vaardigheden. Wethouders moeten ook opgewassen zijn tegen onzekerheid, complexiteit en stress, zeker als zij met succes beleid willen vermaatschappelijken.

Een succesvolle wethouder moet over stijlkenmerken beschikken voor het opereren in twee arena's: de politieke en de publieke arena. Elke arena vergt een eigen aanpak. Het bevorderen van betrokkenheid keert in beide arena's terug. In de politieke arena moeten raadsleden, fractieleden, collega's in het college en ambtenaren betrokken worden, en in de publieke arena gaat het om omgang met burgers. Een wethouder moet het leuk, uitdagend en nuttig vinden om aan alle tafels te spelen, om betrokkenheid te scheppen met alle partijen en dus niet slechts met één of enkelen. Een wethouder met te veel distantie tot de eigen fractie loopt na de invoering van de dualisering grote kans de raadsfractie van zich te verwijderen, en dat kan sterk opbreken. Een wethouder die slechte betrekkingen heeft met delen van het ambtelijk apparaat, doordat hij ze publiekelijk afvalt of afkat, wordt wellicht getreiterd of men laat hem tegen een muur lopen. Een collega die nodeloos vaak wegblijft uit een collegevergadering waarin amper agendapunten van hem behandeld worden, kleineert collega's en investeert niet in collegialiteit. Succesvolle wethouders associëren hun leiderschap of macht niet met de formele positie, maar met beleidsprocessen waarin velen een aandeel hebben. Duidelijk is dat dergelijk wethouderschap hoge eisen stelt aan het politiek vakmanschap. Succesvolle wethouders scoren hoog op kenmerken van excellent overheidsmanagement, zoals die door Nelissen c.s. zijn geïnventariseerd. Het zijn:

- ▶ gerichtheid op waarden en missie;
- ▶ dienstbaarheid aan klanten en burgers;
- ▶ gedeeld leiderschap;
- ▶ pragmatisch incrementalisme;
- ▶ toewijding aan de publieke zaak.

Hoe verhouden de succesvolle wethouders zich tot de indeling in vijf typen wethouders van Gerard Schouw (1995)? De helft van de succesvolle wethouders uit het onderzoek van Goverde en Nooijen geldt als leiders. De andere helft van de bevraagde wethouders combineert kenmerken van de politiek leider met enkele kenmerken van de superambtenaar, de monist of de ambassadeur. De meeste wethouders vertonen de kenmerken van een combinatie van de ideaaltypen, zoals Schouw ze noemt.

#### **Kan de deeltijdwethouder nog functioneren?**

Ik ben van 1994 tot 2002 parttime wethouder geweest in Sevenum (7400 inwoners, 2 wethouders). Er is niks mooier dan met een goed team besturen in een kleine gemeente, dichtbij de burgers waar het allemaal om gaat. Die bestuurlijke nabijheid moet dan wel gekoppeld worden aan een consequente blik over de gemeentegrenzen heen. Parttime wethouders met een dubbele baan houden op een natuurlijke wijze een bredere oriëntatie. Ik heb het wethouderschap (2 dagen) kunnen combineren met mijn functie als beleidsonderzoeker/ strateeg bij de provincie Limburg. Daarnaast was ik gedurende het grootste deel van die periode o.a. lid van het Dagelijks Bestuur van de Vereniging van Nederlands Gemeenten. Door deze combinatie kon ik lokaal besturen koppelen met het werk op provinciaal en landelijk niveau, resulterend in een leerzame en vruchtbare wisselwerking.

Ben van Essen, voormalig wethouder van Sevenum

Op grond van het voorgaande kunnen we regel 4 aanvullen: *Een sterke college kent professionele wethouders met een complementaire bestuursstijl.*

## 4 Het college: sterk college als sterk team

Kent een sterk college wethouders die een team vormen en goed met elkaar overweg kunnen? Het antwoord op deze vraag is nadrukkelijk bevestigend. Veel informanten geven dat aan. Niemand van de geraadpleegde (oud-)wethouders, burgemeesters, raadsleden, gemeentesecretarissen en adviseurs zegt dat je als college gewoon kunt bestaan uit een stel individualisten, ook niet uit een stel sterke individualisten. Ex-wethouder van het Groningse Haren Michiel Verbeek (D66) zegt: *'Van groot belang is dat een college gaat opereren als een team'* (Rijnconsult, 2002: 64). Er is blijkbaar meer dan individuele bekwaamheid en optreden nodig, wil van een sterk college sprake zijn. Maar ook als er sprake is van een team, is nog de vraag: is ook een verbindende leider nodig? We gaan daarop in en komen tot regel 5: *Een sterk college kent wethouders die een team zijn en goed met elkaar overweg kunnen.*

### *Collegialiteit*

Een college van B&W bestuurt als college, dus collegiaal. Leeft collegialiteit binnen een college? *'Over het algemeen streeft men binnen het college naar collegialiteit. Maar dat kan soms lastig zijn. Vergeet niet dat je elkaar eigenlijk amper kent wanneer je aan de race begint.'* Aldus Margriet de Jager-Stegeman, ex-wethouder van de gemeente Deventer. Collegialiteit is geen dode letter. Oud-wethouder Raymond Knops van Horst aan de Maas zegt:

*'Niet te veel in het gemeentehuis, maar juist in de samenleving bezig zijn. Dat is het belangrijkste in het wethouderschap. In collegiaal verband samen de gemeente besturen. Dat betekent ook elkaar steunen in het college en samen dingen oppakken en uitvoeren.'*

Henri Lenferink was een aantal jaren terug wethouder in Arnhem en tegenwoordig burgemeester van Leiden. Over zijn wethoudersperiode zegt hij: *'De eenheid van het college is van groot belang bij het besturen van de stad'*. Betekent dit dat de invloed van de wethouder opgaat in de invloed van het college? Lenferink stelt dat zijn invloed als wethouder van Arnhem *'groot was, hoewel*



*een wethouder in formele zin slechts onderdeel uitmaakt van het collegiaal bestuur. We werken hier in collegiaal bestuur, de burgemeester heeft een procesrol' (Rijnconsult, 2002: 40).*

#### *Minimale chemie*

Collegiaal bestuur vereist chemie tussen personen. Burgemeesters en wethouders moeten elkaar liggen en respecteren. Soms valt een burgemeester of een wethouder en dan blijkt dat hier in veel gevallen een basis voor de problemen lag. Neem Dinkelland. De burgemeester, waarin in 2007 door de wethouders en later door een raadsmeerderheid het vertrouwen werd opgezegd, kreeg het verwijt van wethouders dat hij 'betweterig' was. De wethouders hadden het gevoel dat ze niets konden zeggen of ze kregen te horen dat ze juridisch fout zaten of de financiële consequenties niet overzagen of het gewoon niet begrepen hadden. Ze voelden zich gekleineerd. De burgemeester tekent aan:

*'Ik begrijp dat het niet leuk voor ze was en het is lastig om het van mezelf te zeggen, maar ik had altijd gelijk.'*

Een wethouder daarover:

*'Het was altijd zijn gelijk, zijn waarheid. Op het laatst kon ik het niet meer verdragen' (Koelewijn, 2008).*

Toen kwam de collegevergadering van oktober 2007. Op de agenda stond het gebruik van de hal van het gemeentehuis voor feesten en partijen. De burgemeester wilde daar afspraken over maken. *'Opeens hadden de wethouders er genoeg van. Dit moest ophouden.'* De wethouders noemden tegenover een journalist nog veertien punten *'waarom samenwerking met de burgemeester niet meer mogelijk was'*. Was het een tevoren bedachte bestuurlijke moord? Wethouder Kleissen had er niet op zitten wachten. *'Het gebeurde gewoon,'* zegt hij in NRC Handelsblad (03-02-08). De burgemeester had overigens tegen twee wethouders bezwaren van morele aard. Hij vond zelf: *'De burgemeester is er om die morele normen te bewaken'* (Koelewijn, 2008: 17). Morele bezwaren, betweterigheid, kleineren, het is blijkbaar voldoende om een college uit elkaar te laten spatten. Dan is er geen chemie ontstaan of was het chemie 'op een laag pitje'.

#### *Een sterk college is meer dan een stel sterke individualisten*

We komen bij meer bestuurlijke aspecten van een college als team. Een sterk college van B&W is volgens de voormalige wethouder Ben van Essen van het Limburgse Sevenum (1994-2002) en onderzoeker/strateeg bij de provincie Limburg:





*'een college dat een stevige gezamenlijke ambitie koppelt aan een krachtige mix van individuele (bestuurlijke) kwaliteiten en goede persoonlijke verhoudingen.'*

Dat lijkt in het licht van de andere reacties, waarover verderop meer, aan de zuinige kant. Hij spreekt allereerst van persoonlijke kwaliteit. Daar is reden voor zoals we in het vorige hoofdstuk aangaven: een wethouder moet kwaliteit hebben, zonder dat wordt het niet veel. Het gezamenlijke zoekt hij niet zozeer in een wij-gevoel, maar meer in goede verhoudingen en vooral in een gezamenlijke ambitie. Hij licht dat als volgt toe:

*'Stevige gezamenlijke ambitie: een college moet het lef hebben om hoge doelen te stellen. Daarbij gaat het niet alleen om het "wat" maar ook om het "hoe". Anders gesteld, een college hoort niet alleen op totempalen te mikken, maar moet ook een goed bestuur willen zijn. Dat betekent "besturen met een balans tussen draagvlak en daadkracht". Een college moet in staat zijn om burgers en partners te mobiliseren voor hun plannen (draagvlak), maar ook bereid zijn om knopen door te hakken als dat nodig is (daadkracht).'*

Er is nog een accent dat volgens Van Essen benoemd moet worden:



*'Een stevige gezamenlijke ambitie. Bestuurders krijgen vanuit hun politieke achterban ambities mee, die in het college hun plek moeten krijgen. De kracht van een college wordt groter naarmate men beter in staat is tot een gezamenlijke ambitie te komen. Daarmee wordt voorkomen dat er veel wrijvings-energie verloren gaat door te grote persoonlijke profileringsdrang van wethouders.'*



Het tweede kenmerk van een sterk college betreft volgens hem: een krachtige mix van individuele (bestuurlijke) kwaliteit.

*'Die mix bestaat uit een gezaghebbende burgemeester, die ondersteunend is ten aanzien van de inhoud en leidend ten aanzien van het proces. Hij laat de wethouders hun ruimte. Zo verbindt hij het college, de raad en de gemeenschap. Een gemeentesecretaris met een goed politiek invoelingsvermogen, die het debat aangaat met het college over de balans tussen continuïteit en vernieuwing, tussen bestuurlijke ambitie en ambtelijk realisatievermogen. Wethouders die elkaar aanvullen in hun competenties en daardoor visievorming weten te verbinden met realisatievermogen en opereren op regionaal/landelijk niveau (de blik naar buiten) weten te vertalen naar het lokale niveau (de blik naar binnen).'*



Als derde kenmerk voor een sterk college ziet Van Essen: goede persoonlijke verhoudingen.

*'In een college moet je elkaar kunnen vertrouwen. Natuurlijk kunnen ook vechtcolleges, waarbinnen de leden vooral uit zijn op persoonlijk gewin, succesvol zijn. Een college reikt echter verder als er persoonlijke chemie is, als men elkaar successen gunt, aanvult en ondersteunt. Dan ontstaat collegiaal bestuur dat meer tot stand brengt, omdat het gezamenlijk vertrouwen ontwikkelt naar de gemeenschap en naar samenwerkingspartners.'*

#### **Beeld van een college in balans**

Het college van een middelgrote gemeente, met een burgemeester die tot voor drie jaar geleden gedurende twee perioden, elders van een grotere gemeente wethouder was, bestaat uit drie wethouders. De burgemeester, 45 jaar, is (zeer) actief in verschillende nevenfuncties, in de regio en landelijk, die met de gemeente van doen hebben.

Twee wethouders hebben binding met een politieke fractie en wonen al langere tijd in de gemeente. Wethouder 1 (gebonden aan de kleinste coalitiefractie), circa 40 jaar, gaat z'n tweede periode in. Wethouder 2 (35 jaar, gaat de eerste periode in), gebonden aan de grootste coalitiefractie. De derde wethouder (55 jaar, man, eerste periode, jarenlange bestuurlijke ervaring in de gemeente) is niet verbonden met een politieke fractie. De drie wethouders hebben allen een portefeuille bestaande uit een mix van harde en zachte taken. Bovendien heeft ieder een interne portefeuille. De regionale taken zijn, conform portefeuille en al dan niet in samenwerking met de burgemeester, over alle drie wethouders verdeeld. Daarnaast heeft iedere wethouder twee majeure projecten onder z'n hoede; dat vergt overigens de meeste tijd. Ook participeren zij in landelijke (politieke en gemeentelijke) werkverbanden.

Overwegingen:

- 1 Burgemeester heeft bestuurlijk handwerk verricht maar heeft dat lang genoeg gedaan om distantie te hebben. Hij is, door levens- en werkervaring rijk geworden, meer gericht op de verstandhoudingen dan op inhoudelijke kwesties, hetgeen voorkomt dat deze burgemeester de wethouders voor de voeten loopt. De burgemeester heeft geen portefeuilles en wil dat ook niet. Hij is er voor de totale gemeenschap en is daarop aanspreekbaar.
- 2 Het aantal van drie wethouders voorkomt te grote bestuurlijke dichtheid die het management en de raad voor de voeten loopt. Een aantal van drie impliceert tevens dat men het in beginsel met een ander eens moet worden om door te kunnen; blokvorming wordt voorkomen. Daarmee komen ook de duale verhoudingen meer tot hun recht.

- 3 De wethoudersequipe bestaat uit ervaren en minder ervaren personen zowel qua politiek metier als levenservaring. Er is een evenwichtige portefeuillevordering tussen hen met ieder een portie zacht en hard; intern en extern. Men heeft elkaar nodig. De wethouder van buiten de raad, maar wel al jarenlang actief bestuurder in de gemeente, maakt dat het drietal niet te snel in de verleiding komt om het politieke spel te laten prevaleren.
- 4 Omdat de wethouders allen de meeste tijd spenderen aan grote projecten die een brede ambtelijke inzet vergen, wordt 'sectoralisme' in de ambtelijke organisatie voorkomen.
- 5 De actieve participatie van de wethouders in regionale en landelijke netwerken voorkomt dat zij te veel vanuit een vernauwd perspectief werken; je hoort nog eens wat. Ook na het wethouderschap kunnen deze contacten van belang zijn. Dat geldt eveneens voor de burgemeester.

Het (genoemde) college heeft bij de collegevorming tijd genomen om elkaar te leren (er)kennen en ieders ambitie en positie te markeren. De burgemeester heeft daarbij ook een initiërende rol vervuld. Na elke collegevergadering wordt met elkaar een borrel gedronken.

Jan Streefkerk, adviseur van o.a. vertrouwenscommissies

Ruud Grondel, wethouder in Diemen, maar eerder werkzaam in dezelfde functie in Amsterdam en Haarlem, onderscheidt twee typen colleges, al spreekt hij meer over twee typen coalities:

*'Besturen-watchers vergeten wel eens dat een college twee dingen tegelijk is. Namelijk een bestuur, maar ook een politiek samenwerkingsverband. Dat laatste is sinds de invoering van het dualisme natuurlijk in theorie en formeel minder aan de orde, maar de werkelijkheid is sterker dan de leer. En waar de leer sterker is, zit je vaak na een tijdje met de brokken, maar dit terzijde. In werkelijkheid komen ze zo extreem niet echt voor, maar als je de essentie eruit destilleert, blijven deze over. Het eerste type college is gericht op het voorkomen dat de ander scoort met zijn/haar hobby's of politieke speerpunten. Alles moet door de molen van de grootste gemene deler van de coalitie en er is natuurlijk nergens geld voor tenzij je zelf iets wegbezuinigt. Kortom, een plan van een ander is niet oké, tenzij.*

*Bij het tweede type is het uitgangspunt dat we met z'n allen een klus hebben en we nu eenmaal vanuit verschillende politieke achtergronden opereren. Dus, als je collega iets wil aanpakken, op zijn/haar manier, dan is dat oké, tenzij er serieuze praktische of politieke bezwaren zijn. Als je die bespreekt, vind je vaak een betere oplossing. De tweede vorm van coalitie verandert*

*meer en brengt meer tot stand, maar soms geeft de politieke situatie geen andere keus dan in het eerste type te operen. Jammer voor de kwaliteit van het bestuur.'*

Grondel heeft een voorbeeld van het tweede type college.

#### **Melding geveltuintjes**

In het stadsdeel Westerpark in Amsterdam heb ik als GroenLinkser twee periodes samen met een GroenLinks-collega en met twee PvdA'ers bestuurd. In de eerste periode had mijn partijgenoot het aanleggen van geveltuintjes toegestaan. U weet wel, een rijtje stoeptegels eruit en planten erin. Een in groene kringen populair item. In de tweede periode was die portefeuille in PvdA-handen. Op de lijst van voorstellen voor nieuw geld verscheen: aanpak geveltuintjes: f 10.000,-. GroenLinks vóór natuurlijk, tot bij navraag duidelijk werd dat het geld bedoeld was om ze op te ruimen. Ruzie! Wat bleek. Uit de PvdA achterban werd veel geklaagd over troep op straat, zoals al die rommelige geveltuintjes, dus weg met die troep. Na debat in het college werd het probleem teruggebracht tot de conclusie: veel mensen onderhouden hun, soms door eerdere bewoners gestarte, geveltuin niet. Dat werd een bende. Oplossing: het geld wordt ingezet voor ten eerste het stimuleren en ondersteunen via voorlichten en praktische hulp van geveltuintjesbezitters. En ten tweede een soepel werkend systeem van melding van een niet onderhouden tuintje dat na terugkoppeling op de eigenaar, gratis wordt opgeruimd. Iedereen blij en een beter beleid. Het tweede type. Dat is een sterk college.

Ruud Grondel, wethouder Diemen (eerder in Amsterdam en Haarlem)

#### *Teamwork en externe prikkels*

Teamwork en externe druk kunnen elkaar versterken en in ambitie samen komen. Ig Caminada, (oud-)voorzitter van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, directeur in een grote stad en gemeentesecretaris in diverse gemeenten zegt het zo:

*'In mijn omgeving ken ik niet veel sterke colleges en ik maakte er niet veel mee. Maar als je probeert ze te vinden, let dan op het volgende. Ik denk dat de 'omgeving' van een college van belang is om te spreken over een sterk college. Worden er grote uitdagingen aan een college gesteld: vuurwerkcramp, grote stadsuitbreiding? Ik denk dat deze factor van een sterke externe prikkel een college sterker kan maken. Dat geldt intern, maar ook naar buiten toe. Er is dan de absolute noodzaak om resultaat te behalen, om succes te behalen. Dat kun je ook alleen maar met elkaar als college bereiken.'*



*'Met elkaar door één deur kunnen'*

Collegeleden moeten, zo leert het voorgaande, een gezamenlijke ambitie hebben en collegeleden moeten goede persoonlijke verhoudingen hebben. Ze moeten ook initiatief tonen en het debat vol durven aangaan. Ook andere informanten, zowel uit grote als kleine gemeenten, benadrukken die verhoudingen.

*'Wat er ook allemaal van zij. Monisme of dualisme? Als mensen in een college niet met elkaar door één deur kunnen, wordt het nooit wat. Een sterk college werkt een structurele dissonant buiten. Een zwak college blijft doormodderen, tot de bel het college redt en de gemeente daardoor vele kansen gemist heeft.'*

Aldus Jan Mans, voormalig wethouder van Breda, voormalig burgemeester van Kerkrade en Enschede, en recenter waarnemend burgemeester van Venlo en Zaanstad. Toon Mans, burgemeester van Hillegom, acht een team eveneens nodig, maar stelt ook nog andere eisen:

*'Een sterk college is een college dat goed samenwerkt, optreedt als een team en over de partijpolitieke grenzen kan kijken en elkaar successen gunt. Alleen op die manier creëer je een hecht team dat een solide basis vormt voor besluitvorming.'*

Elkaar succes gunnen en niet zuiver partijpolitiek gefocust opereren dus. Ook Ivo Opstelten, burgemeester van Rotterdam, benadrukt dat het bij een goed college om een team gaat.

*'Als blijkt dat mensen niet met elkaar kunnen samenwerken, moet er verandering in het team komen. Daar moet je dan niet droevig om zijn, het is de realiteit'* (Management Team, 30-11-07).

Doet u dan samen cursussen of gaat u op de hei zitten? Opstelten:

*'We gaan twee keer per jaar op retraite. Dan zijn we twee dagen op pad. We kijken terug, maken de definitieve begroting en stellen de prioriteiten opnieuw vast. Dan hebben we het ook altijd een beetje over onszelf.'*

*Het beeld van een wel of niet hecht team*

Het belang van een sterk team blijkt als het moeilijk wordt. Een gemeenteraad kan in verdeeldheid een argument zoeken om een college of een burgemeester als boegbeeld van een college weg te sturen. Neem het volgende voorbeeld. De gemeenteraad van Littenseradiel, Friesland, wilde in juni 2007 burge-



meester Johanneke Lienburg naar huis sturen. Later kreeg ze van de raad het voordeel van de twijfel. Ze had een cursus mediation gevolgd en paste wat ze daarin leerde toe. Ze zegt in de Leeuwarder Courant (01-09-07) in een terugblik onder meer:

*'It kolleezje funksjonearret net as team en de boargemaster hat it dien. Dat wie it byld, mar net earlijk. Want dat byld kloppe net. Dêroer wie Franke en ik it mei elkoar iens.'*

Franke is wethouder Franke Doting. Het beeld van verdeeldheid bleek niet helemaal terecht, volgens Lienburg, en als burgemeester probeerde ze dat recht te zetten. Dat lukte. De raad wilde haar in meerderheid wegsturen, maar ze ging niet en bleef uiteindelijk op haar post. Dat lukt echter in de praktijk weinig burgemeesters, zo bleek (Korsten en Aardema, 2007).

Een andere casus is Vlissingen. Het college van Vlissingen, zoals dat na de laatste gemeenteraadsverkiezingen is gevormd, was niet bepaald collegiaal: wethouder Verhage had in haar periode voor de verkiezingen van 2006 het ruimen van een begraafplaats voorbereid. Na de verkiezingen kwam dat dossier terecht bij de wethouder van de lokale partij (toevallig nog de lokale partij van het betreffende dorp ook!). Op het moment dat het voor haar collega moeilijk werd en de collega een beroep op haar deed ('hoe zouden we dat kunnen oplossen?') zou wethouder Verhage volgens de berichtgeving gereageerd hebben: *'Hoezo wij oplossen? Het is jouw dossier, dus los de puinhopen zelf maar op!'* Enkele weken later is de 'lokale wethouder' door de raad weggestuurd. Daarna heeft de lokale partij een nieuwe wethouder afgevaardigd in het college, waarna de verhoudingen iets beter werden. Kortom, de verhoudingen in dat college waren niet bepaald collegiaal. Dit speelde overigens ongeveer een halfjaar voordat het college van B&W medio 2007 twaalf ambtenaren op non-actief stelde, wat tot grote commotie leidde.

#### *Hechte teams in grote steden*

Zijn colleges van grote steden altijd een hecht team? Je zou veronderstellen dat de kans op de vorming van een hecht team in grote steden wat groter is, omdat er vaak veel politieke ervaring schuilgaat in zo'n college, ervaring die soms al opgedaan is op landelijk niveau. Denk aan wethouders als Schaefer en De Grave, maar ook aan Etty, Heerma, Wolffensperger, Van der Aa, Stadig. Toch wil het ook wel tegenvallen. Neem het college van Amsterdam uit 1990-1994, dat bestond uit wethouders van de PvdA, GroenLinks, VVD en D66. Collegevoorzitter was burgemeester Ed van Thijn, de voormalige fractieleider van de PvdA in de Tweede Kamer. In dat college zat onder meer De Grave van de VVD



en Ten Have van D66. Volgens burgemeester Van Thijn was het 'een zwak college'. In dat college heerste geen grote collegialiteit, iedereen had mot met elkaar. De wethouders hielden elkaar 'in de houdgreep'. De VVD, D66 en Groen-Links spanden bovendien samen tegen de in de hoofdstad altijd machtige PvdA. Zo slaagde D66-wethouder Ten Have erin om het debacle rond het Gemeentelijk Vervoerbedrijf (GVB) te overleven. Een derde factor was dat de burgemeester in dat college een sterke positie had. Hij moest leiding geven, omdat het een broze coalitie was. Zo kreeg het hoofdstedelijk gezag nog een gezicht. Als een burgemeester een heel prominente rol heeft, kan dat erop wijzen dat de rol van wethouders wat geringer is. Omgekeerd geldt ook: hoe sterker de wethouders, hoe geringer waarschijnlijk de rol van de burgemeester.

#### **Kijken in de mist**

Een sterk college is een team met een visie, een burgemeester als teamcaptain en een kritisch realistische secretaris, die waarmaakt wat de ambtelijke organisatie moet kunnen. Zonder visie kijk je in de mist, zonder solidariteit sta je alleen en zonder ambtelijke uitvoering kom je nergens.

Ria van Rhijn, gemeentesecretaris gemeente Teylingen



#### *Met de burgemeester door één deur*

De burgemeester hoort nadrukkelijk bij het team en heeft toegevoegde waarde als bindende, niet te afstandelijke en ontstroevende factor. Een burgemeester moet van alles zijn, maar niet 'te'. Niet te dominant, niet te afstandelijk. Het moet klikken tussen burgemeester en wethouders. Er moet vertrouwen zijn en voldoende tact in acht genomen worden. Dat merk je vooral als die toegevoegde waarde er niet is. Neem opnieuw Dinkelland, dat in 2007 in een crisis geraakte. De wethouders zegden het vertrouwen in de burgemeester op en een (kleine) meerderheid van de raad volgde de wethouders daarin. De burgemeester zou 'ongelooflijk eigenzinnig' zijn geweest, meldt journaliste Anja Sligter in De Volkskrant (21-12-07). En zij tekent uit de mond van wethouder Krouwel op dat de burgemeester, waarin het vertrouwen is opgezegd, niet autoritair is. 'Hij maakt gewoon geen contact, je vormt geen team met hem.' Ook andere wethouders klagen in weekblad De Roskam, dat in Dinkelland verschijnt. Een wethouder merkt op dat in de zeven jaar dat hij wethouder is de burgemeester nog niet een keer zijn kamer betreden heeft, ook al staat de deur altijd open. Er was geen vertrouwen in de burgemeester, het klikte gewoon niet. En hij bemoeide zich te veel met de portefeuilles van de wethouders, mede omdat hij de portefeuille algemene zaken had, alsmede financiën en personele zaken. Financiën is de hobby van de burgemeester en daarmee had hij een middel in



handen om zich met de portefeuille van de wethouders te bemoeien (De Volkskrant, 21-12-07).

#### *Een sterke wethouder*

Een sterk team zonder dissonanten is dus nodig. Mag er een leidende krachtige wethouder of burgemeester bij zijn? Ja, maar een college met een sterke wethouder is nog niet vanzelfsprekend een sterk college. Er zijn echter voorbeelden van colleges die met een sterke wethouder uitgroeiden tot een sterk college vol ambitie. De regenboogcoalitie van Heerlen uit de jaren negentig, door de toenmalige gemeentesecretaris Mathieu van Helden omschreven als 'sterk', kende een duidelijke leider onder de wethouders. Er werd aanvankelijk gevreesd voor grote dominantie van de wethouder, zelfs overheersing, maar het viel uiteindelijk mee. Als een college een sterke figuur kent, een wethouder of burgemeester, hoeft dat geen probleem te zijn als de betrokkene een bindende factor is, met tact optreedt, vertrouwen geniet en in veel opzichten niet 'te' is. Soms gaat het echter mis, zoals in Dinkelland of in Raalte. In beide gevallen moesten de burgemeesters het veld ruimen, doordat de raad het vertrouwen opzegde.

Het is ook mogelijk dat een college gedeeltelijk sterk is, maar dat is een kwestie van nuance. Van een bepaald college uit de regio Parkstad Limburg is in 2005 door de burgemeester gezegd: *'We scoren als college niet slecht, want heel veel plannen worden door de raad overgenomen'*. Diverse toenmalige topambtenaren waren voorzichtiger. Zij wisten dat één wethouder sterk was. Dat was een onomstreden waarneming. De portefeuille van deze zelfbewuste wethouder financiën mocht ook nog wel groter worden, volgens zijn eigen indruk. De wethouder – van origine een vakbondsman – kende de dossiers en had 'lol' in het beraad met raadscommissie en raad. Enkele andere wethouders waren minder sterk in dossierkennis en debatten in de raad; ze kregen makkelijker een onwelgevallige motie 'aan de broek'. Het college kende weliswaar een zekere homogeniteit maar toch sneuvelden enkele wethouders vanwege politieke meningsverschillen. Het college zouden we uiteindelijk niet willen typeren als sterk, maar ook niet helemaal als 'ronduit zwak'.

#### *Kleurrijk team*

*'Ik vind een sterk college, een college dat kleur heeft. Ik zie het als een kleurrijk boeket bloemen, op het eerste gezicht vrij willekeurig geschikt, maar als je er goed naar kijkt, blijkt de samenstelling van de verschillende soorten en kleuren het tot een eenheid te vormen. Het valt op en het voegt toe. Met andere woorden, met behoud van het eigene, versterk je elkaar en bereik je meer,'* meent Marianne Kallen, in 2007 wethouder in Houten en daarvoor in Vianen. Oud-wethouder Theo

Bovens van Maastricht, provinciaal voorzitter van het CDA Limburg en SER-lid, meldt ons ook dat een sterk college een sterk team moet zijn. Het teamaspect is heel belangrijk. Hij zegt:

*'Een college dat zes jaar na de "oplossing" in onderscheiden delen, nog steeds periodiek een reüniebijeenkomst organiseert, met gemeentesecretaris en alle wethouders, ongeacht politieke kleur, dat is een goed college geweest uit teamperspectief.'*

Wethouders moeten met elkaar overweg kunnen. Ze hoeven geen vriendjes met elkaar te worden, maar er moet een zekere chemie zijn. Of een college op het teamcriterium goed scoort, blijkt ook uit het verschijnsel van 'de lusjes'. Bovens weer:

*'In een sterk college gun je jouw collega's ook succes, publiek optreden en scoringskansen. Een voorbeeld kan zijn dat de burgemeester de eerste loco-burgemeester inzet voor representatie, koninklijke onderscheidingen, ontvangsten enzovoort. De ambtsketen telt een tweetal haakjes die in nauwelijks zichtbare lusjes op de schouders van een colbert haken, waarmee de keten perfect zit. De burgemeester heeft deze lusjes op vele colberts aangebracht; de loco-burgemeester op een of twee nette kostuums. Als een wethouder een kostuum of mantelpakje bezit mét lusjes, is dit een teken dat hem/haar regelmatig publieke optredens worden gegund. In een goed college zijn er dus meer wethouders met lusjes.'*

#### *De koers en horizon van sterke colleges*

Een college moet qua samenstelling berusten op een stabiele coalitie en een verdere horizon hebben dan vier jaar. Los van personele wisselingen is het goed dat coalitiepartners niet steeds wisselen, maar voor méér dan een periode de kans krijgen om met elkaar lijnen uit te zetten. *'Sterke colleges gaan niet voor kortetermijnsuccessen,'* meent oud-wethouder Bovens. Klaas Abma, adjunct-directeur bij de gemeente Littenseradiel:

*'Een sterk college is een college dat weet wat het wil, zich wel wil laten beïnvloeden, maar soms zaken doordrukt. Het laat zich niet bij het minste geringste af brengen van de lijn die ingezet is.'*

#### *Daadkracht en met elkaar overweg kunnen*

Maar kunnen de wethouders vaak ook inhoudelijk met elkaar overweg? Onderzoek laat zien dat succesvolle wethouders nastreven dat het college daadkrachtig en slagvaardig als team lokale problemen te lijf gaat.



Een sterk college laat zich leiden door een gezamenlijke visie op de eigen samenleving (buiten) maar ook op het eigen functioneren (binnen), en voelt zich voor beide gezamenlijk eigenaar.

Tot het domein van het eigen functioneren behoren (naast de inhoud): kwaliteit van de besluitvorming, bestuurskracht en teamvorming. Tot dat laatste reken ik ook: op zoek naar de kernwaliteiten van elk collegelid, als individu en als lid van het team. Het gezamenlijk zich EIGENAAR voelen van de kwaliteit van het functioneren is essentieel. Als eigenaar spreek je elkaar aan, geef je feedback, en investeer je in versterking van rol en bijdrage van elk teamlid. Je let daarbij vooral op gedrags- en houdingaspecten, en de beelden die gedrag en houding oproepen bij de ander. Dit doe je individueel en (periodiek) als team (bijvoorbeeld kort na elke raadsvergadering). Het spreekt vanzelf dat de voorzitter van het college hierin een vitale functie vervult. Het getuigt van lef om externe deskundigheid en professionaliteit te benutten.

Wat betreft de beeldvorming meld ik een anekdote: een tweetal bestuurders (van gemeente en provincie) lag met elkaar overhoop. Na analyse bleek niet zozeer de inhoud leidend, maar de onderlinge beeldvorming. De een had van de ander het beeld, dat er bij hem 'geen lachje van af kon'. Deze beeldvorming had (negatief) effect op onderlinge samenwerking en besluitvorming. Totdat beiden (op verzoek) de stoute schoenen aantrokken en elkaar op lachvermogen en -kwaliteiten zouden bevragen. Alleen dat – zo was de afspraak – was het gespreksonderwerp. Het gerucht gaat, dat beiden bulderend van het lachen het restaurant uitkwamen. Maar nog essentiëler: de dag daarna lag er een gezamenlijk besluit. Moraal van het verhaal: een sterk college maakt onderlinge beeldvorming tot onderwerp van gesprek.

Nico van de Poel, gemeentesecretaris/algemeen directeur Zwijndrecht

**Ergernissen en frustraties komen binnen een college wel degelijk voor. Ze kosten veel tijd, zo blijkt. Een ontspannen verhouding tussen collegeleden wordt op prijs gesteld.**

#### **Een sterk college is als een goed sportteam...**

Een sterk college functioneert als een goed sportteam: taken zijn verdeeld, de sterktes en zwaktes van de individuele collegeleden vullen elkaar aan, de teamleden kunnen het goed met elkaar vinden en gunnen elkaar geregeld een overwinning te kunnen vieren. Door de overeenkomsten worden de verschillen overbrugbaar (maar dan moeten ze natuurlijk wel besproken worden).

Het klinkt allemaal zo mooi in theorie, maar hoe werkt de praktijk? Heeft niet ieder collegelid zijn eigen politieke, of zelfs persoonlijke, belangen? Zitten goede collegeleden elkaar niet eens behoorlijk dwars vanuit partijpolitieke verschillen of gaan de collegeleden voor het eindresultaat en het collegiaal bestuur?





Om eerlijk te zijn komen alle mogelijke variaties voor, zelfs in een goed functionerend en sterk college. Daarom geldt ook voor een sterk college de vergelijking met een kabel: als er één streng breekt nemen de andere strengen de krachten over, maar de kabel blijft in stand! Juist die vergelijking toont aan dat het zelfs geen kwaad kan als er meerdere strengen breken. Zolang die breuken zich niet in hetzelfde deel van de kabel bevinden, worden de krachten wel weer opnieuw verdeeld. Maar om dat op een goede manier te kunnen doen, zijn de menselijke verhoudingen essentieel: kunnen de collegeleden met elkaar door één deur, kan men begrip opbrengen voor elkaars standpunten, voor de verschillen in werkwijzen en is men bereid ten gunste van een collega-collegelid een stap opzij te doen en de collega zijn overwinning te laten vieren enz.? Zodra de menselijke verhoudingen verstoord zijn, verwordt een goed functionerend team tot een zogeheten 'vechtcollege': de vergelijking met de kabel gaat niet op. Dan is er meer sprake van een ketting met de kracht van de zwakste schakel of de kruik, die net zolang te water gaat...

Arendo Schipper, ambtenaar van de provincie Zeeland

Personen moeten elkaar liggen. Dit blijkt een factor te zijn die heel vaak genoemd wordt als reactie op onze vraag 'Geef aan wat u een sterk college acht en waarom? Er zijn echter gemeenten waar dit niet lukt en waar de samenstelling van het college tussentijds verandering ondergaat als gevolg van conflicten en door de gemeenteraad of andere collegeleden opgezegd vertrouwen. De praktijk leert: een college van B&W heeft vaak een verbindend leider nodig. 'Verbinden' is een eis die vaak aan burgemeesters gesteld wordt. Uit een onderzoek van ruim honderd profielschetsen, zoals opgesteld door gemeenteraden bij het verkrijgen van een nieuwe burgemeester, blijkt dat uit tal van competenties in ongeveer 75% van de gevallen een verbindend type burgemeester wordt gevraagd. Daarom volgt hier de vanzelfsprekende regel 6: *Een sterk college kent een verbindend leider*. Burgemeesters weten dit gemiddeld genomen zeker.

#### **Belangstelling**

Een sterk college bestaat uit een burgemeester en wethouders die belangstelling hebben voor elkaars portefeuilles, zonder dat te zien als een bedreiging. Vanuit verschillen van mening wordt er voor één gedragen lijn gekozen. Er wordt dan als eenheid bestuurd.

Klaas Abma, adjunct-directeur gemeente Littenseradiel





Bij de collegevorming speelt een burgemeester veelal geen grote rol. De burgemeester moet onafhankelijk zijn en boven de partijen staan, heet het dan. Toch is de burgemeester de meest bekende bestuurder bij burgers en het symbool van een college. Het is dus verstandig dat tijdens de collegebesprekingen de burgemeester betrokken wordt. Niet alle (in)formateurs staan dit overigens toe.

#### **Een sterk college van B&W is collegiaal in de ware zin van het woord**

Als een gemeenteraad voelt en ziet, dat het college van B&W als één team staat, dan straalt er gezag van uit en kunnen er bergen verzet worden. Ik heb colleges meegeemaakt waarin politieke opposanten van voorheen, de 'strijdbijl' wisten te begraven en die de krachten konden bundelen. Onderwerpen die jaren niet afgerond konden worden, bleken nu ineens peulenschilletjes.

Freek Compagne, gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode

#### **Chemie**

Primair komt gelijk bij mij op dat een sterk college een college is dat in kan zien dat een topteam bestaat uit mensen met uiteenlopende en soms zelf tegengestelde kwaliteiten. Dat geeft chemie en chemie leidt nog wel eens tot ontploffingen. Als men dan bereid is die ontploffingen in het lab van de B&W-kamer te laten en vervolgens naar buiten het mooie resultaat van die opschudding te laten zien, leidt dat tot steden en dorpen die vooruitkomen.

Mona Keijzer, wethouder in Purmerend

#### **Het licht in de ogen gunnen**

Een sterk college is een college waar bestuurders elkaar het licht in de ogen gunnen. Waar men elkaar over en weer (kleine) successen laat behalen, in plaats van elkaar voortdurend dwars te zitten. Een college, ook, waar de burgemeester als teamleider optreedt en niet als Machiavelli's heerser. Voor 'verdeel en heers' is er geen plaats. Soms, een enkele keer, bemoeit een bestuurder zich zelfs met andermans portefeuille. Dat kan allemaal binnen een sterk college en het bevordert de samenhang in het beleid. Goede persoonlijke verhoudingen binnen zo'n college maken het mogelijk politieke verschillen te overbruggen, zodat men, als collectief, bestuurlijk effectief kan zijn. Op dinsdag zijn er in zo'n college vaak harde en felle zakelijk-politieke debatten. Maar ze leiden niet tot brokken, omdat men elkaar kent en waardeert. Ze leiden wel tot beter bestuur. Of er veel van deze sterke colleges zijn...?

Lex Cachet, bestuurskundige, ex- raadslid in Capelle aan den IJssel en medewerker aan de Erasmus Universiteit



### **Gunnen**

Een sterk college van B&W is een college waarin ieder lid elkaar de successen gunt. Succes heeft vele vaders. Het samen vieren van het succes levert vervolgens de energie op voor de volgende klus.

Freek Compagne, gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode

### *Homogeniteit gewenst*

Groot of niet groot, brede of smalle meerderheid, een informateur moet ook rekening houden met de volgende regel 7: *Een sterk college probeert eensgezind op te treden en slaagt daarin ook.*

Dagelijks bestuurders moeten het binnen een college eens proberen te worden. Dat lukt lang niet altijd. Soms wordt er dan aantekening gevraagd bij een collegebesluit, wat betekent dat de wethouder (of wethouders) in het verslag van de vergadering laten aantekenen dat ze het met een bepaald besluit niet eens zijn, zodat ze ook aan de buitenwacht kunnen laten weten een bepaald besluit niet te steunen. Hiermee wordt dus de verdeeldheid in het college zichtbaar en dat werkt weer in op de beeldvorming. Een verdeeld college is wellicht nog gunstig in de ogen van enkele leden van de oppositie om te stoken in de coalitie, maar de maatschappelijke waardering voor verdeelde colleges is doorgaans gering. Een verdeeld college wordt meestal een zwak college genoemd.

Een voorbeeld van een sterk college in de periode 2000-2005 was het college van de gemeente Venlo, dat ook een positieve pers kreeg. Daarentegen was er kritiek op bijvoorbeeld een gemeente als Heerlen. De coalitie werd het in de periode tot 2006 niet eens over de locatie van een opvangplek voor drugsverslaafde jongeren, waarna een politieke partij uit de coalitie stapte; later verdween een wethouder opnieuw op dit dossier. Het gevolg daarvan was dat delen van de lokale samenleving niet veel meer verwachtten van het college.

### *Verbinden*

Als informateur moet je er rekening mee houden dat een sterk college een college is dat goed bij elkaar gehouden wordt. In sterke colleges heersen niet alleen eensgezindheid en strijd die in het college beslecht wordt, maar beheersen de wethouders ook de dossiers en durven ze de dialoog met de samenleving en de raad aan. Ze beginnen samen aan de rit en voltooien die ook. Daaraan moet gewerkt worden. Een informateur en formateur weten dat.

Er is de afgelopen jaren een aantal gemeenten bekend geraakt waar het college viel en/of individuele wethouders sneuvelden en/of de burgemeester. De

gemeente Den Helder verloor het college en zag burgemeester Staatsen vertrekken. In Delfzijl moesten de burgemeesters Haaksman en Appel het veld ruimen. En de Commissaris der Koningin van Brabant heeft het enige tijd niet aangedurfd om een reguliere procedure voor een burgemeestersbenoeming te starten in Zundert, maar volstond met de benoeming van een waarnemer, die minder afbreukrisico had. De gemeenten Den Helder, Delfzijl en Zundert kenden evident geen sterke colleges, zoals bekend is geworden door rapportages van onderzoekscommissies en/of mededelingen van Commissarissen van de Koningin (CdK's) (zie o.a. Westerink, 2006).

*Het uitdagend concept als 'ijsbreker'*

Een team is geen echt goed team als het niet verenigd is rond een visie, een ambitie, tekenden we op uit de mond van diverse informanten. Over een visie beschikken heeft voordelen, ook voor wethouders. Een team met ambitie wil dus ook een verbindende visie. Gemeentesecretaris Jean Schutgens van de gemeente Landgraaf formuleert het zo:

*'Een sterk college is een college dat een samenhangende en gedragen visie op de toekomst heeft, want dat maakt dat kredietvoorstellen aan de raad altijd gehonoreerd worden. Mijn ervaring is dat een door de gemeenteraad vastgesteld strategiedocument grote voordelen heeft. Er ontstaat helderheid over de toekomst; niet steeds hoeft daarover gediscussieerd te worden. Elk raadsvoorstel kan aan de strategische visie gekoppeld worden. Onlangs nog lag een voorstel aan de raad voor om te participeren in een 'sport & leisure'-park. In dat park worden vernieuwende takken van sport aangeboden; het park heeft steun gekregen van ministeries, het provinciebestuur en NOC-NSF. Aan Landgraaf werd gevraagd ook gelden beschikbaar te stellen (rond 2 ton per jaar). Het voorstel was om dat voor een jaar te doen. Er werd een amendement vanuit de raad ingediend om er twee jaar van te maken; het had niet veel gescheeld (als de wethouder het nog ietsje slimmer gespeeld had) dat er zelfs gelden beschikbaar werden gesteld voor niet minder dan vier jaar.'*

Een visie als het hoogwaardig 'leisure'-concept van de gemeente Landgraaf, met zijn skibaan, kan een 'sensitizing concept' zijn. Een inspirerend en wervend concept ('sensitizing concept') is minder dan een ideologie en meer dan zo maar een idee. Een dergelijk concept impliceert een uitdagend en omvattend geheel van ideeën, opgenomen in een koersdocument, dat als een soort ijsbreker fungeert waarachter een colonne andere schepen kan varen. Een *strategische missie* die meer is dan een kreet, maar een onderscheidend toekomstgericht 'kader' waar een gemeente heen moet, en waar een gemeenteraad het mee eens is. Zo'n concept opent de poorten. Heeft de raad ingestemd en is

deze zelfs in meerderheid enthousiast, dan ligt de vaarroute open. Dan hoeft er bij vervolgvorstellen minder geargumenteed te worden en wordt makkelijker steun verworven. In het voorbeeld uit Landgraaf werd al duidelijk dat de raad zelf, zonder veel discussie, al meer budget beschikbaar stelt. Voor een college en ambtelijk apparaat is het dus aantrekkelijk om over een 'sensitizing concept' te beschikken. 'Sociale vernieuwing' en 'bestuurlijke vernieuwing' waren overigens concepten die in het verleden die werking ook hadden.

De gemeente Venlo heeft als concept 'cradle to cradle'. Dat is een duurzaamheidsconcept, waarbij economische en ecologische voorspoed samengaan. In grote internationale bedrijven en in projecten is 'cradle to cradle' een succes geworden, zo werd gesteld op een moment dat Al Gore nog niet met zijn film gekomen was over een omslag in de aanpak van de klimaatverandering en nog geen Nobelprijs had gewonnen. Het gaat in dit concept en de daarmee samenhangende wijze van redeneren om een intelligente manier van afvalverwerking en hergebruik van materialen, duurzaamheidsbevordering en innovatie. Het kan toegepast worden bij de organisatie van een evenement als de Floriade, maar ook bij Greenport, een locatiegebonden bundeling van economische activiteit op het snijpunt van agrobusiness en logistiek (Braungart & McDonough, 2007).

#### *Resultaatgericht team*

Een sterk college is niet alleen een hecht team, waarbinnen chemie tussen de leden bestaat, waarin men elkaar succes gunt, en dat ambitieus is en van aanpakken weet. Een sterk college is een college dat zich kwetsbaar durft op te stellen, want alles wat kwetsbaar is, is van waarde voor het geloof in en versterking van eigen kracht, aldus de vrije interpretatie van een gedicht van Lucebert door raadsgriffier Jan Martens van Heerlen. Deze stelling is te illustreren. Martens:

*'Het Heerlense college heeft medio 2007 een doorwrochte prestatie-monitor aan de raad gepresenteerd met een uitgebreid pakket afspraken en meetbare indicatoren. Het college is zich zeer bewust geweest van de politiek-bestuurlijke en maatschappelijk implicaties en de kwetsbare positie, waarvoor gekozen wordt. Het college toont daarmee moed te hebben, maar laat zo ook weten geloof te hechten aan eigen kracht en sterkte. In een concreet geval, namelijk het terugdringen van het aantal bijstandsgerechtigden is in december 2007 geconstateerd dat de afspraak 2007 gehaald is en dat leidde tot tevredenheid. Belangrijk is zeker ook dat het je geloof in de kracht van je beleid versterkt.'*

Of dit college zonder meer sterk is, is overigens ook wel van kanttekeningen te voorzien. Immers, qua aangaan en inbreng in debatten valt wel eens een steekje.

## 5 De burgemeester: een sterk college heeft een goede burgemeester nodig

In de vorige hoofdstukken bleek onder meer dat de kans op een sterk college groot is bij de volgende combinatie: een hecht maar niet groot college, ontstaan op basis van een coalitieakkoord en met de steun van een beperkt aantal politieke partijen/ fracties; met professionele wethouders die met elkaar overweg kunnen, die overtuigend opereren en elkaar ruimte en succes gunnen; met een duidelijke ambitie om het een en ander tot stand te brengen, die verder reikt dan een waslijst van punten uit een coalitieakkoord; die een geestelijk vaandel, een *'sensitizing concept'* formuleerden; die een ruime tijdhorizon kozen en vasthoudend zijn; die nog groeien onder externe druk of bijzondere omstandigheden, waarvoor het college komt te staan. We spraken hierover met Frank Kerckhaert, burgemeester van Hengelo en met Cees Versteden, ex-gemeentesecretaris van Utrecht. Ze beamen dit volmondig en accentueren de betekenis van 'met elkaar overweg kunnen'. In de woorden van Versteden:

*'Belangrijk is dat een college een team is, dat de leden met elkaar overweg kunnen, dat er ook informele ontmoetingen zijn – wat inwerkt op de sfeer en de verhoudingen –, dat men elkaar ruimte geeft als wethouders, ambitie heeft en een visie formuleert.'*

Kerckhaert: *'De collegeleden moeten ook energiek zijn waardoor een collectieve energie vrij komt.'* Er moet ook balans in het team zijn.

In deze waarneming was nog geen duidelijke plaats ingeruimd voor de burgemeester, hoewel gewezen is op de noodzaak van de verbindende rol van de burgemeester binnen het college en als bruggenbouwer naar de gemeenteraad. Kerckhaert en Versteden beamen dit. Op de rol van de burgemeester in een college gaan we hier nader in. De vraag is: vertoont een college effectief leiderschap, welke rol is daarin weggelegd voor een burgemeester en voor afzonderlijke wethouders? Bij de apen is meestal sprake van een groep met een leider. Als diens leiderschap effectief aangevochten wordt, staat er een nieuwe leider op. In colleges van B&W kan het anders liggen. We kunnen ons

voorstellen dat een team met markante wethouders kan functioneren met een terughoudende, amicale, verbindende burgemeester, die zeker in een grote stad de handen vol heeft aan de eigen wettelijke taak op het gebied van openbare orde en veiligheid (Hennekens, 1990), naast de symboolfunctie en voorzitterschappen. Maar kan ook sterk met sterk samengaan? Te veel kapiteins op een schip werkt niet, weten we. Vanuit die stelling vertrekken we.

*Sterk en sterk is dubbelsterk?*

Op het eerste gezicht is te veronderstellen dat een groep 'stevige' wethouders ook met een 'inhoudelijke' burgemeester met 'profiel' een *dubbelsterk* team vormt. Maar dat is te simpel. We stelden al wel dat bij een zwak college de kans groter is dat de burgemeester – als het ware compenserend – sterk en succesvol op de voorgrond treedt: *zwak laat als het ware sterk toe!* Terwijl bij een sterk college met sterke wethouders de rol van de burgemeester enigszins teruggedrongen wordt: *sterk laat geen sterk toe.*

Kent het college veel strijd en/of gebrekkige collegialiteit, dan maakt een burgemeester van een betrekkelijk zwak college overigens nog niet makkelijk een sterk college. Aldus is de ervaring van de voormalige burgemeester van Amsterdam, Ed van Thijn, in drie colleges te kenschetsen (Schouw en Tops, 1998). Maar niet overal ligt dit zo scherp en uitgesproken.

Gemiddeld genomen is een burgemeester alleen al vanwege de benoeming en betrokkenheid van de raad bij de voordracht een betekenisvolle factor in een college. Maar kan een burgemeester ook een college tot een sterk college maken of een sterk college tot een nog sterker geheel? Waakzaamheid is geboden bij de beantwoording, gezien de ervaringen van Van Thijn. Ons inziens is de kans niet gering dat inhoudelijk gerichte burgemeesters het bij een stevige groep wethouders snel moeilijk krijgen. Dit zal niet overal zo zijn maar het voorbeeld Groningen rechtvaardigt een waarschuwend signaal.

Burgemeester Jos Staatsen van Groningen, PvdA-lid, ontpopte zich in de jaren na 1985 niet als de lintenknipper die de PvdA, altijd sterk in Groningen, voor ogen had. Hij manifesteerde zich al snel als een *'inhoudelijke' burgemeester*. Of dat goed viel? Het zette kwaad bloed bij de rest van het college, waarin onder andere Rein Zunderdorp – bekend van het boek *Banaan voor gevorderden* en het cultuurveranderingstraject VONK – en Ypke Gietema als wethouder zitting had (NRC, 21-07-90). Dat viel te begrijpen, want de gemeente Groningen heeft doorgaans geen echt zwakke broeders en zusters als wethouder. Ypke Gietema was in 1990 al drie maal lijsttrekker geweest. Hij vertegenwoordigde het type dat op een ongepolijste intelligente manier soms door porseleinkasten kon

banjeren, al in de jaren tachtig. Dat geeft kleur en smaak aan de lokale politiek. Maar in 1990 leed de PvdA met hem als lijsttrekker een gevoelige nederlaag. De GKB-affaire zou het einde van de politieke loopbaan van wethouder Gie-tema in de Groninger politiek betekenen (NRC, 21-07-90; Hajema, 2001).

*Intermezzo: Groninger affaire*

Kort iets over die affaire, die op zich onthullend is en ook zicht geeft op hoe een schijnbaar sterk geheel van wethouders in de tijd gezien toch als minder sterk uit de verf komt. Eind 1991 constateert de gemeente Groningen dat haar sociale kredietbank is ontspoord: een strop van miljoenen guldens. Was het beheer en de controle wel goed geweest? In het bankreglement uit 1984 staat dat de GKB beheerd wordt door het college van B&W. B&W oefenen toezicht uit op de directeur, die de leiding heeft. De directeur oefent zijn functie uit in mandaat, dus onder verantwoordelijkheid van het college. Op het gemeentehuis boog in de praktijk de afdeling financiën zich over de begroting en rekening van de GKB. Het conceptuele denken over beheer veranderde echter. In 1986 had de gemeente het secretarie-dienstenmodel met parafencultuur verwisseld voor het sectorenmodel met zelfbeheer of contractmanagement. Ook in Tilburg ging dat toen zo (Van Raaij en Wolters, 1987; Tops en Korsten, 1989). De uitvoerende Groningse diensten kregen meer ruimte en verantwoordelijkheid. Geen betutteling meer, geen dubbel werk. En na 1986 krijgt ook de GKB grotere vrijheid (Zunderdorp & Smook, 1988; Zunderdorp, 1989; Herweijer, 1992: 239). Valt het fiasco terug te voeren tot de organisatie- en managementverandering of niet? Optimisten dachten dat bestuurders door zelfbeheer (ook wel contractmanagement genoemd) meer greep kregen op de uitvoering. De bestuurders leken te worden ontlast van de vele detailvraagstukken. Dat zou diensten en bestuurders tijd schelen en ontlasten. Pessimisten daarentegen vreesden dat bestuurders de gewenste beleidsprestaties niet concreet in contracten zouden kunnen vatten, dat bestuurders hun beleid niet een jaar vooruit zouden kunnen plannen, dat de prestaties niet betrouwbaar naar voren zouden komen en de kwaliteit van terugkoppeling door managementrapportages imperfect zou zijn. Vanaf 1986 blijkt dat het interne beheer niet goed was; een vast thema in het accountantsrapport over GKB. Maar tot inperking van de bevoegdheidsoverdracht leidde het niet. En verder?

Begin 1988 wordt een managementcontract gesloten met de sectordirecteur (GKB viel onder sociale zaken) en elke vier maanden komen er managementrapportages (maraps). De feitelijke controle op de GKB is er wel, maar deze munt zeker niet uit. De maraps van de sociale zaken blijken 'betrekkelijk ontoegankelijk' (Franssen e.a., 1992). Raadsleden vragen wel om informatie, maar krijgen die laat. Gaat het goed, 'dan is de rapportage uitvoerig', aldus het lid van de commis-

sie van onderzoek Michiel Herweijer (1992: 243). *'Naarmate de resultaten van de GKB slechter worden, wordt de toelichting op de kengetallen beknopter,'* of gaan cijfers zelfs *'ontbreken'* (Herweijer, 1992: 241-242). Heeft het falen van de controle bijgedragen aan het debacle? Dat is zeker het geval. *'Het contractmanagement is in zijn praktische uitwerking weinig meer dan een ritueel,'* stelt de hoogleraar bestuurskunde Herweijer in 1992. Elk volgend contract ondertekent de wethouder weer zonder dat hij gekeken heeft naar de maraps en de rekening. Onoplettendheid ten top. Controle had een lage prioriteit. De managementrapportages vereisen veel werk, maar weinigen lezen die in Groningen (1992: 244), zoals ook een andere Groningse hoogleraar, ooit ook raadslid, Henk ter Bogt meer in den brede en voor tal van gemeenten vaststelde (Ter Bogt, 2002). In feite moet worden vastgesteld dat contractmanagement of zelfbeheer met zich bracht dat elke dienst zijn eigen problemen moet oplossen. De bank is te veel aan haar lot overgelaten. Ze zou de taak wel zelfstandig kunnen vervullen. Niet dus.

Kunnen we nu zeggen dat de optimistisch of pessimistische visie opgeld deed? De GKB-affaire was slechts een casus. Contractmanagement heeft betekenis. De werkelijkheid zit tussen optimisme en pessimisme in. Bestuurders kunnen inderdaad, geholpen door ambtenaren, wel doelstellingen formuleren. Maar niet elk doel valt te kwantificeren. En er vallen afspraken te maken tussen top en decentrale leidinggevendenden. Maar de vraag of doelstellingen bereikt worden en de goede cijfers ter tafel komen, is al iets lastiger. Bij contractmanagement is controle belangrijk. Men moet erkennen dat terugkoppeling nodig is, maar dan is het ook gewenst dat bestuurders ernaar kijken.

#### *De relatie met de Groningse burgemeester*

Gietema viel dus op de Kredietbank-zaak maar zover zijn we in de tijd nog niet. Hij was geen 'heilig boontje'. Terug naar de jaren na 1985. Waarin manifesteerde zich die wrevel onder wethouders jegens de 'inhoudelijke' burgemeester Jos Staatsen? Er waren regelmatig conflicten met de burgemeester, zoals over de benoeming van een nieuwe hoofdcommissaris van politie en – ja, ja – het gemeentelijk apartheidbeleid. De burgemeester deelde in de ogen van derden ook te weinig schouderklopjes uit. Een voorbeeld van andere animositeit was de gemeentelijke huiskleur. Die was rood, terwijl Jos Staatsen zich liet rijden in een grijze auto. Dat vloekte met de huisstijl, een item in het cultuurtraject. Het had een rode auto moeten zijn. Staatsen hield vol en toonde incasseringsvermogen en wendbaarheid. Staatsens rechterhand hield het na drie jaar vanwege 'de minder prettige sfeer' echter voor gezien. Hij merkte op dat Staatsen regelmatig op een zijspoor werd gezet. De wethouders floten hem terug of zetten de voet dwars. Als Staatsen iets in het college bracht, moest er altijd iets op worden afgedongen door *'Gietema en zijn vazallen'* (NRC, 09-07-90). Andere burgemeesters uit de regio ontging dit niet. Staatsen wilde er zelf echter weinig over kwijt:

*'Ik probeer binnen het college goede verhoudingen te bereiken en geef nooit een oordeel over medebestuurders. Dat is een interne aangelegenheid' (NRC, 09-07-90).*

Er was ook lof voor Staatsen. Hij onderhield goed contact met Den Haag en lag goed bij het regionale en lokale bedrijfsleven van Groningen. Ook de promotie van de stad deed hij goed. Hij zocht altijd contact met de Gasunie, Philips en andere bedrijven. Gezamenlijk werd dan een plan ontworpen. Staatsen wilde altijd samenwerken. *'De doener Staatsen, zoals hij wordt getypeerd, gunt zichzelf weinig tijd voor reflectie. Hij lacht ook te weinig, vinden zijn medewerkers'* (NRC, 09-07-90). Staatsen bleef overigens geen burgemeester, maar stapte over naar adviesbureau Boer & Croon en zou met Van Thijn nog eens een analyse verrichten van de verziekte sfeer in de gemeentelijke organisatie van Emmen en een kunstje proberen met Sport 7.

De les uit de casus is dat bij een uitgesproken politieke cultuur met dominantie van een grote partij en een stevige groep wethouders (of zij die menen het te zijn) een burgemeester er doorgaans goed aan doet enige terughoudendheid te tonen en vooral in te steken op de procesrol, op schakelen en verbinden. Wie een inhoudelijke burgemeester wil zijn kan makkelijk onder vuur komen te liggen. Sterk met sterk is als teveel kapiteins op een schip. De kans dat het niet goed gaat, en ruzie ontstaat, neemt dan toe. De casus leert ook dat het college 'Schwung' bracht maar tegelijk dat bepaald handwerk, zoals controle op de GKB, verwaarloosd werd.

*De burgemeester doet ertoe: vanwege de vele rollen*

De rol van burgemeester is cruciaal – dat kan niet op basis van enkele decennia Amsterdams en Gronings bestuur ontkend worden. Overal in het lokaal bestuur is de burgemeester als collegevoorzitter van betekenis. Een collegevoorzitter moet technisch bekwaam vergaderingen leiden, dat is duidelijk. De burgemeester is daarnaast ook raadsvoorzitter en veelal voorzitter van het raadsprezidium. Hij moet dus *schakelen* tussen college en raad en tussen raad en college. Bovendien heeft hij andere taken, zoals zorg dragen voor de handhaving van de openbare orde. Wellicht is de burgemeester ook nog eens korpsbeheerder van de (regionale) politie en portefeuillehouder. Hij of zij is ook nog eens het symbool van het gemeentebestuur, iets dat ook tijd kost. Burgers zullen de burgemeester aanspreken en deze graag begroeten bij festiviteiten en andere evenementen. Dat betekent dat een burgemeester op vele borden moet schaken. Het is een voordeel als de burgemeester aimabel is, communicatief, om kan gaan met de media, vol humor zit, gelijkmatig van humeur is, geen karakterwakheden bezit en qua gezag in zijn functie groeit.



### *Ieder zijn deel*

De implicatie van de vele taken is dat elk orgaan waarin de burgemeester acteert zijn of haar *loyaliteit* wil voelen. De raad wil in beginsel niet dat de burgemeester geheel 'van het college is' of zich als raadsvoorzitter laat vervangen, maar ook omgekeerd willen de wethouders niet dat de burgemeester meer voor de raad doet dan voor het college. En in het presidium moet de burgemeester zich ook niet voortdurend laten vervangen, want dat duidt erop dat hij of zij andere dingen belangrijker vindt, de energie in andere zaken steekt. En de burgemeester moet niet voortdurend afwezig zijn, want dan wordt al gauw gezegd: hij of zij 'haalt de energie meer extern dan intern'. Het burgemeesterschap is dus een moeilijk goed in te vullen functie, die impliceert dat je veel contacten moet onderhouden en voorbeeldgedrag moet tonen. Naarmate de gemeente groter is, wordt de kans kleiner dat de burgemeester ook nog een portefeuille vervult. Hij of zij heeft de handen vol aan de voorzittersrollen, de rol van korpsbeheerder, de openbare orde en het driehoeksoverleg met de korpschef en hoofdofficier van justitie.

Onderzoek naar profielschetsen, zoals gemeenteraden die formuleren ten behoeve van een aanstellingsprocedure van een burgemeester, toont dat zelden alleen een lobbyist gevraagd wordt, maar vaak in elk geval *een verbinder* (Korsten en Aardema, 2006). Dat is iemand die mensen bij elkaar kan brengen, die zo nodig kan verzoenen of conflicten kan temperen. Men zegt wel: de burgemeester moet 'bruggen kunnen slaan' en het niet voor mogelijk gehoudene toch waarmaken. Dat verbinden is altijd van belang, voor elke burgemeester. Het is een soort minimumvoorwaarde. Een gemiddeld of een sterk college zal doorgaans over een verbindende burgemeester beschikken.

### *Afbreuk doen*

In hoeverre doet de burgemeester er verder toe als het gaat om het opereren in een zwak of sterk(er) college? We menen dat de burgemeester steeds wel meedoet in een college, eenvoudig omdat de burgemeester al voorzitter is. Hij groeit mee in een college, maar kan aan een college ook afbreuk doen door er niet in te passen. De voormalige burgemeester van Leeuwarden, Loekie van Maaren, moest vroegtijdig aftreden. Zij keek terug en schrijft daarover:

*'Ik had nooit moeten solliciteren, zo simpel is het, en ze hadden me nooit moeten aannemen. Toch begon het allemaal in een soort juichstemming. Ik paste qua type en curriculum precies in het profiel (...). En ik had er zin in, ik had zin in bestuurlijke problemen (...). Dat klinkt raar (...). In Weert had ik als burgemeester af en toe het gevoel dat ik te weinig om handen had, want daar waren geen problemen. Tenminste, vergeleken met Leeuwarden. Ik*



*beschouwde de grotestedenproblematiek van Leeuwarden als een heerlijke kluiif. (...) Maar het ging eigenlijk meteen al mis. Ik werd vanaf de eerste dag vergeleken met Jacques Wallage (burgemeester van Groningen) en Ed Nijpels (CdK van Friesland), wat volstrekt belachelijk is' (Vuijsje, 2006: 105).*

Waar ze ook last van had was de enorme macht van de PvdA in Leeuwarden, door haar een *'allesoverheersende partij'* genoemd. De partij regelde destijds, rond 2000-2001, volgens haar allerlei zaken buiten de raad om.

*Burgemeester: verbindend, maar ook doelgericht en inspirerend*

Een burgemeester is een soort duizendpoot geworden, meent Van Maaren. *'Je kunt eigenlijk geen goed doen'* (Vuijsje, 2006: 107). Toch zal deze duizendpoot een gezicht moeten hebben. Gemeentebesturen met een sterk college moeten zeker doelgericht zijn en een verbindend leider kennen, maar ze kennen niet vanzelfsprekend ook een inspirerend leider. Een inspirerend leider is wel gewenst, meent burgemeester Gerd Leers, althans in bepaalde contexten, dat wil zeggen in gemeenten die eraan toe zijn (Korsten en Leers, 2005).

Een inspirerend leider draagt passie uit en begeestert. Een dergelijk leidinggevende komt naar voren als hij of zij gezag van buiten meebrengt vanuit een vorige functie of gezag al doende verwerft en zaken aangeeft waarvoor hij of zij staat. Daarvoor moet een leider vanzelfsprekend ruimte krijgen en bevechten. Dat zal een burgemeester kunnen zijn, zoals Job Cohen (Amsterdam) of Gerd Leers (Maastricht). Meine Henk Klijnsma, oud-projectleider dualisering gemeente- en provinciebestuur van het Ministerie van BZK zegt het – op persoonlijke titel – zo:

*'Een sterk college van B&W is voor mij een college dat in goede wisselwerking met de raad effectief invulling weet te geven aan de politieke agenda van de gemeente. Durf en lef kunnen daarbij niet worden gemist. Een goed voorbeeld van een gemeente met een dergelijk college is voor mij de gemeente Maastricht. Niet alleen weet de Limburgse hoofdstad goed te profiteren van de voordelen van zijn geografische ligging, zijn stadsschoon en zijn zo on-Nederlandse sfeer; vooral dankzij de inzet van zijn college (en vooral van zijn burgemeester) slaagt zij er bovendien in om weerbarstige problemen zoals niet aan te pakken (woonwagenkamp) dan toch te agenderen (drugstoerisme, liberalisering softdrugs). Daarmee kom ik op een wezenlijk punt. In mijn optiek staat of valt een sterk college met een sterke burgemeester. Zo'n burgemeester is Leers; een ideale direct gekozen burgemeester avant la lettre. Avant la lettre, omdat in ons land burgemeesters nog altijd worden benoemd (de facto door de raad).'*



Voor de wenselijkheid van een inspirerend leider zijn tal van argumenten en tegenargumenten aan te dragen. Juist als sprake is van beleidstapeling, weinig afschaffing van beleid, de prioriteiten niet goed zichtbaar zijn en het overzicht over beleid moeilijk te krijgen is, kan een bestuurder opstaan die enkele thema's benoemt en uitwerkt op een manier die aanslaat bij veel burgers. Hij kan op die manier de inwoners weer het gevoel geven dat duidelijk is waarop het lokaal bestuur vooral inzet. Burgemeester Leers van Maastricht kon zo opereren door zijn operatie-Vinkenslag (belastingproblematiek, ontmanteling van woonwagencentrum) onder de aandacht te brengen, het stopzetten van subsidies aan de voetbalclub MVV en door zijn pleidooien voor meer klantgerichte dienstverlening van ambtenaren aan burgers. Daarmee heeft hij veel 'aanzien' verworven. Weet een burgemeester als Leers zo maar wat hij wil? Nee, daarvoor is nodig dat je goed luistert naar wat anderen zeggen en doen, weet wat speelt, op dingen afgaat en bij anderen te rade gaat. Leers stond voortdurend open voor meningen van deskundigen van buiten de ambtelijke organisatie als hij nog bezig was met een dossier. Het voordeel daarvan is dat dit bijdraagt aan zijn meningsvorming en niet iedereen zo maar wat in de krant roept, maar de mening eerst ventileert naar de burgemeester. Daardoor heeft de burgemeester een voorsprong, althans wordt minder snel verrast.



#### Leiderschap tonen

Een sterk college is een college dat leiderschap toont. Met wethouders die durven te inspireren en te verleiden; die hun nek uitsteken voor het realiseren van hun visie; en die verantwoordelijkheid nemen voor hun daden. Bestaan dergelijke colleges? Zeker wel. En anders zijn er wel veel colleges waarin een of meer wethouders zitting hebben die voldoen aan dit profiel. Toch is de kwaliteit van het bestuur er de afgelopen jaren niet op vooruit gegaan. Gemeenteraden stellen zich sinds 2002 steeds assertiever (soms zelfs ronduit agressief) op. Veel wethouders zijn daartegen niet opgewassen. Dat leidt niet zelden tot angstig en voorzichtig bestuurlijk gedrag, waarbij wethouders zich verschuilen achter het leerstuk van de collectieve verantwoordelijkheid van het college en zich er niet voor schamen de beschuldigende vinger te wijzen naar de ambtelijke organisatie als zij worden aangesproken op (vermeende) misstanden, fouten of als zij worden geconfronteerd met politieke of burgerlijke tegenstand. Dit type wethouder zie je meer en meer, zeker in de kleinere gemeenten.

Leo Gerrichhauzen, adviseur en voormalig raadslid



Een inspirerend leider, die tevens een verbindende rol kan spelen in een collegiale context, is juist in het post-Fortuyntijdperk nodig. Immers, Pim Fortuyn verstond de kwaliteit om onderwerpen als wachtlijsten, het teveel aan regels, de verloedering van oude stadswijken en andere thema's te agenderen. Hij



benoemde dus in feite al sluimerende en manifeste items, die in wezen bekend waren, maar door hem een kanalisatie kregen.

Regel 8: *Een sterk college vertoont effectief leiderschap.*

*Burgemeester moet voortekenen zien*

Maar in het openbaar bestuur moet niet gewacht worden tot onvrede ter linker- of ter rechterzijde opsteekt en gekanaliseerd wordt. Ware leiders richten zich op het signaleren van *voortekenen* van verandering (dus op wat nog niet manifest is), het duiden hiervan en het van handelingsperspectieven voorzien van relevante voortekenen van verandering. Bij voortekenen moet men denken aan *vroege* signalen, die aanvankelijk nog klein en 'zwak' zijn op het vlak van onder meer economie, handel en bedrijvigheid, milieu, verkeer, ecologie, vrijetijdsbesteding, sociale verbanden, demografie, sociaal-culturele opvattingen en gedrag, wonen, (gen)technologie, criminaliteit, politiek. Reageer je te laat, dan kan een zwak signaal uitgegroeid zijn tot een sterk signaal. Dan kan een bestuur te laat zijn (Korsten en Leers, 2005). Leiders hoeven niet alles *zelf* te zien, maar ze moeten het wel (laten) organiseren, zo dat anderen het zien.

Die *tijdige* signalering van *zwakke* signalen heeft wat weg van wat private bedrijven ook moeten doen. Private bedrijven moeten marktsignalen tijdig opvangen om het productassortiment aan te passen, anders prijzen ze zich uit de markt. Bepaalde autoproduktiebedrijven hadden te laat gezien dat er een grote vraag naar kleine auto's bij burgers ontstond. Jammer, een deel van de markt kwijt. En de parfumindustrie moest rekening houden met signalen dat parfums ontleend aan dieren minder gewenst werden door een opmars van aandacht voor dierenwelzijn. Een Minister van Onderwijs moet zien dat er kritiek is op 'het nieuwe leren' en dat die serieus is, dan kan hij of zij een parlementair onderzoek naar de vraag of onderwijsvernieuwingen eigenlijk succesvol zijn geweest vóór zijn. Signaleren is dus belangrijk. Zwakke signalen die *relevant* zijn voor het openbaar bestuur vroeg opsporen is belangrijker dan laat reageren op sterke signalen, want dan ben je 'ernstige' kwesties vóór.

Regel 9 luidt daarom: *Een sterk college heeft oog voor de voortekenen van verandering.*

Korsten en Leers (2005) formuleren in het boek *Inspirerend leiderschap in de risicosamenleving* een aantal geboden voor leiderschap. De inspirerende leider geeft richting en volstaat niet met consensusvorming vanuit het perspectief van procesmanagement. Richting geven betekent niet slechts agenderen, maar ook een verbeeldingskrachtig verhaal over de toekomst geven en de dilemma's daarbij benoemen. Een leider reageert niet slechts of primair op cri-

ses, niet slechts achteraf. Een respons achteraf is traag en duurder dan vooraf. Kijk maar naar de gevolgen van verkeerde vuurwerkopslag in Enschede.

#### *Het team*

Een inspirerend leider is natuurlijk in gemeenten een leidinggevende burgemeester, die collegiaal bestuurt. Nederland kent geen lokaal presidentieel stelsel. En leiderschap is altijd contingent. Het moet passen, zoals een voetballer in een team moet passen. Sommige voetballers zijn goed, maar passen niet in een team, worden getransfereerd en komen dan veelal in een andere club beter tot hun recht.

#### **Burgemeester strijkt plooiën glad**

Een sterk college is een college waar de burgemeester meestal een normale collega met een eigen portefeuille is; zodat hij of zij niet voortdurend hoeft in te breken in de portefeuilles van de wethouders. De burgemeester gebruikt zijn (of haar) positie binnen een sterk college om leiding te geven aan de besluitvorming en soms ook om plooiën glad te strijken. Wethouders accepteren die *primus inter pares*-rol van de burgemeester. Soms maken ze er ook gebruik van. Bijvoorbeeld door het prestige van de burgemeester – dat bestaat nog! – in te zetten in de buitenwereld. Lastige burgers of organisaties laten zich eerder door de burgemeester dan door een wethouder overtuigen. De rollen van gekozen en benoemde bestuurder(s) passen in een sterk college wonderwel bij elkaar.

Lex Cachet, bestuurskundige en ex-gemeenteraadslid van Capelle aan den IJssel

#### *Wendbaarheid, acteren, communiceren, authentiek blijven*

Burgemeesters en wethouders doen hun werk, maar moeten ook door hun omgeving begrepen worden. Zowel voor een burgemeester als een wethouder geldt dat je *'de natuurlijke neiging moet hebben om het contact met anderen te zoeken en niet in je eentje te gaan zitten peinzen,'* aldus Ivo Opstelten (nog burgemeester van Rotterdam). En: *'Je moet wel de koers uitzetten en de mensen om je heen moeten je stijl begrijpen. Men moet weten wat je wilt. Verder is het een kwestie van teamwork.'* Een leidinggevende bestuurder hoort bovendien niet uitsluitend te zenden. En aldus Opstelten: *'Ik moet daarbij ook flexibel kunnen zijn, van mening kunnen veranderen, zonder ongeloofwaardig te worden. Ik moet kunnen wenden in dit vak. Want het gaat niet om mij, het gaat om de stad.'*

Kan een beetje toneelspelen daar bijhoren? *'Ik moet kunnen acteren. Dat is in mijn vak belangrijk. Als de kern maar niet is dat je toneelspeler bent. Ik moet authentiek zijn, de mensen moeten vertrouwen in mij hebben. Jezelf zijn, zonder dat dit moeite kost.'*

Natuurlijk gaat de burgemeester mee in een veranderende tijd. Hij gaat ook 'sturen op cijfers'. Ivo Opstelten: *'We werken met targets en rapporteren voortdurend of we in rood, oranje of groen staan. Dat wordt ook naar de gemeenteraad gestuurd. Het is transparant en controleerbaar... Als ik continu mijn targets niet haal en geen verhaal heb waarom niet, dan moet ik ontslag nemen. Dan heeft de stad recht op een betere burgemeester die ze wel haalt'* (Management Team, 30-11-07).

Communiceren lijkt zo vanzelfsprekend, maar kan ook heel moeilijk zijn. Door niet te communiceren kunnen zaken ontlopen worden die juist om handelen vragen.

#### *Het functioneren van colleges in actie*

In de praktijk van het functioneren van lokale bestuurscolleges is de noodzaak aanwezig om te voldoen aan tal van criteria ter beoordeling van bestuur, zoals onder meer het beschikken over ambitie; het tonen van moed en het beschikken over goede ambtelijke ondersteuning; als college verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen; collegialiteit; heldere en doortastende besluitvorming; proportioneel handelen ('niet met een kanon op een mug schieten'); goede communicatie op de geschikte momenten; integer handelen en betrouwbaarheid; goed communiceren met de raad en beschikken over vertrouwen van de raad; en lerend vermogen tonen (van fouten willen leren). Als aan diverse van die criteria in ernstige mate niet voldaan is, komt een college onder druk of wordt het gedwongen tot aftreden. Een illustratie daarvan vormde het college van B&W van Westerveld dat medio 2007 moest aftreden als gevolg van een affaire. Het college komt daarin volgens diverse analyses niet goed naar voren. *'De communicatie rammelde aan alle kanten. Ook intern, hoewel naar buiten toe de indruk werd gewekt van eensgezindheid en collegiaal bestuur'* (Binnenlands Bestuur, 07-09-07). De affaire kostte de wethouders Timmer, Martens en Geertsma in 2007 de kop, alsmede burgemeester Anne Meijer. Het ging om het hoofd van een school in het dorp Darp. De positie van dit schoolhoofd was in een vorige collegeperiode al aan de orde, maar wethouder Martens en burgemeester Meijer hadden volgens de commissie-Middel c.s. de zaak toen nog op z'n beloop gelaten. Na de raadsverkiezingen van 2006 ging de portefeuille onderwijs naar wethouder Timmer (Progressief Westerveld), die op advies van de bovenschoolse manager wél overging tot ontslag. Daardoor kwam wethouder Timmer tegenover een deel van de dorpsgemeenschap van Darp te staan. De burgemeester had toen de regie al niet meer en kon geen bemiddelende rol meer vervullen tussen de conflicterende partijen, menen de onderzoekers. We lichten de casus hierna nog wat toe.

### *Geen sterk college: Westerveld*

Het Drentse Westerveld kende in 2007 een bestuurscrisis, die zich kenmerkte door gebrekkige communicatie en andere zwakten. Het voltallig college moest aftreden, inclusief de burgemeester, want het college verloor het vertrouwen van de raad. Aanleiding voor de bestuurscrisis waren de fouten die zijn gemaakt rondom het ontslag van de directeur van een lokale basisschool in het onder Westerveld vallende plaatsje Darp. Dat is de 'kwestie-Darp', ook wel 'OBS Darp' gaan heten. Een arbeidsconflict (schorsing en ontslag) rond een schoolhoofd van een openbare basisschool escaleerde. Oud-Kamerlid Bert Middel verrichtte met Neeltje Schravasande een analyse van deze zaak, onder de titel 'Een stoet van verliezers'. Tot grote onvrede van de coalitiepartijen legde het college de conclusies van dat rapport naast zich neer, met als gevolg dat de burgemeester en de overige collegeleden weggestuurd werden. Daarna kwam er nog in 2007 een nieuwe burgemeester en een nieuw college, waarbij een wethouder uit het vorige college terugkeerde. De komst van een nieuw college ging niet zonder kleerscheuren. Een fractieleider vertrok uit de gemeenteraad, omdat zijn fractie in hem geen wethouder zag. Wat waren nu de oorzaken van de val van het college van B&W?

De onderzoekscommissie-Middel/Schravasande was van mening dat de inrichting van de bestuurlijke organisatie van het openbaar onderwijs in Westerveld niet optimaal was. Door wet- en regelgeving wordt dat bestuur steeds meer verzelfstandigd. De reden daarvoor is het voorkomen van (ieder vermoeden van) verstrengeling tussen belangen van het gemeentebestuur en het schoolbestuur. Het gemeentebestuur van Westerveld heeft het bestuur van het openbaar onderwijs inderdaad op afstand gezet door aanstelling van een algemeen directeur boven de openbare basisscholen, waaraan verregaande bevoegdheden zijn gemandateerd. Maar de verantwoordelijkheden werden niet duidelijk afgebakend. Bestuur en algemeen directeur percipieerden dit ook als zodanig. De inrichting van de bestuurlijke organisatie was zo, dat het gemeentebestuur uiteindelijk toch verantwoordelijk was voor besluiten op onderwijsgebied. Dat gold ook in de kwestie van de positie van de directeur van de basisschool in Darp. Verantwoordelijk betekent ook dat verantwoording wordt afgelegd, maar dat gebeurde niet in voldoende mate, aldus Middel c.s. Het gemeentebestuur schoot op de volgende fronten tekort:

- 1 'Geen integere handelwijze in de richting van een aantal betrokkenen.' Het college had de schriftelijke afspraak om een onderzoek te doen met de MR, maar verbrak dit eenzijdig, zonder overleg. Daarmee toonde het college zich onbetrouwbaar.
- 2 'Fouten in de gevolgde procedure.' Bijvoorbeeld het vragen van advies aan de MR over al genomen besluiten. Te laat.

- 3 'Ontoereikende communicatie met de ouders, de dorpsgemeenschap, het schoolteam en de MR.' Te late communicatie leidde ertoe dat bepaalde groepen zich 'overvallen' voelden. Gevolg: zwak draagvlak. Ook werden de besluiten volstrekt onvoldoende gemotiveerd vanwege het argument van privacy. Privacy was een relevant punt, maar een zakelijke motivering behoorde tot de mogelijkheden en had voor helderheid gezorgd, aldus Middel c.s. Het college heeft de communicatie bovendien aan een ambtenaar overgelaten. Er is wel veelvuldig óver 'Darp' gesproken, maar te weinig mét de inwoners, de ouders enz. van Darp. Toen dat later wel werd geprobeerd was de beeldvorming over het bestuur al negatief. Volgens Middel c.s. duidt dit aan de kant van het college op te weinig 'bestuurlijke professionaliteit' en 'betrokkenheid' (2007: 15).
- 4 'Onvoldoende oog voor en erkenning van mogelijke gevolgen van te nemen ordemaatregelen.' 'De commissie is er niet van overtuigd dat alle beschikbare energie en overtuigingskracht zijn ingezet om een zorgvuldige besluitvorming terzake te bevorderen' (Middel c.s., 2007: 15).
- 5 'Te weinig oog voor de bestuurlijke en maatschappelijke context van het in aanvang arbeidsrechtelijk conflict.' De wethouder van onderwijs heeft waarschuwingssignalen van twee collegewethouders 'niet op waarde geschat'.

Opvallend aan deze casus is dat een college niet alleen fouten maakte, maar ook geen lessen wilde trekken uit de analyse van de commissie-Middel c.s. Het college liet het aankomen op de beantwoording van de vertrouwensvraag door de gemeenteraad.

#### *Burgemeesters na referendum*

In een aantal gemeenten functioneert een burgemeester nadrukkelijk als een persoon die boven de partijen staat en zich tevens op gezaghebbende manier manifesteert. Is dat nog van belang? Ja, meent de al eerder geciteerde Ig Caminada:

*'De "structuur" is ook van belang. Ik gebruik dat woord om een verschil aan te duiden tussen die colleges waarin de burgemeester zich boven de partijen opstelt (als ware hij nog steeds door de Kroon benoemd) en andere. Voorbeeld: Cohen in Amsterdam. Een college met een burgemeester die zich zo boven partijen opstelt, heeft een veel grotere kans om tot een sterk college te groeien, dan die vele colleges die nu het slachtoffer zijn van de treurige mode om de burgemeester half te kiezen, waarmee ze hem of haar de indruk geven dat hij/zij ook politiek kan meedoen. Om het maar rechtstreeks te zeggen: de half gekozen burgemeester verzwakt de collegialiteit van de colleges of helpt*

*die om zeep. De kracht van colleges lijkt af te nemen met het oprukken van de half gekozen burgemeester.'*

#### *Optimistisch en pessimistisch*

Laten we eens nader bezien hoe het zit met colleges met een stevige, geprononceerde wethouder in verhouding met de burgemeester. Overleven en zelfs een sterk college zijn, waarbij overleven niet eens opkomt, hangt dan samen met of er balans in het college optreedt en het niet tegenzit ('er rollen geen lijken uit de kast'). Waar het woord 'balans' in de verhouding wethouders en burgemeester valt, komt de rolopvatting van de burgemeester om de hoek kijken. Gaat de burgemeester op de inhoudelijke toer (met een eigen portefeuille) of is hij toch vooral verbinder en procesbegeleider en -bewaker? We komen voorbeelden tegen van colleges waarin een uitgesproken wethouder resultaat boekt en van colleges waarbij een 'sterke' wethouder toch geen sterk college oplevert. Een optimistisch beeld tegenover een meer pessimistisch beeld.

Aan de positieve kant zien we twee voorbeelden: Roermond en Amsterdam. Roermond kent een college met een leidende wethouder (Jos van Rey), dat in 2006-2008 wel veel resultaat neerzet, maar niet collectief en op alle fronten zonder meer als sterk te boek staat. De A73 wordt voltooid, de bouwkranen staan overal, maar er is ook nog te veel werkloosheid onder jongeren. Amsterdam kende ten tijde van het burgemeesterschap van Van Thijn een college met als sterke wethouder financiën Walter Etty, dat als college niet uitgesproken sterk is, aldus de toenmalige burgemeester. Van Thijn kreeg de taak om het college 'sterker' te maken. Etty had de noodzaak daarvan erkend en goed gezien dat Van Thijn met zijn ervaring die rol kon en wilde spelen.

Aan de pessimistische kant zien we ook twee voorbeelden: Utrecht en Groningen. In Utrecht was jaren terug sprake van colleges met burgemeester Henk Vonhoff (1974-1980) en Lien Vos-Van Gortel (1981-1992). In één van die colleges voerde PvdA-wethouder Hans Rosenberg (wethouder 1975-1982) volop de boventoon. Hij was de leidsman onder de wethouders, maar het leverde geen sterk college op. Rosenberg was de 'eerste' wethouder, toonde zich bij tijd en wijle volgens menigeen een manipulator en de andere grote coalitiepartner liep aan zijn leiband, aldus vernamen we van een toenmalige ambtelijk topmanager. Het Groningse college met de markante wethouder Gietema in zijn derde wethoudersperiode en burgemeester Staatsen, was begin jaren negentig ook niet erg sterk meer. Er was wel sprake van bevlogenheid en roering. Maar de wethouders knokten te veel binnenskamers met elkaar en met de burgemeester, de GKB-affaire openbaarde zich en de raad morde (NRC, 21-07-90). Met markante wethouders is er een kans op gechicaneer.

Maar, zullen sommigen denken: *'je hebt het toch helemaal niet voor het uitzoeken'*? Elke coalitie draagt één of meer kandidaat-wethouders voor en die heb je als andere partij of als burgemeester maar te accepteren. Toch is hier iets mogelijk. Als de kar in het moeras dreigt te eindigen, is het mogelijk dat veel wethouders van buiten de raad gehaald worden, zoals in 2006/2007 in Vlissingen en in Zundert gebeurde. We hebben gezien hoe in de jaren negentig in Heerlen al in de fase van de coalitiebesprekingen duidelijk was dat eenheid gesmeed moest worden en voorkomen moest worden dat wethouder Zuidgeest de boel 'uit het lood zou trekken'.

#### *De wetten van Van Thijn*

We weten nu uit dit en vorige hoofdstukken wat een sterk college is: een niet groot college dat berust op niet veel partijen, een zo mogelijk hecht team, vol energie en ambitie met een visie op de gemeente, waarvan de leden met elkaar overweg kunnen, en met een burgemeester die schakelt en verbindt. We zetten nu een stap verder. Een uitgesproken *collectief* van meerdere krachtige en markante wethouders ('Schaefer'-types te noemen) kan moeilijk een krachtige inhoudelijk gerichte burgemeester hebben, maar heeft om te overleven eerder een burgemeester als verbinder nodig. Daarmee komen we bij 'de eerste wet van Ed van Thijn'. Die luidt: de kans op het waarnemen van sterke colleges is groter naarmate sprake is van een combinatie van een college met een uitgesproken en inhoudelijke wethouder en een terughoudende verbindende burgemeester. We noemen dit *de wethouderswet*.

En als een wethouderscollectief wat minder uitgesproken is, en een burgemeester er al enige tijd zit, dan ontstaat ruimte voor de burgemeester om de kar stevig te trekken en zich ook 'met de inhoud te bemoeien' door middel van een 'gevulde' portefeuille. Dat moeten betrokkenen dat wel naar elkaar duidelijk hebben uitgesproken. Een kwestie van goed *verwachtingenmanagement* dus. Dat doet ons besluiten tot 'de tweede wet van Ed van Thijn'. De tweede wet van Van Thijn luidt aldus: de kans op het waarnemen van sterke colleges is groter naarmate sprake is van een combinatie van een uitgesproken en inhoudelijke burgemeester en het ontbreken van sterk geprononceerde (maar overigens capabele) wethouders. Dit kunnen we ook *de sleeptouwwet* noemen.

Bekijken we de twee wetten ten opzichte van elkaar, dan is op grond van onderzoek wel duidelijk dat noch een college dat getrokken wordt door een uitgesproken wethouder (en een verbindende procesgerichte burgemeester kent) noch een college dat door de burgemeester op sleeptouw wordt genomen, zomaar een sterk college wordt. De uitgroei tot een sterk college is niet eenvoudig. Andere factoren kunnen een rol spelen die uitgroei tot sterk col-

lege belemmeren, zoals de situatie dat een college meerdere geprononceerde wethouders telt (met een verbindende burgemeester). Dus meerdere kapiteins op het schip, wat kan uitlopen op strijd om de suprematie. Of de situatie dat de burgemeester wel erg uitgesproken is en de terughoudende wethouders daarmee op den duur moeite krijgen (casus Dinkelland). In beide gevallen schiet het uitgesprokene door.

Een zwak college is doorgaans een college waarin de wethouders vechten en men elkaar weinig gunt. Een zwak college is ook een vechtcollege waarin het ook nog ontbreekt aan een bindende ambitie, visie en handelingsperspectief, en de burgemeester het team niet bij elkaar kan brengen en houden.

#### *De wet van Verstedden*

Dat brengt ons bij balans. Cees Verstedden, ex-gemeentesecretaris van Utrecht en algemeen directeur van de provincie Noord-Holland, voegt toe:

*‘Een college met een krachtige wethouder kan wel een sterk college worden als de burgemeester verbindend is, zorgt voor balans en verhindert dat de wethouder de boel scheef trekt; dan moet de wethouder echter geen potentiaat zijn die nergens naar omkijkt en maar doorraast.’*

Dus een college met een sterke wethouder en een college met een sterke burgemeester hebben wel wat van communicerende vaten. Als je meer van het een hebt, kun je bij de ander met wat minder volstaan, aldus Verstedden. Dit wijst naar ‘de wet van Verstedden’. We formuleren die als volgt: de kans op het waarnemen van sterke colleges is groter naarmate meer sprake is van colleges met zowel één uitgesproken en inhoudelijke wethouder als een verbindende bestuurder. Dit is *de ‘balanswet’* van Verstedden te noemen. Het is een wet die aan verder onderzoek onderworpen kan worden. Schending van de wet geeft botsingen, zoals in Groningen bleek tussen wethouder Ypke Gietema en zijn collega’s en burgemeester Jos Staatsen. De ervaren politieke vos en wethouder Jos van Rey en burgemeester Henk van Beers vermeden in Roermond opzichtige verdere publieke botsingen na een eerste discussie over de invulling van de veiligheidsportefeuille door de burgemeester.

## 6 De ambtenaren en de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen

Een college kan in zichzelf sterk zijn. Het heeft echter ook te maken met personen in de omgeving en relaties, die de kracht kunnen versterken of er afbreuk aan kunnen doen. Tot die krachten behoren gemeenteambtenaren en hun leidinggevendenden. Ambtenaren heten loyaal te zijn, dus in beginsel werken ze voor iedereen, van welke politieke kleur ook. Maar in de praktijk zijn ze niet alleen zo maar loyaal. Reussing (1996) deed onderzoek naar de betrekkingen tussen college en ambtenaren in Zutphen, Deventer, Apeldoorn en Zwolle. Daaruit blijkt dat, hoewel ambtenaren formeel ondergeschikt zijn aan hun politieke bazen, ze in de praktijk erg zelfstandig opereren. Daardoor dragen bestuurders verantwoordelijkheid voor uitvoerend beleid, waar ze in de praktijk vaak nauwelijks van op de hoogte zijn en waarover hen geen risico's gemeld zijn. Zo ontstaat een verantwoordelijkheidsgat. Als zaken fout lopen, kunnen bestuurders elkaar makkelijk de schuld toeschrijven. Maar feitelijk is een college verantwoordelijk, uitgaande van het feit dat gemeentebestuur collegiaal bestuur is. In de praktijk komt het vaak voor dat toch wel naar een afzonderlijke wethouder gekeken wordt. Een verantwoordelijkheidsgat moet zoveel mogelijk gedicht worden.

### *Vragen*

Zijn er op dit vlak aanwijzingen te krijgen hoe een sterk college zich naar ambtenaren behoort op te stellen en daadwerkelijk opstelt? Zou een veilige omgeving kunnen uitmaken, zo dat de betrekkingen ook open zijn en tegenvallers of successen op tafel kunnen komen? Hoe gaat een sterk college met ambtenaren om? Weten 'sterke' wethouders het allemaal zelf of niet? En wat doen ambtenaren uit zichzelf?

### *Basisgegevens*

Het verantwoordelijkheidsgat wordt natuurlijk gedicht, zeker op papier. Hoe? We geven enige basisgegevens over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuurders en ambtenaren. Een organisatie vindt vertaling in een organisatieverordening. Deze moet afgestemd zijn op de structuur (sectorenmodel of een

directiemodel?), op de verantwoordelijkheden en taken binnen de organisatie en de routing en coördinatie van processen (Reussing, 1996; Hiemstra en Boelens, 2002; Aardema, 2007). In een organisatieverordening worden doorgaans taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld aan de volgende organen: het college, de burgemeester, de gemeentesecretaris, directeuren van diensten (diensthoofden), het diensthoofdenoverleg en organisatorische eenheden (diensten en afdelingen). Hoe gaat dat in de praktijk? Daarover valt veel te zeggen, maar dat doen we hier niet. Het gaat er slechts om om bij de lezer gevoel op te wekken over de relatie. Daarvoor nemen we hier als casus Zutphen. In deze gemeente was het mogelijk, zoals in veel gemeenten, om te werken met bestuursopdrachten. Dat gebeurde in Zutphen in de jaren negentig niet veel, op welzijnsterrein nooit (Reussing, 1996: 267). Maar er is wel sturing, vooral informele sturing (Reussing, 1996: 270). Veelvuldig is er overleg tussen een portefeuillehouder en ambtenaren. Centraal staat het wekelijks overleg met het afdelingshoofd en de beleidsmedewerkers, waar de directeur eens per drie weken bij aanschuift. Dit overleg wordt voorbereid in het werkoverleg van de afdeling. Beleidsmedewerkers voeren zelf het overleg met de bestuurder, het afdelingshoofd vult aan. De inbreng van de ambtelijke expertise vindt op diverse momenten plaats.

Een ander moment is het portefeuillehoudersoverleg. Bij het schrijven van nota's en adviezen hebben ambtenaren een behoorlijke vrijheid van handelen. Ze kunnen zelfstandig opereren, maar moeten in geval van twijfel dit aankaarten bij de wethouder, waarbij een wisselwerking goed is ('kruisbestuiving' genoemd). 'Bestuurders moeten meedenken, goed naar ambtenaren luisteren en ambtenaren de ruimte geven,' zegt Rik Reussing (1996: 271). Waarbij ambtenaren rekening houden met de politieke standpunten van bestuurders. Als een bestuurder of bestuur afwijkt van ambtelijke adviezen is dat op zichzelf aanvaardbaar, mits er argumenten voor worden gegeven. Voor een goede inhoudelijke werkwijze en de motivatie van medewerkers is dat van groot belang. In Zutphen verliep dat redelijk in de ogen van geïnterviewden (1996: 271). Verder is er overleg waartoe van beide kanten het initiatief genomen kan worden. De beleidsvoorstellen worden door de directeuren getoetst in het diensthoofdenoverleg maar dit kwam ten tijde van het onderzoek nog niet erg goed uit de verf. Naast de overlegcultuur is er overigens ook een parafencultuur.

De verantwoordelijkheidsverdeling is in Zutphen duidelijk. De bestuurders geven het beleid aan en nemen beslissingen als het beleid veranderd wordt. Daarvoor is een nauwe betrokkenheid van bestuurders in de beginfase van de beleidsontwikkeling nodig. Sommige wethouders bemoeiden zich met de beleidsuitvoering in geval van klachten. Toch is een vervaging mogelijk in ver-

antwoordelijkheid. Door een informele cultuur is de toegankelijkheid van bestuurders groot, waardoor die op de stoel van een directeur kunnen gaan zitten. En wethouders kunnen ook geneigd zijn om zelf aanzetten te geven tot beleidsontwikkeling als ze menen dat ambtenaren het niet goed oppakken (Reussing, 1996: 269).

Reussing heeft ook andere gemeenten aan onderzoek onderworpen. De gemeente Deventer bleek in een aantal opzichten af te wijken van Zutphen (1996: 306). De informatievoorziening aan bestuurders liet in Deventer veel vaker te wensen over. Aan de andere kant hebben ambtenaren een gebrek aan sturing van de kant van bestuurders ervaren, met name als het gaat om opdrachten naast het collegeprogramma. De knelpunten zitten niet zozeer in de formele regels, maar meer in de omgang tussen bestuurders en ambtenaren. Het blijkt weer 'mensenwerk'.

Tot zover enige informatie over de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen die tien jaar later in beide gemeenten er weer anders uit kunnen zien. Geven de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen in de praktijk aanleiding tot spanning of andere knelpunten?

#### *Wethouder in Haarlem*

De eerste casus is een eenvoudige, maar toch ook een amusante. Loekie van Balen kwam in 1978 voor de PvdA in de gemeenteraad van Haarlem. Vier jaar later werd ze wethouder en dat zou ze acht jaar blijven. Na de verkiezingen van 1990 duikelde haar partij uit het college. Zij zou daarna burgemeester van Weert worden en vervolgens van Leeuwarden, waar ze haar Waterloo vond. Hier gaat het om het wethouderschap. Eén van ons sprak haar een keer en zij wees toen op haar (eerste) boekje. We hebben het aangeschaft. In *Te veel vrouw* vertelt ze over van alles en ook over hoe de ambtelijke top van de afdeling onderwijs haar als nieuwe wethouder van Haarlem begroette. Die begroeting kwam erop neer dat ze maar zou moeten doen wat de afdeling dacht dat goed was. *'Ze zagen me wel staan, maar niet zitten,'* schrijft ze.

We zien hier hoe de relatie tussen het politiek primaat van het college, in het bijzonder de wethouder met onderwijs in portefeuille en ambtenaren vorm kan krijgen. Zo moeten ambtenaren zich niet opstellen. Verderop zal blijken dat we hier nogal tamboereren op een regel: *Een sterk college beschikt over een erkend en herkend patroon in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen*. Politiek en bureaucratie hebben weliswaar een eigen domein en dat vraagt om erkenning van afstand, maar ook om bruggen slaan. Het gaat uiteindelijk om geschikte verbindingen: veilige, productieve, kwaliteitsrijke en stimulerende verbindingen. We zullen nog meer aspecten noemen.

### *Wat ambtenaren moeten weten*

In het algemeen moeten gemeenteambtenaren beseffen dat wethouders iets nastreven en willen bereiken. Ze hebben drijfveren, zoals persoonlijke ambities om het goed te doen, om de termijn van vier jaar vol te maken, om uit de gevaarzone van het verlies van het vertrouwen van de gemeenteraad te blijven, om na vier jaar opnieuw gekozen te worden, om misschien op basis van het wethouderschap in de landelijke politiek te gaan. Wethouders hebben uiteraard vaak ook politieke ambities. Die zijn misschien voor hen wel primair. Wethouders zijn door een politieke partij, met een verkiezingsprogramma, de politieke arena ingestuurd. De achterban wil horen wat gedaan is, wat bereikt is, zelfs als het verkiezingsprogramma geen langere levensduur heeft dan enkele weken. Voor die ambities heeft een wethouder ambtenaren nodig. Een wethouder is dus afhankelijk van personen die hij of zij *niet* zelf uitverkoren heeft en ambtenaren moeten werken met wethouders die ze ook niet zelf aangesteld hebben. Vanwege de onzekerheid hiervan is het mogelijk dat een wethouder in een wat grotere gemeente een vertrouwenspersoon of een kleine staf om zich heen wil van 'getrouwen'. Immers, de wethouder komt ogen en oren te kort en is begrensd in zijn kwaliteiten. Souffleurs van de macht zijn dus welkom. Is een wethouder een verbindend type dan kan hij tegenkrachten zoeken, kritische medewerkers. Maar het is ook mogelijk dat er snel een vertrouwensband ontstaat.

### *Geheimzinnigheid en gevoeligheden*

De relatie tussen wethouders en ambtenaren, of breder tussen college en ambtenaren is een bijzondere, vol gevoeligheden. 'De' politiek heeft het primaat, dat weten ambtenaren. De politieke wil van het college, en uiteindelijk van de raad, is wet. Veel beleidsambtenaren kijken daarom ook naar het college: welke ambitie, visie en sturing gaat ervan uit, wat wordt besloten? En ze hebben oog voor de opstelling van de raad en of het college beleidsvoornemens aanvaard weet te krijgen. Tot zover is er niets aan de hand. Maar het college is ook een beetje met geheimzinnigheid omgeven. Het college vergadert immers, op de secretaris na, doorgaans zonder ambtenaren en weinigen weten wat in de collegevergadering allemaal besproken wordt. '*Collegevergaderingen horen collegiaal en vertrouwelijk te zijn,*' scheef oud-burgemeester Ed van Thijn in een terugblik op zijn jaren als burgemeester (2003: 109). De collegeagenda wordt namelijk doorgaans niet breed verspreid (hoewel recent hier een daar de agenda op intranet is te lezen). Het niet verspreiden van de collegeagenda en het vertrouwelijk karakter van de besluitvorming maakt ambtenaren nieuwsgierig naar wat het college 'in zijn wijsheid', zoals dat heet, heeft besloten en wat dat voor een afdeling of bepaalde ambtenaar betekent. Een zwakke wethouder kan mogelijk betekenen dat de afdeling bij de volgende bezuinigings-

ronde moet inleveren. En soms denken ambtenaren over een college: *'Je stopt er stukken in en krijgt onduidelijke rooksignalen terug!'* (Andriessen, 1997).

Ambtenaren raken soms in hypnose van het college of een wethouder, aldus Margot Andriessen (1997). Ambtenaren kunnen verlamd raken of juist positief gegrepen worden door een enthousiast team van B&W. Ambtenaren kunnen ook in de put zitten omdat de wethouder niet sterk is en hun plan in het college verknalt. Een wethouder die niet echt weet wat hij of zij wil of 'pietepeutelig' handelt, omdat hij of zij elders ook ambtenaar is en zich daarnaar gedraagt, kan op de zenuwen werken. Of ambtenaren worden kwaad of geïrriteerd. *'Het college weet niet wat het wil, zo kan ik niet vooruit,'* hoor je dan roepen.

#### *Orkestratie*

De scheiding tussen politiek en bureaucratie behoort tot de essentie van de politieke democratie. Hoe hierin te opereren? Elke gemeente heeft wel een manier van werken, een procedure om stukken door te geleiden en te coördineren, zoals we zagen in het voorbeeld Zutphen. Daarbinnen bewegen wethouders zich. Orkestratie is een specifieke manier. Gezamenlijke sturing tussen dienst en wethouder komt natuurlijk voor als één manier om misverstanden te voorkomen (lees het plan in het college aanvaard te krijgen). De wethouder moet voldoende ammunitie meekrijgen om het voorstel erdoor te slepen. Dat is menigmaal de terminologie waarin gesproken wordt. Als een onderwerp nog niet eerder besproken is in een collegevergadering en substantieel genoeg is, doet de verantwoordelijke wethouder er ook goed aan het voor te bespreken met andere wethouders. Voorbodes van trammelant kun je maar het best tijdig zien.

#### *Veiligheid in de relatie ambtenaren-bestuurders*

Opzetjes, trucs, spelletjes, orkestratie? In het algemeen is het wenselijk dat het bestuur vertrouwenwekkend, respectvol en open handelt en ambtenaren zich veilig wanen in de omgang met de burgemeester en wethouders, in de bezinning op de organisatie, de bedrijfsvoering, beleidsvoornemens, conceptbesluiten, uitvoering, evaluatie of aanpassing of beëindiging van beleid. Dat is niet altijd vanzelfsprekend.

Het gemeentebestuur van Amsterdam heeft enkele jaren terug een onderzoek laten doen naar de kwaliteit en kwetsbaarheid van die relatie. De bestuurlijk-ambtelijke relatie is een samenwerkingsrelatie waarbij men op elkaar is aangewezen en waarvoor kenmerkend moet zijn: *'vertrouwen, openheid, veiligheid en respect'* (Bovens e.a., 2004: 5). De kwaliteit van deze relatie *'moet geen toevals-*

treffer zijn' (Bovens e.a., 2004: 44). De ambtelijke respondenten uit Amsterdam geven aan dat deze relatie

*'niet altijd voldoet aan deze kernelementen en dat ze veelal onbesproken en impliciet blijven. Verder is een aantal factoren uit de politiek-bestuurlijke omgeving van invloed op de samenwerking. Deze factoren kunnen volgens de respondenten leiden tot kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren binnen de gemeente Amsterdam. Het gaat hier om: hiaten in de professionaliteit van de bestuurder en die van de ambtenaar, om de versnipperde structuur en de informele cultuur van de gemeentelijke organisatie, om het bestuursmodel, waarin wethouders zich opstellen als eindverantwoordelijke van gemeentelijke diensten en de bestuurscultuur, die door respondenten wordt omschreven als machtsgericht'* (Bovens e.a. 2004: 6).

De hoofdconclusie is dat de relatie 'een belangrijke bron van dilemma's en integriteitsrisico's vormt' (2004: 6). Aan de relatie tussen bestuur en ambtenaren moet dus gewerkt worden. Er moet 'meer aandacht' aan worden besteed, want dat gebeurde in 2004 in Amsterdam nog te weinig (Bovens e.a., 2004: 44).

Een sterk college zal een open, respectvolle en vertrouwenwekkende houding hebben naar ambtenaren, maar dat die relatie zonder meer en altijd spanningsvrij is zullen we niet durven beweren. Maar er zijn opgewekte geluiden. Wat is de mening van Maureen Sarucco, werkzaam als directeur openbare orde en veiligheid van de gemeente Amsterdam en manager van het jaar 2007 over de omgang met het college en 'haar' burgemeester Cohen? Bij alle grote gebeurtenissen van de laatste 25 jaar in de hoofdstad was zij de eerste adviseur van de burgemeester: de Bijlmerramp, de Eurotop, de moord op Theo van Gogh, het koninklijk huwelijk. Zij ontwikkelde tal van vernieuwende succesvolle maatregelen om de veiligheid te bevorderen, zoals gestructureerd overleg tussen politie en minderheidsgroepen. Zij glundert als ze het over de burgemeester heeft, aldus een interview.

*'Ik werk in een branche waar je als ambtenaar soms verregaande ambtelijke besluiten moet nemen, met name in een crisissituatie. Dan is het nodig dat een bestuurder je als ambtenaar dekt in wat je doet, soms ook achteraf. Daar heb je een politiek-bestuurlijke veiligheid voor nodig.' Elders zegt ze: 'Ik kan het goed met bestuurders vinden. De relatie tussen topambtenaren en bestuurders is een wederkerig proces. Het is geen eenrichtingsverkeer. Zij mogen wat van mij vragen, maar ik ook van hen. Dan doel ik op de manier waarop er met mij en mijn adviezen wordt omgegaan. Op de veiligheid die ik wil hebben'* (Overheidsmanagement, 2008, nr. 2: 8).

In het algemeen geldt dat elke portefeuillehouder, zeker van grotere steden met grotere apparaten, moet investeren in de relatie met de meest betrokken topambtenaren en omgekeerd. Op collectief niveau moet tussen bestuur en ambtelijke top sprake zijn van uitwisseling van verwachtingen en convergentie van verwachtingen (cf. Bovens e.a., 2004: 46). Met name onzekere, onervaren wethouders kunnen spanningen in de bestuurlijk-ambtelijke relatie veroorzaken (2004: 46). Een sterk college kent dan ook amper onzekere wethouders. Waarmee moeten colleges rekening houden in de relatie?

- ▶ Ambtenaren moeten bestuurders met kracht van argument kunnen tegenspreken, bijvoorbeeld als ze verwachten dat beleidsvoornemens niet realistisch of onuitvoerbaar zijn.
- ▶ Ambtenaren moeten bestuurders tijdig informeren over relevante feiten, zowel slecht als goed nieuws.
- ▶ Ambtenaren moeten attenderen op de (schending van) integraliteit van vraagstukken respectievelijke werkwijzen en oplossingsrichtingen.
- ▶ Ambtenaren moeten oog hebben voor 'politieke rationaliteit' en 'beweeglijkheid' en daarbij in het oog houden dat een politiek bestuur eindverantwoordelijke is.
- ▶ Wethouders en ambtenaren moeten weten: 'wethouders zijn in principe geen managers van overheidsdiensten en bedrijven' (Bovens e.a., 2004: 47).

#### *De gemeentesecretaris in een sleutelpositie*

Omdat een college vergadert over stukken van ambtenaren waar ambtenaren doorgaans zelf niet bij zijn, liggen communicatiestoornissen volop op de loer. Om dat te voorkomen is er een belangrijke rol weggelegd voor de gemeentesecretaris, vroeger wel het kristalliserend middelpunt van de lokale overheid genoemd, of de spin in het web. Is de gemeentesecretaris tegenwoordig 'de tuinman' van het college? De gemeentesecretaris heet – veel netter – een bouwer te zijn, een denker, een doener, een bruggenbouwer, een strateeg, een diplomaat, en soms een acrobaat (Oosterwijk, 1955; Wetzels, 1988; Cox e.a., 1997). Hij of zij is in veel gemeenten de enige ambtenaar die de vergaderingen van het college bijwoont, hoewel er ook varianten voorkomen, zoals in Maastricht waar het college op bepaalde momenten met de ambtelijke top vergadert. In sommige gemeenten zit ook wel eens het 'hoofd communicatie' aan tafel, maar vaak niet als het echt 'spannend' wordt in een vergadering. Incidenteel schuiven ambtenaren voor de behandeling van hun stuk op verzoek van de collegevoorzitter aan tafel aan, zoals in Heerlen. De secretaris zit in regel wel overal bij en vervult dus een belangrijke rol als 'linking-pin' tussen (de besluiten van) het college en de ambtelijke organisatie, en omgekeerd. De gemeentesecretarissen die wij hebben gesproken, zijn zich allen ook zeer bewust van het

belang van deze positie op het ambtelijk-bestuurlijke snijvlak. Dit uit zich op enkele manieren.

Op de eerste plaats proberen secretarissen in de regel te 'staan' voor de ambtelijke advisering die in het college wordt besproken. Zij zijn daar immers als hoogste ambtelijke baas ook verantwoordelijk voor. Ze bewaken onder meer de procesgang, 'de integraliteit', de kwaliteit van stukken en de uitvoerbaarheid. Tegelijkertijd overheerst bij de secretarissen die wij spraken het besef dat het college de besluiten moet nemen en dat de secretaris dan een wat bescheidener rol past. Maar soms is een secretaris al jarenlang in een gemeente werkzaam en opereert hij te midden van 'politieke passanten'. Dan wil een gemeentesecretaris in de ogen van een college wel eens uitgroeien tot een soort 'onderkoning'. Dat kan spanning opleveren want het politiek primaat berust bij het college en de secretaris 'moet zijn of haar plaats weten'. Omgaan met deze spanning vraagt professionaliteit, wijsheid en is makkelijker als sprake is van een duidelijke strategische koers van het bestuur en chemie tussen alle betrokkenen.

Op de tweede plaats is belangrijk dat het uiteindelijk de secretaris is, die – al of niet in naam – de terugkoppeling verzorgt van de uitkomsten van B&W-vergaderingen naar de ambtelijke organisatie. Secretarissen moet dus goed zijn in samenvatten, in het weergeven van de essentie van het besprokene. Hier spelen de wethouders en de burgemeester ook wel een rol in, want ook zij zullen de resultaten van de besluitvorming bespreken met de ambtelijk betrokkenen. De gemeentesecretaris speelt echter, als het om de verbinding tussen college en ambtelijke organisatie gaat, een belangrijke rol. Sterke colleges beseffen dat en geven daar ruimte voor door begrip te tonen voor de positie waarin de secretaris zich bevindt en de manier waarop de secretaris zijn of haar rol kan vervullen (Berveling e.a., 1994; Cox e.a., 1997; Korsten en Notten, 2004).

Verbinden, richting geven, conflictpreventie en -regulering, adviseren, schakelen en terugkoppelen zijn voor een secretaris van belang (Van Erk e.a., 2002). Het leggen van verbindingen tussen organisatiedelen en tussen ambtenaren, en tussen college en apparaat gaat ze over het geheel genomen redelijk goed af. Ze zijn door deze kwaliteiten natuurlijk ook komen bovendrijven (Van Erk e.a., 2002: 28, 50). Veel gemeentesecretarissen hebben echter ook wel wensen. Ze nemen waar dat leidinggevend in hun organisatie vaak de minste tijd besteden aan het formuleren van strategische visies (Van Erk e.a., 2002: 35) wat weer spoort met de uitkomst van bestuurskrachtmetingen van gemeenten. Een manco van gemeentebesturen is vaak dat een strategische visie ontbreekt of zwak ontwikkeld is (Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Van Erk, 2002: 37). Dat

slaat zo weer terug op de secretaris. Ergo: *zorg als sterk college voor een strategische visie.*

#### *Zekere spanning*

In de relatie tussen B&W en gemeentesecretaris zit een zekere spanning opgesloten, zoveel is duidelijk. Andere cijfers wijzen in dezelfde richting. Niet alleen veel vertrokken gemeentesecretarissen, maar ook andere secretarissen zijn van mening dat colleges niet erg uitblinken in het scheppen van stabiele situaties voor het ambtelijk apparaat (Van Erk e.a., 2002: 35). Nogal wat gemeentesecretarissen zijn van mening dat politici vaak de neiging hebben tot het formuleren van vage en ambigue doelen in plaats van precieze en ondubbelzinnige (2002: 35). Daarmee is niet alles gezegd.

#### *Energie bundelen, aanjagen, inspireren*

Gemeentesecretarissen kunnen meer doen dan de genoemde taken vervullen. Ze kunnen ook energie vrijmaken, energie bundelen, inspireren en stimuleren. Er zijn gemeenten waar de gemeentesecretaris in sterke mate de inspirerende leider en de aanjager is van vernieuwingen en daarvoor bestuurlijke rugdekking wil en vindt. Die steun vindt hij soms door de opname van voorstellen over verbetering van de bedrijfsvoering in een algemeen programma, waar het college en de raad over spreken. De gemeentesecretaris kan er ook op letten dat de gemeente in de benchmarking, de organisatievergelijking, niet overal onderaan bungelt. Aan benchmarking kan hij of zij urgentie voor vernieuwingspogingen ontlenen, zij het dat dit mogelijk meer als argument telt naar medeambtenaren en een college dan voor de gemeenteraad (Loos, 2006: 127). Gemeenteraden zegt gemiddeld genomen een score op een hitlijst, lees: benchmark, weinig.

De rolopvatting van de gemeentesecretaris doet er dus toe. Is het een conservatieve man of vrouw die op de winkel past of bijvoorbeeld een vernieuwer, die de gemeentelijke organisatie beter wil laten functioneren en ambitie uitstraalt? Een bekende burgemeester van een grote gemeente in de randstad zei ons:

*'Ik moet de gemeentesecretaris, die veel energie, ambitie en vernieuwingsdrang heeft, wel eens temperen.'*

#### *Casus: initiëren door gemeentesecretaris*

Het belang van een gemeentesecretaris blijkt bij het initiëren van bepaalde voornemens waar een college zich wat afzijdig houdt. Neem het innovatieve programma *e-government* van de gemeente Dordrecht; het programma op het

gebied van *de elektronische gemeente* dus. Door de inzet van internettechnologie werd gepoogd de dienstverlening voor burgers en bedrijven te verbeteren. Het ging daarbij in essentie om informatietechnologie. Door werkprocessen te reorganiseren werd nagestreefd om niet alleen beter te werken, maar ook goedkoper. De kern van het project was het ontwikkelen van een 'midoffice'. Dit 'office' is op te vatten als een gegevensmagazijn met daarin veel gemeentelijke informatie. Maar de midoffice dient ook een verbinding te bieden tussen 'frontoffice' en 'backoffice'. Zo zouden medewerkers van de gemeente burgers beter kunnen bedienen. De midoffice is dus een kernonderdeel van e-government.

De eerste fase van dit project is in 2003 afgerond. Daarna is er nog verder aan gewerkt. Deze operatie leidde onder meer concreet tot de uitbouw van de gemeentelijke website tot een volwaardig digitaal loket voor de gemeentelijke informatievoorziening, communicatie en dienstverlening, de inrichting van een digitale stadswinkel en een burger- en raadsinformatiesysteem.

Het programma e-government is gedefinieerd als een pijler onder het programma 'bestuurlijke vernieuwing'. Oogmerk van dit programma was dat de kwaliteit van producten en diensten omhoog ging. Maar ook dat de samenwerking tussen partners in de keten verbeterd werd. Het programma e-government was ondersteunend voor die doelstelling.

Om e-government te realiseren is er eerst een projectteam geformeerd (het e-team) onder leiding van een programmamanager die de midoffice ontwikkelde met een technisch bureau. Dit team werd gedekt en ondersteund door de gemeentesecretaris. Om de bedding in de gehele organisatie tot stand te brengen is er een stuurgroep gevormd, waarin onder meer opgenomen waren de directeur interne zaken, sectorhoofden, de projectleider en een informatie-architect. Hoe ontstond dit project en hoe liep het? De gemeentesecretaris blijkt de pleitbezorger te zijn geweest, samen met de programmamanager.

Heeft het college zich er nadrukkelijk mee bemoeit? Nee, maar er is wel een wethouder die e-government in de portefeuille had. Gooide die roet in het eten? De wethouder bleek een eigen mening te hebben over het project. Het was de gemeentesecretaris, niet de wethouder die e-government van urgentie heeft voorzien. De gemeentesecretaris stelde vast dat Dordrecht in de ranking op ICT-gebied, blijkend uit benchmarking, schrikbarend laag stond. Secretaris Henk Wesseling wenste die positie niet te accepteren. Een grotere gemeente zou die heel matige positie met goed fatsoen niet kunnen verdedigen. Dordrecht moest de beste worden van het land! Het project werd een succes (Loos,

2006: 38). Maar de wethouder dan? Die was niet onder de indruk van de benchmarking. De wethouder:

*'Waarom zouden we nummer 1 moeten staan? Als we nummer 2 staan en het kost wat minder, ben ik ook tevreden.'*

Ondanks de matige interesse van het college heeft de gemeentesecretaris het project met jonge medewerkers toch kunnen opstarten. Door e-government op te nemen in een programma kreeg het gehele programma *bestuurlijke rugdekking*. Er was *'ook een concernstafmedewerker die het allemaal erg zag zitten; dit heeft een belangrijke rol gespeeld om het bij het college te verkopen'* (Loos, 2006: 39). Loos toont zich positief over de gemeentesecretaris als inspirator en innovator, met enkele anderen: *'De gemeentesecretaris bood een bestuurlijke inbedding via het programma e-government'*, en zorgde voor bestuurlijke rugdekking. Medewerkers bood hij een structuur (midoffice-project) en een doel *'waarbij hij ervoor zorgt dat niemand zich bedreigd voelt'* (2006: 128). Was het uitsluitend een project geweest van het college, dan was het project nooit goed van de grond gekomen. De wethouder in een terugblik:

*'Dit project was een ambtelijke wens, het is niet gedreven door burgers, behalve dan dat zij een snelle afhandeling van hun brieven plezierig vinden en snel hun paspoort krijgen.'*

Hoe de raad ten opzichte van het project staat? De wethouder:

*'Die zie je glazig kijken als je vraagt wat het midoffice project is. Er wordt natuurlijk wel gevraagd om verbetering van de dienstverlening. Voor mij en de raad is het belangrijker dat iemand die een aanvraag doet voor een dakkapel binnen een dag weet of dat mag dan dat dit in zes weken gebeurt. En of dat nou digitaal gaat of niet, dat maakt mij niks uit'* (Loos, 2006: 40).

#### *Dynamiek rond de gemeentesecretaris*

Onderzoek toont dat gemeentesecretarissen nog allerlei wensen hebben die ze in de praktijk niet kunnen vervullen. Op meer contact met journalisten zitten weinigen te wachten. Wel hadden ze vaak meer contact willen hebben met actoren uit de omgeving (Van Erk e.a., 2002: 23). De voelhoornfunctie van de gemeentesecretaris blijkt een van de essentiële functies van de gemeentesecretaris. Een secretaris moet maatschappelijke veranderingen signaleren, interpreteren en vanuit handelingsoptieken bezien op de betekenis voor het gemeentebestuur. Met name op het vlak van de voelhoornfunctie loopt een secretaris risico's, stelt het onderzoeksverslag *De gemeentesecretaris en profiel*

(2002: 50). Als een secretaris te intern gericht is – en dat gevaar dreigt als je leidinggevende bent en werkt te midden van routines – dan zie je bepaalde externe urgenties (issues, crises) mogelijk niet of verkeerd.

De rol van de secretaris is natuurlijk altijd al aan dynamiek onderhevig geweest, maar die dynamiek is niet minder geworden (Renou en Lutters, 1993; Cox e.a., 1997; Engels, 2008). De voelhoornfunctie geeft het al aan. Dat is in beginsel en dus uitzonderingen daargelaten niets voor juristen. Juristen krijgen daar geen antenne voor aangeleerd. De functie is in de loop der tijd dan ook minder juridisch geworden; vacatureteksten spraken en spreken minder over de eis van juridische kwalificaties. De aandacht voor managementvraagstukken is daarentegen sinds ongeveer 1980 sterk toegenomen, zowel de strategische kant – dan komt de omgeving weer in beeld – als de leidinggevende kant, de cultuurkant, klantgericht werken, integraal management, resultaatgericht werken, invoering van de productbegroting en nieuwe, realistische planning & control (Cox e.a., 1997: 223; Aardema, 2004, 2007).

*Intermezzo: de secretaris doet aan cultuurverandering en de wethouder schrijft erover*

In veel gemeenten, zoals bijvoorbeeld in Arnhem en Landgraaf, zijn pogingen ondernomen om cultuurveranderingen te bewerkstelligen. Het VONK-project in de gemeente Groningen, met burgemeester Jos Staatsen aan het roer, behoorde tot de kleurrijkste. VONK stond voor verantwoordelijk, ondernemend en klantgericht. VONK moest het functioneren van het ambtelijk apparaat verbeteren. Eerdere projecten hadden geen succes gehad en nu moest het gaan gebeuren. *De banaan wordt bespreekbaar* luidde de titel van het boekje van Tom Pauka en toenmalig wethouder van Groningen Rein Zunderdorp (in 2008 als procesmanager figurerend in het rapport van de commissie-Dijsselbloem over onderwijsveranderingen), met cultuurverandering in portefeuille, uit 1988. Dat handelde daarover. Ambtenaren werden daarin met apen vergeleken. Dat was even schrikken, maar toch ook weer niet. Want een banaan, zo geliefd bij apen, staat voor kwaliteit en voor plezier in het werk. Er volgde nog een tweede boekje, *Banaan voor gevorderden* (1990). In dat laatste wordt verslag gedaan van drie jaar experimenteren met VONK, een poging om het werkklimaat te verbeteren, het werken bij de gemeente aantrekkelijker te maken en de dienstverlening te verbeteren. De beide auteurs beschouwden toen de stijl van leidinggeven en de motivatie als de achilleshiel van de cultuur. Bijzondere aandacht moest daarom uitgaan naar het middenkader, want dat was de cultuurdrager bij uitstek, en betekenisvolle intermediair tussen de vloer en de top. Een plattere organisatie en doordelegatie wijzigden de positie van het middenkader richting grotere zelfstandigheid op de werkvloer. Pauka en Zunder-

dorp attenderen er overigens op dat de sterke kanten van het middenkader beter benut kunnen worden. Spreek ze aan op hun deskundigheid en laat ze praten met de bestuurders, opperen ze. En er ontstaan grotere diensten. Het ontstaan van grotere diensten blijkt paradoxaal de binding met de eigen dienst te hebben bevorderd. Maar de keerzijde is dat de diensten weer dreigden te gaan verkokeren. Het instellen van wijkgerichte teams, horizontale overlegorganen, strevingen om bestuurders niet sectoraal te laten opereren en een eigen huisstijl zijn het antwoord om verkokering te beperken. De probleemgerichte werkwijze via wijkteams springt er positief uit. Toch blijft enige teleurstelling niet uit. De maatregelen blijken niet genoeg. Dus komen er nieuwe maatregelen. De maatregelenspiraal zet door. Meer mobiliteit in de organisatie, meer job rotation, is een van die oplossingen. Pauka en Zunderdorp beseffen dat je ambtenaren niet tegen je in het harnas moet jagen. Ga ze niet de les lezen, stellen ze, om concernidentiteit te bewerkstelligen.

De beide auteurs maken ook de stap naar meer ondernemend en bedrijfsmatig werken. Dat blijkt uit de mogelijkheid tot inbesteding. Het gemeentelijk garagebedrijf voert ook APK-keuringen uit voor particulieren en financiële specialisten mogen diensten aanbieden aan ander gemeenten. En de burgers dan? De tevredenheid over de dienstverlening blijkt in vergelijking met de periode voor de introductie van VONK te zijn gestegen. De klantgerichtheid blijkt gestegen, en is onderdeel gaan uitmaken van de managementcontracten. Contractmanagement doet niet alleen in Tilburg, maar ook in Groningen zijn intrede. Het raakt in zwang om met publiekspanels te gaan werken en klanten te vragen naar hoe ze willen dat de dienstverlening verloopt. En naast klachtenlijnen komen er ook ideeënlijnen.

Wat is een les? Een van de lessen is dat het mogelijk is om niet de oorzaak, maar het gedrag tot doelwit van de cultuurinterventie te maken. Hoe staat het met de rol van politici? In *De banaan wordt bespreekbaar* komt naar voren dat bestuurders zich niet afzijdig kunnen houden. Ze zijn 'change masters'. De nieuwe denkrant van VONK heeft ook een meer consumentgerichte werkwijze opgeleverd, het meest zichtbaar in de klachtenregistratie. Wethouder Zunderdorp toen:

*'Wij zuigen suggesties op uit de bevolking door de burgers aan te moedigen te klagen over de gemeente. De ambtenaren leren die klachten niet als een bedreiging te ervaren, maar als een stimulans om het beter te doen'* (De Volkskrant, 05-05-90).



De publicatie maakt ook duidelijk hoe PvdA-wethouders optreden.

*'Geen PvdA-wethouder is zijn zetel waard als hij niet van tijd tot tijd ruzie heeft, is de heersende opvatting. Maar nu is dat anders. Ook CDA'ers slagen erin hun eigen identiteit te laten zien zonder altijd de tegenstelling te zoeken. Dat moeten wij ook doen,' aldus Zunderdorp.*

Gemeentesecretarissen krijgen – zo blijkt uit deze casus – te maken met een verschuivende tijdgeest en veranderende opvattingen over wat moet en maakbaar is. VONK had een campagnekarakter. Om de politici en vertegenwoordigers van alle afdelingen te motiveren, werd het startschot in de Groningse schouwburg gelost. Later zou het VONK-team blijven opjutten. *'Het moet niet te dol worden'* viel in het gemeentehuis op tal van plekken te horen. Een van de ervaringen van VONK luidde:

*'Een verandering van de organisatiecultuur is een sprong waarvan de richting nauwkeurig bepaald kan worden, maar niet de plaats van landing'* (VK, 05-05-90).

#### *Gemeentesecretaris moet positie kiezen*

De positie van de gemeentesecretaris is sinds 1990 veranderd. In 1993 schreven Renou en Lutters op basis van een onderzoek dat de secretaris niet meer de vanzelfsprekende allesweter was of een vertrouwenwekkend baken. In het *sectorenmodel* was de verkokering vaak nog groot. Wethouders voelden zich in het sectorenmodel vaak meer minister dan collegiaal bestuurder. Secretarissen deden pogingen om door middel van integraal management hieraan een halt toe te roepen (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). Maar dan gebeurt de integratie aan de top en wordt de top loodzwaar.

Er kwam ook een ander sturing aan de orde, als een massieve beweging vanuit de Verenigde Staten. De *bedrijfsmatige benadering* van gemeenten leidde onder meer tot een streven naar outputsturing en decentraal contractmanagement – zoals bleek in Groningen –, tot het lager in de organisatie leggen van verantwoordelijkheden. De sectordirecteuren werden daardoor machtiger. Die gingen minder tegen de secretaris aanleunen. Het gevolg was dat de secretaris zich meer op zijn positie moest heroriënteren. Dat raakt ook aan de relatie tot het bestuur. Het *concernmodel*, zoals de bedrijfsmatige structuurkeuze ging heten, leidde op veel plaatsen weliswaar tot het terugdringen van de verkokering maar ook tot een inbreuk op het principe van collegiaal bestuur, dat in eerdere hoofdstukken nog bejubeld werd. Dus in zowel het ene als het andere model was de secretaris licht gemangeld. Sommigen schreven dat de 'trog' van



de secretaris aan meerdere kanten werd en wordt 'leeggegeten'. De burgemeester die vooral in de grotere gemeenten zijn portefeuille zag uitkleed, belandde meer en meer in de rol van procesmanager. Daardoor nadert ook de burgemeester de positie van de gemeentesecretaris en doen elementen van machtsuitoefening hun invloed gelden. Komen er conflicten tussen burgemeester en secretaris, dan moet de secretaris bijna altijd het onderspit delven.

Gemeentesecretarissen hebben sinds de invoering van de dualisering te maken met de griffier, die de raad 'doet'. De gemeentesecretaris wordt in de richting van het college gedrongen en weg van de raad. Daarvoor komt dan ook een voorziening in veel gemeenten: het driehoeksoverleg met de burgemeester en griffier. De secretaris heeft belang bij een goede procesgang van B&W-voorstellen naar de raad; de griffier heeft belang bij een adequate verwerking van raadsbesluiten naar de organisatie. Er komt een schakelkast bij.

Gemeentesecretarissen, zeker van de wat grotere gemeenten, ontkomen er tegenwoordig niet aan positie te kiezen. Ze hebben hulptroepen om zich heen, waarmee ze tot afstemming moeten komen. Recent zien we de opkomst van managementteams rond de secretaris en ook van directieteams (aansluitend op het directiemodel). De gemeentesecretaris verschiet hier en daar van naam en wordt de algemeen directeur, met een directieteam. Management- en directieteams functioneren niet allemaal optimaal, maar omdat er zekere *'tolerantie voor suboptimaliteit'* bestaat, doet het gemeentebestuur het er mee of gooit de structuur en/of processen na verloop van tijd weer om. Leidinggeven blijft mensenwerk. Analyses volop in gemeenten als Leiden.

Bedrijfsmatig werken, ambitie tonen, leidinggeven, en wat al niet: ga er maar aanstaan. Het afbreukrisico van de positie van gemeentesecretaris is recent toegenomen. De druk op de secretaris kan deze te groot worden. De 'zittingsduur' van gemeentesecretarissen in een gemeente neemt gemiddeld genomen af. De secretaris is niet meer onaantastbaar. Jan de Wildt moest in de jaren negentig vertrekken als gemeentesecretaris van Zaanstad na een conflict met burgemeester Bruinsma en recenter vertrok daar een gemeentesecretaris, nadat ze een relatie kreeg met de burgemeester. Tal van voorbeelden zijn te geven. Het afbreukrisico blijkt ook uit onderzoek naar gevallen burgemeesters (Korsten en Aardema, 2006) en een analyse van het functioneren van bestuurlijk-risicovolle gemeenten, zoals Delfzijl en Den Helder. Als er sprake is van aanhoudende crises (ook al ligt het accent daarbij op het college of een individueel collegelid en de betrekkingen met de raad) kan ook de gemeentesecretaris sneuvelen of een heenkomen zoeken, zoals een aantal jaren terug bijvoorbeeld ook in Eindhoven en Emmen, en recenter in Delfzijl en Sittard-Geleen bleek. Soms raakt een secretaris door omstandigheden bekneld, zoals recent weer in

Eindhoven. Als een burgemeester of college komt te staan voor de keuze tussen overleven van de gemeentesecretaris of een wethouder valt de keuze niet altijd op overleven van de secretaris. Sommigen vertrekken vrijwillig, bijvoorbeeld door over te gaan naar een adviesbureau. Tal van 'afscheidsoperaties' worden tussen advocaten geregeld.

*Wethouders: wegblijven bij managementvraagstukken?*

Wat is de rol van wethouders nu in deze relatie met de gemeentesecretaris en andere ambtenaren? Wethouders hebben vaak wel een kijk op de ambtelijke organisatie, maar laten zich zeker niet in met de taak van de gemeentesecretaris. De voormalige GroenLinks-wethouder van Roermond Tof Thissen zegt dat hij zich als wethouder niet waagde aan managementvraagstukken.

*'Die moeten volgens hem door de organisatie worden opgelost. "Ik concentreer mij op de besturing. Dat betekent dat ik mij richt op vragen uit de samenleving en die vertaal in beleid"' (Rijnconsult, 2002: 55).*

Je moet als wethouder geen superambtenaar willen zijn. Een wethouder moet volgens hem 'duidelijk, toegankelijk en authentiek' zijn. Kun je als college ook *te veel wegblijven* bij managementvraagstukken? Ja, zo toont de casus Emmen.

*Intermezzo 1: Emmen – het college liet de zaak te veel op zijn beloop*

Een berucht voorbeeld van hapering in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen is de gemeente Emmen geweest in de periode 1990-1997. Hier bleek geen sterk college aan het werk, zoals we zullen zien.

In die tijd was in Emmen sprake van een reeks affaires. In het begin van de jaren negentig verdween eerst de gemeentesecretaris van het toneel. Hij had kritiek gehad op de kwaliteitskaartmethode die bij een reorganisatie was toegepast, ook wel *de stratepeutische methode* genoemd. Een nadere analyse wees uit dat sprake was van onverenigbaarheid van karakters tussen de secretaris enerzijds en collegeleden en sectordirecteuren anderzijds. Daar bleef het niet bij. Interimmers kwamen en gingen vervolgens. Daar bleef het ook niet bij. Rond 1995 stapte de medezeggenschapscommissie collectief op uit protest tegen de behandeling door topambtenaren, die de commissie niet serieus namen. Het was ook in die tijd dat binnen de gemeente voor vele miljoenen bezuinigd moest worden, wat neerkwam op het schrappen van tientallen banen. De sfeer werd daardoor om te snijden. Het klimaat op het stadhuis is ook later nog jarenlang verziekt geweest door met name twee topambtenaren, die hun macht gebruikten en misbruikten. Ze veroorzaakten een klimaat van *intimidatie en angst* dat zich uitte in bedreigingen, beledigingen, krenking, schending van privacy en machtsmisbruik. De functioneringsgesprekken die

ze voerden werden soms bij wijze van overval ingezet. En ze droegen een eenzijdig, beschuldigend karakter. Beiden werden ook beschuldigd van exorbitant declaratiegedrag door een opzichtige eet- en drinkcultuur. B&W lieten deze topambtenaren min of meer hun gang gaan. De meeste ambtenaren hielden zich daarom gedeisd, een enkeling ging over tot het bijhouden van een zwartboek.

Over deze casus is gerapporteerd door Ed van Thijn en Jos Staatsen (BCG: Boer & Croon Group). Die auteurs, die 160 gesprekken voerden met in totaal 116 ambtenaren, omschreven het ambtelijk managementteam destijds als het een *schaduwcollege*, een Generaal Management Team. Het management leek zich heel veel te kunnen permitteren. In het Plan van Aanpak suggereerde BCG het MT op te heffen, alsmede de functie van algemeen directeur en directeur middelen. De twee ambtenaren werden verantwoordelijk gehouden voor de *onhoudbare machtscultuur*. Uiteindelijk moesten in 1996 alle wethouders en de burgemeester opstappen. Het college had te weinig corrigerend opgetreden. Het was te laks geweest. Het zag slechts een botsing van culturen. Enkele raadsfracties trokken het boetekleed zelf ook aan, omdat ze te laat op rooksignalen waren afgegaan (NRC, 28 februari, 1 maart 1996).

De casus illustreert dat een college *een zwak college kan worden* door de relatie met ambtenaren maar op zijn beloop te laten en veel signalen om tot actie over te gaan te negeren. Het opzeggen van het vertrouwen in het gehele college verbaast dan ook niet. Dus: *te veel distantie van de politiek tot het ambtelijk apparaat is niet goed* (cf. Engelen, Staatsen en Van Thijn, 1996; Engelen, 1996; Engelen en Licht, 1996).

#### *Intermezzo 2: Vaals – topambtenaren onrustig*

Soms gaat het niet zozeer om de relatie tussen topambtenaren en college, maar om de bredere relatie ambtenaren-college-raad. Neem de gemeente Vaals. Topambtenaren van deze gemeente hadden in de periode 2001-2002 soms moeite met de gemeenteraad omdat de raad nog wel eens een besluit nam maar er tegelijk bij zei: *'we willen er nog wel eens op terugkomen'*. Dat is voor ambtenaren nog wel één keer te accepteren, maar als het veel vaker voorkomt weten ambtenaren niet meer waar ze aan toe zijn. Zegt de raad nu *'ja, tenzij'* of *'ja, mits'* of *'nee, maar...'*. Als patroon in de betrekkingen tussen raad en college ontbreekt, ontstaat ook onzekerheid en verlamming bij ambtenaren. Dat en nog enkele andere kritische punten leidde ertoe dat een van ons meemaakte dat de ambtelijke top van de gemeente – tijdens een opiniërende bijeenkomst over dualisering – collectief het vertrouwen in de gemeenteraad opzegde. Waar maak je dat mee? Dit veroorzaakte echter nauwelijks opschud-

ding bij raadsleden. Enkele raadsleden zeiden ter plekke direct niet eens ver-  
rast te zijn. Andere raadsleden hadden daarentegen wel een 'ongemakkelijk'  
gevoel bij de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen; ze voelden zich verant-  
woordelijk. Uiteindelijk viel, na het optrekken van de kruitdampen, de schade  
mee. Enkele topambtenaren zochten een heenkomen, ze vertrokken; enkele  
raadsleden verdwenen later door uitspraken van de kiezers. Het college van  
B&W viel niet op deze kwestie en de burgemeester kon ook blijven. Echt sterk  
was het college toen nog steeds niet. Een collegelid had ook steken laten val-  
len, die mede aanleiding gaven tot het gevoelen van de topambtenaren.

Ook hier weer een les: een college kan wel redelijke goede betrekkingen heb-  
ben met het ambtelijk apparaat, de raad kan toch roet in het eten gooien door  
twijfel, door geen duidelijke besluiten te nemen. Zeggen 'ja maar we komen  
erop terug' is voor ambtenaren niet werkbaar als dit vaak gebeurt. De verhou-  
ding tussen college, raad en ambtenaren is dus gewichtig. Soms treedt na ver-  
loop van tijd een zeker zelfreinigend vermogen op en verdwijnen problemen  
of worden ze kleiner.

#### *Vragen*

We werken de relatie B&W en ambtenaren nu wat verder uit. Voor colleges van  
B&W is in de relatie tot ambtenaren ons inziens het volgende van groot belang:

- ▶ Kennen de ambtenaren de hoofdkoers van het college?
- ▶ Bestaat er een balans in de verwachtingen over en weer, waarbij onder  
meer een rol speelt of wethouders het gevoel hebben dat ze beschermd  
worden (o.a. gevrijwaard voor vallen over bananenschillen) door topamb-  
tenaren, en (top)ambtenaren zich vrij voelen om hun mening te geven?
- ▶ Is er sprake van een patroon in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen  
waarmee college en ambtenaren uit de voeten kunnen?
- ▶ Begrijpen dagelijks bestuurders en topambtenaren elkaar in het algemeen  
en bij de sturing op resultaten?

Deze onderwerpen komen kort aan de orde.

#### *Hoe kijkt een college naar ambtenaren?*

*'Een sterk college is bepaald niet perfect. Sterker nog, het kent de eigen beperkin-  
gen. Beperkingen die het college ook "charmant" maken. De collegeleden weten  
wat ieders individuele kracht is en weten die te verbinden aan die van de anderen,'*  
meent Harry ter Braak, adviseur, coach, en voormalig gemeentelijk topambte-  
naar en algemeen directeur van de provincie Utrecht. Ter Braak:

*'Een sterk college weet de haar ondersteunende organisatie te prikkelen op een manier waarop deze haar grenzen voortdurend verlegt.'*

Prikkelen kan, maar collegeleden doen er geen goed aan om voortdurend de eigen ambtenaren of een deel daarvan te bekritisieren. Dat is onverstandig, ook als een college een sterk college is. Elk college heeft ambtenaren immers volop nodig.

Oud-burgemeester en voormalig wethouder Jan Mans:

*'Een sterk college wordt gevolgd door zijn ambtenaren. Bij een zwak college dicteert de ambtelijke top. In mijn Bredase tijd kwam het bijna nooit voor dat een ambtenaar in het college verscheen om een nota toe te lichten. Alleen als het erg technisch was. De rest deden wij zelf. "Eigen broek ophouden" noemde Merckx dat. En zo voelden wij het ook. En dat is sterk!'*

Aldus de mening van Jan Mans, voormalig wethouder van Breda, oud-burgemeester van Kerkrade en Enschede, en waarnemer in Venlo en Zaanstad.

*Ambtenaren willen zicht op de koers*

B&W hebben de ambtenaren dus nodig en zullen ze activeren. Hoe kijken ambtenaren naar een college? Ambtenaren hebben doorgaans een opvatting over of een college een sterk of een zwak college is. Wat ambtenaren van een college verwachten, is daarmee nog niet aangegeven. Dat is ook moeilijk te bepalen. De ene gemeente is de andere niet. En ambtenaren verschillen qua opleiding, taak, ervaring, vakbekwaamheid, politieke oriëntatie. Over de opvattingen van ambtenaren over colleges weten we wel iets (Steijn, 2006; Dijkhuis en Lako, 2007; Ter Bogt, 2000, 2005). Onderzoek laat steeds weer zien dat veel ambtenaren duidelijkheid wensen over de strategische koers van een college. Maar die duidelijkheid krijgen ze lang niet altijd, menen ze. Op dat punt hebben gemiddeld genomen veel ambtenaren kritiek. Een coalitieakkoord is blijkbaar niet genoeg om die gewenste duidelijkheid te scheppen. Een meerjarenbegroting evenmin, want die bewijst vaak lippendienst aan heel veel zaken. Deze documenten hebben beperkingen. Verderop komen we daarop nog terug. Blijken zal dat gemeentebesturen de grootst mogelijke moeite hebben om overzicht te verkrijgen over het vele beleid, beleid dat achterhaald is af te schaffen, prioriteiten aan te geven en een strategische koers te varen.



### **Typen sterke colleges: collegiaal of non-interventie**

Type 1 – Een sterk college is wat mij betreft een college waarin de portefeuillehouders zich niet alleen bezighouden met de eigen portefeuilles maar zich ook verdiepen in elkaars portefeuilles en het grotere geheel. Zo'n college heb ik hier nu, in 2007, in De Ronde Venen. Er is veel discussie. Deze discussies zijn soms inhoudelijk verrijkend maar ook wel louter positiegericht en soms erg kibbelend van aard. Er vliegt dan overdrachtelijk nogal wat over de tafel. Maar een onlangs aangeschafte veel grotere vierkante tafel geeft meer 'afstand' in de gesprekken.

Toch is de discussie 'in the open' best goed. Men spreekt elkaar aan en de lucht wordt permanent geklaard. Men weet inhoudelijk en functioneel wat men aan elkaar heeft en maakt hier handig gebruik van.

Type 2 – Een vorig college van De Ronde Venen had de onuitgesproken code: als jij goed vindt wat ik doe binnen mijn portefeuille, dan vind ik alles goed wat jij doet in jouw portefeuille. Positiever geformuleerd: de collegeleden hadden een grenzeloos vertrouwen in elkaar. Men probeerde nimmer de ander te snel af te zijn (bijvoorbeeld door een interview in de krant) en niemand speelde landjepik. De collegevergaderingen waren toen heel kort, conflictloos, veelal informerend en feitelijk inhoudloos.

Maar hoe men zich naar buiten presenteert bepaalt uiteindelijk hoe de buitenwereld het college ziet en ervaart. Een college dat eenheid van beleid, vertrouwen, samenwerking en gezamenlijkheid uitstraalt, dat instaat voor elkaar en elkaars beslissingen, dat met één mond praat en met dezelfde oren luistert, dat is voor raad, ambtelijke organisatie, inwoners, bedrijven, instellingen en andere overheden een onontkoombaar sterk college.

De hamvraag is nu wel: is het sterkste college nou dat eerstgenoemde of dat laatstgenoemde college?

Ik vind dat het echt sterke en dus effectieve college van beide het beste heeft. Maar ik ben dan ook gemeentesecretaris.

Emma de Lange, gemeentesecretaris De Ronde Venen

### **Durf ervoor te gaan**

In opdracht van de raad maakte het college van Waddinxveen strategische keuzes en stelde een meerjarenraming op. Deze keuzes hadden betrekking op onder andere het zwembad en de nieuw te bouwen woonwijk Triangel. Die bepalen voor de komende dertig jaar het voorzieningenniveau in de gemeente. Met de realisatie van onder andere het nieuwe centrum en Triangel heeft het gemeentebestuur van Waddinxveen stevige ambities.

Om de (stevige) voorzieningen te kunnen financieren, maar ook bestaand en nieuw beleid te kunnen uitvoeren, heeft het college zowel bezuinigingen alsook een lastenverzwaring voor zijn inwoners voorgesteld, in de vorm van een forse verhoging van de onroerende-zaakbelasting (OZB). Het voorstel was een stijging met 30%. Na een



forse discussie over de voorgestelde verhoging van de OZB met 30%, ging de raad morrend akkoord met een compromis, 20% verhoging voor het jaar 2008. Voor 2009 en volgende jaren wordt bij de behandeling van de Kadernota 2009 opnieuw een inhoudelijke discussie gevoerd over een eventuele verdere verhoging.

Kees-Jan Weber, ambtenaar bij de gemeente Waddinxveen

### *Procedures voor advies*

Ambtenaren willen ook duidelijkheid over de belangrijkste procedures in het verkeer met het college. Een tijd geleden deed een ambtenaar uit een gemeente van ongeveer 25.000 inwoners en ongeveer 120 fte aan medewerkers ergens in Nederland aan een van ons zijn verhaal. Hij vroeg telefonisch advies.

Tijdens het vorige college en daarvoor kon hij een kwestie die politieke aandacht had, uitzoeken, een voorstel maken en dan gaf hij er zo nodig een advies bij naar het college van B&W. Dat was een standaardwerkwijze, een coördinatieprocedure, zei hij, die het politiek primaat erkende en zijn eigen professionaliteit ook. Dan kon het gehele college, dat immers collegiaal opereert, naar een voorstel kijken en kreeg hij via de gemeentesecretaris terug wat er nog moest gebeuren. Zijn ambtelijke autoriteit bleef overeind, doordat hij onafhankelijk advies kon verstrekken. Die procedure beviel goed. Er was geen reden daarvan af te wijken. Nu was er evenwel een nieuw college aangetreden dat anders te werk leek te gaan hoewel dat nooit officieel was verteld, laat staan met ambtenaren besproken. De wethouders opereerden nu individueler. Een bepaalde wethouder was gisteren naar hem toegekomen met de wens, die een opdracht was:

*'Werk het stuk zo en zo uit. Zo wil ik het hebben. Alternatieven hoef ik niet te zien. Als je het klaar hebt, stuur het maar mij en dan bekijk ik of het in het college kan.'*

De ambtenaar vroeg licht overstuur of dit wel kon. Hij was het immers anders gewend. Hij was zijn recht op het geven van alternatieven en van een onafhankelijk advies kwijt en voelde zich als dienende ambtenaar eigenlijk 'gekwetst'. *'Er was toch collegiaal bestuur,'* zo zei hij. *'Hij werkte toch niet voor één wethouder.'* Doorgaans kreeg hij een opdracht of verzoek van het college en dan leverde hij weer naar het college. *'Hij moest een stuk kunnen sturen naar het college, dus alle bestuurders, waarbij hij een eigen advies kon voegen, als dat nodig was,'* meende hij. Bovendien was het 'erge' dat er bestaand beleid was, dat door de

wethouder met zijn aanwijzing met voeten werd getreden. Hij had dat wel gezegd, maar de wethouder riposteerde dat hij daar niks mee te maken had. Er was nu een nieuw college en een nieuwe politieke wind. Bovendien was hij vanuit het bedrijfsleven gewend snel duidelijkheid te verschaffen. Dat moest ook maar eens meer in de gemeentelijke organisatie gebeuren, aldus de wethouder. De ambtenaar had het er moeilijk mee, omdat de wethouder een bepaalde burger ging bevoordelen, wat daadwerkelijk in strijd was met bestaand beleid. Er dreigde zo ook nog eens cliëntelisme. Zeker als het hierbij niet bleef. Als alle wethouders zo gingen werken, waar ging dat dan heen? De ambtenaar vond dat hij bestaand beleid moest uitvoeren, en als het college het anders wilde moest het eerst maar het bestaande beleid ter discussie stellen. Dat leek hem zeker in een tijd van dualisering van belang. Er was immers ook nog een verantwoordelijkheid van ambtenaren, dus ook van hem, jegens het hoogste bestuurlijk orgaan, de gemeenteraad.

De ambtenaar had een punt, zij het dat hij ons in dubio laat over de vraag of zijn stukken niet ook eerst in het managementteam van de gemeente aan de orde moeten komen en of hier geen rol is voor een diensthoofd en zeker voor de gemeentesecretaris naar B&W respectievelijk de wethouder. De wethouder zou op de kwestie aangesproken moeten worden. Maar uit eigen informatie wisten we dat de gemeentesecretaris geen optimale verhouding had met het college. Hij zou over een jaar met pensioen gaan. Dat maakte het ingewikkelder.

De manier van werken aan een beleidsvoorstel dient in elke gemeente duidelijk te zijn en als een verandering optreedt, moet dit besproken worden tussen college en managementteam, zodat er nieuwe duidelijkheid ontstaat. Het is mogelijk om de ene procesgang van stukken in te ruilen voor een andere, maar dat moet dan wel duidelijk zijn, recht doen aan het handhaven van bestaand beleid en aan de professionaliteit en integriteit van ambtenaren. Dat is niet eens een zaak voor sterke of zwakke colleges, dat hoort altijd zo te zijn.

#### *Adequate bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen*

We verlaten nu de casus. Een college van B&W moet uiteraard goede betrekkingen onderhouden met het ambtelijk apparaat. Daarbij geldt het politiek priamaat binnen een context van bestaand beleid en integriteit. Het politiek priamaat impliceert dat het politiek bestuur de koers uitzet en dat ambtenaren de opgedragen taken binnen de kaders van wetgeving, en organisatie- en managementregels uitvoeren. Ambtenaren behoeven niet af te wachten tot ze een sein krijgen om een bepaalde taak aan te pakken. Immers, besturen hebben in het verleden besluiten genomen die continu uitvoering behoeven,

waarbij het gaat om 'going concern'-zaken als vuilnisophaal, interne salarisadministratie en de uitvoering van medebewindswetgeving. Ambtenaren kunnen ook initiatieven nemen door zaken aan te kaarten bij de ambtelijke top en/of wethouders. Doorgaans bestaat er een patroon van betrekkingen tussen bestuurders en ambtenaren. Het moet hier gaan om aanvaarde spelregels voor het optreden van wethouders: kan een wethouder op eigen houtje zonder het college hierin te kennen aan een afdeling vragen een plan uit te werken? En om het formuleren van adviezen van ambtenaren: kan een ambtenaar op eigen houtje een wethouder van advies dienen of hoort dit via het college te gaan? Indien dit patroon er niet is, ontstaat vroeg of laat 'gedoe'.

**Regel 10:** Een sterk college beschikt over een patroon in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen.

#### **Fijne neus voor de ambtelijke cultuur**

Een sterk college van burgemeester en wethouders weet de informatie uit de ambtelijke organisatie op waarde te schatten. Neem de case Emmen, waar midden jaren negentig het voltallig college sneuvelde na aanhoudende berichtgeving in de lokale pers over machtsmisbruik door leden van het MT.

Als de personele sfeer binnen een ambtelijke organisatie in zo ernstige mate is verziekt, behoort een goed functionerend college daarvan op de hoogte te zijn, al veel eerder dan dat daarover berichten in de pers naar buiten sijpelen. Tussen ambtelijke organisatie en college bestaan zoveel contacten, dan moet je als college toch merken en aanvoelen dat de personele sfeer compleet wordt bedorven door een cultuur gebaseerd op misbruik van macht, treiterijen e.d.

Klaas Geers, ambtenaar van de gemeente Hardenberg

#### **Over het benutten van ambtelijke expertise en politiek-bestuurlijk leiderschap**

Een sterk college van B&W is een groep mensen die ambtelijke expertise benut en tegelijkertijd zelf wat in de samenleving wil bereiken. Die twee zaken worden nogal eens onterecht gezien als elkaars tegenpolen; slagvaardigheid vraagt dan zogenaamd om kort-door-de-bocht ingrijpen in de ambtelijke organisatie (de 'botte wethouder'); benutten van ambtelijke expertise betekent dan doen wat ambtenaren je voorschrijven (de 'slappe bestuurder'). Het is een schijnbare tegenstelling die in de praktijk de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen danig onder druk kan zetten. Een positief voorbeeld? Een gemeente probeert te voorkomen dat beleidsadviseurs hun 'hobby's en persoonlijke voorkeuren' in een nota voorleggen aan het college van B&W. Dat is de bedoeling van de ingevoerde 'bestuurlijke opdracht'. Maak daarin voorafgaand aan ambtelijke ondersteuning duidelijk welke bestuurlijke of politieke



keuzes centraal staan. Vraag om ambtelijk advies in de trant van consequenties van reële alternatieven die zijn afgeleid van die bestuurlijke keuzes. Vraag niet om het beargumenteren van een voorkeursalternatief. Maak als college zelf de (soms pijnlijke) afweging, zo nodig met de raad. Dat laatste doen, is dat geen politiek-bestuurlijk leiderschap?

Rob Paulussen, zelfstandig adviseur van colleges en universitair docent

Moet een bestuur ambtenaren altijd volgen? Geenszins, zo betoogt Cachet: *'Bestuurders mogen ambtenaren tegenspreken. Een sterk college is een college waar bestuurders hun ambtenaren uiterst serieus nemen, maar van tijd tot tijd ook de moed hebben hen tegen te spreken of hun adviezen niet te volgen.'* Omgekeerd is soms ook belangrijk, volgens Gert Logt.

In mijn beleving is een sterk college een college dat openstaat voor kritische ambtenaren en deze niet weg probeert te krijgen, maar juist hun kracht gebruikt om zaken voor de burgers voor elkaar te krijgen. Helaas moet ik constateren dat er ook colleges zijn die behoud van eigen lijf en leden belangrijker vinden.

Gert Logt, hoofd extern beleid en dienstverlening bij de gemeente Ouderkerk en raadslid in Halderberge

#### *Opvattingen van wethouders over de omgang met ambtenaren*

Het 'aansturen' van de ambtelijke organisatie wordt door succesvolle wethouders als een van de belangrijkste onderdelen van het wethouderschap gezien, zij het dat dit aansturen op een bepaalde manier moet worden geïnterpreteerd. Om te komen tot beleidsvoornemens sturen wethouders, zeker die van gemeenten met meer dan 140 werknemers en 30.000 inwoners of meer, niet voortdurend missives de organisatie in. Wethouders van grotere gemeenten kunnen immers veel van 'dossiers in ontwikkeling' niet overzien. Reussing (1996) laat zelfs zien dat veel informeel gebeurt.

De wethouder neemt, zeker volgens veel gangbare praktijken in grotere gemeenten, uiteindelijk beslissingen over voornemens die in een college aan de orde komen, maar ambtenaren moeten hun mening op tijd kunnen geven. En er wordt naar die ambtenaren geluisterd. De werkelijkheid is dat wethouders de politieke aansturing veel sterker zien als betrokkenheid dan als het direct aansturen van ambtenaren. Door die betrokkenheid kan gebruik worden



gemaakt van het potentieel van ambtelijk denkvermogen en creativiteit. Zo beschrijven ze zelf hun activiteiten.

Succesvolle wethouders zijn in hun eigen interpretatie over het algemeen geen superdirecteuren (o.a. Goverde en Nooijen, 1996; Schouw, 1995; Schouw en Tops, 1998; Ter Bogt, 2002). Zij scheppen eerder omstandigheden van overleg waarin gewenste beleidsvoornemens zich kunnen uitkristalliseren. Ambtelijke prestaties die hierop aansluiten worden positief benoemd. Een wethouder moet dus zeker uitstraling hebben naar ambtenaren, hen motiveren en overtuigen. Ambtenaren hebben behoefte aan een luisterende houding van wethouders en discussie. Ambtenaren hebben gemiddeld genomen geen behoefte aan volledig kneedbare typen en twijfelaars, die per dag van mening veranderen. Succesvolle wethouders gunnen ook ambtenaren een succes en maken hen nadrukkelijk deelgenoot van succes door een gezamenlijke maaltijd of borrel, als een soort beloning.

Een volledige scheiding tussen politiek bestuur en ambtelijk management: dat is iets waarin succesvolle wethouders niet geloven. Een wethouder zegt:

*'Ik wist wat het was om al dan niet politiek aangestuurd te worden. Of – en dat gebeurt ook – om daar als ambtenaar maling aan te hebben en een wethouder dus te laten mislukken als dat moet.'*

Een andere wethouder:

*'Zo'n dienst vindt het belangrijk dat de politieke boodschap wordt doorvertaald. Maar het moet ze natuurlijk wel goed uitkomen. Dat betekent dat je als wethouder, naast je politieke bezigheden, ook qua management wel wat in je mars moet hebben. Zeker in een grotere gemeente hollen ambtenaren je voorbij voordat je het in de gaten hebt.'*

De geïnterviewde succesvolle wethouders kennen de gevoeligheden in de omgang met ambtenaren. Ambtenaren werken graag mee aan de uitvoering van politieke prioriteiten, maar wethouders weten dat ambtenaren wel moeten denken 'dat het hen uitkomt'. Wethouders moeten, zeker in een grote stad, gevoel hebben voor management, anders hollen ambtenaren hen voorbij, aldus de interviews met succesvolle wethouders.



### Het wat en het hoe

Een goed college houdt zich niet bezig met de hoe-vraag als die betrekking heeft op personele zaken, organisatie en bedrijfsvoering. De hoe-vraag is een vraag die het management (directie) moet beantwoorden. Het college moet erop kunnen vertrouwen dat het management de juiste keuzes maakt. Dat vereist wel dat je een goed management hebt, dat ook het vertrouwen van het bestuur verdient.

De scheiding tussen het hoe en het wat is vaak onderwerp van goede sessies tussen ambtelijk en bestuurlijk management. Je moet duidelijk hebben hoe je verantwoordelijkheden liggen en daarna kun je best elkaars adviseurs zijn, ook op terreinen die niet tot je verantwoordelijkheid behoren, maar dan weet je wel wie de knoop mag en kan doorhakken!

Paula Perriëns, gemeentesecretaris van Oirschot; eerder werkzaam in de gemeente Heerlen

### *Naar sturen op resultaat en gewenste effecten*

Succesvolle wethouders beseffen dat ambtenaren niet blind varen op het politiek primaat, dat ze tegenspel bieden, en ze accepteren dat over het algemeen ook (Goverde & Nooijen, 1996). Maar colleges functioneren ook in een veranderende context van sturen op resultaat, van prestatie management. Wat impliceert dat voor colleges die sterk willen zijn en voor de relaties met ambtenaren?

Gemeenten zijn gaan sturen op prestaties ('output') en effecten ('outcomes'). Daarvoor is een planning-en-controlsysteem opgezet of aangepast. Hoe gaan colleges en gemeenteraden hiermee om? Twee nadere vragen luiden:

- 1 In hoeverre zijn de planning-en-controldocumenten na 2000 inderdaad op output gericht? Gebruiken politieke bestuurders de beschikbare outputinformatie voor politieke sturing? Te veronderstellen is van wel, want hebben politieke bestuurders zich ooit verzet tegen vernieuwing van het beleids- en beheersinstrumentarium?
- 2 Speelt outputinformatie een rol bij de beoordeling van prestaties van ambtelijke topmanagers? De onderliggende redenering is: de wens om meer op output te sturen komt ook tot uiting in een op output gerichte beoordeling van prestaties van organisatieonderdelen en managers ervan. Denk daarbij aan directeuren van gemeentelijke diensten.

Een onderzoek onder raadsleden en wethouders van Den Haag, Groningen en Leeuwarden geeft informatie waarmee de twee vragen te beantwoorden zijn (Ter Bogt, 2000, 2002, 2005). De betrokken diensten uit die gemeenten schenken in hun begrotingen inderdaad aandacht aan prestaties. Ze bevatten duidelijke



lijk meer dan uitsluitend financiële budgetinformatie, maar 'overhouden' doet het niet. De drie gemeenten willen de outputgerichtheid wel verder ontwikkelen. 'In verscheidene gevallen ontbreekt kwantitatieve en kwalitatieve informatie over de te realiseren prestaties, of zijn niet-concrete en weinig informatieve, of – voor zover dat kan worden beoordeeld – weinig relevante prestatiegegevens vermeld' (Ter Bogt, 2000: 183).

Wat is de aard van de outputgegevens? Geven begrotingen en rekeningen en managementrapportages ook zicht op doelmatigheid? De kosten voor het tot stand brengen van prestaties en effecten komen in een overheidsorganisatie traditioneel niet erg goed uit de verf. Een overheid kan door het ontbreken van marktwerking geen goede transparante verhouding van baten en kosten per product in kaart brengen. Recente pogingen tot resultaatgerichte sturing brengen daar geen verandering in. In de drie onderzochte gemeenten blijken 'veelal geen kostprijzen te worden berekend' (Ter Bogt, 2000).

Hoe sterk is de oriëntatie op output bij andere documenten dan de begroting? 'In de andere planning-en-controldocumenten is de aandacht voor output meest zeer beperkt', zo geldt voor de drie genoemde gemeenten. 'De managementrapportages bevatten enige informatie over de ontwikkelingen in het beleid en de organisatie en over belangrijke afwijkingen van de plannen, maar zijn toch vooral financieel van aard.' De jaarrekeningen zijn ook sterk financieel gericht. 'In de rekeningen vindt nauwelijks een terugkoppeling plaats naar de in de begroting aangekondigde prestaties.' Een verklaring hiervoor is dat grote gemeenten veel meer dan 150 producten produceren en dat voor beleidsprogramma's geldt dat er verschillen zijn in de aard van het product, de wijze van levering, de betrokken doelgroepen en de doelstellingen. Om die verfijnde informatie, die niet altijd resulteert in meetbare doelen en politieke compromissen bevat, terug te brengen tot output- en outcome-indicatoren doet de politieke realiteit teveel geweld aan. Het kan nooit volledig lukken (Aardema, 2007).

Gebruiken topambtenaren, zoals een gemeentesecretaris, outputinformatie om de eigen dienstdirecteuren aan te sturen? Dat is niet het geval, omdat directeuren een zodanige positie hebben en verhouding tot een gemeentesecretaris dat zij zich niet laten aansturen door een gemeentesecretaris. Directeuren maken veelal deel uit van een managementteam en hebben een weinig afstandelijke positie tot de gemeentesecretaris. Wat toont het onderzoek van Ter Bogt op dit punt? 'Voor de interne sturing van diensten wordt de outputinformatie in planning-en-controlstukken weinig gebruikt' (2000: 184). De reden: daarvoor is veelal detailinformatie nodig.

Bij raadsleden bestaat twijfel over de betekenis die planning-en-controlinstrumenten met outputinformatie kunnen vervullen bij de politieke sturing. Soms kunnen volgens raadsleden en wethouders kwantitatieve prestatiegegevens zinvolle informatie leveren, maar vaak ook zijn ze onvolledig. Voor 'de meeste beleidsterreinen' geven cijfers over de output hooguit een onvolledig beeld van de voorgenomen en gerealiseerde prestaties,' aldus Ter Bogt (2000: 184). Kwalitatieve en vooral toelichtende informatie is nodig om een compleet beeld te krijgen van prestaties. Is een versterking van de planning-en-control en meer outputgerichtheid nodig? Ja, volgens raadsleden van de drie gemeenten. De betrokken politici verklaren dat ook: de druk op gemeentebesturen om goed te presteren is immers alleen maar gestegen. Dat betekent dat politieke bestuurders de handen niet aftrekken van begrotingen en rekeningen met outputinformatie.

#### *Wat wethouders doen met begrotingen en maraps*

We spitsen nu de thematiek van resultaatgerichtheid toe op het college. De begrotingsvoorbereiding is van groot belang, menen wethouders en daarbij wensen ze zicht op wat vrij besteedbaar is. Maar de betrokkenheid van wethouders bij de in de begroting vermelde prestatiegegevens is beperkt, melden ze. Het werken met prestatiegegevens dreigt dus een technocratisch, ambtelijk gebeuren te worden. Dat roept 'afstand' van wethouders op. Wethouders doen niet alleen weinig met de outputinformatie in begrotingen, maar dat geldt eveneens voor managementrapportages (maraps) en de jaarrekening. 'Voor de meeste raadsleden zijn deze stukken nog tot op zekere hoogte een bron van informatie.' Maar vrijwel alle wethouders (uit de drie gemeenten) geven aan maar zeer weinig gebruik te maken van de informatie in de stukken' (Ter Bogt, 2000). Later onderzoek bevestigt dat (Ter Bogt, 2002, 2005).

Wat is naast zekere waardering de kritiek van wethouders? Ze achten 'de informatie te beperkt, irrelevant, te globaal en abstract van aard, of te veel op macroniveau'. Managementrapportages worden door wethouders wat meer bekeken dan de begroting en de rekening. Maar de kritiek is: veel managementrapportages bevatten oud nieuws.

Wethouders hebben ook wel waardering voor het werken met outputinformatie. De waardering van managementrapportages wordt nogal eens toegeschreven aan:

- a de aanwezigheid van een risicoparagraaf;
- b het brede overzicht dat ze bieden op een bepaald beleidsterrein, dat ook kan dienen als basis voor periodieke discussie met ambtenaren;

- c het feit dat ze overzicht bieden van terreinen waarover raadsleden waarschijnlijk vragen gaan stellen.

Aldus wethouders van de drie steden. Ze kijken dus naar het eigenbelang, het handhaven van hun positie en het invullen van hun taak.

Het gebruik van outputinformatie door wethouders verschilt niet of het nu gaat om een vaag of een concreet product. Een wethouder met zowel harde als zachte sectoren in zijn portefeuille zegt: *'Veel kwantitatieve informatie over output en prestaties is in feite non-informatie, want je hebt er niets aan voor de sturing van je organisatie en beleid. Dat lijkt misschien een hard gegeven: één of misschien twee bruggen. Maar wat zegt die informatie me eigenlijk? Ook bij die nieuwe brug is het voor ambtenaren heel moeilijk om duidelijk te maken, laat staan kwantitatief aan te geven, wat precies het effect ervan is.'*

#### **Probleemgerichtheid is nodig**

Een sterk college is een college dat durft om een collegeprogramma te maken, dat niet gebaseerd is op een onderling gedeeld politiek draagvlak. Dus géén programma van wensen dat vier jaar lang niet uitvoerbaar blijkt te zijn, maar een piepklein programma van eisen met hiervan afgeleid duidelijke opdrachten waarop afgerekend kan worden. Dat laatste is helaas een utopie, omdat in de politiek slechts zelden volgens de regels van de logica standpunten en of besluiten worden ingenomen. Een collegeprogramma is daarmee altijd een samenraapsel van onuitvoerbare wensen, oppervlakkige doelstellingen of (niet impliciete) veronderstellingen die weinig steun genieten, dan wel in de politiek-maatschappelijke context niet begrepen worden. Het is volstrekt normaal in de politiek dat een beleidsbegroting bijvoorbeeld als opdracht naar de organisatie eenzelfde beeld laat zien. Ook hiervan begrijpt de eigen organisatie, laat staan externe organisaties en burgers in de politiek maatschappelijke context weinig of niets. Het zijn de boekwerkjes die eindeloos qua teksten uitonderhandeld zijn (een ander woord voor de P&C-cyclus) en die vervolgens hoogstens een jaar stof mogen absorberen. Het gekke is dat niemand een dergelijk boekwerk durft weg te gooien. Niemand mag weten dat je er geen waarde aan hecht omdat je het in feite niet begrijpt.

De vertaalslag naar concrete activiteiten, want die laat de overheid toch zien, vanuit een programma is overigens daarna volstrekt willekeurig. Is er überhaupt een relatie? Of is het gewoon de huishoudelijke vraag van burgers en organisaties die een college dingen laat doen. Ik vraag mij wel eens af: als er nu geen college zou zijn, geen collegeprogramma en geen beleidsbegroting, wat zouden burgers en dus ambtenaren daarvan merken? Waarschijnlijk heel weinig. Zouden wij als college aan het begin van een periode, een jaar, een maand of een dag of een vergadering dat alles (onze eigen wensen) overslaan en ons beperken tot een bundeling van vragen die in aller-

lei lopende gemeentelijke interactie met burgers en hun problemen nog niet beantwoord zijn, dan blijft er een stuk minder werk over. Een slimme ambtenaar kan dat zo op een A4 zetten. Heel veel waar wij ons druk over maken, vindt namelijk al plaats, ook zonder college dus. Dat A4'tje met dingen uitvoeren die niet zelf bedacht zijn en politiek gewenst worden, behoeft overigens geen politieke drukte en uitgebreide afstemmingsrituelen. Het college zal tijd hebben om zaken écht voor elkaar te krijgen of dingen te doen die burgers snappen. Wat natuurlijk ook kan, is dat het college gewoon leuke dingen kan doen, zoals op tijd thuis zijn voor het avondeten. Wat minder bestuurlijke drukte dus, maar wel beter.

Twan Beurskens, wethouder van Venlo

### *Beoordeling van managers door wethouders met outputinformatie?*

Raadsleden spelen geen rol in de beoordeling van ambtenaren, maar wethouders dan? Wethouders blijken goede prestaties van topambtenaren belangrijk te vinden en wethouders willen ook laten weten aan topambtenaren wat ze van hun prestaties vinden, zeker als ze, als wethouder, ontevreden zijn. Wethouders letten er zeker niet alleen op of topambtenaren volgbaar zijn of binnen hun budget blijven, hoewel die zaken in het verleden belangrijk waren. Veel wethouders hebben functioneringsgesprekken met topambtenaren en stimuleren hen tot prestaties. De meeste wethouders voeren met enige regelmaat ook informele gesprekken. Zachte aanpakken worden wel eens gevolgd door hardere, zoals wijziging van het takenpakket, overplaatsing en ontslag.

Op basis waarvan beoordelen wethouders hun topambtenaren? Over het algemeen blijkt dat outputgegevens *niet veel waarde hiervoor hebben*, maar nuttig zijn voor 'een eerste, vluchtige beoordeling' (Ter Bogt, 2000: 185). Men kijkt dus wel naar zaken als het aantal bezoekers van musea, de uitstroom uit de banenpool, de bezettingsgraad van sporthallen, de deelname van allochtone kinderen aan gemeentelijke sportactiviteiten, het ziekteverzuim onder gemeentelijk onderwijspersoneel, het aantal tonnen ingezameld huisvuil, de omvang van de gerealiseerde kantooruimte. Nogmaals, een doorslaggevende rol spelen deze gegevens in functionerings- of beoordelingsgesprekken niet. Een budgetoverschrijding krijgt wel degelijk aandacht en kan tot 'een negatieve beoordeling' leiden. Managers moeten vooral wethouders '*snel informeren over wezenlijke afwijkingen van de budgetten*'. De wethouder kan dan beslissen of de gemeenteraad wordt ingelicht. Budgetoverschrijding kan immers tot veel politiek gedonder aanleiding geven. *Topmanagers moeten kortom het spel van de politiek-ambtelijke betrekkingen beheersen en politieke bestuurders zo mogelijk waarschuwen voor politieke uitglijders; beter nog, ze voorkomen.* Een behoor-

lijk financieel beheer past in de eisen die wethouders aan topambtenaren stellen.

Na het voorgaande is wel duidelijk dat wethouders in hun overleg met topambtenaren en de beoordeling daarvan niet op de eerste plaats letten op input, op de vraag: *'Hebt u wel voldoende middelen voor de taak van uw dienst?'* Wethouders kijken vrijwel altijd naar de wijze van leidinggeven aan medewerkers van de organisatie. Een manager moet de organisatie sturen en de werksfeer bevorderen, want deze factoren zijn van invloed op de uiteindelijke prestaties. Andere criteria: reageert een topambtenaar tijdig op incidenten en problemen, zodat de wethouder uit de wind gehouden wordt? Draagt de ambtelijke organisatie goed bij aan het functioneren van de wethouder? Heeft de manager gevoel voor politieke en beleidsinhoudelijke wensen en ontwikkelingen? Slagen ambtenaren erin om wensen uit het collegeprogramma te realiseren? Kortom, de wethouders willen dat topambtenaren hen helpen, hen steunen, voor hen zorgen, ervoor zorgen dat ze geen problemen krijgen. Henk ter Bogt: *'In totaliteit bezien spelen outputgegevens echter bepaald geen overheersende rol bij de prestatiebeoordeling van managers'* (2000: 185).

#### *Conclusie*

We kwamen in dit hoofdstuk tot slechts één regel: *Een sterk college beschikt over een patroon in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen.* Hier gaat echter veel achter schuil. We zouden deze regel met gemak kunnen uitwerken in enkele subregels. De lezer heeft dat wellicht zelf al gedaan.



## 7 De beoordelaar van bestuurskracht: een sterk college is een bestuurskrachtig college?

Een college van B&W bestuurt collegiaal. Het zijn dus niet de individuele wethouders die beleidsvoorstellen doen. Alle beleidsvoorstellen die een college aan een gemeenteraad voorlegt, zijn collegevoorstellen, tenzij het om een eigen taak van een burgemeester gaat. Dat is een rem op solistisch gedrag van wethouders. De bedoeling achter collegiaal bestuur is, dat sprake is van afstemming tussen wethouders die gezamenlijk bij een kwestie of voornemen betrokken zijn en ook de andere collegeleden er vooraf hun zegje over kunnen doen (er zich wellicht in kunnen vinden). Vooral als een coalitie bestaat uit meerdere partijen is deze factor 'collegiaal bestuur' een van de middelen om de 'boel bij elkaar te houden'. Collegevoorstellen behoeven niet voorstellen te zijn die in het college de unanieme steun genieten. Het kan ook gaan om meerderheidsbesluiten. Tot de spelregels behoort dan dat collegeleden zich loyaal verklaren aan het meerderheidsbesluit en niet buiten het college gaan lopen mokken. Pas als een wethouder een aantekening vraagt bij een besluit, kan hij of zij over dit onderwerp buiten het college een ander standpunt innemen. Eerder is al betoogd dat dit niet bijdraagt aan een beeld van een sterk college.

Regel 11: *Een sterk college bestuurt collegiaal en gaat wethouderssolisme tegen.*

### **Collegialiteitsbeginsel**

Een sterk college is een college dat zich bewust is van het collegialiteitsbeginsel. Collegiaal bestuur bevordert een sterke positie van het college. Het treedt als eenheid naar buiten en vormt daarmee een front ten opzichte van de raad. Een college dat daadwerkelijk collegiaal opereert – en waarbij de collegialiteit geen haarscheurtjes vertoont – zal daadkrachtig kunnen zijn. Elke inbreuk versterkt de positie van de raad en verzwakt die van het college. Het college is daarmee niet gediend met Einzelgängers.

Hansko Broeksteeg, universitair hoofddocent gemeenterecht Radboud Universiteit Nijmegen



### **Zwak college: leden ondergraven wat is afgesproken**

In een sterk college van B&W nemen de leden samen verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en daarmee gemaakte keuzes, kortom, er is sprake van collegiaal bestuur. In een gemeente bemerkte ik een desastreuze handelwijze van enkele individuele wethouders, die hiertegen ingingen. Er lag een duidelijk collegeprogramma. Daarin waren gedurfde politieke keuzes gemaakt: veelbetekenend voor de samenleving en uitsluitel gevend over tegengestelde belangen van burgers. Tijdens de collegevergaderingen waren andersoortige keuzes niet bespreekbaar. Wel openden afzonderlijke wethouders vanuit de eigen partijpolitieke lijn een onderhuidse 'aanval'. Door het opnieuw (laten) agenderen van de besluiten in het wijkteam, en door wat minder zichtbaar groepen burgers in interactieve bijeenkomsten te mobiliseren, opnieuw de genomen besluiten aan te vechten bij de raad. Je komt dan als college voor de samenleving en ambtelijke organisatie in een rare dubbelrol. Advies aan wethouders: deze streken niet uithalen, ook al was Machiavelli hier niet vies van.

Rob Paulussen, zelfstandig adviseur van colleges en universitair docent

### **Doe mij maar een collegiaal college met persoonlijkheden**

Hilversum kreeg zijn tweede wethouder van buiten de gemeente. Deze nieuwe, ervaren wethouder kwam kennismaken met het college. Hij was de opvolger van zijn tussentijds gesneuvelde CDA-voorganger. Na een rondje vroeg hij 'Hoe zouden jullie nu zelf dit college typeren?' De een na de ander sprak zich uit en het sleutelwoord was vaak 'collegiaal'. Ja dacht ik; collegiaal... Zeker, maar dan wel collegiaal met sterke persoonlijkheden. Mensen met visie en ideeën die duidelijke eigen doelen hebben, die ze willen bereiken voor de stad. Die duidelijk en kritisch zijn, ook naar collega's. Maar die dat niet ten koste van het collega's in het college doen. En puntje bij paaltje altijd bereid zijn elkaar te steunen als het nodig. Dat is voor mij een sterk college.

John van der Vegt, oud-gemeentesecretaris in Hilversum

### ***Bestuurskracht***

Wat houdt die norm van een sterk dagelijks bestuur, dus een sterk college, nog verder in? Waaruit blijkt dat een college een sterk college is? Is te volstaan met een college dat goede bedoelingen heeft, procesmatig goed stuurt, of moet er aan bepaalde outputeisen voldaan worden? Dat brengt het zoeklicht op een onderzoek naar de gemeentelijke bestuurskracht. Daaruit komt naar voren dat een dagelijks bestuur *bestuurskrachtig* moet zijn op alle gemeentelijke rollen en taakvelden en dat op meerdere niveaus van besturen moet doen. Dat dit geen te hoge norm is, zal blijken.



Regel 12 luidt: *Een sterk college is een bestuurskrachtig college met ambities op het vlak van beleid, dienstverlening, samenwerking, het werkgeverschap.*

In de provincie Limburg zijn enkele jaren terug alle gemeenten doorgelicht op hun bestuurskracht. In totaal leverde dat 47 visitaties op. Uit onderzoek van deze analyses (Korsten, 2004) bleek dat deze aanpak een goede aanpak was, ook in de ogen van de Minister van Binnenlandse Zaken. Alle reden dus om eens te zien in welk opzicht een college, samen met de raad als hoogste bestuursorgaan, bestuurskrachtig is.

#### **Een vraag**

'Iedere bestuurder vraagt het zich van tijd tot tijd wel eens af: hoe staat het met de bestuurskracht van mijn gemeente? Kan mijn gemeente de uitdagingen van deze tijd nog wel aan? Wat zijn de zwakke en wat de sterke kanten van mijn gemeente? Allemaal normale vragen. Maar hoe krijg je een goed antwoord?... Het is goed als een gemeente de sterke en zwakke kanten kent.' En: 'Een bestuurskrachtmeting is een kwaliteitsmeting: kan ik de opgaven die mij gesteld worden op een goede wijze aan.'

Wim Zielhuis, burgemeester van Oldebroek

#### ***Wat bestuurskracht is***

Bestuurskracht werd geoperationaliseerd in twee fasen. Fase één hield in dat een gemeentebestuur onder regie van de onafhankelijke visitatiecommissie, de commissie onder leiding van de voormalige burgemeester van Breda Chris Rutten, en met hulp van een adviesbureau, een *opgavenprofiel* opstelde. Dat profiel bevatte een overzicht van het totale *bestaande* beleid, zoals het gemeentebestuur dat formuleerde op basis van wetgeving of eigenstandige autonome taakvervulling. De raad stelde dat opgavenprofiel vast, in feite op het eerste gezicht een fluitje van een cent, want het ging immers om bestaand beleid. Echter, zo eenvoudig ging het ook weer niet, want gemeenteraden waren menigmaal verrast over dat geheel. Immers, vrijwel niemand heeft *overzicht*. Een raadslid uit Maastricht zei dan ook verwonderd: *'Doen wij dit allemaal?'* In het opgavenprofiel moest aangegeven worden wat prioriteit had in termen van de grootte van de onderliggende maatschappelijk vraagstukken en de ernst daarvan in de eigen gemeente.

Het opgavenprofiel uit de eerste fase was uitgangspunt voor de visitatiecommissie om in de tweede fase te komen tot een *bestuurskrachtprofiel*. In deze tweede fase ging de *commissie-Rutten* na wat van de opgaven terecht kwam en

onder meer welke argumentatie daarvoor gold. De commissie kon niet alle beleid diepgaand bekijken en hanteerde daarom een normenset. Die normen hadden te maken met een kwaliteitsmatrix van velden waarop de gemeente actief was en kwaliteitsniveaus. De kwaliteitsmatrix was *het kader* via welke de visitatiecommissie bekeek of van de opgaven wat terechtgekomen was en of dat veel of weinig was.

Regel 13: *Een sterk college vervult de rollen op drie kwaliteitsniveaus: het strategisch, tactisch en operationeel niveau.*

*Kwaliteit: niveaus van kwaliteit bij rolvervulling*

De kwaliteitsmatrix (figuur 1) laat zien dat een gemeentebestuur opgaven bij vier soorten rollen heeft. Het gemeentebestuur formuleert beleid, doet aan dienstverlening, werkt samen met andere organisaties aan de realisatie van projecten en treedt op als werkgever voor eigen personeel. Vier gemeentelijke rollen dus, waarbij beleid wordt geformuleerd en uitgevoerd. Die rollen worden in beginsel op drie niveaus vervuld: het strategische, het tactische en het operationele niveau.

*Figuur 1: Kwaliteitsmatrix zoals gehanteerd bij de visitatie van gemeenten door de commissie-Rutten*

		Gemeentelijke rollen			
		Gemeente: producent collectief beleid	Gemeente als dienstverlener	Samenwerking met participanten	Gemeente als werkgever
Niveaus van rolvervulling	Strategisch niveau	1	2	3	4
	Tactisch niveau	5	6	7	8
	Operationeel niveau	9	10	11	12

Alle activiteiten van een gemeentebestuur zijn in de matrix op minstens één van de velden te plaatsen.

Het strategische niveau houdt in dat een gemeentebestuur een algemene visie op het eigen bestuur en op de ontwikkelingsrichting van de gemeente



moet hebben, die vertaald wordt naar elk van de vier velden: beleid, dienstverlening, samenwerking en participatie van en met anderen en als werkgever. Het tactische niveau is het tweede niveau. Hierbij gaat het om een vertaalslag van hoofdkoers en missie naar de verschillende onderdelen. De meerjarenbegroting kan gezien worden als een tactisch document, maar er zijn ook andere. Het derde niveau, het operationele niveau, verwijst naar de concrete programma's en actiepunten.

Samenvattend: bestuurskracht werd door Rutten c.s. opgevat als het op goed niveau vervullen van wettelijke en eigen opgaven van het gemeentebestuur en het uitvoeren daarvan. De visitatiecommissie bekeek op verzoek van het provinciebestuur deze opgavenvervulling in twee fasen, die resulteerden in twee typen producten: het opgavenprofiel en het bestuurskrachtprofiel. In totaal heeft de commissie twee keer 47 rapporten voor 47 gemeenten uitgebracht.

Deze kwaliteitsmatrix kon de commissie dus 47 keer invullen. Daarbij ging het om in principe twaalf velden in de matrix (vier rollen maal drie niveaus). Voor elk veld gebruikte de commissie normen.

Wat was nu het eindoordeel van de commissie? Een *volledig* bestuurskrachtige gemeente was volgens de opzet en werkwijze van de visitatiecommissie een gemeente die op alle relevante velden en niveaus een voldoende of beter scoort. Tot die vaststelling kwam de visitatiecommissie uiteindelijk alleen, maar er lagen tal van informatiebronnen aan ten grondslag. De commissie en het ondersteunend adviesbureau spraken over de uitvoering van beleid met ambtenaren en bestuurders en bekeken rapporten. Om het conceptoordeel te toetsen werd ook gesproken met een delegatie van maatschappelijke participanten, burgers en vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven en non-profitorganisaties. Uiteindelijk werd een conceptrapport aan het college en aan de raad voorgelegd. Er was dus terugkoppeling ingebouwd. De commissie wilde een rapport opleveren, dat herkend en erkend werd als de juiste en volledige foto van het gemeentebestuur. De informatie was van het soort zoals een huisarts door middel van een test van tien punten een patiënt beoordeelt. Op hoofdlijnen dus.

Was eenmaal het definitieve visitatierapport door de commissie vastgesteld en aangeboden aan het gemeentebestuur, dan kon dit bestuur zich buigen over de hieraan te verbinden gevolgen en het rapport aanbieden aan het provinciebestuur, dat zich vervolgens hierop kon bezinnen.





### *Voorbeeld 1: de bestuurskracht van de gemeente Lith*

Hoe is nu een bestuurskrachtmeting toegepast? We nemen een casus uit Brabant, waaruit blijkt dat we niet van doen hebben met een sterk college, noch met een sterke raad, noch met een sterke ambtelijke organisatie.

In Noord-Brabant ten oosten van 's-Hertogenbosch ligt de gemeente Lith. Lith had in 2007 6.716 inwoners, en omvatte zes dorpskernen waarvan Lith zelf de grootste is. Buurgemeenten zijn West Maas en Waal en Den Bosch, Oss en Maasdonk. In economisch opzicht springt eruit dat de gemeente een groot agrarisch buitengebied kent. De beroepsbevolking omvat in 2005 3.237 personen. De gemeente kent per vierkante kilometer een betrekkelijke geringe bevolkingsdichtheid. Die uitgestrektheid en het landelijk karakter geeft gemiddeld genomen wat meer uitvoeringskosten voor wegeaanleg en onderhoud en kosten voor riolering dan in andere gemeenten het geval is. Een huishouden betaalt dan ook gemiddeld meer voor een zogenoemde woningaansluiting op de riolering.

De gemeente had in 2007 bijna 2.000 arbeidsplaatsen binnen de grenzen. De agrarische sector is de belangrijkste sector. Deze biedt werk aan een derde van de beroepsbevolking. Lith heeft een hoog en passend voorzieningenniveau met onder meer een basisschool, peuterspeelzaal, gemeenschapshuis en tal van sportvoorzieningen. Deze gemeente wijkt daarmee niet af van vergelijkbare gemeenten met veel kleinschalige kernen.

Het gemeentebestuur heeft volgens de programmabegroting 2007 een formatie van 49.4 fte. De gemeente kent een raad met 13 raadszetels, die bezet worden door in totaal vier fracties, waaronder de lijst met de curieuze naam '*Lithmaatschap*'. Een landelijke politieke partij is niet in de raad vertegenwoordigd. De '*Gids Gemeentebesturen*' vermeldt over 2007 dat Lith twee wethouders kent, een van het CDA en een van de PvdA. De wethouders blijken niet van binnen, dus niet uit de gemeenteraad zelf voort te komen.

De gemeente Lith is in 2007 op bestuurskracht doorgelicht door het adviesbureau Van Naem en Partners, met over het algemeen dezelfde opzet als in Limburg is toegepast, maar nu zonder visitatiecommissie. Daarbij is weer een onderscheid gemaakt in de fase van het '*wat*' en het '*hoe*'. Het '*wat*' verwijst naar bestuurlijke opgaven, en het '*hoe*' naar hoe een gemeentebestuur de opgaven en ambities uitvoert. Kan een gemeente de opgaven goed vervullen? Het bureau heeft gebruikgemaakt van de genoemde kwaliteitsmatrix met vier rollen van een gemeente en drie beoordelingsniveaus (kwaliteitsniveaus). Kijken we naar de uitkomsten, dan valt op dat de gemeente slecht scoort op de kwaliteitsmatrix. Ze scoort nergens een 'voldoende' of een 'goed'. Uit de rappor-



tage blijkt onder meer het volgende, waarbij we niet elke cel zullen bespreken. We gebruiken hier woorden die letterlijk zo in het rapport voorkomen om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat we dingen verergeren of verzachten.

De financiële positie van de gemeente heet in het rapport van het adviesbureau 'zorgelijk'; op korte termijn is sprake van een tekort op de begroting maar op langere termijn is er enige ruimte voor nieuwe zaken. Het aantal ambtenaren van de gemeente is op peil maar de organisatie is 'kwetsbaar', aldus de rapporteurs. Door ziekte of verlof ontstaan snel achterstanden. De taken die het gemeentebestuur uitvoert, passen bij een gemeente als Lith. Het accent ligt op 'leefbaarheid'. Er is geen overbodig beleid vastgesteld.

Wat is nu nog meer matig of onvoldoende qua bestuurskracht? Het gemeentebestuur heeft geen heldere totaalvisie op de toekomst. Ze beschikt wel over deelplannen. Een bredere visie is in de maak, maar die betreft vooral de ruimtelijke inrichting. Er wordt geen aandacht besteed aan economie, zorg, welzijn. De gemeente heeft nauwelijks visie op met wie ze, op welk gebied, hoe samenwerkt. Het tactisch vernuft is ook matig ontwikkeld. Komen besluiten op tijd tot stand? Wordt ruimte geboden voor inbreng van burgers en voor overleg? Zijn de besluiten duidelijk of niet?

Figuur 2: Kwaliteitsmatrix van de gemeente Lith (2007)

		Gemeentelijke rollen			
		Bestuur	Dienstverlener	Participant	Werkgever/organisatie
Niveaus van rol- vervulling	Strategisch niveau	1: aan de criteria wordt <i>matig</i> voldaan	2: aan de criteria wordt <i>matig</i> voldaan	3: aan de criteria wordt <i>onvoldoende</i> voldaan	4: aan de criteria wordt <i>onvoldoende</i> voldaan
	Tactisch niveau	5: aan de criteria wordt <i>matig</i> voldaan	6: aan de criteria wordt <i>onvoldoende</i> voldaan	7: aan de criteria wordt <i>onvoldoende</i> voldaan	8: aan de criteria wordt <i>onvoldoende</i> voldaan
	Operatief niveau	9: aan de criteria wordt <i>matig</i> voldaan	10: aan de criteria wordt <i>matig</i> voldaan	11: aan de criteria wordt <i>matig</i> voldaan	12: aan de criteria wordt <i>matig</i> voldaan

De gemeente blijkt *'geen geoliede beleidsfabriek'*. Al met al is de gemeentelijke organisatie te klein om alle taken aan te kunnen. Er komen weinig voorstellen vanuit de ambtelijke organisatie zelf. De gemeente formuleert *'op te veel beleidsterreinen niet het noodzakelijke beleid'* (2007: 31). Het gemeentebestuur blijkt geen toonbeeld van initiatief en daadkracht. Veel is en wordt door externe adviseurs opgesteld. Instellingen, organisaties en burgers uit Lith worden 'nauwelijks' bij de voorbereiding van voorstellen betrokken. Voor zover er met andere gemeenten wordt samengewerkt is Lith volgend; het laat initiatieven aan andere organisaties. Op uitvoerend niveau moet het gemeentebestuur toegankelijk en bereikbaar zijn. *'Dat blijkt niet altijd over te komen bij bewoners,'* zegt het rapport. De gemeente levert wel de diensten die ze moet leveren, maar er zou meer uit te halen zijn door samenwerking.

Het gemeentebestuur beschikt dus niet over een overall-visie en omvattende koers. Het bestuur werkt ook niet met een communicatieplan. *'Binnen het ambtelijk apparaat bestaat geen bedrijfsmatige cultuur en ontbreekt een collectief geheugen'* (2007: 30). *'De interactie met het maatschappelijk middenveld is beperkt.'*

Het gemeentebestuur is geen actor in een netwerk, die zich van het netwerk bewust is. Het gemeentebestuur *'weet noch de burgers, noch het verenigingsleven, het bedrijfsleven, noch andere gemeenten aan zich te binden'*. En:

*'Binnen de gemeentelijke organisatie zelf leeft het gevoel dat de interactieve beleidsvorming beter kan en dat het nog steeds niet structureel (en automatisch) gebeurt. Hierdoor heeft de gemeente niet altijd voor ogen of voor bepaalde opgaven draagvlak aanwezig is dan wel ontbreekt, en hoe groot dan wel hoe klein deze is (discussies wozoco en brede school)'* (2007: 20).

*'Ons valt op dat er binnen de gemeente een zekere gelatenheid bestaat, waarmee de tekortkomingen van de organisatie worden geaccepteerd'* (Van Naem en Partners, 2007: 26). Het gemeentebestuur heeft moeite met extern management. De gemeente heeft moeite om het werk van externen te beoordelen en te sturen. De betrekkingen met samenwerkingsverbanden zijn matig.

Er valt over het college iets positiefs te melden. Het college functioneert *'nadrukkelijk en consequent als aanjager van het ambtelijk apparaat'* (2007: 16). *'Overdreven ambitieus is het gemeentebestuur echter zeker niet'* (2007: 17). De relatie tussen college en raad is niet als bijzonder of goed te beoordelen, geenszins. Het functioneren van de gemeenteraad is *'niet echt sterk'*, schrijven de rapporteurs. De raad functioneert *'niet kaderstellend en niet sturend'* (2007: 31). Het 'gedoe', zoals het adviesbureau het noemt, overheerst. De gemeenteraad neemt *'onvoldoende beslissingen'*, volgens de rapporteurs. Elders heet het

raadsfunctioneren een zwak punt dat 'wij als problematisch zien' (2007: 32). Ook constateren de rapporteurs een zekere mate van *wantrouwen* tussen de gemeenteraad en het college en tussen de verschillende raadsfracties. Binnen de gemeentelijke organisatie van Lith leeft nu het gevoel dat het zelfstandigheidsvraagstuk en het daarbij horende onderzoek naar de toekomst van de gemeente Lith, als een soort van (oncomfortabele) deken over de gemeente en haar functioneren ligt. Elk majeur project lijkt door de gemeenteraad in het kader van de toekomstbepaling van de gemeente te worden getrokken. Daarbij ontstaan vaak partijpolitieke discussies en *wantrouwen*, en daarbij bestaat er angst om daadwerkelijk te moeten beslissen en knopen door te hakken. Dit terwijl prioriteren en het maken van keuzes juist zo belangrijk zijn (2007: 21).

Een rapportage die volgens het adviesbureau rechtstreeks leidt naar het advies: gemeente opheffen en overgaan naar fusie met een of meer andere gemeenten. We bekeken in totaal inmiddels meer dan 130 bestuurskrachtmetingen maar een negatievere als deze over Lith troffen we niet aan. Het gemeentebestuur van Lith heeft zich in 2003 bezonnen op de eventualiteit van het bundelen van krachten van ambtenaren in een ambtelijke pool met Maasdonk, volgens het *shared services*-concept 'Samen en toch apart' (Seta; Korsten e.a., 2002). De raad wilde daar echter toen niet aan. In 2008 bezint de gemeenteraad zich met het rapport van Van Naem en Partners in de hand op de toekomst van de gemeente Lith.

#### *Voorbeeld 2: de bestuurskracht van Ouderkerk*

Denkt u dat het elders wel mee zal vallen? Bekijk dan eens de gemeenten Ouderkerk en Vlist, gelegen in de Krimpenerwaard. Beide gemeenten worden, evenals de gemeenten Schoonhoven, Nederlek en Bergambacht al enkele jaren op afstand kritisch gevolgd door het provinciebestuur van Zuid-Holland, zonder dat het provinciebestuur sterk aandringt op herindeling (zie brief van 22 januari 2008 aan deze gemeenten).

De resultaten van de bestuurskrachtmeting laten in een kwaliteitsmatrix van Ouderkerk samengevat zien dat de bestuurskracht 'matig tot onvoldoende' is. Op vier velden scoort de gemeente 'voldoende', waartoe behoort de operationele kant van het samenwerken met burgers en andere gemeenten, en de operationele organisatie. Op twee velden scoort de gemeente 'matig' en op twee velden 'onvoldoende'. Op strategisch vlak heeft de gemeente geen opgaven. Ouderkerk beschikt niet over een strategische visie op de langere termijn, wat wel al enkele jaren als een gemis wordt gezien. Het lukt niet in de samenwerking met vier andere gemeenten om samen tot een strategische visie voor het gehele regionale gebied te komen. Merkwaardig is dat er op bepaalde

beleidsgebieden wel een beleidskader ligt, maar dat dit niet wordt uitgevoerd, terwijl er op ander terrein wel activiteiten worden ondernomen, maar het beleidskader ontbreekt, aldus schrijft het provinciebestuur in een samenvatting. Duidelijk is dat de gemeente soms moeite heeft om bij belangrijke dossiers tot een oplossing te komen.

De nabij gelegen gemeente Vlist scoort met vier 'voldoendes' en vier maal 'matig' in de matrix iets beter dan Ouderkerk. In operationeel opzicht functioneert deze gemeentelijke organisatie wel voldoende maar toch bestaat er menigmaal een gat tussen de ambities en de mogelijkheden. Het gemeentebestuur werkt ook met te onduidelijke doelstellingen. In veel gevallen is beleid niet vastgelegd. De organisatie blijkt kwetsbaar.

Deze beide gemeenten zijn voorbeelden uit een geheel van 133 metingen waarover we beschikken, die illustreren dat er altijd wel wat hapert aan de kracht van een gemeentebestuur.

#### *De excellente gemeente*

Terug naar de 47 Limburgse metingen van de gemeentelijke bestuurskracht. Waren de lokale colleges inderdaad *volledig* bestuurskrachtig? 'Volledig bestuurskrachtig' is gedefinieerd als een gemeente die in *alle* cellen van de kwaliteitsmatrix minimaal een 'voldoende' scoorde. Eén dergelijke gemeente (met de omvang van 20.000 inwoners) kwam voor, terwijl enkele gemeenten heel dichtbij kwamen. Er is dus sprake van veel suboptimaliteit onder gemeentebesturen, wat overigens bevestigd wordt in een tweede analyse enkele jaren later. De gemeente Helden die eerder sterk uit de hoek kwam, kwam er de tweede keer minder goed uit.

Als we de analyse verbreden naar in totaal 133 rapportages over gemeentelijke bestuurskracht in heel Nederland blijkt, wat we noemen, *de wet van de suboptimaliteit*: meting van gemeentelijke bestuurskracht leidt vrijwel altijd tot de waarneming van minimaal één zwakte. Van een excellente gemeentelijke organisatie met overal de scores 'goed' of meer is in Nederland lokaal nergens sprake (Korsten, Abma & Schutgens, 2007; Bentlage e.a., 1998).

Overigens bleek over de 47 gemeenten het volgende:

- 1 Bij een tweede meting, in 2007, is vastgesteld dat de Limburgse gemeente die eerder als 'beste' uit de bus kwam nu zwakheden vertoonde, waaronder de zwakte van 'te veel hooi op de vork nemen'.
- 2 Besturen van grote gemeenten hebben meer opgaven dan kleinere gemeenten, maar beschikken ook over grotere gemeenteraden en meer

- ambtenaren. Toch kwamen die grote gemeenten niet zonder meer als 'beter' uit de bus dan kleinere. Ook grote gemeenten laten steken vallen.
- 3 Besturen van grote gemeenten hebben vaker een rechtvaardiging voor het uitblijven van beleid, het nalaten van bepaalde acties, haperende beleidsuitvoering of vertraging van processen dan besturen van kleinere gemeenten. Ze omkleden hun handelen of niet-handelen meer. Dat is een logisch gevolg van een groter ambtelijk apparaat en uitgebreidere planning & control.
  - 4 In 46 andere gemeenten was bij de eerste meting één of meer keren op de kwaliteitsmatrix sprake van de score 'matig' of 'onvoldoende'. Er waren zogezegd bijna overal verbeteracties mogelijk en nodig. Er bestaat echter ook een zekere *tolerantie voor suboptimaliteit*. Slechts als de urgentie groot is, komt een bestuur in actie.
  - 5 Vrij veel gemeenten waren in de eerste meting betrekkelijk zwak op het vlak van strategisch beleid. Ze misten een hoofdkoers in de vorm van een overall-visie, of de hoofdkoers die de pretentie van een strategisch beleid had, werd door de visitatiecommissie afgewezen als niet 'scherp' of overtuigend. Bij nader inzien werd dit erkend door bijna alle colleges van B&W en gemeenteraden.
  - 6 Gemeentelijke samenwerking is vaak niet productief. Vooral kleinere gemeenten laten het afweten. Ze zijn betrekkelijk passief. Begrijpelijk want het ambtenarencorps is kleiner. Ze laten grotere gemeenten het voortouw nemen, om dan vervolgens die grotere soms te bekritisieren.
  - 7 Bijna alle gemeenten zaten qua operationeel handelen wel boven de streep. Dit is een nuancering van de genoemde wet van de suboptimaliteit. Het wezenlijke verschil tussen gemeentebesturen zit hem dus in de mate van ontwikkeling van het strategisch en tactisch handelen.
  - 8 Zou een bestuur door geringe ambities te tonen beter scoren? Dat was een veronderstelling waarmee bestuurders wel gespeeld hebben om goed door de meting te komen. Maar in de praktijk blijkt de stelling *'zonder risico's geen zwakheden'* op basis van de 47 bestuurskrachtmetingen niet te verdedigen. Ook gemeentebesturen met minder ambitie in de opgaven, blijken steken te laten vallen.

### Samenwerken

Een sterk college heeft een verantwoorde inbreng in samenwerkingsverbanden en kan stevig voor de gemeente opkomen bij andere overheden zoals andere gemeenten, waterschappen, provincie en Rijk.

Klaas Abma, adjunct-directeur in de gemeente Littenseradiel

### **Omgaan met onwelgevallige voornemens**

Een sterk college van burgemeester en wethouders gaat op juiste wijze om met zijn onwelgevallige besluiten of voornemens van andere overheden. In Drenthe bevatte het eerste provinciale conceptvoorstel gemeentelijke herindeling de combinatie Hoogeveen-Zuidwolde. Laatstgenoemde gemeente was daar op zijn zachtst gesproken bijzonder ongelukkig mee. Weliswaar ging men – omdat dat nou eenmaal moest – de contacten aan met de beoogde partner, maar aan de andere kant werd er veel harder gewerkt aan de lobby om te komen tot een andere herindelingsvariant. Daarboven was het ook nog zo, dat intern het credo luidde: 'geeft uit met gulle hand, voordat ons geld in Hoogeveen belandt'. De investeringslijst is zelden zo hoog geweest. Toen de 'De Woldenvariant' was beklonken, werd een investeringsstop afgekondigd!

Klaas Geers, ambtenaar in de gemeente Hardenberg

### *Beleidstapeling, prioriteiten en overzicht*

De bestuurskrachtmeting bleek in Limburg heel waardevol. Ze bracht ook aan het licht dat het beleid van gemeenten gestapeld wordt. Beleid cumuleert door de ontwikkeling van de samenleving, die noopt tot handelen. In 1930 was er amper jeugdbeleid, maar intussen voert elke gemeente een jeugdbeleid. In 1960 was behoud en acquisitie van werkgelegenheid amper een lokaal issue, maar intussen ligt dit anders. Ook door decentralisatie van taken komt er steeds meer beleid en dienstverlening bij. Die stapeling van beleid brengt als vanzelf de vraag naar voren wat de echte prioriteiten zijn en of er nog wel overzicht bestaat over wat het gemeentebestuur doet. Zeker als beleid dat zijn doel al bereikt heeft of nooit zal bereiken, niet wordt ingeperkt en de rommelzolder van beleid niet wordt opgeruimd, blijft beleidstapeling een krachtig fenomeen dat het overzicht bemoeilijkt.

Er zijn natuurlijk wel pogingen ondernomen om prioriteiten zichtbaar te maken en overzicht te brengen. Dan moeten we denken aan strategisch beleid en het recente fenomeen van de programmabegrotingen.

Conclusie: een sterk college is een bestuurskrachtig college, dat opgaven oppakt en uitvoert. Een bestuurskrachtig college werkt aan drie niveaus van kwaliteit: het strategische, het tactische en het operationele. En is dus niet slechts operationeel sterk. Een sterk college heeft visie (zie ook Korsten, Abma en Schutgens, 2007).



### Visie

Een sterk college van B&W is een college dat visie heeft en uitstraalt. Een college van B&W kan beter besturen op basis van een beknopt visiedocument, dat met bestuurlijk gevoel, passie en daadkracht wordt uitgevoerd dan met een technocratisch collegeprogramma (SMART document) dat geen bestuurlijke bezieling kent.

Freek Compagne, gemeentesecretaris van Sint-Oedenrode

### Op orde

Een sterk college zorgt ervoor dat het de zaken financieel goed op orde heeft en dat de risico's verantwoord zijn. Er wordt niet meer geld uitgegeven dan strikt noodzakelijk is, maar er wordt ook geen geld opgepot.

Klaas Abma, adjunct-directeur gemeente Littenseradiel

### Visie

Hoe belangrijk is dat strategisch kwaliteitsniveau, dus die visie op beleid, dienstverlening, in samenwerking en in de werkgeverschapsrol van het gemeentebestuur eigenlijk, als dat door de visitatiecommissie-Rutten zo mar- kant aangewezen wordt als een betrekkelijk zwak punt? Strategisch beleid, hier te gebruiken als samenvattende term, is noodzakelijk maar moet ook onderhouden worden.

Regel 14 luidt: *Een sterk college heeft een strategische visie op de gemeente.*

Om het belang en de werkingsduur van visie voor een sterk college van B&W te illustreren, kan een verhaal verteld worden.

Een aantal jaren terug werd één van ons gebeld door een burgemeester die later landelijk bekend zou worden door de aanpak van een crisis, de vuurwerkramp, maar toen nog zijn talenten aan het ontwikkelen was: Jan Mans. Hij vroeg mee te denken over strategisch beleid in zijn gemeente Kerkrade. Waarom meedenken? Elke maandag als het college van Kerkrade vergaderde, had hij er last van dat dit strategisch beleid ontbrak. De discussie en besluitvorming was zonder meer te ad hoc: te veel gekissebis in het college om ja of nee te zeggen. Het referentiekader om ja of nee te zeggen tegen bijvoorbeeld een voorstel, een project of een subsidie ontbrak. Dus was de besluitvorming vermoeiend en de uitkomst soms onvoorspelbaar en grillig. Ambtenaren konden in de voorbereiding van de besluitvorming door het gemis van het strategisch



kader ook niet anticiperen op wat het college wilde. Maar het belangrijkste gevolg van het ontbrekend strategisch kader was dat bijna overal ja tegen werd gezegd en de argumenten om nee te zeggen ontbraken. Daarom werd niet alleen subsidie gegeven aan het Orlandofestival, maar ook aan het Wereldmuziekconcours (WMC) en aan alle fanfares en harmonieën, hoe klein ook. En in de regio werden ook te veel zwembaden opengehouden, terwijl er geld bij moest. In feite was er maar plaats voor één goed geoutilleerd excellent subtropisch zwemparadijs. Zijn uitroep was dus: we kunnen niet alles betalen, moeten soms bewust ja of nee kunnen zeggen en moeten ook meer nee zeggen. Kortom, de politieke keuzen moeten weer komen vanuit onder meer de financiële noodzaak. Daarom heeft het college een strategisch plan nodig, aldus Mans. Zonder strategische koers kan een college niet sterk zijn.

#### *Functies van een visie*

Het nut van strategisch beleid blijkt uit de volgende functies:

- ▶ het brengt politieke keuzen in de besluitvorming terug;
- ▶ het is een mechanisme om bepaalde ontwikkelingen in de samenleving of het bestuur wel of niet te willen, te stimuleren, te (be)geleiden, uit te voeren;
- ▶ het is een mechanisme voor onzekerheidsreductie voor B&W-besluitvorming en het vermijden of beperken van ad hoc besluitvorming;
- ▶ het bevordert het anticipatievermogen onder ambtenaren.

Dat strategisch plan is er in Kerkrade ook gekomen. College en raad waren ermee gediend; ze hebben het vastgesteld. Maar na een paar jaar slijt beleid doorgaans en komen er nieuwe wethouders, een nieuwe burgemeester en komen er wisselingen in de raad. Dan moet de strategische beleidsvorming opnieuw opgepakt worden. Juist strategisch beleid kan in geval van veel beleidstapeling, weinig afschaffingen van beleid en onzichtbare prioriteiten het overzicht bevorderen.

Zijn daarmee alle functies van het beschikken over een visie genoemd? Nee. Een visie heeft nog een functie. Jan Martens, raadsgriffier van de gemeente Heerlen, zegt het zo:

*‘Een college is sterk als het bestuurt met visie, want visie hebben betekent toeval en willekeur uit willen sluiten en daarmee continuïteit en kwaliteit nastreven. Op het eerste gezicht lijkt het een open deur de wenselijkheid van een visie te presenteren als een sterk punt. Natuurlijk biedt visie houvast en de mogelijkheid om te sturen, beheren, te verantwoorden, toezicht te houden en te controleren. Echter in de politiek-bestuurlijke context geplaatst, is het wil-*

*len beschikken over een visie vooral een manier om uiteenlopende waarden-oriëntaties binnen de politiek te smeden tot realistische plannen en daarmee te komen tot besluitvorming en continuïteit bij het besturen.'*

Strategische beleidsontwikkeling kan lastig zijn. Strategisch beleid impliceert het specifieke bovenop het generieke. Het generieke is al datgene dat een gemeentebestuur al moet doen, al van de wetgever opgedragen heeft gekregen of waartoe om andere redenen besloten is. Het specifieke bovenop het generieke betekent dat je een *locus- of focusstrategie* kunt kiezen. In geval van een locusstrategie kies je een gebied, een domein dat je extra wilt ontwikkelen naast alle andere gebieden. Denk daarbij aan de mogelijkheid dat een gemeente 'sportstad' wil zijn en daarom juist niet alleen onderwijs wil binnen halen, maar juist onderwijs gericht op sport, sport bevordert in alle delen van de samenleving, enzovoort. Denk aan Landgraaf met een focus op 'leisure', dat leidde tot de (verdere) ontwikkeling van een skicentrum (Van Hooff e.a., 2007). Een focusstrategie is een strategie die dwars door bestaand beleid, dienstverlening en relaties met andere gemeenten of burgers gaat. Denk aan de wens van een gemeente om meer klantgericht te gaan werken of duurzaamheid te bevorderen. Het gemeentebestuur van Venlo met het duurzaamheidsconcept van onder meer radicaal hergebruik van afval: *'cradle to cradle'*.

#### *De praktijk van het werken met visies*

Er zijn dus tal van argumenten waarom het nodig is dat een college over een strategische visie beschikt. Een college zonder visie kan als geheel géén sterk college zijn. Maar het beschikken over een visie is niet genoeg. Een visie moet niet zodanig algemeen zijn dat een bestuur er alle kanten mee op kan. Een visie moet verschil maken, een strategie moet selectief zijn. Regel 15 luidt daarom: *Een sterk college heeft een visie die verschil maakt.*

Aan die eis voldoen gemeentebesturen lang niet altijd. Zo beschikten B&W en de raad van Sittard-Geleen over een stadsvisie uit 2002. Een fraai document, maar de bestuurders konden er alle kanten mee op en deden dat ook. Een zwakgebod met grote gevolgen. Een commissie 'Tijd voor keuzes' heeft de financiële situatie in kaart gebracht.

Eind 2005 nam de gemeenteraad van Sittard-Geleen unaniem een motie aan om een commissie met externe leden onderzoek te laten doen naar de ernstige financiële situatie waarin het gemeentebestuur was beland. De commissie (die 'Tijd voor keuzes' ging heten) constateerde dat het totale gemeentebestuur te lang na de herindeling, die in 2001 leidde tot de vorming van de gemeente Sittard-Geleen, doorgegaan is met stapeling van beleid. Het college

was niet sterk. Na 2001 viel het college en nam de oppositie met een partij uit het oude college de leiding over. Daarna viel er in dit tweede college nog een wethouder en werd de burgemeester aan de kant geschoven. Veel uitval dus, wat niet duidt op een homogeen college.

Deze gemeente beschikte echter wel over een strategisch plan, de zogenoemde stadsvisie, en was desondanks in financieel zwaar weer beland. Zoals met veel strategische documenten uit grote steden konden college en raad met deze visie bijna alle kanten op. Dat gebeurde dan ook. Tegen te veel dingen werd door het college ja gezegd. De commissie constateerde dat een cultuurdrager, die gericht was op het financieel belang, in de totale gemeente afwezig is. Het college zei te weinig nee en als het al eens nee zei, zei de raad zo nodig weer ja. Dat leidde tot een structureel gat van om en nabij 11 miljoen euro per jaar in de begroting, dat kon oplopen naar 20 miljoen.

*Intermezzo: geboden voor Sittard-Geleen*

De navolgende overwegingen en daaruit resulterende geboden zijn gebaseerd op de werkzaamheden in de commissie 'Tijd voor keuzes' (stukken, gesprekken, bijwonen van raadsvergaderingen, enz.). De geboden zijn bestemd voor het gehele gemeentebestuur (raad en B&W) en het ambtelijk apparaat. Deze lijst van geboden is niet limitatief.

Overweging 1: Sittard-Geleen krijgt te maken met kansen en bedreigingen. De Nederlandse wereld globaliseert, multiculturaliseert, juridiseert, ver-ICT't, wordt gedifferentieerder. Burgers worden mondiger. Sittard-Geleen maakt ook deel uit van de Europese Unie, met zijn lidstaten en mobiele inwoners. Werknemers worden steeds mobieler. Er zullen zich Midden- en Oost-Europeanen en andere goedkopere werknemers vestigen in delen van Limburg als gevolg van de vergroting van de EU. Sittard-Geleen kan zich hieraan niet onttrekken. Omdat het betwifelbaar is dat de industrie (chemie, autoproductie) op de huidige manier blijft bestaan, en dus geen eeuwige werkgelegenheidsbron blijft en omdat de werkgelegenheid verandert, moet Sittard-Geleen zich daarop instellen. Nieuwe werkgelegenheid van (gemiddeld) beter dan nu opgeleide werknemers is nodig. Werk is een belangrijke zingevende factor voor mensen. Goed onderwijs is voorwaarde voor 'aan de bak komen' in een concurrerende setting. Werk verleent betekenis aan het leven, aan ertoe doen en leidt ook tot autonomie, tot het gevoel je eigen broek op te kunnen houden.

Gebod 1: Selectieve strategie.

Werkgelegenheid moet een topprioriteit zijn voor het gemeentebestuur, opdat de Westelijke Mijnstreek niet afglijdt naar een relatief zwakke regio. Steek in op

waar het gebied naar verwachting sterk in is: werk in de zorg dat aansluit op het komende, beste gezondheidszorgcentrum uit de verre omtrek en op voorzieningen voor 'wellness' (sport, fitness, recreatie, enz.). Zorg dat er een goede onderwijsinfrastructuur is, die daarop aansluit.

Overweging 2: Politiek bedrijven betekent keuzen maken. Dat gebeurt niet genoeg. Sittard-Geleen wil te veel tegelijk. De financiën staan dat niet meer toe. De stadsvisie, als geschreven document respectabel, biedt legitimatie voor heel veel ontwikkelingen en sluit bijna niks uit. Dat is een beperking die onvoldoende gezien wordt. De visie zou – wat de commissie betreft – meer moeten insteken op werk, zorg en onderwijs in een regionaal perspectief.

Gebod 2: Prioriteer.

Het gemeentebestuur moet meer keuzen maken en aangeven wat prioriteit heeft en wat in het geheel niet moet gebeuren, omdat de financiële middelen beperkt zijn. Het roer moet op dit punt radicaal om. Dat is lastig met een herindeling zo recent achter de rug en overname van het beleid van de vroegere gemeenten en een gemeenteraad met zoveel fracties en kansen op gelegheidscoalities. Van raadsleden wordt gevraagd dat ze meegaan in een visie en niet direct denken in termen van haalbaarheid of het tevreden stellen op de korte termijn van electorale deelgemeenschappen. Spring over uw eigen schaduw heen!

Overweging 3: Prioriteit geven aan werk, zorg en onderwijs betekent niet iedereen 'pleasen' door een acquisitiebeleid waarbij er veel geld bijgelegd wordt. Bedrijven vestigen zich niet omdat een gemeentebestuur geld op tafel legt, maar laten handelen bepalen door vestigingsplaatsfactoren. Ga dus niet een Sabic-aanpak op grote schaal volgen: hier een miljoen, daar twee miljoen, enzovoort.

Gebod 3: Steek in op werk maar ga niet 'pleasen'.

Acquisitiebeleid is beperkt effectief. Zorg meer voor een infrastructuur voor startende (MKB-)bedrijven, onder meer op het gebied van dienstverlening, zoals op het vlak van zorg, zorgtechnologie, ICT en andere voorzieningen die ouderen in de samenleving – de gemiddelde leeftijd stijgt ten slotte – op prijs stellen e.d. Als het goed gaat, genereert het op- of doorstarten van het ene bedrijf een aansprekend klimaat voor andere bedrijven.

Overweging 4: Bepaal als gemeentebestuur de gemeentelijke rol in de samenleving. Nu raakt het bestuur in projecten van het type Dobbelsteen verstrengd in allerlei rollen. Er zijn projecten waar de gemeente grondeigenaar, bou-

wer en regisseur tegelijk is. Dat betekent dat het gemeentebestuur meerdere petten tegelijk op heeft. Gevolg: verwarring, bepaalde groepen gaan het bestuur bestoken als men weet dat een gemeente met een gebouw in de maag zit, enzovoort. Partijen ruiken hun kans en gaan druk uitoefenen in onderhandelingen. Dat leidt tot drie consequenties: a) een opstuwend budgettaire handelen, b) mogelijk grillige besluitvorming in de raad, en c) het ontbreken van het overzicht van de gang van zaken en het perspectief. Alleen nog een paar raadsleden kunnen dit volgen.

Gebod 4: Definieer je rol als gemeentebestuur.

Kom als gemeentebestuur los uit de rolverstrengeling die ontstaat als je als gemeentebestuur eigenaar, grondbezitter, bouwer, regisseur en dergelijke tegelijk wilt zijn. Dan raak je in jezelf verstrikt, wordt de verantwoording onhelder, gaat het overzicht ontbreken en ben je duurder uit. Scheid rollen. Laat bouwen over aan projectontwikkelaars en dergelijke.

Overweging 5: Sittard-Geleen slaat in 2006 beleidsmatig op diverse terreinen te veel op hol. Het beleid loopt maar door, ook nadat de eindstreep misschien al lang overschreden is. Beleid lijkt eeuwig te bestaan, of het effectief is of niet en dat kost geld. Zet subsidies op een eindtermijn.

Gebod 5: Neem eindtermijnen op in beleid en schaf slecht beleid of beleid waarmee je klaar bent af.

Een gecontroleerde beleidsgaloppade is gewenst. Neem eindtermijnen op in alle regelingen (zoals subsidiebeleid) en schaf uitgewerkt beleid af dat succesvol was en is. Schaf ook af waaraan geen behoefte meer is of wat nooit een succes zal worden. Toon moed op dit vlak. Door te beëindigen verschaft u zich zelf kansen op nieuw beleid. Als u nieuwe schoenen wilt, gooi dan dus de oude weg. Ruim de rommelzolder van overleefd beleid op.

Overweging 6: De herindeling uit zich in een begrijpelijk iets, namelijk het in standhouden van alles wat de oude gemeenten kenden aan sportvoorzieningen (sportvelden, zwembaden enz.), gemeenschapshuizen, onderwijsvoorzieningen. Dat zijn ook belangrijke elementen van de leefbaarheid van buurten, wijken, stadsdelen en dorpen. Bovendien kan er veel werk van vrijwilligers zitten in de bouw van kantines e.d. Burgers zien dat heel goed. Desondanks is onze indruk dat Sittard-Geleen te veel gespreide (gemeentelijke) gemeenschapsvoorzieningen heeft, die het gemeentebestuur bovendien niet allemaal op niveau kan houden, uitgaande van eisen op het vlak van bijvoorbeeld beperkte geluidshinder, veiligheid, energiebesparing. De bezettingsgraad is bovendien wisselend. Een nieuw beleid kan aangrijpingspunt zijn voor zowel

budgetbesparing door afbouw en vernieuwing door concentratie, hier en daar. Bovendien is de vraag of de exploitatie niet veel meer in particuliere handen kan. De gemeente kan niet alles bij zich houden.

Gebod 6: Het doorbreken van beleidsautomatismen biedt een kans op vernieuwing.

Er bestaan in Sittard-Geleen nog te veel beleidsautomatismen als gevolg van herindeling. Kom tot een vernieuwd gemeentelijk sportvoorzieningenbeleid en een gemeenschapshuizenbeleid, waarin u afrekent met de beleidstapeling als gevolg van herindeling.

Overweging 7: Sittard-Geleen heeft last van waar veel grote gemeenten last van hebben: beleidstapeling, niks afschaffen, geen duidelijke prioriteiten en geen overzicht van het beleid bij burgers en insiders. Over de beleidstapeling, het op een termijn zetten van beleid en meer prioriteren schreven we reeds. Nu is het overzicht aan de orde. Dat overzicht is niet goed genoeg ontwikkeld in veel gemeenten. Dat tonen bijvoorbeeld visitaties van gemeenten in de vorm van toepassing van een bestuurskrachtmonitor. Van de programmabegroting moet het niet echt komen want de programma's zijn heel breed. De drie W's hebben nog niet het grote overzicht gebracht (wat willen we, waartoe strekt het, wat hebben we ervoor over). We richten ons hier vooral op projecten. Daarvan kreeg de commissie eerst na enige tijd een overzicht. Dit overzicht kwam met enige moeite boven tafel.

Gebod 7: Zorg voor overzicht van projecten en van beleid in het algemeen.

Zorg als gemeentebestuur voor meer overzicht, onder meer op het vlak van de stand van zaken van projecten. Dat komt de ordentelijke besluitvorming ten goede. Een overzicht zou, samen met meer projectbeheersingsmaatregelen, kunnen bijdragen aan meer controle op middelentoewijzing en eventuele projectfasering. We wezen al op de wenselijkheid van een meer beheerste beleidsgaloppade (zie 1). Ook projecten moeten overigens van een eindtermijn worden voorzien. Doorgaans spoort die termijn niet precies met een electorale periode.

Overweging 8: Artikel 213a Gemeentewet verplicht tot opstelling van een evaluatieverordening. In Sittard-Geleen is geen concreet overzicht van beleidsevaluaties verstrekt, maar beleidsevaluaties zullen ongetwijfeld wel plaatsvinden. Beleidsevaluatie kan een conditie zijn om te komen tot beleidsbeëindiging. Overigens houdt beleid gewoon op te bestaan als een eindtermijn daarin is opgenomen.

Gebod 8: Evalueer. Dat is een hulpmiddel om het stoppen van beleid te verdedigen en beleidsautomatisme te doorbreken.

Ga na of het gemeentebestuur gericht werkt aan beleidsevaluatie als mogelijkheid tot besparing. Dit gebod sluit aan op de wens te komen tot beheerste beleidsgaloppades, en tot afschaffen van onzinnig, ineffectief, ondoelmatig en uitgewerkt beleid.

Overweging 9: In Sittard-Geleen heeft recent een arbeidssatisfactieonderzoek onder het gemeentepersoneel plaatsgevonden. Daaruit en uit andere informatie blijkt de wenselijkheid van meer stabiliteit in de organisatie (na diverse reorganisaties) en meer patroonmatigheid in de organisatie, niet zozeer per kleine eenheid, maar voor unitoverstijgende projecten en het geheel. Er zijn ook concrete eisen gebleken. De administratie moet (verder) verbeteren en er is meer ambtelijke samenwerking nodig. In de ambtelijke organisatie worden budgetten thans angstvallig bewaakt. Wie eenmaal iets heeft, zorgt ervoor dat niemand erbij kan. Dit gedrag gaat erg ver.

Gebod 9: De rol van financiën moet in het algehele bestuur en in het ambtelijk apparaat beter in het oog gehouden worden en beter bewaakt worden.

Verbeter de administratie verder, zorg voor een (voortrollend) actueel projectoverzicht en initieer steviger verantwoordingsprocessen, die toch nodig zijn naar een cofinancierend Rijk of de EU.

Overweging 10: Herhaaldelijk is vastgesteld dat de rekening uiteindelijk een gunstiger resultaat liet zien dan verwacht. Het valt allemaal wel mee met die financiële zorgen, kan men dan gaan denken. Dat is echter geen goede richting. Als de rekening in zijn uitkomst verrassend is, is de P&C voor verbetering vatbaar. Meer in het algemeen is het nodig gebleken dat het directieteam als team aandacht heeft voor effectieve managementinstrumenten gericht op een betrouwbaar en rechtmatig managementinformatiesysteem.

Gebod 10: Het managementinformatiesysteem kan verbeterd worden.

Verbeter de planning & control in den brede. Ook moet beter duidelijk worden wat aan projecten en andere uitgaven verspijkerd wordt. Gebruik de informatie ook daadwerkelijk in de ambtelijk-bestuurlijke betrekkingen.

#### *Beeld van een college*

In de politieke arena is beeldvorming belangrijk; Machiavelli had dat al goed gezien. Als regel 16 formuleren we daarom: *Een sterk college straalt een positief beeld uit.*

Een college van B&W kan wel ambities hebben en een achterliggende visie hebben geformuleerd, maar welke boodschap wordt daarvan uitgestraald? Vallen voorstellen goed in de samenleving? Krijgt het college steun voor voor-nemens en plannen of worden voorstellen terugverwezen, aangehouden of afgewezen? Een college moet het imago hebben van een sterk bestuur, dat weet wat het wil en de dossiers beheerst, en niet van een vliegtuig met brok-kenpiloten in de cabine. Zo gezien, zijn tal van gemeenten de afgelopen peri-ode positief in het nieuws geweest. Denk aan het college van Rotterdam, dat zich liet voorstaan op wat bereikt werd op het gebied van veiligheid en andere gebieden, ondanks de kritische kanttekeningen van de lokale rekenkamer.

Een college moet ook durven, en soms onconventioneel zijn. Ook als dat nega-tief inwerkt op beeldvorming.

#### **Niet voor zoete koek...**

Een sterk college verschuilt zich niet achter bijvoorbeeld 'provinciaal beleid', maar durft er ook gemotiveerd en zelfbewust van af te wijken of dat beleid ter discussie te stellen. Maar ook de minister is geen heilige: ook standpunten van de rijksoverheid neemt een sterk college niet voor zoete koek aan. Men moet er desnoods van kun-nen afwijken: wel sterk gemotiveerd en de motivering voor afwijking mogelijk zelfs sterker willen maken dan de beleidsonderbouwing van het Rijk. Desnoods daartoe zelf onderzoek entameren of deskundig advies en bijstand inwinnen!

Frans Tonnaer, directeur van een adviesbureau op het gebied van milieu- en omge-vingsrecht

#### **Nek uitsteken**

Een sterk college van burgemeester en wethouders durft de nek uit te steken. Dit naar aanleiding van de gemeente Veldhoven, die geconfronteerd werd met een vor-stelijk overschot op de jaarrekening en besloot dit geld niet toe te voegen aan het eigen vermogen van de gemeente, maar aan de belastingbetalende burgers terug-gaf. Een opmerkelijk initiatief, dat destijds veel (positieve) publiciteit opleverde, maar nadien vrijwel nergens werd nagevolgd.

Klaas Geers, ambtenaar van de gemeente Hardenberg



### *Bestuurlijke moed en doorpakken*

*'Een sterk college is een college dat zijn rug recht houdt en de ogen en oren open, want een open houding is essentieel. Maar ook de koers vasthouden, af en toe bakzeil halen en niet met alle winden meewaaien,'* meent Toon Mans, burgemeester van Hillegom.

Wat steeds in veel reacties op de vraag naar wat een sterk college is, terugkeert, is het niet alleen tonen van bestuurlijke ambities, maar ook de combinatie met bestuurlijke 'courage' om door te pakken, om een koers te ontwikkelen die verschil maakt en de wenselijkheid daaraan vast te houden. Denk aan het destijds omstreden verkeerscirculatieplan om de Groningse binnenstad autoluw te maken, een plan dat goed bleek uit te pakken. Dit college toonde moed en roeide tegen de stroom in. Naderhand krijg je daar dan meer applaus voor dan op het moment zelf. Voor echte populistten is dit niks.

Het zijn vaak de ervaren (oud-)bestuurders, wethouders, ambtenaren en adviseurs die hierop wijzen. Ze hebben ervaren dat beleid maken een kwestie van kleine stappen kan zijn, en zijn daar niet echt enthousiast over. Ze willen vooruit en kunnen dat dan onvoldoende. De grote stappen zijn niet eenvoudig, omdat er dan een goed beleidsverhaal moet liggen waar het college heen wil, een gedeeld urgentiegevoel voor de noodzaak ervan nodig is, het budget rond moet zijn, de zaak juridisch in de steigers moet staan, de raad mee moet gaan en de meerderheid van de bevolking en specifieke groepen of categorieën daarbinnen ook.

Die 'stappen vooruit' worden verbonden met sterke colleges maar minstens zo vaak ook met bepaalde namen. Een voorbeeld: het gemeentehuis van Den Haag dat een impuls gaf aan de Haagse binnenstad wordt – ondanks financiële perikelen rond het project – positief geassocieerd met de toenmalige verantwoordelijke wethouder Adri Duivesteijn.

#### **Durf tegen de stroom in te roeien als je een 'sterk verhaal' hebt**

Een sterk college is een college dat een visie ontwikkelt, uitdraagt, daar uitvoering aan geeft, ook als dat niet direct op veel bijval kan rekenen of als de voordelen pas op langere termijn zichtbaar worden. Dat zal in veel gevallen ook gepaard gaan met het nemen van bepaalde risico's. Een college dat die risico's durft te benoemen en ook bereid is daar consequenties aan te verbinden. Een voorbeeld is het gemeentebestuur van Medemblik, dat zich jaren terug sterk gemaakt heeft om als centrum voor de zeilsport te fungeren en daar voor de omvang van het stadje behoorlijke investeringen en risico's voor durfde te nemen... Het weer openleggen van een oude ge-



dempte haven heeft daarbij (niet zonder risico) een impuls gegeven zonder welk het stadje waarschijnlijk een veel deerniswekkender aanzien had gekregen... Het Amsterdamse college was sterk in zoverre wethouder Aboutaleb van Sociale Zaken de sociale dienst op de schop nam. Hij durfde het als wethouder op te treden tegen de larmoyante houding van de uitvoeringsorganisatie. Het Maastrichtse bestuurscollege met burgemeester Leers durfde de voortdurende subsidiestroom aan de voetbalclub MWV ter discussie te stellen en stevig in te dammen.

Gerber van Nijendaal, plv. secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor financiële verhoudingen

**Regel 17:** *Een sterk college toont bestuurlijke moed om een ambitie te realiseren die verschil maakt, durft risico's te nemen en desnoods tegen de stroom op te roeien.*

*Tegen de stroom in als een andere overheid een beroep op je doet*



Sterke colleges zijn (ook) colleges die met open vizier de bevolking tegemoet treden en soms moeilijk te verteren beslissingen als de komst van een asielzoekerscentrum of een fabriek of juist de sluiting van een voorziening weten te bepleiten. Een sterk college moet beleidsvast zijn. Als de raad beleid heeft vastgesteld, dan dient het college dat te volgen. Nu zie je te vaak dat het college of individuele wethouders de beleidsnota in de kast leggen en hun gang gaan. Er zijn er zelfs die 'beleid' een negatieve bijklank geven.

Harrie Winteraeken, ex-raadslid GroenLinks in Heerlen, meent:

*'Een college moet ook goede beleidsvoorstellen formuleren. Dat zijn voorstellen die praktisch goed uitvoerbaar zijn, waarbij er een zekere maar niet te grote mate van vrijheid in de uitvoering mogelijk is. Een voorbeeld is de vestiging van een extra grote supermarkt bij het Parkstad Limburg Stadion. Op basis van de retailnota van Parkstad Limburg zijn besluiten genomen. En toch wordt er op bestuurlijk niveau aan geknabbeld en naar oplossingen gezocht die met het beleid tegenstrijdig zijn. Een goed college zegt ook nee als dat moet (bezien vanuit het algemene belang). Nu lijkt de tendens dat alles maar moet kunnen.'*

*De oogst*

Tot zover deze analyse van de gemeentelijke bestuurskracht, die maar liefst zeven adviesregels opleverde. Een sterk college moet collegiaal besturen en wethoudersolisme tegengaan; moet bestuurskrachtig zijn door ambities te tonen op een breed front; moet oog hebben voor kwaliteitsniveaus, zoals de



noodzaak van strategisch beleid, en beschikt ook daadwerkelijk over een visie over waar het heen moet met de gemeente; straalt een positief beeld uit; toont bestuurlijke courage, durft risico's te nemen en tegen de stroom in te roeien.

## 8 Het raadslid: het samenspel van college en raad

Na beschouwingen over sterke colleges vanuit het perspectief van wethouders en burgemeesters, richten we nu het vizier op de gemeenteraad en de raadsleden. We doen dat in essentie omdat een sterk college niet slechts *in zichzelf* sterk kan zijn (als geheel van professionele bestuurders, als homogeen team, als collegiaal bestuur), zonder naar de raad als *hoogste* bestuursorgaan in een gemeente te kijken. Het college kan immers aan glans verliezen door slechte betrekkingen met de raad te onderhouden of besluiten van de raad niet uit te voeren. Omgekeerd kunnen goede betrekkingen en overeenstemming het college 'glansvoller' maken. College en raad moeten samen lijn in de besluitvorming brengen, zodat het college besluitvaardig en daadkrachtig kan zijn en er iets in de samenleving tot stand wordt gebracht. Regel 18 luidt dus: *Een sterk college is besluitvaardig en daadkrachtig*. Om dat te bereiken, is het een en ander nodig, zoals zal blijken. Een van de belangrijke aspecten is dat het college met goede voorstellen komt, die de meerderheid van de raad wenst te steunen. Steun is niet vanzelfsprekend maar zou tot de mogelijkheden moeten behoren, want een onderzoek toont dat bestuurders en opinieleiders doorgaans geen hoge pet op hebben van gemeenteraadsleden. Het gemiddelde cijfer voor beide groepen is 5,5 op een schaal van 1-10 (Denters e.a., 2001: 447).

### *De gemeenteraad in drievoud*

Om de relatie tussen college en raad te begrijpen is het nodig de raad eerst nader te leren kennen. De gemeenteraad is te begrijpen als een politieke arena, een symbolisch systeem en een conflictbeheerser.

De lokale democratie is een partijendemocratie van politieke partijen en lijsten die deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen en dat brengt kandidaten op raadszetels. De raad is als *politieke arena* op te vatten, waarin posities ingenomen worden in debatten en besluitvorming en uiteindelijk meerderheidsvorming plaatsvindt. De raad is geen eenheid, zoals tal van andere organisaties, die alleen gericht is op 'eens worden' maar ook op verschil duidelijk maken. Elke fractie doet zijn verhaal, geeft zo het eigen profiel vorm en markeert de raad

als een mechanisme om met elkaar van mening te verschillen. Zo gezien, moet men accepteren dat fracties het niet eens zijn. De raad als arena opgevat, maakt de praatwetten tot begrijpelijke fenomenen. We noemen er drie. De *eerste praatwet* houdt in dat er een stilzwijgende overeenstemming is tussen de leden dat de raadsvergadering wordt volgepraat. De *tweede praatwet* impliceert dat raadsleden namens fracties bij (bijna) elk agendapunt het woord voeren, ook al is de toegevoegde waarde ten opzichte van eerdere betogen in de raad gering of nihil. De *derde praatwet* houdt in dat fracties desnoods standpunten die al zijn geuit in commissievergaderingen herhalen, waarbij dat nooit een herhaling mag heten. Het gevolg hiervan is dat raadsfracties de positie markeren naar hun achterban (ook wel 'ketelmuziek maken' genoemd) en ten opzichte van elkaar. Daardoor roepen vergaderingen een beeld van verdeeldheid op, verlopen ze traag en zijn ze menigmaal saai. Toch wordt dissensus ook getemperd en bestreden. Hoe dan?

Ten eerste zijn de verschillen tussen de verkiezingsprogramma's waarmee partijen aan raadsverkiezingen mee doen niet erg groot. Partijen wensen geen grote scheidslijnen te bewerkstelligen, omdat bij een groot verschil de kans op deelname aan een coalitie na de verkiezingen afneemt.

Ten tweede, beleidsvoorstellen van linkse of meer rechtse colleges verschieten van politieke kleur doordat het gaat om beleid dat uitvoering van rijksbeleid is waar een lokaal bestuur niet veel aan kan bijkleuren, het slechts een lichte verandering is ten opzichte van een voorstel van een vroeger college van geheel andere samenstelling, de juridische aspecten de boventoon voeren of de verfkwast van het veelkleurige 'collegiaal bestuur' er overheen gegaan is (Korsten, Schalken, Tops, 1994).

Ten derde, de politieke cultuur is ook nog eens betrekkelijk apolitiek, wat tot uitdrukking komt in de uitspraak: *'gele en rode stoeptegels bestaan niet'* (Brasz, 1960).

Ten vierde, sommige thema's zijn bovendien op zich al betrekkelijk apolitiek, waardoor verschillen in standpunt bij nader inzien geen ideologisch verschil betreffen, maar verschillen in de procesgang. Daar blijkt soms overheen te komen. Geloofwaardig van mening blijven verschillen, is dus lang niet altijd gemakkelijk.

Ten vijfde valt te wijzen op het gebruik van middelen door de raad. De mogelijkheid van interpellatie wordt niet vaak benut. Scherpstlijperig zijn fracties blijikbaar niet.

Ten zesde, de tegemoetkomingen. Het biedt in deze context ook nogal eens uitkomst dat een wethouder om verschillen te overbruggen een onderzoek toezegt of in een brief antwoord zal geven op bepaalde specifieke vragen. Zo naderen fracties elkaar en het college.

Kan het vergaderen ook korter? Raadsvoorzitters trachten de genoemde 'praatwetten' te bestrijden of de werking te verkleinen door bij het begin van de vergadering te inventariseren waarover de raad niet wil debatteren omdat men het er in de commissie al over eens was ('hamerstukken'). Middelen om een raad in het gareel te krijgen, zijn er verder nauwelijks. Weliswaar wordt het verloop van vergaderingen vaak achteraf in het raadspresidium besproken maar dat levert in de praktijk niet veel wijziging op of helpt niet of slechts tijdelijk. Conclusie: het overheersende beeld in gemeenteraden is dat fracties standpuntverschillen verbaal markeren (*dissensus*) om vervolgens vaak wel tot een meerderheidsbesluit of eenstemmigheid (*consensus*) te geraken. Bepaalde gemeenten wijken af van dit beeld: de versplinterde gemeenteraden met veel kleine fracties of gemeenteraden waarin de grootste fractie de meerderheid heeft.

Gemeenteraden zijn ook *symbolische arena's* met eigen routines, rituelen en codes. Allereerst moeten dan de agenda en de stukken genoemd worden. De raad zal zelden vergaderen zonder schriftelijke stukken, zoals een conceptverordening, een plan of een begroting of rekening. Vaak worden dergelijke stukken voorzien van een beslisdocument met een bepaald 'format'. Als stukken zo belangrijk zijn, dan is het logische gevolg: raadsleden zijn een belangrijk deel van de tijd kwijt met het lezen en becommentariëren van door professionals opgestelde en vol jargon staande schriftelijke documenten, die tijdig aangeleverd moeten zijn.

Natuurlijk moet hier ook het vergaderreglement genoemd worden, waarin onder meer aangegeven kan zijn dat er gesproken kan worden in eerste en tweede termijn, en hoe gestemd wordt. Een vergaderreglement strekt ertoe om lijn in een vergadering te brengen en te houden, om patroon te brengen in het met elkaar omgaan. De burgemeester draagt de ambtsketen, en is daarvoor als raadsvoorzitter in functie. Die keten legt hij in veel gemeenten af als hij in de raad aangesproken wordt in zijn rol van portefeuillehouder in het college. Dan zal iemand anders de leiding van de vergadering overnemen.

Tot de rituelen behoort dat raadsfracties elkaar in de haren zitten en bestrijden, maar na afloop van de vergadering toch weer gezamenlijk het glas heffen. Dit wordt doorgaans verklaard met de mededeling dat het in de raad nou eenmaal zo gaat, maar dat dit niet persoonlijk is. Politieke conflicten moeten niet verward worden met persoonlijke vetes. Wie zich aan het 'glas' onttrekt, plaatst zich buiten de conventies.

Een gemeenteraad is ook een *conflictbeheersingsinstrument*. Te midden van discussies over de bouw van woningen beslist de gemeenteraad hoeveel het

er worden en of hoogbouw is toegestaan. Als er verschil van mening is over de bescherming van een ecologisch hoogwaardig natuurgebied beslist de gemeenteraad dat er geen wegen doorheen mogen lopen of een beperkt aantal van een bepaalde soort. En zo verder.

#### *Raad hoogste orgaan*

De raad is hier van belang omdat *het primaat van de gemeentepolitiek* uiteindelijk bij de raad berust. Op het eerste gezicht lijkt een raad gemakkelijk in de positie van het politiek primaat te kunnen verkeren. De raad vertrekt na de verkiezingen immers ook vanuit een sterke positie. De raad is het hoogste bestuursorgaan in een gemeente en benoemt de wethouders. De raad heeft voorts budgetrecht, stelt verordeningen vast, neemt algemene besluiten en oefent controle uit op de handel en wandel van het dagelijkse bestuur, dus van het college. De raad kan echter in de praktijk ruimte geven aan het college of inperken door de teugels kort te houden. Dat laatste kan door middel van kaderstelling en het budgetrecht. Veel handelingen van een raad zijn natuurlijk al kaderstellend 'avant la lettre'. Het aannemen van een motie om het college te adviseren of op te dragen iets na te laten of juist te doen, en daarbij binnen financiële perken te blijven, is vanzelfsprekend kaderstellend.

Het primaat is ook praktijk. René Torenvlied (1996) maakt in zijn studie *Beleid in uitvoering* duidelijk dat het primaat van de gemeenteraad meer voorstelt dan vaak wordt beweerd, bijvoorbeeld door personen die menen dat het primaat volledig verplaatst is naar het college. Ook na invoering van de dualisering is de positie van de raad sterk (gebleven). Raden hebben macht want ze beschikken immers over instrumenten om besluiten te verhinderen en de uitvoering van politieke besluiten af te dwingen, zo bleek in Groningen, Arnhem en Weststellingwerf. Bij de herstructurering van het Gronings welzijnsbeleid bleek van afwijkingen nauwelijks sprake hoewel de uitvoering van dit beleid, dat fusies, bezuinigingen en de oprichting van wijkplatforms met zich meebracht, was overgelaten aan particuliere welzijnsinstellingen. De gemeenteraad hield na de genomen besluiten de vinger aan de pols. Zo moest de stuurgroep die leiding gaf aan het reorganisatieproces, periodiek rapporteren aan de raad, die aan de rapportages zijn goedkeuring moest geven. Werden welzijnsinstellingen het over fusies of bezuinigingen onderling niet eens, dan zou de gemeenteraad de knoop doorhakken. Dat bleek een aansporing tot samenwerking en uitvoering van het gemeentelijk beleid. In Arnhem bleken de verschillen bij de uitvoering van de wijkgerichte aanpak weliswaar groter, maar ook daar werd het beleid in behoorlijke mate uitgevoerd.

### *Sterk college en sterke raad volgens Machiavelli*

Verdient een sterk college een raad waar het alle voorstellen, zonder welke tegenspraak dan ook, doorheen kan 'jassen' of moet een college tegenspel krijgen in de vorm van kaderstelling, instemming en controle? We vernamen van onze informanten zelden dat een college er baat bij heeft dat de raad een 'zwakke' raad is en evenmin dat een sterk college gediend is met een zwakke raad, die geen tegenspel biedt. Dat is begrijpelijk. Een sterk college kan juist sterk of sterker worden door een raad die respect afdwingt en tegenspel biedt. Een college kan dus sterk(er) worden door een sterke raad. Dat is een uitgangspunt dat Machiavelli al voor ogen had. Machiavelli stelde: wie als bestuur geen tegenspraak krijgt, moet die organiseren omdat juist door het zichtbaar overwinnen van kritiek het eigen gezag kan groeien. We noemen dit de *wet van Machiavelli*, daarbij beseffend dat Machiavelli goed was voor nog een aantal andere bestuurlijke regels.

### *Voorspelbaar gedrag in de coalitie of niet*

Waar collegeleden doorgaans slecht mee uit de voeten kunnen, is echter het negeren van coalitieafspraken en doorbreking van stabiliteit in het verkeer met coalitiepartners. Neem Vaals. Hein Sterck (Burgerbelang) meldt in februari 2008 op te stappen als wethouder van Vaals als PvdA-fractievoorzitter Robbert Verbeek coalitieafspraken blijft negeren. Dat zegt hij tegen een journalist als aanvulling op een boze brief die hij verstuurd heeft naar alle leden van de coalitie (Cobben, 2008). De wethouder is de '*anarchistische houding*' van de fractieleider meer dan zat. Hij verwijt de voorman solistisch optreden en het regelmatig *schenden van afspraken*. Sterck bepleit een *stabiel bestuur* en die stabiliteit komt door de dissidente houding van de fractieleider volgens hem niet nabij. '*Verbeek legt om de haverklap bommetjes onder de coalitie en dat ben ik spuugzat*,' zegt hij. Aanleiding voor de kwestie was een raadsvergadering waarin de wethouder niet aanwezig was wegens ziekte, maar waarin een verkeersprioriteitenplan werd behandeld dat tot de portefeuille van Sterck behoort. De coalitiepartner PvdA kwam met een voorstel om het plan niet goed te keuren en kreeg daarvoor de steun van de gemeenteraad. Had de PvdA-voorman zich willen profileren door lawaai te maken naar de achterban zonder te rekenen op steun van andere fracties? Dan heeft hij verkeerd gegokt. Sterck voelt zich door de afwijzing van het plan in zijn hemd gezet. Het verrast hem temeer omdat hij vooraf overleg had gevoerd met burgers, er in de commissievergadering nauwelijks vragen waren gesteld en in de begroting al een miljoen was opgenomen voor de uitvoering. Alles leek in kannen en kruiken. Het verweer van de PvdA-fractieleider is dat afgesproken was meer begrotingsdiscipline te tonen en daarom kritisch naar alle uitgaven te kijken. Hij zegt zich van geen kwaad bewust te zijn (Cobben, 2008).

Uit deze casus volgt dat een sterk college moeilijk sterk kan blijven als geen peil te trekken is op een blijkbaar grillige coalitiepartner, met profileringsdrang op het laatste moment, die de rest van de raad mee krijgt. Blijkbaar is er ook nog zoets als voorspelbaarheid. Als een coalitiepartner moeite heeft met een plan, dan hoort die partner dat al in een commissievergadering kenbaar te maken. Zo niet, dan is sprake van een overvaltactiek. Machiavelli zou dit vermoedelijk wel accepteren, maar uit het perspectief van het bestuurscollege is op deze manier geen goede *tijdige* wisseling van argumenten mogelijk.

#### *Coalitie-oppositieverhouding*

De verhouding raad-college wordt in de praktijk door meer beïnvloed dan de opstelling van een coalitiepartij en tactieken. Tal van factoren spelen een rol, zoals de hoeveelheid politieke fracties, de fractiegrootte en de mate van eensgezindheid of verdeeldheid binnen de raad. Is een raad versnipperd in veel kleine fracties of kent de raad enkele grote fracties en diverse kleinere? Als de gemeenteraad enkele grote fracties kent en die formeren een college, dan kent het college ook enkele schragende krachten en zal de grootste partij zich 'eigenaar' wanen en zich ook inspannen om het college te laten overleven. Maar een college dat bestaat uit vele kleintjes kent geen eigenaar en dat kan bijdragen tot een niet optimaal collegiaal werkend college en een verdeelde raad.

Indien bij de coalitievorming een (afspiegelings)college geformeerd wordt, dat een afspiegeling is van alle geledingen in de raad, kan een doorgeschoten situatie dreigen van gebrekkige verhoudingen tussen raad en college. Neem opnieuw Roerdalen. In deze recent, na een fusieproces, gevormde gemeente van 21.000 inwoners bestaat de gemeenteraad uit 19 leden, gerelateerd aan in totaal vijf politieke fracties. Het college van B&W kende in 2007 maar liefst vier wethouders. Dit college was een afspiegelingscollege, want van vier van de vijf fracties zat een politiek verwante wethouder in het college. Het college was met de beste bedoelingen gevormd na de herindeling, om juist tot een verbindend bestuur te komen. De oppositie bestond echter slechts uit één fractie met een raadslid. Nadat er zich in 2007 een bestuurscrisis voordeed, volgde een analyse. Die leverde onder meer op dat een coalitie-oppositieverhouding van 18 tegen 1 'als ongezond wordt beschouwd' (Schmidt, 2007: 5).

*'Een sterke oppositie houdt de coalitie bestuurlijk scherp en geeft een noodzakelijke impuls aan het gezamenlijk optrekken van de coalitie. Een te brede coalitie kan leiden tot oppositie in de coalitie, waarvan ook blijk is gegeven.'*

aldus Schmidt (2007: 5) die een analyse van het ontstaan van de crisis maakte. Ergo: een sterk college is niet gediend met een oppositie die werkelijk niets voorstelt.

*Maastricht: sterke raad nodig voor controle op projectontwikkelaars*

Deze vraag naar de positie van de raad en de verhouding tot een college speelt niet alleen in Roerdalen, maar in tal van gemeenten, waar herindeling al lang verleden tijd is. De positie van de raad is namelijk ook van betekenis voor het begrijpen van de verhouding college-samenleving. Neem de gemeente Maastricht, sinds de aanstelling van burgemeester Leers. In deze gemeente hebben, zoals in vele gemeenten, projectontwikkelaars voet aan de grond gekregen. Projectontwikkelaars komen om doorgaans niet meer te verdwijnen. Met hun aanwezigheid is op zich niets mis, omdat een bestuur met behulp van projectontwikkelaars en andere actoren de economische structuur kan proberen te versterken, mits dat past binnen een gemeentelijke visie. Wie is voor die visie en het in de hand houden daaraan verantwoordelijk? Een bestuur kent twee geledingen: een college van B&W dat een visie heeft, regie voert, op het scherpst van de snede onderhandelt met partijen in de samenleving en toezicht houdt. Maar er is ook de raad die toeziet dat het spel volgens de regels gespeeld wordt. *'In de kwaliteit van die gemeenteraden zit 'm in veel gemeenten het probleem,'* meent de journalist Fons Elbersen, die dan vooral doelt op de noodzaak dat raadsleden onafhankelijk zijn en los staan van het bedienen van burgers of bedrijven (cliëntelisme). Elbersen (2008):

*'Één ding is echter zonneklaar: alleen een onafhankelijke, zelfbewuste, assertieve en honderd procent integere gemeenteraad kan partij bieden aan een daadkrachtig college van B&W, met een ondernemende doener als Leers als boegbeeld. Alleen zo'n raad kan meeschaken op het bord met de mannen met het (grote) geld.'*

*De herinnering blijft...*

Een sterk college, en goede wethouders in het bijzonder, realiseren zich – als het goed is – dat ze ook raadslid zijn geweest (vaak ook nog in de oppositie). Als wethouder leven ze zich goed in de positie van het raadslid in, en hebben ze oog voor de positieve kanten en de gebreken van – in de woorden van het Nijmeegse oud-raadslid Theo Camps – hun 'amateurisme' (Camps, 1992). Maar zij doen dat niet vanuit de hoogte, omdat ze beseffen dat ze hun vermeende superioriteit niet moeten uitbuiten. Hun rol is natuurlijk anders, maar de herinnering blijft en dat bepaalt mede hun opstelling naar de raad toe. Ze nemen de raad serieus. Harrie Winteraeken, ex-raadslid van Heerlen verwoordt dit. Hij voegt toe:

*'Het is in het belang van de gemeente en het college dat de gemeenteraad en zijn leden tot hun recht komen en voldoening in hun werk hebben. Positief gemotiveerde raadsleden zullen ook collegevoorstellen positief-kritisch bejegenen en dat komt de besluitvorming ten goede. B&W weten dat men elkaar nodig heeft. En dan gunnen B&W de raad ook wat ruimte (meer dan achter de schermen al in een coalitieoverleg de zaak van tevoren dichttimmeren).'*

En:

*'B&W zien de raad niet als een te nemen hindernis en houden niet altijd vast aan de eigen voorstellen en het eigen gelijk, maar geven ook zo nu en dan openlijk toe dat het anders kan. Een van mijn grootste wapenfeiten als oppositieraadslid is het verlagen van de tarieven voor de onroerende-zaakbelasting voor de burgers en niet de door het college beoogde OZB-verlaging voor het bedrijfsleven. Ik kan me herinneren dat ik in de vergaderingen de grootste mogelijke tegenwerking van de wethouder kreeg. Maar ik heb wel mijn berekeningen aan ambtenaren voorgelegd en zij hebben mij verzekerd dat ik geen fouten had gemaakt. Alleen een massieve steun vanuit de gemeenteraad heeft het college doen omdraaien. En toen het gewijzigde voorstel terug in de raad kwam, was dat het voorstel van het college en geen woord meer over de aanleiding voor die wijziging. De complimenten vanuit de raad waren wel mijn grootste genoegdoening. Maar B&W zouden meer samen met de raad hebben kunnen acteren.'*

#### *Opvattingen van raadsleden over een college*

Of een college een sterk college is, wordt mede bepaald door de manier waarop het college de feitelijke relatie met de raad onderhoudt, zegt Winteraeken terecht. Maar het samenspel is niet de enige factor in de beoordeling door raadsleden of er een sterk college zit in hun gemeente. Het scheelt natuurlijk of een raadslid behoort tot de coalitiepartijen, of juist niet. Behoort een raadslid tot de coalitie, dan is dit raadslid mogelijk eerder geneigd om aan te geven een college sterk te vinden dan in het laatste geval. Toch is er meer te zeggen.

Gesprekken met raadsleden uit tal van gemeenten leren dat er in een gemeenteraad al snel een algemeen gevoel kan ontstaan met betrekking tot de vraag of een college sterk opereert of niet. Dit gevoel kan bij nagenoeg de gehele raad aanwezig zijn, al zullen coalitie- en oppositiepartijen zich daar anders over uiten. Woordvoerders van coalitiepartijen zullen zelden hardop uitspreken dat een college niet sterk opereert. De vraag is vervolgens hoe het komt dat zo'n gevoel ontstaat, of juist het omgekeerde: wat maakt dat raadsleden, ook van de oppositie, het college waarderen en ervaren als een sterk college? Winterae-

ken schreef er al iets over: respect en ruimhartigheid voor meerderheidsbesluiten van de raad. Zijn partijgenoot Frans Disse, raadslid voor GroenLinks in Gulpen-Wittem, voegt iets toe:

*‘Voor mij als raadslid (in mijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol) is een sterk college, dus een goed college, een college dat steeds een breed draagvlak nastreeft, door de raad (en dan de hele raad: coalitie én oppositie) te betrekken bij belangrijke beleidsbeslissingen. Een college dus dat actief informeert, open communiceert en transparant is in haar besluitvorming. Een college waarvan je niet het gevoel krijgt dat je er voortdurend achter aan moet lopen om te controleren “wat ze nou weer aan het doen zijn”. Want het is voor mij hierbij van tweeën één: ofwel het college probeert, in het duale stelsel dat wij kennen, bij de uitvoering van het “door de meerderheid in de raad” vastgestelde beleid bruggen te bouwen tussen verschillende opvattingen in de (lokale) politiek (kijk naar Gerd Leers, kijk naar Job Cohen); ofwel het college regelt allerlei zaakjes met de coalitiepartijen, maar dan moeten we ophouden met dat gepraat over duale verhoudingen. Een niet sterk college is een college dat eerst allerlei suggesties, initiatieven en voorstellen afwijst (bij ons in Gulpen-Wittem vaak omdat de coalitiepartijen bijna alles afwijzen waar ze zelf nog niet op zijn gekomen), om vervolgens enkele maanden, soms een jaar later met hetzelfde idee te komen, dat dan in het kader van de pedante geschiedvervalsing als een eigen idee wordt gepresenteerd.’*

Disse en Winteraeken waren in hun periode als raadslid tot nu toe vrijwel altijd lid van de oppositie en ze vertolken het geluid dat een oppositie door een college serieus genomen wil worden, zeker als de oppositie voor voorstellen een raadsmeerderheid achter zich wist te krijgen.

#### *Vroeg beginnen met kaderstelling*

Raadsleden zien gemiddeld genomen graag een college aan het werk dat als team functioneert, ambitie paart aan realisme, daadkracht toont, goed argumenteert en met een gedragen visie op de ontwikkeling van de gemeente komt. Maar raadsleden willen ook een college aan het werk zien dat zich niet op een eiland waant, maar zonder meer de raad in een vroeg stadium in stelling durft te brengen en in gesprek durft te gaan over de kaderstelling door als college bijvoorbeeld een eerste kaderstellende notitie op tafel te leggen. Een dergelijk college erkent dus de rol van de raad en ziet een gemeenteraad niet als bijwagen of orgaan dat op het laatst ook nog iets van een beleidsvoornemen mag vinden. De raadsgriffier van Heerlen Martens zegt het zo: *‘Een sterk college is een college dat de raad tijdig, en adequaat (rotwoord, weet ik!) in stelling*

brengt en de raad bij het voeren van de ketenregie niet zoals gebruikelijk achteraan in de keten plaatst. Want vooraan in de keten plaatsen, betekent steeds bewust omgaan met en inhoud geven aan de positie van de raad.' Griffier Martens acht de relatie tot de raad ook van belang in verband met de uitvoering van beleid. Legitimatie is op zich van grote betekenis – de raad is immers het hoogste gemeentelijke bestuursorgaan – maar ook een tussenschakel 'op weg' naar uitvoering. Hij zegt: 'Een sterk college is een college dat er zich van bewust is dat de kracht van het bestuur schuilt in de goede samenwerking met de raad. Want draagvlak en legitimatie versterken ook de kracht waarmee besluiten (kunnen) worden uitgevoerd.'

#### **Alles uit de kast...**

Een sterk college is een college dat alles uit de kast haalt om het bestuurlijk primaat te verdienen en de raad kansen biedt om het politiek primaat waar te maken. Want dit is de koninklijke weg naar een slagvaardig bestuur, een bestuur dat prestaties levert die er in de ogen van de burgers toe doen.

Een sterk college komt niet aan de kerntaak van de raad, namelijk het maken van politieke keuzes. In mijn gemeente, het magisch centrum van Midden-Brabant, was het college dit even vergeten. In het kader van de toekomstvisie stelden B&W zich op het standpunt dat op de plaats van het gemeentelijk sportpark een nieuwe woonwijk zou moeten verrijzen. Onze bestuurders waren niet op de gedachte gekomen om, in het verlengde van die toekomstvisie, een ordentelijke afwegingsnotitie inzake bouwlocaties en sportvelden aan de raad voor te leggen. Totdat de raad (in meerderheid) op zijn strepen ging staan.

Pieter van Harberden, raadslid voor de PvdA te Goirle

#### **Actieve informatieplicht naar de raad**

College en raad hebben elkaar nodig. De gemeenteraad niet voldoende informeren, geldt als een politieke doodzonde. Deze doodzonde kan niet makkelijk begaan worden. Elk college van B&W heeft namelijk een actieve informatieplicht naar de gemeenteraad. Dat is op zich niet bijzonder, maar dit adagium kan naar twee kanten negatief uitpakken. De ene reactie op de actieve informatieplicht is dat een college bijna alles aan documenten naar de raad stuurt, om maar te voorkomen dat het college later het verwijt krijgt iets achter te houden. Dat toont geen zelfbewustheid, maar is eerder gedrag van een niet al te sterk college. De andere reactie is een verkrampde, door juist als wethouder nadrukkelijk aandacht te besteden aan wat de raad juist niet aan informatie moet worden gegeven.



### **Aansporing tot antwoorden**

CDA-woordvoester Trudie Souren (5 december 2007 in het Limburgs Dagblad) naar aanleiding van een rel over de vertrokken leiding van het Patronaat: 'We vinden de reactie van wethouder Duijf erg teleurstellend.' Het raadslid Hummel (Leefbaar Heerlen) vult aan: 'Ik heb het zelden meegemaakt dat de gemeenteraad zo zwak wordt bediend door een lid van B&W. Wethouder Duijf geeft de indruk dat het toch maar een verwaarloosbare minderheid is die hem tegenspreekt.' Opvallend was dat burgemeester Toine Gresel, raadsvoorzitter, zijn wethouder moest aansporen om de oppositie van repliek te dienen.

Albert Kampermann, universitair docent en frequent waarnemer van raadsvergaderingen

### *Besluitvaardig en daadkrachtig*

De raad waardeert het doorgaan als een college in staat is 'kloek en fris' besluiten te nemen. In die zin is een sterk college ook een besluitvaardig college. Nog belangrijker is het dat een eenmaal genomen besluit ook wordt uitgevoerd, dat er daadkracht wordt getoond. Burgers zeggen wel eens als ze willen wijzen op de zwakte van een college: 'Er gaat niks van uit'.

Een sterk college is dus niet alleen besluitvaardig, maar ook daadkrachtig in de uitvoering. Als raadsleden te vaak moeten vragen naar het vervolg op eenmaal genomen besluiten en er gebeurt te weinig dat voor raadsleden zichtbaar is, ontstaan er irritaties. Er zijn wel voorbeelden van gemeentebestuurders die juist door daadkracht te tonen een artikel 12-situatie hebben voorkomen... zegt Gerber van Nijendaal, plaatsvervangend secretaris van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv).

### *Competent handelen: inhoud en communicatie*

Als een collegebesluit ter bekrachtiging moet worden voorgelegd aan de gemeenteraad, speelt er nog iets anders mee. Raadsleden krijgen dan te maken met een portefeuillehouder, die het voorstel van het college verdedigt of toelicht. Met de komst van het dualisme is dat overigens niet in alle gemeenten op een gelijke wijze georganiseerd. In sommige gemeenten krijgen de collegeleden de ruimte voor toelichting en debat in een voorronde voor de gemeenteraad. Soms is dat in de vorm van een behandeling van het betreffende onderwerp in de raadscommissie, in andere gemeenten heeft die eerste bespreking een andere vorm gekregen. Als de behandeling in de gemeenteraad op de agenda staat, heeft het college daar soms nog wel een rol in, in andere gevallen niet of nauwelijks. Hoe het ook zij en op welk moment er ook met de leden van het college gesproken wordt over de onderwerpen, raadsleden vinden het in de regel prettig als de collegeleden daarbij zelfbewust opereren, met kennis



van de inhoud, maar toch ook met gevoel voor de verhoudingen. Een wethouder die alleen maar gelijk wil krijgen zal moeilijkheden kunnen ondervinden, maar zijn collega die met alle winden meewaait krijgt wellicht het verwijt 'slap' of een draaitol te zijn. Meer over dualisering komt overigens aan de orde in het volgende hoofdstuk.

#### **Een sterk college...**

Een sterk college heeft bij beleidsvorming in een bestuursperiode voldoende respect voor de drie hoofdtaken van de gemeenteraad, te weten kaderstelling, besluitvorming en controle. Er wordt dus zo min mogelijk gebruikmaakt van ad-hocbeleid, maar bewust ruimte gemaakt voor de daarbij behorende procesgang, want... dit zal de leden van de raad (ook oppositie) omvormen tot ambassadeurs in plaats van dwarsliggers.

Een sterk college is een college dat, ondanks een ruime meerderheid van de coalitie in de raad, toch zijn eigen critici (oppositie) koestert en goed laat functioneren (= respect opbrengt voor de – soms ongenueanceerde – kritiek), die oppositie goed bedient met (ongevraagde en gevraagde) informatie... want dit voorkomt extra argwaan en daarmee vele vragen. Voorbeeld: een gemeenteraad van een middelgrote stad in het zuiden des lands, wierp noodgedwongen alle eerder zwaar bevochten dualistische uitgangspunten over boord en maakte en passant de oppositie mond-dood, toen de macht in handen kwam van de partij die per definitie ook landelijk het dualisme afzweert (de SP). De raad zit er voor Jan met de korte naam bij en ook de oppositie is niet bij machte om zijn dualistische taken uit te oefenen.

Karel van Nuys, oud-raadslid in Heerlen, voormalig directeur bij de gemeente Amsterdam

Belangrijk is voor raadsleden ook dat de betrokken wethouder of burgemeester serieus ingaat op hun vragen, de antwoorden in hoofdlijnen kent en laat zien de materie te beheersen.

Bij gevoelige onderwerpen die veel commotie in de samenleving veroorzaken, speelt er ten slotte nog een ander punt: dat van de communicatie. Raadsleden hebben het per definitie moeilijk als een college voorstelt naar links te gaan en een publieke tribune vol met boze mensen eigenlijk naar rechts wil. Wat dan een sterk college helpt, is als er in ieder geval vanuit de gemeente goed gecommuniceerd is met deze inwoners (o.a. *'procedural justice'*). Als het gemeentelijk belang goed is verwoord, de afweging duidelijk is gemaakt en de communicatie goed was (ook al zijn de betreffende inwoners het er nog steeds niet mee eens) is de kans groot dat de raad de voorgestelde richting ook steunt. Overigens speelt dit ook in de richting van de inwoners: als het college (en dus

de betreffende gemeente) zijn communicatie op orde heeft, speelt dat in de waardering voor dat college, ook als de besluiten uiteindelijk anders uitvallen. De acceptatie voor opengebroken straten is groter als de inwoners weten waar het voor is en hoe lang het duurt.

Kennis van de materie en goede communicatie zijn dus belangrijke voorwaarden voor een raad om een college te waarderen. Een sterk college beheerst deze zaken.

Regel 19 luidt daarom: *Een sterk college is competent op het vlak van inhoud en communicatie.*

#### **Staan voor besluiten en ruggengraat**

Een sterk college van burgemeester en wethouders staat voor zijn besluiten en toont ruggengraat. Open deur, zo lijkt het, maar de praktijk is weerbarstig. Een voorbeeld ter illustratie. Een gemeente voert een actieve grondpolitiek. Dit houdt in, dat ze – ter realisatie van economische of volkshuisvestelijke doeleinden – zelf actief en risicodragend op de grondmarkt opereert, gronden verwerft, bouwrijp maakt en verkoopt. Om een strategische grondpositie te krijgen in een gebied waar woningbouw gepland is, vestigt de gemeente een voorkeursrecht op basis van de WVG (Wet voorkeursrecht gemeenten).

Kort daarna confronteren projectontwikkelaars de gemeente met een koopovereenkomst, waaruit moet blijken dat zij de dag voor de vestiging van de WVG eigenaar van de desbetreffende gronden zijn geworden. Inschrijving van de koopovereenkomst in het Kadaster is echter achterwege gebleven, waardoor de gevestigde WVG de rechtskracht behoudt.

Toch besluiten burgemeester en wethouders af te zien van het juridisch aanvechten van de gewraakte koopovereenkomst, maar gunnen de projectontwikkelaars een ontwikkelrecht op de gronden. De achterliggende motivering van deze handelwijze wordt gevonden in het bewust willen vermijden van juridische procedures tegen partijen die ook elders in de gemeente actief zijn. Wordt dit begrepen in de samenleving? Gaat het college ook zo om met burgers als die eens een datum niet halen?

Klaas Geers, ambtenaar van de gemeente Hardenberg

Een college kan af en toe 'macht', de steun dus van de meerderheid in de raad van coalitiepartners mobiliseren, inzetten. Maar als de argumenten er niet meer toe doen en er bij herhaling toch zwakke collegevoorstellen door de raad gesleept worden, ontstaat irritatie die ook coalitiepartijen kan binnensluipen. Dan kalft het gezag af.

Een sterk college is een college dat niet altijd gelijk wil hebben, want gelijk willen hebben is een vorm van machtspolitiek en de inzet van die machtspolitiek moet je beperkt, selectief en gedoseerd doen. Voorbeeld: het bezuinigingsvoorstel Drieslag uit raadsperiode 2002-2006 in Heerlen.

Jan Martens, raadsgriffier van Heerlen

## 9 Het debatperspectief: discussie over inhoud en de rol van macht

Een goede raad durft het aan om een sterk college de maat te nemen en aan de tand te voelen. Een sterk college is daarvoor ook niet bang. Immers, het is niet aangenaam besturen als je steeds de voorstellen zonder enig weerwerk aanvaard ziet. Dat is enkele maanden leuk, maar op den duur kan iets gaan knagen. Bijvoorbeeld in de geest van *'we hebben als college wel draagvlak in de raad, maar vallen onze voorstellen ook maatschappelijk goed?'* Of: gaat het niet te makkelijk? Het wisselen van argumenten en naar elkaar luisteren, moet in debatten plaatsvinden. Wat leert ons het debatperspectief? Is sprake van hoogstaande debatten? Wordt vaak het machtswoord gebruikt? Of hoeft het niet, omdat uitkomsten van debatten ook in dualistische perioden vaak al vaststaan? Een college berust immers op een steunende coalitie. We gaan daar nader op in.

### *Raadspresidium*

Eerst iets over procedures. De gemeenteraad kan zelfstandig vergaderen, zonder aanwezigheid van collegeleden. Doorgaans zal het college van B&W echter onderwerpen in de vorm van een voorstel aandragen en voorleggen aan het raadspresidium voor behandeling in de gemeenteraad. Het raadspresidium, dat doorgaans geleid wordt door de raadsvoorzitter, bekijkt dan of een voorstel tijdig is aangeleverd en of het naar een raadscommissie, als die er is, gaat om allereerst daar besproken te worden, waarna het in de gemeenteraad aan bod komt. Het is ook mogelijk dat een voorstel van B&W een traject doorloopt van plaatsing op de agenda van een informatieve raadsvergadering, en daarna in een opiniërende bespreking van de raad komt en ten slotte in een besluitvormende vergadering. Ook deze aanpak komt voor in bepaalde gemeenten, meestal in diegene die niet met raadscommissies werken.

Op enig moment zullen een of meer wethouders betrokken zijn in een debat over het in behandeling genomen voorstel. Wethouders zullen namens het college een voorstel verdedigen dat past in hun portefeuille. We mogen aannemen dat wethouders van een sterk college de omgang met de raad gemid-

deld genomen beheersen, volop het debat durven aan te gaan met de gemeenteraad en sterk kunnen argumenteren, zodat een voorstel goed verdedigd wordt. Maar dit is een iets te eenvoudig en rooskleurig beeld. Hier en daar moeten wethouders wel degelijk wennen aan debatteren. Sommige wethouders kunnen daar behoorlijk nerveus van worden.

#### *Debatarena als vechtarena*

Debatteren is echter niet alleen iets van het college of collegeleden. Er zijn tal van spelers betrokken bij een debat, zoals woordvoerders van fracties en een voorzitter die de orde bewaakt. Ze maken samen debatten tot hoog- of laagstaande debatten. Een analyse van de argumentatie in debatten op lokaal niveau over vliegveld Zestienhoven wees uit dat de communicatieve argumentatie en de strategische argumentatie voortdurend in elkaar overgaan. Discussie over de inhoud loopt naadloos over in discussies over machtsverhoudingen in relatie tot verkiezingen of coalitievorming. Zakelijke argumentaties vergezellen politieke provocaties. Een open en kwetsbare opstelling wordt aangegrepen om de ander meedogenloos neer te zetten als 'onervaren'. Tevens blijkt dat argumenten vrijwel nooit voldoende zijn om iets goed of af te keuren. De discussies monden in deze casus niet uit 'in een weging van voor- en tegenargumenten en een eindoordeel over de steekhoudendheid daarvan' (Pröpfer en Bleijenbergh, 1995: 128). En: *'Argumenten hebben een globaal karakter en zijn vaak ongrijpbaar. Het argument van het economisch belang kan bijvoorbeeld op verschillende wijzen worden uitgelegd.'* De meeste partijen blijken op langere termijn ook nogal eens van standpunt te veranderen. Het gaat daarbij niet om kleine wijzigingen, maar soms om het innemen van een tegengesteld standpunt. De onderzoekers stellen vast *'dat de discussies nauwelijks gericht zijn op het overtuigen van de ander. Zij zijn vaker gericht op het brede publiek en soms ook op het in diskrediet brengen van de politieke tegenstanders'* (1995: 128). De raad als debatarena blijkt in deze casus dus meer vechtarena dan verbale arena, waar argumenten echt tellen.

#### *Debatteren met coalitie en oppositie*

Wordt in de gemeenteraad het debat gevoerd met coalitiegenoten en oppositiepartijen? Wordt door een coalitie wel geluisterd naar de oppositie? Wordt door een college wel geluisterd naar beide kampen? Uit oppositiekringen wordt vaak het geluid gehoord dat een coalitie niet eens luistert naar wat de oppositie inbrengt. We vernemen hierover klachten van informanten als Winteraeken, voormalig raadslid uit Heerlen. We zagen hem echter ook zelf tal van malen aan het werk in de raad. Hij kreeg zeker antwoord op tal van bijdragen en interventies omdat hij – na een aanloop – een zekere positieve status had



verworven, die als het ware groter was dan zijn fractieaandeel in de raad rechtvaardigde. Hij had natuurlijk meer gewild.

Meer in het algemeen wordt desalniettemin wel gezegd: *'Sommige debaters willen slechts de positie van hun partij behouden'*. Vooral als er affaires zijn of van crisisdreiging sprake is, ontstaat er druk om als coalitie de gelederen gesloten te houden en kan een oppositie gaan mokken. In Binnenlands Bestuur (16-08-00) lazen we over de gemeente Oosterhout die rond 2001 in een crisis geraakte:

*'Een rondgang langs bestuurders en ambtenaren in Oosterhout levert het beeld op van een gemeente met een verziekte politieke cultuur. De opstelling van de fracties in de raad de afgelopen jaren hing enkel en alleen af van het feit of ze een wethouder in het college hadden. Zo ja, dan mocht het college doen en laten wat het wilde, zo niet, dan werden er voor zover oppositiefracties daartoe in staat waren kritische vragen gesteld. VVD-fractievoorzitter Wijers: "De coalitiefracties volgden blindelings het college. Als B&W hadden voorgesteld dat het voortaan midden op de dag pikdonker moest zijn in Oosterhout, dan had de raad dat klakkeloos aangenomen. (...) Naar de oppositie werd nooit geluisterd".'*

Dat beeld wordt bevestigd door M. Velds, fractievoorzitter van D66 in Oosterhout:

*'Sinds 1997 hebben we bij herhaling kritische vragen gesteld over de reorganisatie en de financiële situatie van de gemeente. De miljoenentekorten kwamen zeker niet uit de lucht vallen. Maar de coalitiefracties negeerden de oppositie gewoon.'*

Het debatteren gaat dus niet altijd goed, horen we in de praktijk. Zijn er nog andere criteria dan de genoemde? Velen hebben een antwoord op deze vraag. Dat antwoord is niet altijd positief. Er wordt wel gesteld: *'De raad debatteert wel, maar te veel over details'*. En: *'De discussie gaat eerder over de zandbak in wijk A dan over de wegenstructuur in de stad of de verkeersveiligheid.'* Of: *'De discussies zijn vaak wollig'* en: *'Politici spelen spelletjes in plaats van goed te argumenteren.'* Daarmee is duidelijk: de kwaliteit van een debat is iets van alle actoren samen, en niet slechts iets van een college of de wethouders.





### **Confrontatie durven aangaan**

Een sterk college is een college dat – op zakelijke gronden – de politieke confrontatie met de raad durft aan te gaan. Zo'n college is zich bewust van zijn politieke en juridische positie en kan daarom 'spelen' met zijn dualistische positie ten opzichte van de raad. Vanzelfsprekend zal de samenwerking met de raad moeten worden gezocht: bij het maken van verordeningen, bij het vaststellen van de begroting en op veel meer momenten. Maar het gaat erom dat het college een eigen lijn trekt, zelf positie kiest en deze positie uitdraagt, verdedigt en motiveert in de raad. Dan kun je op zakelijke gronden de discussie aangaan.

Hansko Broeksteeg, universitair hoofddocent gemeenterecht Radboud Universiteit Nijmegen

### *Kunnen wethouders wel goed uit de voeten in debatten?*

We spraken over vele spelers die het debat maken. Hoe zijn wethouders hierin te situeren? Lang niet altijd kunnen wethouders in de raadsvergadering goed uit de voeten. In een betrekkelijk grote gemeente maakte een van ons een wethouder mee die jarenlang een machtsfactor van belang was als fractieleider van de grootste partij. De capabele, keurige jurist was een tijd onopvallend bezig de fractie te leiden, maar werd op enig moment beloond met een wethouderspost. Hij verkreeg in de coalitiebesprekingen, waar hij aan deelnam, vanzelfsprekend een stevige portefeuille in de hoek van stadsontwikkeling, omdat zijn partij ook betrekkelijk groot uit de verkiezingen was gekomen. De prestigieuze portefeuille 'stadsontwikkeling' kon hij daarom niet weigeren. Immers, dat doet men niet. Vol goede moed en met veel vlijt ging de wethouder vervolgens het collegeavontuur aan. Voor debatten was de wethouder echter meestal nerveus, soms zelfs licht van slag. Gesprekken met topambtenaren wezen uit dat de wethouder eigenlijk vooraf getraind, of diplomatieker; 'bijgestaan' moest worden ter voorbereiding op een debat. Hij moest beschermd worden en tips ontvangen over wat hem te wachten kon staan, over wat voor soort vragen hij kon verwachten en wat hij dan moest antwoorden. Op zich niet verkeerd, maar de wethouder was een risicofactor in de coalitie, die menigmaal meer op macht – een coalitiemeerderheid – dan op inhoudelijke debatkwaliteiten een voorstel door de raad sleepte. Diverse topambtenaren noemden deze wethouder daarom geen sterke wethouder. Gelukkig was een andere wethouder van dezelfde partij duidelijk wel 'sterk', waardoor het college lang ongeschonden overeind bleef. Deze wethouder, een oud-vakbondsman, wist wat hij wilde, kende zijn dossiers, en ging met het grootst mogelijke genoegen ontspannen het debat aan, een debat dat hij vaak – naar eigen zeggen 'vanzelfsprekend' – in zijn voordeel wist te beslechten. In de wandelgangen van de raad viel vaak toch te beluisteren dat het college niet erg sterk was omdat de nerveuze wethouder



‘geen meters maakte.’ De burgemeester verklaarde desgevraagd: *‘Je hebt je collegevrienden niet altijd voor het uitkiezen; we zullen het met elkaar moeten doen.’*

#### **In de raad geen zeperd halen**

‘Ik zou mij schamen als ik het wist,’ zei Merckx, burgemeester van Breda tijdens een raadsvergadering toen hem het vuur een keer na aan de schenen werd gelegd. Hij wist het ook echt niet en zocht een uitweg door op deze manier te reageren. Wij, wethouders, zaten erbij en keken er niet alleen naar maar gniffelden. Openlijk. Wij vormden denk ik, een sterk college dat als motto had: ‘Laat ze maar l... wij doen toch wat wij wullen.’ De raad pikte het. Het was de tijd van het monisme. Begin jaren zeventig. Polarisatie alom. Het conflictmodel vierde hoogtij. Waren wij een sterk college? Ik denk van wel. In (toen nog nieuw!) heisessies zetten wij gezamenlijk de koers uit en namen daarna de fracties mee op sleeptouw. Conflictmodel of niet: in het debat waren wij veruit de sterkste. En dat wisten wij en daar handelden wij dus naar! Zwakke colleges gingen eerst met hun fracties praten, of lieten, voorafgaand aan belangrijke collegevergaderingen, de voorgenomen besluiten lekken naar hun achterban, om er zeker van te zijn in de raad geen zeperd te halen. Zwak vonden wij dat. Laf zelfs. Misschien waren wij wel een beetje de voorlopers van het dualisme.

Jan Mans, voormalig wethouder van Breda en oud-burgemeester van Kerkrade, Enschede, Venlo en Zaanstad

We kunnen ons betoog echter niet slechts laten bestaan uit lessen die we ontleen aan anekdotes. Wat leert onderzoek naar raadsdebatten ons?

#### *Debatten gaan over inhoud en macht*

Politieke discussies hebben twee aspecten, de inhoud en de politieke positie. Redelijke argumentatie duidt op *inhoudelijke* kwaliteit van een debat, en macht verwijst naar de *strategische* kwaliteit van een debat (De Vries en Pröpper, 1995a, b). Het komt voor dat gemeenteraden nog wel over de inhoud spreken maar dat de kaarten politiek al voor de raadsvergadering begon, zijn geschud. Dan domineert de strategische kant van het debat de inhoudelijke kant. Macht gaat dan boven inhoud. Collegeleden moeten hiervoor oog hebben, als ze willen overleven, wanneer ze een meerderheid in de raad kunnen verwachten en wanneer niet. Maar wat leert onderzoek ons nu over macht en inhoud van debatten?

Enkele jaren terug is een enquête gehouden onder burgemeesters en gemeentesecretarissen over aard en kwaliteit van het raadsdebat. De enquête vond ongeveer een halfjaar na raadsverkiezingen plaats. Zowel de burgemeester als secretaris zijn tot een oordeel bevoegd, want ze wonen de raadsvergaderingen bij, de een als voorzitter bijna altijd en de ander als secretaris tegenwoordig vaak,

maar niet altijd sinds de komst van de griffier. In totaal hebben 492 respondenten een oordeel gegeven over het meest recente beleidsvoorstel dat in ten minste twee termijnen in de gemeenteraad is besproken. Er moest discussie over hebben plaatsgehad en een besluit genomen zijn. Dat is natuurlijk geen steekproef uit alle besluiten, want soms worden besluiten bij hamerslag afgedaan, vanwege instemming 'zonder meer' of omdat over het onderwerp al voldoende in een commissie is gediscussieerd en er consensus over het voorstel bestaat. De onderwerpen die twee termijnen 'halen' zijn volgens een ruime meerderheid van de geënquêteerden doorgaans complex tot zeer complex. Ze gaan vaak gepaard met voorafgaand intern of extern uitgevoerd onderzoek en het bedrag dat ermee gemoeid is, is gemiddeld genomen niet gering: 6,7 miljoen gulden. Voorbeelden zijn: de keuze van bedrijfsterreinen, sluiting van een gemeentelijk zwembad, de bouw van een nieuw gemeentehuis of verkeersproblemen.

Wat bleek? De verhoudingen in de raad waren ten tijde van het onderzoek over het algemeen redelijk goed of goed. De respondenten melden dat in 62% van de raden sprake is van een wil tot samenwerking tussen raad en college, terwijl dat in 35% van de gevallen complexer ligt. Hoe verlopen de debatten op basis van kennis van deze informatie over sfeer en complexiteit? Van de respondenten zegt 43% dat sprake is geweest van machtsuitoefening in het debat over het *meest recente* beleidsvoorstel van het college van B&W, terwijl 56% van mening is dat de discussies veel of zeer veel inhoudelijke kwaliteit hadden. De raadskenners zijn dus van mening dat *de redelijke argumentatie domineert boven machtsuitoefening en strategische positiekeuze*. Er wordt in gemeenteraden dus wel geargumenteed, maar wat wordt precies bedoeld? Volgens 86% waren de discussies inhoudelijk van aard en leidden zij tot overeenstemming of bevorderden ze deze. Heel veel respondenten, 86%, waren van mening dat sprake is van precisering van standpunten door argumenten. Standpuntbepalingen die beginnen voorafgaand aan een commissievergadering doorlopen daarna een preciseringstraject: in een commissie en vervolgens op weg naar een raadsvergadering is sprake van een uitwerking van een standpunt, een inhoudelijke bijstelling, correctie of nuancering. Daar moeten wethouders oog voor hebben.

#### *Discussie in de raad over hoofdzaken?*

Van de raadskenners was 85% de mening toegedaan dat de gemeenteraad het in Nederlandse gemeenten *doorgaans* over hoofdzaken heeft en niet over bijzaken. Dat discussies over details gaan, is een standpunt dat doorgaans ook niet gedeeld wordt door de raadsvoorzitter en secretaris van de gemeenteraad. Naar een woord van oud-senator en hoogleraar De Rijk, zou men ook kunnen opmerken: *'Wie de details kent, moet ook enige kennis van de hoofdzaken hebben.'* Of moeten we zeggen, met Andries Heidema, ex-wethouder ChristenUnie,

gemeente Zoetermeer: *'Het detaillisme in de lokale politiek is vaak een uiting van het verlies aan grip op het grote geheel.'*

Het blijkt bovendien dat de respondenten in meerderheid van mening zijn dat de raden harmonieus functioneren (62%). Machtsuitoefening speelt een zekere rol in het laatste debat, zo zegt 43% van de ondervraagden. Dan worden de neuzen definitief geteld.

#### *Overtuigen of uitwisselen*

Hoe komt het dat de inhoudelijke kwaliteit van het debat niet altijd de boventoon voert en machtswoorden ertoe doen? Ongeveer twee derde van de respondenten is van mening dat raadsleden zich nogal eens afsluiten voor standpunten van anderen. Fracties gaan niet in op de mening van andere fracties. Raadsleden verwoorden voornamelijk het fractiestandpunt of het eigen standpunt. Gemeenteraadsleden kunnen zich te weinig in het standpunt van andere raadsleden *verplaatsen*, meent 73% van de burgemeesters en gemeentesecretarissen. Het eigen gelijk voert dus de boventoon. Het is mede daarom dat erkende waarnemers eerder spreken van het *uitwisselen* van standpunten in plaats van *het elkaar overtuigen*.

*'Gemeenteraadsleden kunnen beter praten dan luisteren,'* zo blijkt. Als we dat combineren met de constatering van harmonieuze verhoudingen in de raad, dan krijgt men de indruk dat sprake is van *'vreedzame co-existentie'*, van elkaar in waarde laten, van niet op andermans erf komen. Raadsleden komen primair een *eigen betoog* afsteken. Van mening veranderen, gebeurt weinig, ook al zei burgemeester Opstelten van Rotterdam dat het voor een burgemeester belangrijk is dat je wendbaar bent en bereid moet zijn als burgemeester om van standpunt te veranderen.

Van de ondervraagden is 87% het eens met de stelling dat de besluitvorming in de raad in het laatste debat dat in twee termijnen plaatsvond *niet* veranderde door argumentatie en discussie. Blijkbaar had men al eerder een standpunt in een commissiebesluit gegeven, waaraan men vasthield, of was het standpunt vlak voor de vergadering al bepaald. Er is sprake van *'een herhaling van zetten'*, vond 64% van de raadsleden. Dat geeft aanleiding om te stellen: *'de argumentatie blijkt nogal eens een ritueel karakter te hebben'*. Blijkbaar valt het toch nogal eens tegen met dat *preciseringstraject*, waarover we spraken.

Gezien deze gegevens verrast het niet dat raadsleden niet erg tevreden zijn over de kwaliteit van raadsdebatten. Ze geven in een bepaald onderzoek de score 4,8 op een schaal van 1 tot 10. Bestuurders en lokale opinieleiders komen op de score 4,0 respectievelijk 3,9 (Denters e.a., 2001: 446).

#### *Politieke kleur en aandacht in raadsdebatten*

Maar krijgen alle onderwerpen in de raad evenveel aandacht? De aandacht voor onderwerpen ligt politiek verschillend. Fracties van de SP hebben traditioneel veel aandacht voor de positie van uitkeringsgerechtigden, voor armoedebeleid, voor kwijtscheldingsbeleid. Fracties van GroenLinks besteden aandacht aan milieu en duurzaamheid. En zo kunnen we verdergaan. De eigen kleur verradert iets van gretigheid en profileringsdrang.

#### *Budgetomvang en aandacht in raadsdebatten*

Hoe zit het nu met de budgetomvang, maakt die nog uit? Wordt evenveel aandacht besteed door raadsfracties aan projecten en voornemens die veel budget vereisen dan aan die die weinig budget met zich brengen? Het is opmerkelijk genoeg niet zo dat hoe groter het bedrag is dat gemoeid is met beleid, hoe langer de debatten duren. Vaak is het omgekeerde het geval: *hoe groter het bedrag, hoe korter het debat*. Hoe is dat te verklaren? Het komt voor dat programma's of projecten zo omvangrijk zijn dat ze bij herhaling, in het kader van transparantie en voortgangsberichtgeving in raadscommissies en in de volle raad komen. Wethouders verstrekken volop informatie. Ze willen niet het verwijt krijgen dat ze informatie achterhouden. En raden zijn proactief, ze willen het naadje van de kous weten. Treedt dan ineens een grote overschrijding op van het toegekende budget en ligt er een zeer kritisch rapport, dan wil de raad daar soms niet veel woorden aan vuilmaken. Dat komt omdat men als raad boter op het hoofd heeft. Men is gewaarschuwd, men had het kunnen weten. Men is volop deelgenoot geworden van het gehele proces (cf. Klaassen, 2007).

#### *Belangrijke en onbelangrijke onderwerpen*

Komt het voor dat onbelangrijke zaken wel veel aandacht krijgen van raadsleden? Onbelangrijke zaken krijgen nogal eens meer aandacht dan belangrijke (strategische) onderwerpen. Een vooroordeel van sommige burgers wordt dus bevestigd. De opvatting in de volksmond dat de raad zich nog wel eens druk wil maken over *'de zandbak in wijk x'* of *'te laat strooien van zout op wegen op dinsdag 23 januari in wijk 17'* of *'het behoud van bushalte 75'*, zoals ook een oud-wethouder eens stelde, is dus niet helemaal onterecht. Maar anderen repliceren dat raadsleden en wethouders zelf uitmaken wat belangrijk is. Concrete onderwerpen 'van de straat' kunnen er wel degelijk toe doen.

#### *Debatbijzonderheden*

Woordvoerders in de raad discussiëren vaak op bijzondere wijze. Woordvoerders schetsen soms alleen de voordelen en laten de nadelen achterwege, of omgekeerd. Men schuift de ander soms 'verscherpte' standpunten in de schoe-

nen om die dan te bestrijden (ook wel 'bajonetsteken in de stropop' genoemd). Dat is onderdeel van het politieke debat.

De meerderheid van raadsdebatten kent een weinig verrassend verloop, lijkt het. Van de respondenten vond maar liefst 91% dat de argumenten in het laatste debat 'traditioneel' waren, stelde 61% dat de beschouwingen langdradig waren en trof 42% de nodige 'wolligheid' aan.

*Debatten in grotere gemeenten zijn inhoudelijker dan in kleine gemeenten, want de raden zijn groter. Hierdoor zal er ook meer 'expertise' op uiteenlopende terreinen aanwezig zijn en kunnen de taken van raadsleden verdeeld worden. Of toch niet? Het onderzoek toont dat het aanhangen van deze stelling van onterechte, grootstedelijke arrogantie zou getuigen. Raadsleden uit kleine gemeenten zijn niet dom. Er blijkt uit het onderzoek geen enkele samenhang tussen het inhoudelijke peil van de discussie en gemeentegrootte. Zowel in grote als kleine gemeenten komen 'goede' debatten voor, en 'slechte'. Het onderzoek toont verder 'naarmate de persoonlijke verhoudingen slechter zijn, en het onderling wantrouwen en de politieke gevoeligheid van het probleem groter zijn, de inhoudelijke kwaliteit van de discussies afneemt' (De Vries en Pröpper, 1995: 27).*

#### *Breed of smal college van invloed op debat?*

Het blijkt dat er geen samenhang bestaat tussen de aanwezigheid van PvdA, D66 en VVD in het college en de kwaliteit van raadsdebatten. Een brede of smalle basis van een college maakt voor de kwaliteit van het debat gemiddeld genomen niet uit. Heel belangrijk is daarentegen een andere factor. Als één politieke partij in een college de lakens uitdeelt, dus een sterke positie inneemt, dan doet dat zeer afbreuk aan de inhoudelijk kwaliteit van het debat. Het machtsmonopolie verdringt de redelijke argumentatie en discussie. Maar daarbij moet worden aangetekend dat er weinig van dergelijke gemeenten zijn.

#### *Machtswoord of op inhoud winnen*

##### **Machtswoord spreken**

Een sterk college zorgt er zelf voor dat het machtswoord nimmer uitgesproken hoeft te worden!!

Karel van Nuys, oud-raadslid in Heerlen, voormalig directeur bij de gemeente Amsterdam

Dat raadsdebatten gedomineerd worden door machtsspelletjes blijkt onjuist. Er is ruimte voor het wisselen van argumenten en (voorlopige) standpunten. Raadsdebatten worden meestal niet gekenmerkt door echte discussie, want raadsfracties houden veelal vast aan ingenomen standpunten. Raadsleden praten liever dan dat ze goed proberen te luisteren en daar iets mee doen! Debatten zijn doorgaans niet verrassend, want 'traditioneel' of 'wollig' of 'langdradig'. Iets meer dan de helft van de ondervraagden vindt de discussie 'redelijk'.

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende adviesregels.

**Regel 20:** *Een sterk college heeft op de goede momenten oog voor de strategische kwaliteit van debat en de inhoudelijke kwaliteit.*

**Regel 21:** *Leden van een sterk college beheersen de omgang met de raad, kiezen niet altijd voor het machtsaspect van debat ('vooraf dichttimmeren'), durven volop het debat aan te gaan in commissie- en raadsvergaderingen en kunnen sterk argumenteren.*

#### *Relativering*

Goede debatten voeren en voorstellen aanvaard krijgen, zonder het machtswoord te hoeven spreken en moties van tafel te krijgen, kan beeldbepalend zijn voor de kwaliteit van het college en individuele leden. Ook in de ogen van raadsleden. Toch is een relativering op zijn plaats. Want wordt alles wat in de raad bepleit en gesteund wordt ook werkelijkheid? Wethouder Beurskens meent van niet. Het kan anders lopen dan het college en/of raad wensten.

#### **Debatten met de raad: een sterk college maakt zich niet druk om kleine dingen**

Een wethouder: in mijn eerste begrotingsvergadering als wethouder heb ik meegeemaakt dat er een enorme discussie ontstond over een bedrag van 2 ton euro op mijn beheersbegroting. De situatie volgens de controller was zelfs onverminderd zorgelijk. Wel of niet bezuinigen op onderhoud was een principiële politieke kwestie op een totale begroting van bijna 300 miljoen euro. De discussie en emotie (zeker bij mij) liepen hoog op en de bezuiniging werd door B&W toch doorgedrukt. Gelukkig voor mij begreep de raad het niet, immers burgers klaagden dat er wel andere zaken belangrijk waren dan het korten op het onderhoud. Enorm veel debat en veel negatieve publiciteit dus over 2 ton. De gemeente had plotseling in de media en tussen de oren van de burgers een onderhoudsprobleem, zo leek het. Lelijke foto's in de krant en boze burgers met beelden van onkruid tussen de stoeptegels bepaalden weken het publiek debat. Mijn afdelingshoofd keek mij steeds weer verbaasd aan, zo van: wat voegt dit nu toe? Het regent plotseling klachten (we hadden er al 25 dui-

zend per jaar) en mijn mensen kunnen niks meer goed doen. Enfin, de raad greep in bij de definitieve begrotingsbehandeling en de bezuiniging werd niet doorgevoerd, sterker nog, er moest geld bijkomen. Er was namelijk een onderhoudsprobleem. Ik tevreden en de collega's baalden, want plotseling moesten zij inleveren, althans, dat dacht ik. Enige tijd daarna verscheen de jaarrekening. Bleek dat het normaal was dat er 10 miljoen euro over was. Wel begroot maar niet uitgegeven, was de logische verklaring. Volstrekt normaal werd mij verzekerd in een dergelijke omvangrijke P&C-cyclus en daar kunnen we toch weer leuke dingen mee doen. Ook ik werd bedeed met veel meer dan die 2 ton die ik eerder had moeten inleveren.

De les voor mij: ik maak mij nooit meer druk, laat staan dat ik een politieke ruzie riskeer over een politiek programma en de cyclus of de circusvoorstelling daarbij. Wat op papier is afgesproken zegt namelijk heel weinig over datgene wat écht in praktijk gebracht wordt. Ook burgers kun je het gedoe beter niet vertellen (hoor mij nou), immers, het resultaat blijft toch hetzelfde.

Twan Beurskens, wethouder van Venlo, voormalig programmamanager van de gemeente Helmond



## 10 De dualisering: een sterk college werkt binnen een dualistisch kader

### *Wat dualisering is*

Dualisering behelst een – in maart 2002 ingevoerde – (versterkte) scheiding van organen, elk met een eigen verantwoordelijkheid voor het gemeentelijk bestuur en een eigen rol. De raad budgetteert, beslist op hoofdlijnen van beleid, stelt verordeningen vast, controleert het college en stelt (beperkende of verruimende) kaders voor zichzelf en het college. Het college van B&W bereidt beleidsbeslissingen voor en voert beleid uit waartoe de gemeenteraad besluit. B&W nemen besluiten over individuele gevallen. Wethouders kunnen ook in dualistische tijden voortkomen uit de raad, maar zijn ze eenmaal wethouder, dan houdt het lidmaatschap van de gemeenteraad op. Ze kunnen hierdoor niet langer zichzelf controleren. Het college van B&W wordt met de invoering van de dualisering dus beter gescheiden van de raad, die hoofd blijft van het gemeentebestuur. Dualisering was een ontvlechtingsoperatie, waarvan gehoopt werd dat die de lokale democratie ten goede zou komen.

De eigenstandigheid van college en raad blijkt ook op een andere manier. B&W en raad hebben eigen taken. Met invoering van de dualisering hebben de burgemeester, het college van B&W en de raad eigen instrumenten gekregen. Vooral de raad. De raad kreeg een griffie, een rekenkamer(functie), een enquête-recht en dergelijke. De raad moest de eigen werkwijze gaan regelen, kon een begroting voor eigen taken opstellen en kreeg de ondersteuning van de griffie en een raadspresidium. En raadsleden kunnen interpellieren. Wethouders houden een actieve informatieplicht naar de raad. De burgemeester kreeg de verplichting om te komen met een burgerjaarverslag. En B&W moeten kaders formuleren of kaderstelling van de raad uitlokken. Dat kan op tal van manieren, zoals de evaluatieverordeningen ex artikel 213a Gemeentewet.

Een gemeenteraad heeft dus een eigen rol ten opzichte van het college en het is dus niet zo dat een coalitiepartij kan doen of die eigen rol niet bestaat. Op haar beurt moet een college zowel coalitiepartijen als oppositiepartijen serieus nemen, zo leerde ons de beschouwing vanuit het debatperspectief.



### *Oude reflexen*

Een impliciete gedachte achter de dualisering is dat colleges niet op basis van macht besturen, maar op basis van de overtuigingskracht van voorstellen en de kracht van argumenten. Dat is niet overal het geval. Hier en daar kwamen sinds maart 2002 nog volop oude reflexen voor, waarbij een college erg dreef op een meerderheidscoalitie en ook voor raadsvergaderingen nog zaken werden afgestemd, zodat verrassingen bij eventuele stemmingen in de raad uitbleven. *'Een sterk college beseft dat zeker bij het dualistisch bestuur, de oppositie een wezenlijke en essentiële rol vervult,'* aldus Karel van Nuys, oud-raadslid van een coalitiepartij in Heerlen en voormalig directeur bij de gemeente Amsterdam. Er is blijkaar een link tussen hoe een college van B&W zich opstelt en de dualisering.

#### **Goede relatie met raad**

Een sterk college heeft een goede relatie met de gemeenteraad. Zowel met de coalitiepartijen als met de oppositie. De raad wordt regelmatig uitgedaagd om voor specifieke vraagstukken kaders aan te geven.

Klaas Abma, adjunct-directeur gemeente Littenseradiel



### *Wethouders wel of geen verliezers*

De in maart 2002 ingevoerde dualisering heeft veel tongen losgemaakt bij wethouders. Veel wethouders zagen zich aanvankelijk als *de verliezers* van de dualisering. Immers, door de scheiding van verantwoordelijkheden tussen college en gemeenteraad en het feit dat wethouders geen deel meer uitmaakten van de gemeenteraad, was het gevolg dat wethouders ook niet automatisch konden verschijnen in de eigen fractie om daar steun voor voorstellen te verwerven en eventueel de fractie te masseren, te bewegen tot steun. Bovendien waren wethouders niet langer voorzitter van commissies, zoals in veel gemeenten voordien nog het geval was. Sinds de raad de eigen vergaderorde regelt, bepaalde het raadspresidium wat op de raadsagenda kwam en wat niet of later. Kortom, wethouders moesten hun dominante rol inleveren. Maar werd het door de raad krijgen van voorstellen dan ook moeilijker? Voor dat laatste is nog geen bewijs gevonden.

De dualisering hoeft voor wethouders niet altijd slecht uit te pakken. Paul Schings is deeltijdwethouder in Alphen aan den Rijn en hij werkt twee dagen per week bij het Ministerie van BZK. Een uitspraak van hem in BinnensteBuiten (21-11-07): *'Het dualisme scherpt je als wethouder'*. Bart Lambers heeft een



andere mening. Hij is wethouder geweest in Twenterand. Hij is eind oktober 2007 opgestapt. Hij acht dualisering een gedrocht.

*'Het wethouderschap is na de invoering van de dualisering volgens hem nog meer een vak geworden. Het college van B&W bestaat uit beroeps, terwijl de raad volgens hem uit amateurs bestaat. Het verschil in niveau is te groot. Vroeger was dat anders ja. In het monistisch bestel kwamen de voorstellen van het college, nu is datzelfde college veel meer uitvoerder geworden van wat de raad wil. Het accent is van besluitvormend naar uitvoerend verschoven. En de gemeenteraad kan niet omgaan met de nieuwe situatie. Als je een rondje zou maken onder wethouders, is negentig procent het er volgens mij over eens dat het dualisme een gedrocht is dat zo snel mogelijk afgeschaft moet worden. Of ik gefrustreerd ben? Nee, ik ben afgetreden omdat ik niet als een Don Quichot tegen windmolens wil strijden. Ik pas niet in dit systeem, zo eenvoudig is het. Het duale systeem kan nooit functioneren zolang er een college is met een ambtelijk apparaat achter zich en goedwillende raadsleden die het werk in hun vrije tijd doen. Een andere optie is de raad ook beroeps maken, zodat er meer evenwicht ontstaat. De kwaliteit van de raadsleden moet vele malen hoger worden'* (BinnensteBuiten, 21-11-07).

Wij beschouwen dualisering absoluut niet als een wanproduct. De Gemeentewet geeft in de praktijk zekere flexibiliteit. Wie vanuit een minimalistische opstelling de dualisering tegemoet treedt, kan ver komen, maar wie veel geloof in de zegeningen van de dualisering heeft, kan wel degelijk komen tot werkbare en zelfs soepele verhoudingen waarbij college en raad in een goede verhouding komen en ook een eigen rol vervullen. Dan zal het wel nodig zijn dat de driehoek van burgemeester, griffier en gemeentesecretaris goed functioneert, het presidium geen toevluchtsoord is voor politieke spelletjes van fractieleiders en er patroon in de betrekkingen bestaat tussen raad en college, zeker ook op het vlak van kaderstelling en controle. Dat dualisering vooral 'naar binnen slaat' en de burgers nauwelijks raakt, kan dan nog wel een stevig kritiekpunt zijn maar ook daarin is in principe verbetering aan te brengen.

#### *Een sterk of zwak college na invoering van de dualisering*

Een sterk college maakt van dualisering geen punt. Om te beginnen is er het argument dat de wettelijke dualisering het hele politiek metier niet op zijn kop zet. Veel kan men blijven doen, zoals vóór de invoering. Wettelijk dualisme kan vanuit een monistische ziel beleefd worden! Niets belet een wethouder als hij uitgenodigd wordt door een fractie van eigen politieke of andere kleur om daarin te verschijnen, ook al strookt het niet met de geest achter de *Wet dualisering gemeentebestuur*. Een beter (tweede) argument is dat een sterk college

niet bang is voor de dualisering en ermee kan omgaan. Dat betekent dat wethouders hun portefeuille beheersen en het debat goed kunnen aangaan. Immers, een intentie achter dualisering was 'levendiger politiek debat'. Ten derde, de raad heeft als geheel een eigenstandige rol. De coalitie moet zich bovendien niet steeds vooraf verzekerd weten van steun van de coalitiefracties. Immers, dan wordt debat overbodig. Een sterk college kan bovendien accepteren dat een raad een rekenkamer instelt, voor zichzelf – in samenspraak met het college – een begroting opstelt en zelf onderzoek doet of uitbesteedt.

Regel 22 luidt daarom: *Een sterk college kent wethouders die goed kunnen omgaan met de dualisering.* Men zou het ook anders kunnen formuleren: sterke colleges doorbreken wij-zijverhoudingen.

#### *Cultuur*

Is dat ook de praktijk? Nee, niet overal. Onderzoek toont dat veel afhangt van de gegroeide politiek-bestuurlijke cultuur. Hoe is men collectief geprogrammeerd? Wat zijn de gewoonten of, breder, 'de praktijken'? De praktijk in Heerlen en Eindhoven in de jaren 2003-2005 hebben we gedurende maanden van nabij gevolgd. Daaruit bleek dat wethouders de dualisering moesten accepteren, maar er nog niet enthousiast over waren. In Eindhoven kwam een rekenkameronderzoek van de grond, maar de raad duwde dat onderzoek in het oude patroon: B&W werden voordat de raad het rapport behandelde eerst gevraagd om een mening, waarna de wethouder maanden bedenktijd vroeg. Dat accepteerde de raad weer niet. Beter was het geweest als de zelfbewuste raad eerst een eigen oordeel had geformuleerd en daarna het college van B&W om commentaar had gevraagd. Zo zou de Tweede Kamer het ook gedaan hebben.

Van interpellieren kwam in beide gemeenten in die periode weinig terecht. Een ondernomen poging in Eindhoven mislukte nagenoeg. In Heerlen deed zich nog de curiositeit voor dat een college toeliet dat enkele raadsleden de meerderheid van de raad meekregen voor een kaderstellende analyse naar monumentenbeleid, terwijl alle analyse materiaal volgens anderen al lang en breed bij de wethouder lag. Wie bestuurt eigenlijk: de raad of het college?

Zo zijn er meer aanwijzingen verkregen.

### Sterke wethouders en sterke raad

Opvallend is dat als je – wat ik van tijd tot tijd doe – bestuurders vraagt naar hun ‘grote voorbeelden’, zij zonder uitzondering collega’s uit het heden of verleden noemen die bekend staan als politieke houwdegens of juist als inspirerende ‘binders’. Eigenschappen van deze ‘helden’ die als inspirerend worden ervaren, zijn hun overtuigingskracht en gezag, het vertrouwen en de sympathie die zij weten te wekken bij politieke vriend (en vaak ook vijand) en de durf die zij hebben om hun werk te doen vanuit een duidelijke en onderscheidende visie. Dat soort bestuurders is om enigszins tegenstrijdige redenen geliefd, zowel bij burgers als politici: enerzijds kan erop worden vertrouwd dat het bestuur bij hen in goede handen is, anderzijds kan je ‘hard tegen hard’ oppositie tegen hen voeren, zonder dat dit onmiddellijk een bestuurscrisis tot gevolg heeft.

Opvallend is dat colleges, waarin wethouders zitting hebben die beschikken over leiderschap, vaak ook een sterkere raad tegenover zich hebben dan colleges die zich laten leiden door de weg van de minste weerstand. De discussies tussen raad en college zijn inhoudelijk beter en vaak is ook de onderlinge sfeer constructiever. Dat ‘leiderschap’ als eigenschap van bestuurders niettemin de wind tegen heeft, komt door de fout die na 2002 in veel gemeenten is gemaakt om bij de invoering van het dualisme veel te veel nadruk te leggen op het politieke primaat van de gemeenteraad. Paradoxaal genoeg leidt dit er in de praktijk in veel gemeenten toe dat de politieke cultuur na 2002 monistisch is dan daarvoor.

Leo Gerrichhauzen, directeur van een adviesbureau, kenner van woningcorporaties en voormalig raadslid

### *Wij en zij*

In menige gemeente was na invoering van de dualisering sprake van een wij-zijverhouding tussen college en raad, een in zichzelf gekeerdheid. Er was betrekkelijk weinig aandacht voor de verbindingen tussen raad en college, ondanks goede pogingen van griffiers. Wie verbindingen aangaat, slaat een brug en durft te accepteren dat een gemeenteraad het college van B&W uitnodigt om kaders aan te geven voor een bepaald politiek onderwerp. Omgekeerd behoeft een college niet te schuwen om een gemeenteraad te vragen kaders aan te geven voor grondpolitiek, verkeersveiligheid of welk onderwerp dan ook.

Regel 23 luidt daarom: *Wij-zijverhoudingen moeten doorbroken worden. Sterke colleges durven dat.*



### **Wij en zij: het versterkt de interne band**

Het dualisme heeft veel veranderd. Waren wij, als wethouders, nog deel van raad en fractie, de huidige wethouders worden bijna als vanzelf, samen met de burgemeester, op een hoop gedreven. De raad is 'hullie'. Het college zijn 'wij'. Dat versterkt de band in het college enorm. Het sociologisch fenomeen van de gemeenschappelijke 'vijand' werkt ook hier.

Zijn colleges daarom sterk? Nee. Een sterk college heeft gezag en autoriteit, maar moet dat, net als een nieuwe burgemeester, verdienen. Bestuurlijk vermogen en een politieke antenne zijn daarbij voorwaarden. Een sterk college staat voor zijn zaak en 'gaat ervoor'.

Dat het daarbij, soms, nodig is de politieke speelruimte vooraf expliciet in kaart te brengen ('Zullen wij maar eens even met een paar leidende coalitiepartners praten?') hoort erbij.

Een zwak college pakt te vaak de telefoon en is vragende partij voordat het echte debat begint.

Jan Mans, voormalig wethouder van Breda en oud-burgemeester van Kerkrade, Enschede, Venlo en Zaanstad

### **Burgers**

De dualisering is gericht op het bevorderen van de lokale democratie. Het is uiteindelijk om de burgers te doen. Doorgaans merken zij weinig van een toenemende eigenstandigheid van raad en college, maar de dualisering heeft de gemeenteraden gemiddeld genomen wel iets bewuster gemaakt van eigen maatregelen, zoals het instellen van een onderzoekscommissie en het houden van hoorzittingen. Niets staat raden in de weg om interactieve beleidsvormingsprocessen te bevorderen (Edelenbos & Monnikhof, 2001).

### **Een sterk college benut expertise in de samenleving**

Een sterk college is een college dat bij het formuleren van nieuw beleid en het nemen van concrete besluiten rekening houdt met de deskundigheid die bij de bevolking aanwezig is en voorziet in adequate mogelijkheden tot participatie in de beleids- en besluitvorming. In de praktijk wordt van die deskundigheid te weinig gebruikgemaakt en verwordt 'inspraak' tot het eenzijdig door bestuurders en politici aan de burgers uitleggen van het hoe en waarom van nieuw beleid en te nemen maatregelen.

Bovendien wordt democratische participatie bij de beleids- en besluitvorming vaak verward met rechtsbescherming. Van rechtsbescherming is sprake als belanghebbenden, nadat een besluit is genomen door een – democratisch gelegitimeerd – bestuursorgaan, opkomen voor hun eigen subjectieve rechten en belangen die naar hun oordeel door dat besluit zijn geschonden.





Voordat nieuw beleid wordt geformuleerd of een bestuursbesluit wordt genomen, hebben inspraak- en voorbereidingsprocedures echter vooral een democratische participatiefunctie. Dit, opdat bij de vaststelling van het nieuwe beleid of het nemen van het bestuursbesluit met alle mogelijkheden (dus ook alternatieven), feiten en belangen rekening wordt gehouden. Die participatie moet dan ook mogelijk zijn voor eenieder (als 'citoyen') en niet slechts voor degenen die in een eigen privaat belang dreigen te worden geraakt.

Jos Teunissen, hoogleraar bestuursrecht aan de Open Universiteit Nederland

'Een sterk college is een college dat goed kan relativeren want bescheidenheid over de eigen positie en rol versterkt het besef dat er gezocht moet worden naar draagvlak voor de besluitvorming. Dat is in de gemeentepolitiek sinds de invoering van het dualisme absoluut noodzakelijk.'

Toon Mans, burgemeester van Hillegom

#### *Wat dualisering betekent voor een dienst in Groningen*

We kunnen wel spreken over het doorbreken van wij-zijverhoudingen en een college dat na invoering van de dualisering zijn draai moet kunnen vinden door kaderstelling te initiëren en daarover te overleggen met de raad, of, omgekeerd, spreken over de raad die een brug slaat naar het college. Maar in hoeverre is er balans in de verhoudingen tussen diensten, wethouder, college en gemeenteraad? Hebben ambtelijke diensten zich ook aangepast aan de dualisering?

Dat is een thema dat in 2007 de gemeente Groningen actueel geworden is en waaruit blijkt dat een dienst zich helemaal niet goed de dualisering eigen heeft gemaakt. Een gezamenlijke commissie van collegeleden en fractievoorzitters heeft een voorstel gedaan voor een extern onderzoek naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad en het functioneren van de dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken (RO/EZ). De gemeenteraad heeft dit voorstel voor onderzoek medio 2007 aangenomen. De informatievoorziening was gebrekkig geweest. Onderzoeker Klaassen (2007: 9):

*'Voor de vierde keer binnen vier jaar moest de raad het college aanspreken op het niet adequaat informeren van de raad. Het vertrouwen van de raad was opnieuw geschonden waar het ging om de betrouwbare en tijdige informatievoorziening door het college en het ambtelijk apparaat.'*



In Groningen valt het alle spelers na invoering van de dualisering niet makkelijk 'om de juiste rol te pakken in het proces,' zoals Klaassen schrijft.

*'De raad komt slechts in beperkte mate toe aan kaderstelling aan het begin van het besluitvormingsproces, wil in plaats daarvan nog teveel meebesturen, komt slecht tot keuzes over waar hij politiek over wil maken en richt zich op details en uitvoering. Vijf jaar dualisme heeft nog onvoldoende geleid tot een eigenstandige rol van de raad in het politieke proces' (2007: 10).*

Ook bij het college van B&W

*'is door de jaren heen een expliciete rolopvatting ontstaan: in de politieke cultuur in de stad hebben de wethouders zich ontwikkeld tot als het ware "politieke directeuren" van de dienst: wethouders die hun eigen dienst aansturen, die één worden met de dienst en zich profileren als vakwethouder. De dienst koestert zich daarin, weet zich beschermd, richt zich nog slechts op de eigen portefeuillehouder in plaats van op het college en wordt zodoende een autonome factor in het ruimtelijk ordeningsbeleid van de gemeente' (...). 'De raadsleden zijn merendeels onervaren, zijn geen vakspecialist en hebben het idee dat college en dienst de raad niet zien staan als het gaat om sturing en control' (Klaassen, 2007: 10). En: 'De raad heeft steeds het gevoel te veel op afstand te hebben gestaan' (2007: 15).*

De kwestie waar het om gaat is het Europapark, een complex project. 'Een groot industrieel bedrijventerrein moest worden getransformeerd tot een modern centrum voor wonen en werken, gecombineerd met kantoren en bovenstedelijke voorzieningen en een treinstation. (...) Het voetbalstadion De Euroborg moest de aanjager van het gebied worden' (Klaassen, 2007: 4). Op een bepaald moment in 2006 ontstond een kredietoverschrijding van € 800.000,-. De accountant meldde die in de controlebevindingen bij de Jaarrekening 2005, die in mei 2006 verscheen, maar de bevindingen vielen weinigen op. In mei 2006 kreeg ook de raadscommissie inzicht in de stand van zaken van alle RO/EZ-projecten. De woorden waren nog redelijk terughoudend. Het project ontwikkelde zich 'niet helemaal conform...' en vergelijkbare bewoordingen. Echter eerst eind april 2007, bijna een jaar later, werd het Europapark een probleem dossier. In de tussentijd was er wel informeel gecommuniceerd en een enkel raadslid had wel meegekregen dat Europapark de wethouder veel hoofdbrekens kostte, maar dat vormde geen aanleiding voor vragen of een interpellatie. In maart 2007 kreeg de wethouder financiën een signaal van de gemeenteaccountant dat op de concept-gemeenterekening 2006 € 8 miljoen tekort Europapark zou worden afgeboekt. Dat leidde ineens tot urgentie-

gevoel en dus tot intensievere gesprekken tussen dienst, portefeuillehouders en gemeentesecretaris (2007: 8). De burgemeester was op de hoogte, maar de raad kwam daarbij niet in beeld. Voor de raad zou het niet geïnformeerd worden en de kredietoverschrijding het belangrijkste probleem worden in het dossier Europapark. Lag dat aan het college? Het college heeft 'onvoldoende de politiek-bestuurlijke effecten van de kredietoverschrijding onderkend' (2007: 8). Maar het college werd door de dienst en de betrokken wethouder pas laat geïnformeerd. Duidelijk is: de dienst had eerder moeten opschalen (lees: melden) naar de wethouder, die naar het college en het college naar de raad.

De raad ging medio 2007 over tot het starten van een extern onderzoek. Een deelonderzoek betrof Sturing en beheersing (Postma, 2007), een tweede de Informatievoorziening aan de gemeenteraad en de verhouding college-raad (Klaassen, 2007), een derde de Bedrijfscultuur van de dienst RO/EZ (Andersson Advies, 2007). Aanleiding voor de drie onderzoeken was het uitgeven van budget aan het Europapark, waarvoor niet op tijd krediet bij de gemeenteraad was gevraagd. Andersson stelde vast dat uit alle drie de onderzoeken blijkt dat er geen sprake is geweest van het *willens en wetens* achterhouden van informatie of het bewust manipuleren van gegevens. Hij constateerde wel dat de organisatiecultuur (= bedrijfscultuur) bij de dienst RO/EZ oorzaak was van de fouten bij het Europaparkproject. De dienst was sterk inhoudelijk en resultaatgericht, de controlkant en de bedrijfsprocessen kwamen pas op de tweede plaats. Planning & control moeten daarom beter, zoals Postma vaststelde. Er moet een speciale planning-en-controlcommissie komen waarin naast de RO/EZ-directeuren en de concerncontroller ook de accountant en twee onafhankelijk deskundigen zitting hebben (Postma, 2007: 17). Binnen het college moeten de vakinhoudelijke portefeuillehouders in de eerste lijn meer aandacht geven aan de planning & control/bedrijfsvoering van de diensten, terwijl de wethouder financiën in de tweede lijn de coördinerende en toezichhoudende rol blijft vervullen (2000: 17). Gemeenteraad, college van B&W en accountant moeten de spanning tussen de accountantsregels voor (on)rechtmatige uitgaven en de politiek-bestuurlijke spelregels voor het budgetrecht bespreken en vervolgens minimaliseren. En de aanbeveling: relevante wijzigingen van projecten dienen steeds vooraf aan de raad ter goedkeuring te worden voorgelegd. Een initiatief om dit bestuurlijk vorm te geven moet met voorrang worden genomen.

Andersson beveelt verder de komst van een verandermanager aan. Die moet in twee jaar tijd zorgen voor een betere informatieuitwisseling met college en raad. Postma concludeerde dat de informatieverschaffing vanuit de dienst richting college, maar vooral richting raad, nu tekortschoot. Er wordt wel gerapporteerd, maar vooral achteraf. De verandermanager moet ook zorgen voor

een organisatiestrategie voor de toekomst van de dienst. Daarbij moet worden nagegaan of de dienst niet kan worden gesplitst in een ontwikkel- en een beheerdienst. Nu domineert ontwikkeling de dienst en na splitsing ontstaat meer aandacht voor de afzonderlijke taken.

Klaassen vindt dat de verhouding tussen de wethouder ruimtelijke ordening en de dienst anders moet. Die relatie moet minder informeel worden, een informaliteit die Reussing (1996) ook al in andere gemeenten vaststelde. Er is in Groningen traditioneel een nauwe band tussen de wethouder en de ambtelijke top, maar dat bevordert de transparantie niet, en evenmin het afleggen van verantwoording met voldoende *'checks and balances'*. In het verleden is er een sterke relatie gegroeid tussen de dominante partij in de raad en het college, de PvdA, en de dienst. De dienst vertaalde de politieke ambities en de wethouder hield de dienst uit de wind bij de raad en de buitenwacht. De dienst groeide zo uit tot een 'tamelijk onbeïnvloedbaar machtsbolwerk'. De kern is: de raad krijgt te weinig informatie en wordt te laat bij de besluitvorming betrokken. Daardoor zit de raad aan de achterkant, bij de controle. Van bestuur op hoofdlijnen in de beginfase komt zo weinig terecht.

Het onderzoek naar de bedrijfscultuur betreft het omgaan met de burgers en de raad. Ondanks de doorgevoerde beheersmaatregelen zijn er in de kwestie Europapark door de dienst fouten gemaakt, die niet als incidenten konden worden gekwalificeerd. Intussen verandert er ook het een en ander in de samenleving. De verwachtingen ten aanzien van de gemeente wijzigen. Stedenbouwkundige en ruimtelijke vraagstukken in het algemeen kunnen steeds minder zelfstandig door een overheid en dus met een dienst als RO/EZ worden opgelost (Andersson Advies, 2007: 2). Dit moet doorwerken in de bedrijfscultuur. Ook verschuivingen naar een meer collegiaal bestuur en een eigen positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van B&W moeten effect hebben op een andere wijze van werken van de ambtelijke organisatie van de dienst, tekent Andersson Advies, het bureau dat tal van gesprekken hierover voerde, aan. Vragen die aan het bureau voorgelegd werden, waren: Is de bedrijfscultuur een oorzaak van fouten in de kwestie Europapark? Welke factoren belemmeren een open houding naar externe partijen en naar de gemeenteraad en het college van B&W? Is de dominante bedrijfscultuur typisch voor de dienst RO/EZ van Groningen?

Vraag 1: Is de bedrijfscultuur een oorzaak van fouten in de kwestie Europapark? Het adviesbureau constateert dat het topmanagement sterk inhoudelijk en resultaatgericht is. Het gevolg daarvan is dat de financiële en controlkant van de bedrijfsprocessen naar het tweede plan gaat. De verantwoording over pro-

jecten is weliswaar verbeterd maar nog *niet* op orde (2007: 12). Door de dienst is niet gestuurd op de kredietaanvragen voor het Europapark. Dat wordt een *basisfout* in de verhoudingen tussen ambtelijke dienst en een politiek verantwoordelijk bestuur genoemd. *'Het budgetrecht van de raad is hierbij in het geding'* (2007: 12).

De verdere beschouwingen van het adviesbureau over de dienst ademen de sfeer van een professionele werkorganisatie, die niet erg ontvankelijk is voor een meer participatieve werkwijze met maatschappelijke of private partners. *'Van buiten naar binnen redeneren en werken'* komt niet veel voor. *Sensitiviteit voor (veranderende) maatschappelijke eisen en wensen is niet erg ontwikkeld*. De dienst is dus wat *losgezongen* geraakt van de samenleving. De ontvankelijkheid daarvoor is niet sterk ontwikkeld. De dienst heeft eigen beleidskaders, professionaliteit, standaarden en werkwijzen en die worden gevolgd (2007: 13). Bijgevolg kunnen botsingen over plannen met burgers niet uitblijven.

Vraag 2: Welke factoren belemmeren een open houding naar externe partijen en naar de gemeenteraad en het college van B&W? De traditie van de dienst is dat deze zelf veel projecten uitvoert en realiseert. De dienst vervult vele rollen, van planvorming tot en met uitvoering en beheer. De dienst beschikt daardoor over professionaliteit en kwaliteit, maar als er dan een samenwerking aan de orde is met externe partijen, dan dient dat op de condities van de dienst plaats te vinden. Als dat politiek-bestuurlijk zo bepaald is, is het verdedigbaar, aldus het adviesbureau (2007: 12). Als echter sprake is van impliciete keuzen, tradities en 'eigenbelang' is het verkeerd. Immers, dan is de cultuur er een van drempels opwerpen tegen een samenwerking met externe partijen.

In feite is de dienst te gesloten, te zeer *in zichzelf gekeerd* geweest. Daaraan droeg bij dat de dienst de grootste is; er gaat veel budget in om, om te investeren en innoveren. Kijken we naar de verhouding tot het college, dan stond de dienst vroeger niet sterk in een verhouding tot collegiaal bestuur. Het was de wethouder van de grootste partij, tevens de meest ervaren en gezaghebbende wethouder, die zaken met RO/EZ 'deed'. Vrijwel alle projecten werd naar het inzicht van de dienst en de wethouder 'gemodelleerd' en gerealiseerd. Van *tegenkrachten* was zo weinig sprake, waardoor als er dan eens iets beleidsgevoelig was en bestuurlijk 'opgeschaald moest worden' (het college de gevoeligheid van bepaalde zaken inseinen of knelpunten melden bijvoorbeeld), dit uitbleef. De dienst had onvoldoende werkvormen om risico's en knelpunten die zich in projecten aandienen, vooraf of tijdens de rit op de agenda van het college te brengen. Het beeld van een staat in de 'stadsstaat' die te veel zichzelf als referentiepunt neemt, doemt op.

Overigens wil dat niet zeggen dat met het melden hiervan onmiddellijk een heel gemakkelijke link is gelegd tussen dienst en een meer collegiaal opererend stadsbestuur. Ook de relatie tussen dienst en gemeenteraad is niet zo maar open. Omdat de raad de eigen agendering van raadscommissies bepaalt, is het niet makkelijk voor de dienst om op het juiste moment voor programma's en projecten voldoende aandacht te krijgen. Ook een verantwoordingscultuur waarin een rekenkamer onderzoek doet, heeft nog niet geleid tot verhoudingen waardoor meer open met de dienst wordt gecommuniceerd, aldus het adviesbureau (2007: 12). Immers, rekenkameronderzoek kan weer de interne gerichtheid, het in de eigen schulp kruipen, aanjagen. Hier ligt uiteindelijk een taak voor het college.

Vraag 3: Is de dominante bedrijfscultuur typisch voor de dienst RO/EZ van Groningen? Dat blijkt niet zo. Ook in een dienst als Gemeentewerken in Rotterdam treft men een vergelijkbare bedrijfscultuur aan: een professioneel werkklimaat gericht op het bereiken van inhoudelijk resultaat, waarbij men zichzelf als referentiepunt heeft, en *minder* het politiek bestuur en de samenleving. Dat is een cultuur met risico's, zoals minder sensitiviteit voor maatschappelijke eisen en veranderingen. Dat is ongewenst. De dienst moet meer ontvankelijk worden voor de samenleving en minder alleen volgens eigen maatstaven de dienst uitmaken. De dienst moet ook enig benul ontwikkelen voor interactieve beleidsvorming en open planprocessen.

#### *Ingrijpen sterk nummer van de raad*

De dualisering heeft het politiek primaat als leerstuk uit het openbaar bestuur in tact gelaten. De conclusie uit deze beschouwing over Groningen moet zijn dat de gemeente Groningen zich intern nog steeds aan het aanpassen is aan de dualisering. Een dienst als RO/EZ bleef in essentie nog steeds functioneren zoals hij altijd al werkte, ook voor invoering van de Wet dualisering in 2002. Professioneel maar ook in zichzelf gekeerd, te weinig voorzien van 'politiek gevoel' en weinig interactief naar en met de samenleving. Men ziet de raad niet staan (Klaassen, 2007: 13). De gemeenteraad kwam niet duidelijk in beeld en collegiaal bestuur was eveneens ver weg. De dienst groeide ook niet in werkwijzen mee met een veranderende samenleving. Bovendien maakt de casus duidelijk dat het politiek primaat over een ambtelijke dienst hersteld en herbevestigd moet worden. Als het politiek primaat ook de norm in Groningen is, dan moet de raad wel meer vooraf, op basis van het budgetrecht, ingeschakeld worden en niet voornamelijk achteraf. En de dienst had het college ook eerder over budgetoverschrijding moeten rapporteren.

De conclusie van Klaassen (2007: 12) is 'zwaar':

*'Bij raad, college en dienst bestaat onvoldoende zicht op en overeenstemming over de juiste wederzijdse rolvulling in het lokale politieke en bestuurlijke proces.'*

We doen hier geen uitspraken over de kwaliteiten van individuele spelers op de Groningse mat. Maar duidelijk is dat in Groningen geen sterk bestuurscollege aan het werk is geweest, mede omdat de schakeling van dienst, wethouders, college, raad en rolvulling in de periode van onderzoek niet voldoende van kwaliteit was. De informatievoorziening deugde niet en college en raad slaagden er niet voldoende in om de dualisering tot wasdom te brengen. Deze stellingname is overigens gebaseerd op een faalcase. Er zullen ook succescases zijn, zij het dat de bredere beschouwingen van drie onderzoekers dit niet noemen, laat staan beklemtonen.



## 11 De burgers: een sterk college volgens de inwoners van een gemeente

De dualisering van het gemeentebestuur is gericht op het slaan van een brug tussen bestuur, politiek en bevolking. De politiek moest na ontvlechting van de verstregeling tussen raad en college levendiger worden, hield de staatscommissie-Elzinga de lezers van haar rapport voor. Meer debat dat ertoe doet. Niet langer moest de uitkomst van raadvergaderingen vooraf al vaststaan door achterkamertjesoverleg van coalitiepartijen. Het politiek bestuur moest ook minder bureaucratisch worden. Daartoe kon de gemeenteraad instrumenten inzetten. Denk aan commissies die hoorzittingen houden over 'hete' onderwerpen, zoals de Tweede Kamer ook wel doet. Om de burgers is het allemaal te doen. De burgers zijn alpha en omega in de dualistische politiek (zie ook Boogers e.a., 2003).

Burgers zijn – niet verrassend – in het politieke leven van wethouders dan ook van groot belang. Roelof Stähler, ex-wethouder van Hoogezand-Sappemeer:

*'Je bent als wethouder geslaagd als de burgers je terug willen'* (Rijnconsult, 2002: 49).

De vraag of een college van B&W sterk is of niet, kan en moet daarom ook vanuit het perspectief van de inwoners van een gemeente bekeken worden. De inwoners hebben immers belang bij een goed presterende gemeente, waar beleid gevoerd wordt op gebieden en ten aanzien van thema's die niet alleen de wetgever van belang vindt, maar die ook bij de (meerderheid van) burgers prioriteit hebben. En de dienstverlening moet voldoende tot goed zijn.

De vraag is dan hoe de agendering verloopt. Weten gemeentebesturen wat in de ogen van burgers of groepen daarbinnen, en van organisaties, van het grootste belang is? Is dat de ontwikkeling of reconstructie van een centrumplan en/of van een bedrijventerrein, de ontwikkeling van nieuwe winkel- en parkeervoorzieningen, verkeersveiligheid, en/of van onderwijs-, kunst- en cultuur-, recreatie- of sportvoorzieningen of vervoersvoorzieningen, of gaat het

om meer woningbouw en vernieuwd milieubeleid, en/of om gehandicaptenzorg, en/of om re-integratiepolitiek, jeugdbeleid en inburgering?

Een ander cluster vragen betreft of en hoe de waardering van inwoners voor een college in termen van sterk of niet sterk tot uitdrukking kan komen. We gaan hier in op enkele onderzoeken waarin op dit terrein aanknopingspunten te vinden zijn. Eerst echter iets over de relatie tussen inwoners en het college.

#### *Relatie kiezer-gekozene*

Tussen de inwoners van een gemeente en het college van B&W bestaat geen zogeheten 'kiezer-gekozene'-relatie. Een college wordt in die zin ook niet echt 'afgerekend' tijdens verkiezingen, omdat de inwoners geen rechtstreekse invloed hebben op de vraag wie er in het college van B&W zitting kunnen nemen. Het zou best kunnen zijn dat er verschillen optreden in de samenstelling van de raad na een verkiezing, maar dat het college van B&W nagenoeg ongewijzigd blijft. Natuurlijk is het wel zo dat het presteren van de hele gemeente (en dus ook van het college) een rol speelt bij verkiezingen, maar uiteindelijk wordt er een nieuwe gemeenteraad gekozen. Hierbij is er een verschil in de periode vóór en de periode ná 2002.

#### **Een sterk college kent het verleden maar richt zich op de toekomst**

Een sterk college kent het verleden, staat in het heden en handelt op een integrale en transparante wijze daarbij lettend op toekomstige ontwikkelingen. Hierbij maakt het college

- ▶ optimaal gebruik van de kennis van de burgers,
- ▶ informeert het zich over de meningen van de burgers,
- ▶ wordt het ondersteund door een goed ambtelijk apparaat,
- ▶ en zijn er transparante en duale verhoudingen met de raad.

Nodig is ook:

- ▶ teamgerichtheid;
- ▶ kennen van het verleden; voorkomen dat in het verleden gemaakte fouten zich herhalen;
- ▶ staan in het heden; de maatschappij van het nu en haar inwoners kennen, weten wat hen raakt;
- ▶ een integrale werkwijze; heel weinig problemen staan nog op zichzelf in onze complexe dynamische maatschappij;
- ▶ transparantie;
- ▶ toekomstgerichtheid. Beslissingen nemen met een visie op de toekomst. Een visie geeft richting aan beslissingen.

Joke Welsink, ambtenaar bestuurlijke zaken van de provincie Zuid-Holland

In de monistische periode vóór 2002 kwamen de wethouders altijd voort uit de gemeenteraad. Na de vorming van een coalitie trokken de coalitievormende partijen zich in die periode meestal terug in niet-openbare beraadslagingen, om te overleggen welke persoon of personen namens elke partij in het college terecht zouden komen en wethouder zouden worden. In de regel was dat een weinig transparant proces. In sommige gevallen zouden de inwoners (voor zover zij daar mee bezig waren natuurlijk) wel een idee kunnen hebben wie de wethouder(s) zou(den) worden, doordat bijvoorbeeld de 'zittende' wethouder van een partij al duidelijk had gemaakt een nieuwe periode te ambiëren en zijn of haar partij inderdaad weer tot de coalitie was toegetreden. In andere gevallen was het echter een verrassing welke kandidaten uit de gemeenteraad uiteindelijk wethouder zouden worden en hoe het totale college er uit zou komen te zien (cf. Van Tilburg, 1993; Janssen en Korsten, 1995).

In de periode ná 2002, na invoering van het duale stelsel, is de situatie niet heel veel anders. Ook nu trekken partijen zich na de eerste besprekingen, als de coalitie gevormd is, terug in beslotenheid om over 'de poppetjes', dus de kandidaat-wethouders te spreken. Het enige verschil is dat die kandidaten nu niet meer voort hoeven te komen uit de gemeenteraad, maar ook van buiten de raad tot wethouder benoemd kunnen worden. Zij hoeven zelfs niet in de gemeente te wonen, als zij zich in beginsel maar houden aan de verplichting binnen een jaar naar de betreffende gemeente te zullen verhuizen.

De enige al wél bekende bestuurder uit het college tijdens en na verkiezingen is de persoon van de burgemeester. Deze wordt voor zes jaar benoemd en 'overleeft' in die zin, als zich geen problemen voordoen, een verkiezingsperiode van de gemeenteraad. Ook de burgemeester wordt niet rechtstreeks door de inwoners gekozen, maar benoemd door Hare Majesteit de Koningin, na voorgedragen te zijn door de gemeenteraad. Pogingen om tot rechtstreekse verkiezing door de inwoners te komen strandden enkele jaren geleden in de Eerste Kamer.

De conclusie is dus op de eerste plaats dat inwoners weinig tot geen invloed hebben op de samenstelling van het dagelijks bestuur van hun gemeente, het college. Toch kunnen zij, zeker in het duale stelsel, wel veel te maken hebben met het college of met individuele wethouders. Het is immers het college dat de dagelijkse gang van zaken in een gemeente regelt, daar waar de gemeenteraad kaders stelt en controleert. Inwoners kunnen dus op allerlei manieren te maken krijgen met het college. Als inwoners uit een straat vinden dat er in hun buurt te snel gereden wordt en zij snelheidsremmende maatregelen willen, krijgen zij in eerste instantie te maken met de behandelend ambtenaar, maar wellicht op enig moment ook met de wethouder verkeer. Als de bomen in een

bepaalde wijk naar mening van de inwoners niet goed bijgehouden worden, of het groenonderhoud te wensen overlaat, komt op enig moment wellicht ook de wethouder 'groenvoorziening' in beeld. Het hangt van de grootte van een gemeente af op welke moment en op welke wijze de wethouder betrokken wordt bij dergelijke vragen, maar dat hij of zij een rol speelt is duidelijk.

Een college moet vooral initiatief tonen, uitdagingen aangaan en telkens via nieuwe initiatieven de zaak op scherp houden. Dat geeft een college een sterke uitstraling. Dat lijkt een open deur, maar vraagt enthousiasme en inzet. De basis van deze aanpak is dat je als collegeleden beschikt over veel kennis van de eigen gemeente en dat je slagvaardig bent. Elkaar wat gunnen en elkaar de ruimte geven om zo te werken. Ook openstaan voor kritiek en er plezier in hebben. Blijf dus niet te veel achter het bureau maar leg contacten met inwoners, bedrijven, instellingen e.d. om zodoende op de actualiteit te kunnen inspelen.

Zodra de drempel naar het college laag is, komen de initiatieven vanzelf. Dat vraagt vaak om een cultuuromslag bij het ambtelijk apparaat, maar raadsleden waarderen een dergelijke werkwijze als je ze actief informeert. Wat ook niet onbelangrijk is, is dat je hiermee het imago van je gemeente enorm kunt oppoetsen. Mijn credo is dan: deuren en ramen open houden. Je merkt dat via deze werkwijze het college de regie heeft en bestuurt; zoals het hoort.

Arie van Erk, burgemeester van Bergambacht

De vraag is vervolgens op welke manier inwoners van een gemeente de inspanningen van deze wethouder waarderen. Vertalen zij die inzet in termen van sterk en zwak en zegt dat daarmee ook iets over hun waardering voor het hele college? Die vraag is in de literatuur niet uitputtend behandeld. Toch zijn er onderzoeken te noemen waaruit wij enkele zaken kunnen afleiden over de waardering voor colleges. Wij gaan hier nader in op drie studies, die gezamenlijk genoeg materiaal leveren om iets te kunnen aangeven over het antwoord op de vraag wat volgens inwoners een sterk college zou zijn.

Het eerste is een onderzoek naar de problematiek in Den Helder in opdracht van de provincie Noord-Holland (Tops en Van Spijker, 2004). Hieruit blijkt dat het belangrijk is dat een sterk college in ogen van de inwoners aandacht schenkt aan de juiste zaken. Een tweede onderzoek is de zogenaamde '*Staat van de gemeente*', waarin is aangegeven op welke rollen gemeenten (en dus ook colleges van B&W) door inwoners getoetst kunnen worden (Aardema en Korsten, 2005). De derde studie betreft communicatie met burgers (Van Meergeren, 1997).



### **De burgers**

Een sterk college gaat voor de grote lijn, maar heeft oog voor de noden en lasten van de individuen.

En: een sterk college dwingt respect af in de samenleving. Het college betreft de samenleving bij het bestuur en durft daar ook zaken aan over te laten.

Klaas Abma, adjunct-directeur gemeente Littenseradiel

### *Onderzoek in Den Helder*

Een relevant onderzoek naar de vraag wat inwoners een sterk college vinden, is het onderzoek naar de situatie in Den Helder (Tops en Van Spijker, 2004). In dit onderzoek wordt ingegaan op de bestuurlijk-ambtelijke situatie in Den Helder gedurende een aantal jaren en worden vele aanbevelingen gedaan deze situatie te verbeteren. Onderdeel van het onderzoek was een enquête onder de inwoners van Den Helder. Hieruit blijkt duidelijk dat voor inwoners in de waardering voor gemeentebesturen vooral belangrijk is dat het gemeentebestuur met de juiste zaken bezig is. Zo werd in het Den Helderse onderzoek onder meer gevraagd wat de inwoners op dat moment het grootste probleem vonden in Den Helder en of het gemeentebestuur daar voldoende aan deed. Hoewel er onder de bevolking verschil van mening bestond over wat het grootste probleem van de gemeente is, was men het erover eens dat het gemeentebestuur te weinig deed om deze problemen op te lossen. Nog geen kwart (23%) van de bevolking vond dat het gemeentebestuur voldoende aandacht aan de lokale problemen schonk.

Voor ieder probleem werd de slagvaardigheid van het gemeentebestuur overigens anders beoordeeld. Mensen die armoede en werkloosheid als voornaamste probleem noemden, vonden relatief vaak dat het gemeentebestuur hier voldoende aandacht aan besteedde (45%). Mensen voor wie concentraties allochtonen en etnische spanningen de belangrijkste problemen waren, vonden minder vaak dat de gemeente dit probleem goed aanpakte (19%), terwijl burgers die de bestuurlijke crises en corruptieschandalen als voornaamste probleem zagen het minst tevreden waren over de mate waarin het gemeentebestuur hier aandacht aan besteedde (11%). Overigens zagen de inwoners het college van B&W wel als het gremium met de meeste macht (81% gaf dat aan), overigens nog voorafgegaan door de woningstichting (82%), maar daarna gevolgd door de marine (76%) en de gemeenteraad (72%). Dit werkte ook door in de oordelen van de burgers over het gemeentebestuur. Wie aan de raad en/of aan B&W weinig invloed toekende, was weinig tevreden over de slagvaardigheid waarmee problemen werden aangepakt en gaf het gemeentebestuur



een lager rapportcijfer. Uit deze analyse kan worden afgeleid dat de herkenbaarheid en slagvaardigheid van het gemeentebestuur in de ogen van burgers tekortschoot.

*De staat van de gemeente*

Een tweede relevant rapport om te beoordelen wat inwoners sterke colleges vinden, is de zogeheten monitor 'de Staat van de gemeente' (Aardema en Korsten, 2005). In deze monitor, gesteund door het VNG, krijgen gemeenten de mogelijkheid zichzelf op een gestandaardiseerde manier te laten toetsen op een aantal onderdelen. Een groeiend aantal gemeenten neemt hieraan deel. In het voorjaar van 2007 kwamen er 26 bij, wat het totaal op 102 gemeenten brengt. De toetsing vindt plaats op een aantal 'burgerrollen', waar gemeenten ook een cijfer voor krijgen van de inwoners zelf, via onder meer enquêtes. Deze omschreven burgerrollen zijn:

- A *De burger als kiezer.* Hierbij gaat het om de burgers die politiek worden gerepresenteerd en die een bepaalde kwaliteit van politiek en bestuur mogen verwachten. Als prestatie is in 'de Staat van de gemeente' omschreven dat de gemeente goed luistert naar haar inwoners, een duidelijke visie heeft op de toekomst en waarmaakt wat ze belooft.
- B *De burger als klant.* Dit is de burger die recht heeft op een behoorlijke kwaliteit van dienstverlening. Gemiddeld verschijnt de burger één keer per jaar aan het loket, daarnaast gaat het tegenwoordig in toenemende mate ook om digitale loketservice. Hoe wordt de burger behandeld als hij aan het loket of op de gemeentelijke website verschijnt? Als prestatie is in deze versie van 'de Staat van de gemeente' omschreven dat de openingstijden van het loket voldoende zijn, dat een klant niet lang hoeft te wachten, dat een burger vakkundig wordt geholpen in een goed verzorgd gemeentekantoor, dat de prijs van diensten redelijk is en dat de gemeentelijke website voldoende en duidelijke informatie geeft.
- C *De burger als onderdaan.* De burger als onderdaan heeft recht op kwaliteit van orde en gezag. Een primaire basisbehoefte, namelijk zijn veiligheid, is in het geding. Wat doet de gemeente daaraan? Wat gebeurt er bij calamiteiten? Hoe functioneren politie en brandweer?  
Als prestatie is omschreven dat het in de gemeente voldoende veilig is op straat, de veiligheid door gemeente en politie goed wordt aangepakt, dat regels duidelijk zijn en niet in strijd met elkaar en dat deze regels goed gehandhaafd worden.



- D *De burger als partner.* De burger als partner heeft recht op kwaliteit van beleid en wil serieus genomen worden in het kader van de beleidsontwikkeling van de gemeente. Daarbij kunnen we in het bijzonder denken aan een aantal wijkoverstijgende beleidsvelden, zoals ruimtelijke ontwikkeling, economie en bedrijven, sociale en maatschappelijke voorzieningen, onderwijs. Ontwikkelt de gemeente haar beleid interactief, samen met inwoners, instellingen en bedrijven?

Als prestatie is in *'de Staat van de gemeente'* omschreven dat er in de gemeente goede sociale en maatschappelijke voorzieningen zijn en het onderwijsaanbod breed is en van goede kwaliteit.

- E *De burger als wijkbewoner.* De burger als wijkbewoner heeft recht op kwaliteit van zijn leefomgeving. Deze dient prettig en schoon te zijn, met allereerste voorzieningen binnen bereik. Er moeten voldoende en goede voorzieningen in de wijk en de gemeente als geheel zijn, er dient voldoende openbaar groen te zijn, de wijk moet er schoon en opgeruimd uitzien, er dienen voldoende woningen te zijn, de gemeente moet goed bereikbaar zijn met auto en openbaar vervoer, en er dienen voldoende wegen en fietspaden te zijn. En, ten slotte, de verkeersveiligheid moet goed in orde zijn.

- F *De burger als belastingbetaler.* De burger als belastingbetaler heeft recht op verantwoordelijke besteding van de middelen. Dat wil zeggen: de overheid moet efficiënt en effectief werken en bijvoorbeeld niet meer mensen in dienst hebben dan nodig is. Als prestatie is in *'de Staat van de gemeente'* omschreven dat de burger zijn gemeentelijke belastingheffing positief waardeert ten opzichte van de door de gemeente geleverde prestaties.

We zijn nagegaan wat een toepassing van *'de staat van de gemeente'* uitwijst en kozen voor de acht gemeenten uit de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. De burgers van Alblasserwaard-Vijfheerenland waarderen in 2006 de rol van klant van een gemeente in het algemeen positief (Du Long e.a., 2006). Ze zijn tevreden over concrete diensten en daadwerkelijk contact. Burgers zijn in hun rol van partner over het algemeen ook tevreden over voorzieningen (zoals onderwijsvoorzieningen), waar een gemeentebestuur verantwoordelijkheid voor draagt. Tussen gemeenten bestaan nauwelijks verschillen. De burger waardeert als wijkbewoner de gemeentebesturen en hun organisaties ook op een voldoende of hoger. Als onderdaan van het gemeentelijk gezag is de burger minder tevreden. Gemeenten komen er op dit vlak niet goed en niet slecht af. De burgers geven een gemiddeld neutrale waardering op het vlak van openbare orde en veiligheid. Hier ligt dus nog een taak voor de politie. Ook als belas-



tingbetalers waarderen de burgers de rol als neutraal. Als kiezers zien de burgers zich niet goed vertegenwoordigd. Op dit vlak zijn er wel belangrijke verschillen tussen gemeenten te zien. Burgers uit de gemeenten Zederik, Liesveld en Graafstroom scoren redelijk positief op de relatie burger-politiek ten opzichte van gemeenten als Gorinchem, Leerdam, Giessenlanden, Nieuw-Lekkerland en Hardinxveld-Giessendam.

#### *Communicatie in Barendrecht*

Bestuur en burgers moeten goed communiceren, maar dat geschiedt niet vanzelfsprekend goed, zoals een derde onderzoek uitwijst.

Op een bepaald moment in de jaren negentig neemt de gemeente Barendrecht het initiatief tot het invoeren van een gedifferentieerd tarief voor huishoudelijk afval. Het voorstel komt uit de ambtelijke hoek, in samenspraak met de wethouder voor milieuzaken. Er is natuurlijk een aanloop. Bij de bespreking van de milieunota gaat de gemeenteraad akkoord met een onderzoek naar de mogelijkheden van een gedifferentieerd tariefsysteem voor de afvalinzameling. Aan dit besluit wordt geen bijzondere ruchtbaarheid gegeven. Het ambtelijk apparaat schrijft in alle stilte de notitie over dit onderwerp. Vervolgens komt de notitie in een raadscommissie, die een keuze maakt in de vorm van twee systemen van inzameling van restafval en groente-, fruit- en tuinafval: het zogenaamde tweezakkensysteem. Ook in die fase is nog geen sprake van actieve openbaarheid, er gaat geen informatie naar de pers, er volgt geen overleg tussen college en maatschappelijke organisaties. Het ambtelijk apparaat werkt daarop verder aan de uitwerking van het 'tweezakkensysteem'. Dit leidt opnieuw volgens plan tot een notitie en ook die wordt weer besproken in de raadscommissie voor openbare werken en onderwijs. Dan komt het onderwerp voor het eerst in de pers. Een dagblad meldt: *'Barendrecht krijgt dure vuilniszak'*. Dat mensen die bewust omgaan met afval minder hoeven te betalen dan in het oude systeem, komt niet expliciet naar voren. Er wordt wel aandacht besteed aan de bezwaren van de beladers, die liever minicontainers ingevoerd willen zien dan te moeten sjouwen met zakken. En er wordt ingegaan op de locatie van milieuparkjes. Van formele inspraak is in deze fase geen sprake, maar ook niet van informele. De communicatie met burgers verloopt eerst uitsluitend via de pers, maar naderhand volgt een artikel op de gemeentepagina van een plaatselijk blad. Enkele weken later vergadert de gemeenteraad over het voorstel, maar besluit nog niet. De raad wil nu weten hoe het staat met de haalbaarheid van het plan, de arbeidsomstandigheden van de beladers, controle op ontwijkgedrag en nog een paar zaken. Daarna volgt verdere informatie door een interview met de milieuwethouder. En ruim een maand later gaat de raad vervolgens akkoord met invoering, met een proefperiode van een jaar. De invoering van de nieuwe inzamelmethode zal worden begeleid door een



voorlichtingscampagne. Die komt ook op gang maar op een wijkavond doet een aantal bewoners een oproep aan de wethouder om de invoering van de dure huisvuilzak uit te stellen. De wethouder weet van geen wijken, maar toont ook souplesse en doet een toezegging, die geen enkele afbreuk doet aan de met de raad gemaakte afspraken. Er volgt nog veel meer, zoals een informatieavond, een tentoonstelling over afvalscheiding en een gratis telefonische infolijn. Na verloop van tijd wordt de balans opgemaakt. Het traject is geen succes.

Deze aanpak is te kenschetsen als een *'beslis-, kondig-aan-, verdedigstrategie'* waar geen burgers aan te pas komen. Deze manier van werken ('burgers met beleid overvallen') is op zich al aanvechtbaar, maar zeker ongelukkig omdat de regie van de berichtgeving niet in eigen hand gehouden werd. De pers liep met de voorgenomen maatregel en de discussie daarover weg. Maar zelfs als het gemeentebestuur de regie gehouden had, was de aanpak als discutabel te kwalificeren. Immers, de gemeente wenste een gedragswijziging te bereiken bij burgers en als je dat wilt, kun je beter met burgers samen overleggen over het beleid en de beleidsinhoud. Dat houdt de communicatiespecialist Puk van Meegeren (1997, stelling 2) ons voor in zijn proefschrift over communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid. Hij zegt:

*'Het bevorderen van maatschappelijke acceptatie van milieumaatregelen is niet alleen een kwestie van communiceren over te maken of gemaakte keuzes, maar zeker ook een kwestie van het ontwerpen van acceptabel beleid. Communicatie kan niet recht praten wat in de ogen van de doelgroep krom is.' En: 'Communicatie gericht op het bevorderen van maatschappelijke acceptatie van milieumaatregelen moet gericht zijn op het betrekken van de doelgroep in de beleidsvorming. Een draagvlak voor gedragsbeperkende milieumaatregelen kan niet uitsluitend achteraf worden gecreëerd.'*

Dat veel burgers de maatregel niet wensten te aanvaarden ligt niet uitsluitend aan eigenbelang, maar ook aan gebrek aan vertrouwen in de bereidheid dat anderen meewerken en de aanpak van de gemeente (2007: 185). Tal van burgers zagen niks in het beleid omdat ze veronderstelden dat ontwijkgedrag zou plaatsvinden. Wat dan? Interactieve beleidsvorming is de wenselijke remedie. Maar interactieve beleidsvorming moet met wijsheid in gang worden gezet, omdat sprake is van valkuilen (Van Gunsteren en Van Ruyven, 1995; Edelenbos, 2000; Edelenbos en Monnikhof, 2001). Interactieve beleidsvorming is een aanvulling op de vertegenwoordigende democratie, maar het kan ook anders.



### *Algemeen beeld*

Kunnen we ook een breder beeld voor gemeenten in geheel Nederland verkrijgen? Het vertrouwen van kiezers in de lokale politiek blijkt zeker aanwezig, maar blijkt tevens in die gemeenten sterk terug te lopen waar zich juist tevoren affaires rond bestuurders voordeden (jaren negentig Maastricht, aftreden wethouders; Brunssum, aftreden burgemeester) in vergelijking met gemeenten zonder affaires (Nijmegen). Breed uitgemeten ernstige integriteitsschendingen zijn desastreus voor het vertrouwen in het lokaal bestuur. Het vertrouwen in het lokaal bestuur heeft na de vuurwerkramp in Enschede in die gemeente overigens wel een deuk gekregen maar geen blijvende schade opgelopen (Korsten en De Goede, 2007).

Onderzoek naar de (on)tevredenheid van burgers over de gemeentebesturen in Nederland wijst uit dat de ontevredenheid over het gemeentebestuur in de ogen van inwoners niet groot is, maar burgers ook niet overlopen van tevredenheid. Veel burgers geven gemiddeld een zes voor het eigen lokaal bestuur en daarmee geven ze een voldoende (Korsten en Tops, 1998: 259-260). Dat getuigt niet van enthousiasme en het aanduiden van colleges als sterke colleges. Hierbij is aan te tekenen dat veel burgers weinig kennis hebben van het lokaal bestuur. Men kan de namen van wethouders over het algemeen niet noemen.

Over de politie was in 2002 een aanzienlijk deel ontevreden (SCP, 2002: 212). Het oordeel over het aanvragen van een paspoort is extreem positief, terwijl het aanvragen van een vergunning kritisch wordt beoordeeld: 52% vindt dit 'goed' en 48% vindt dit 'matig' of 'slecht'. De tevredenheid over de basale lokale dienstverlening is daarentegen 'voldoende' tot 'ruim voldoende': ophalen huisvuil 7,1; onderhoud van parken en plantsoenen 6,4; het herstellen van vernielingen en verwijderen van graffiti 6,2. Hoe kleiner de gemeente, hoe tevredener men is over de dienstverlening (SCP, 2002: 211).

Om de kwaliteit van de gemeentelijke productie en dienstverlening te vergroten zijn de afgelopen jaren tal van experimenten uitgevoerd, zoals het werken met programmamanagement; vormen van kwaliteitsmanagement; klachtenmanagement; vormen van klantgerichtheid; stadspanels (met Delft als voorloper); met een omvattend concept van de bedrijfsvoering (Den Bosch); met e-government in de vorm van websites; front- en backofficeconcepten (Enschede); met benchmarking (Rotterdam), met ketenmanagement (Amsterdam), met shared services (Rotterdam; Ten Boer). Niet de interne logica van de organisatie, maar de logica van de burger werd (meer) maatgevend voor de dienstverlening en beleid. Dat werkt door in beleid. Tegenwoordig schrijft een

ambtenaar slechts incidenteel van achter het bureau een nota om te vertellen hoe het moet. Hij of zij schrijft een startnotitie hoe het kan en gaat daarmee op pad. Burgers zijn niet op voorhand hinderpalen, maar kunnen juist bondgenoten zijn bij de totstandkoming van beleid.

Je kunt stellen dat het werken bij gemeenten de laatste decennia een metamorfose onderging. Het werken werd zakelijker en resultaatgerichter. De ambtenaren nemen nu meer initiatieven en krijgen meer verantwoordelijkheid. Daarbij werd ook gestoten op grenzen. De imitatie van bedrijfsprocessen kan slechts beperkt. Een gemeente met een politiek bestuur is geen bedrijf. Door 'leren' is wel vooruitgang te boeken. Het oorspronkelijke Tilburgse model bestaat in die vorm niet meer. Er werd teveel gepoogd de burgers aan gestroomlijnde processen aan te passen. Daarom kantelde de gemeente Tilburg de organisatie naar een meer vraaggerichte. In plaats van een dienst welzijn of een milieudienst, kwamen er een dienst publiekszaken en een dienst bedrijven. Wie een café begint krijgt in één keer alle vergunningen.

#### *Vergelijking*




Uit deze onderzoeken kan worden afgeleid dat een sterk college in ogen van de inwoners een college is dat (a) aandacht besteedt aan zaken waar in de ogen van inwoners inderdaad aandacht aan gegeven zou moeten worden, en (b) die zaken ook zodanig aanpakt dat er positieve waardering van de burgers in hun verschillende rollen uit vloeit. Deze waardering dient dan ook stelselmatig gemeten te worden. Dit mondt uit in een volgende aanbeveling.

**Regel 24:** *Een sterk college besteedt in ogen van de inwoners aandacht aan de juiste zaken en scoort hier minimaal voldoende op.*

#### **'Veroudering'**

Een sterk college is een college dat in staat is als een burger van gemiddeld 30 jaar naar zichzelf te kijken. Want die hebben de toekomst en bepalen wat er gaat gebeuren. Dat is vaak heel moeilijk voor de politiek. Die is verouderd. Tot mijn schrik is de gemiddelde leeftijd waarop mensen beginnen te werken voor de overheid gestegen tot boven de 45 jaar. Veelal is het een rustige uitloop. Jongere mensen die 15 jaar geleden in de politiek of de ambtenarij gingen doen dat nu niet meer en keren zich massaal af. De wereld is veel kleiner geworden en deze mensen weten dat zij voor zichzelf moeten kiezen. Je inzetten voor de samenleving via 'de' politiek past daar niet in. Dat wil niet zeggen dat zij zich niet inzetten voor 'goede doelen'.

Veel taken die een gemeente uitvoerde, worden overgenomen door 'goede doelen' en die hebben vandaag de dag een betere organisatie, sponsoring en uitvoering.



Voorbeelden liggen op het vlak van sport, evenementen, natuur en zelfs projecten op het raakvlak van de sociale dienst. Wat is beter: een persoonlijk buddy-project via particulier initiatief of het zoveelste subsidietraject voor onze werklozen?

Kortom, een college dat freakt, sms't, vreemde talen spreekt en openstaat voor alle impulsen van de dagelijkse hectiek en met name sterke ondernemers en organisaties buiten de gemeente weet te winnen voor stad of dorp, is het college dat het verst komt.

Nico Nollen, op persoonlijke titel (hij is ambtenaar 'internationale zaken' van de gemeente Maastricht)

## 12 De electorale cyclus: wanneer een college sterk kan zijn

Een analyse van sterke colleges moet ook rekening houden met de tijdsfactor. We weten van de theorie van John Kingdon (1984) immers dat er betere en slechtere momenten kunnen zijn voor het nemen van besluiten. Bepaalde voornemens zijn makkelijker aanvaard te krijgen op het ene moment dan het andere. Kingdon stelt dat er een verknoping kan optreden tussen drie stromen, de stroom van problemen, van oplossingen en van tijdstippen. Die verknoping geeft 'momentum'. 'Spin doctors', zoals dat heet, spelen daarop in. Dat wil zeggen dat voorlichters actief gebruikmaken van tijdstippen om slechte boodschappen te brengen. Zo is een slechte boodschap te brengen vlak voor of tijdens een moment dat de aandacht van de bevolking gefocust is op dominant ander 'opgewekt' nieuws. Zou dat ook voor omgaan van het college met de gemeenteraad gelden? Machiavelli leert ons het antwoord en dat luidt 'ja'.

We bezien hier enkele aspecten van tijd in relatie tot colleges van B&W: in hoeverre is tijd eigenlijk een relevante factor voor een lokaal bestuurscollege? Is er sprake van een issue-attention cycle, dus kan er een daling of stijging zijn in de interesse voor bepaalde bestuurlijke opgaven bij burgers en politici? Is op elk moment in een electorale periode sprake van een gelijke profileringsdrang of zijn er momenten waarop die aandrag onder fracties groter is? En wanneer is de kans op een val van een college in periode tussen raadsverkiezingen het grootst of geringst?

### *Tijd en tijdgeest*

Je kunt de rol van de tijd in politiek en bestuur per electorale periode bezien maar ook ruimer nemen. Moeten bestuurders *'de tekenen van de tijd'* verstaan? Is er zoiets als *'niet tegen de tijdgeest ingaan'* of *'met de tijd meegaan'*? Is het in wethouderskring mogelijk om te spreken over *'dat vraagt deze tijd, toch'*?

Tijd is inderdaad een relevante factor. Eerder spraken we al over de wenselijkheid voor lokale bestuurders om relevante *voortekenen* van de tijd te verstaan (Korsten en Leers, 2005). En we weten dat *hypes* in de tijd verschillen (Vaster-

man, 2004). Ook daarop moeten bestuurders bedacht zijn. Ontstond in 1970 lokaal hier en daar nog ophef over het apartheidsregiem in Zuid-Afrika of het hardhoutbeleid dat schadelijk was voor bossen in tropische gebieden, later ging een stroom berichten in de media over zinloos geweld in Leeuwarden ('Tjoelker') en over het intrekken van subsidie aan een betaaldvoetbalclub in Maastricht, tegenwoordig gaat de publieke en politieke ophef over andere zaken, zoals over veiligheid op straat, aanbestedingenbeleid, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de omstreden lesbrieff waarvoor wethouder Hernnah Buyme (Amsterdam) verantwoordelijk is. De lesbrieff moest scholen helpen onderwerpen als vrijheid van meningsuiting bespreekbaar te maken en zo spanningen onder leerlingen te voorkomen. Een passage die waarschuwde voor politici die bepaalde bevolkingsgroepen zwartmaken, leidde tot ophef en het vertrek van de wethouder.

#### *Daling en stijging op de aandachtssladder*

Is er sprake van een issue-attention cycle: treedt er een daling of stijging op in de interesse voor bepaalde bestuurlijke opgaven bij burgers en politici? Een analyse van collegeprogramma's sinds 1980 toont dat de items waar coalitiepartijen aan willen gaan werken, verschuiven. Ook Becker en Boogers (2006) geven aan: bestuursakkoorden registreren de tijdgeest goed. Een tijd lang zijn *kerntakendiscussies* aan de orde geweest (Op de Weegh, 1995). Kon het vroeger nog gaan over '*sociale vernieuwing*' als leidend en verbindend concept, daarna verdween dit adagium geleidelijk naar de achtergrond. We zagen ook de opkomst en ondergang van '*bestuurlijke vernieuwing*' als leidend idee (ongeveer 1990-2000). Was de lucht in de jaren 1970-1980 vol met discussies over meer openbaarheid en inspraak, daarna zakte dit weg om als eis voor meer *coproductie* en het *interactief beleid* (vanaf 1990-2000) weer op te komen. In 2007 wordt volop geschreven over invoering van een *directiemodel*, *programmamanagement*, *shared services* en *ketenregie* (Korsten e.a., 2004; Aardema, 2007; Hiemstra e.a., 2007; Gerritsen, 2007; Steketee, 2007). Omdat de overheid niet verkokerd moet sturen, maar juist zoveel mogelijk samenhangend op de oplossing van een vraagstuk gericht moet zijn, wordt het formuleren van programma's en uitwerken daarvan in projecten aanbevolen. Programmamanagement is dan 'het besturen van een programma' (Hiemstra e.a., 2007: 14). Dat gebeurt dan naast het lijnmanagement. Voor programmamanagement worden vier redenen vaak genoemd:

- a programmamanagement maakt strategische sturing mogelijk in termen van programmadoelen;
- b programmamanagement leidt tot meer slagkracht als inzicht ontstaat in de afzonderlijke bijdragen van projecten aan het gehele programma;

- c programmamanagement leidt tot een aanspreekpunt in de vorm van een programmamanager;
- d programmamanagement leidt tot een grotere externe gerichtheid door dat heldere doelen worden geformuleerd.

Kan, ondanks die argumentatie, een zekere ‘verrommeling’ dreigen? Hiemstra e.a. (2007) menen van wel. Ze zien te veel programma’s verschijnen. Dat is mogelijk door te kleine programma’s te maken. Voor je het weet heb je er op die manier veel. Als dan ook de neiging bestaat om bestaande programma’s onsterfelijk te verklaren, dan is duidelijk dat het aantal toeneemt, met als gevolg onoverzichtelijkheid. De positie van programmamanager moet ook goed omschreven worden, want anders ontstaat strijd met de lijnmanagers. Welke verantwoordelijkheid, welke bevoegdheid, welke middelen? Een budget voor de programmamanagers behoort tot de mogelijkheden.

Wethouders hebben soms nadeel van het dalen van ‘issues’ op de maatschappelijke en/of politieke agenda. Gerard van Westerloo heeft de gemeenteraad en het college van de gemeente Arnhem geportretteerd en ons onder meer duidelijk gemaakt dat ‘tijd’ een betekenisvolle categorie is in het besturen. De wethouder stadsvernieuwing komt aan het woord. Van Westerloo:

*‘Hij is de enige wethouder die een spreekuur houdt. Komen ze bij hem over de anderen klagen. Ze zijn meegegaan, allemaal, in de rage van de Grote Projecten. Dure koopwoningen langs de Rijnkade. Een ultramodern stadion. De eenvoudige stadsvernieuwing, goede woningen voor de gewone man, daar geeft niemand nog iets voor. Dat is uit. Deals sluiten met het kapitaal, dat is in. Daar kun je subsidies voor krijgen. Geld voor de stadsvernieuwing? Hef maar op, zeggen zijn PvdA-collega’s. Dan steken we het in de Rijnrovers. De VVD zegt: laten we de Grote Toren ervan opknappen. Geen wonder dat ze juist in de oude PvdA-wijken gedacht hebben: doe maar, ik ga niet naar de stembus. Dagen is hij van de verkiezingsuitslag kapot geweest.’ En: ‘Tegenwoordig, als hij over stadsvernieuwing begint, dan huurt hij eerst een bus – rijdt hij de raadsleden naar Klarendal. “Goh, nooit geweten dat er nog zulke schuurtjes waren. Nee, daar kom ik nooit” (Van Westerloo, 2003: 77).*

#### *Verschuivende opvattingen over beleid*

De wethouder stadsvernieuwing heeft gelijk. Onderzoek naar dominante beleidsopvattingen op lokaal niveau in verschillende perioden wijst uit dat per periode een geheel aan bepaalde opvattingen dominant is en dat de bordjes af en toe verhangen worden. Lokale politici uiten in een bepaalde periode deels andere opvattingen over beleidsrelevante zaken dan eerder of later (Grit,

2000; De Vries, 2001; Van Twist e.a., 2002). Voor 1990 had bijvoorbeeld nog vrijwel niemand het over bedrijfsmatig werken of daaraan gerelateerde begrippen en werkwijzen zoals contractmanagement, resultaatgericht werken en outputfinanciering. Maar daarna wel. Het Tilburgs model zette toen door, maar is inmiddels al weer lang veranderd, omgebouwd. Het was te intern gericht (Korsten, 1995; Tops en Van Vugt, 1998; Van Huijgevoort, 2000). Van ambtenaren werd toen gezegd dat ze ondernemerschap mochten tonen. Dat betekende onder meer dat ze, opgaande met meer vrijheid voor diensten, ook zelf initiatieven mochten ontplooien. Begrotingen vormen een ander voorbeeld. Begrotingen gaan vanaf pakweg 1990 en zeker na 2002 meer informatie bevatten over resultaten. Kengetallen marcheerden op (Bordewijk en Klaassen, 2000). Als dat maar goed gaat met ondernemerschap in de publieke sector? Niet steeds, dus komt onder meer integriteitsbeleid opzetten als correctie op doorgeslagen ontwikkelingen. Dan gaat het over de mores in het openbaar bestuur, over wat hoort en niet hoort, over codes, over het scheiden van belangen (Dohmen, 1996; Hoetjes, 2000; Bovens e.a., 2004; Van den Heuvel, 2007). Het woord benchmarking valt dan nog nauwelijks. In 2000 en later vallen wel woorden als benchmarking en ineens ook de woorden vraaggerichtheid, 'ketenregie' en frontlijnsturing. Dit zijn maar voorbeelden van 'verhangen bordjes'. Colleges en collegeleden blijken zich aan te passen aan de zich wijzigende omstandigheden, ze moeten enigszins opportunistisch zijn. Ze kunnen het zich niet veroorloven om steeds aan bestaande meningen vast te houden, schrijft hoogleraar Michiel de Vries (2001: 278), die onderzoek deed naar dynamiek in beleidsopvattingen van lokale politici. Natuurlijk kunnen bestuurders een visie tonen op de toekomst, kunnen ze ook standvastig zijn en kunnen ze vooruitlopen op wat komen gaat. Regeren is immers vooruitzien. Maar er is ook wendbaarheid gevraagd. Te lang in het verleden hangen, levert het verwijt op 'niet met vernieuwingen mee te gaan'. De wisseling van de wacht in colleges impliceert dat nieuwe wethouders aantreden met nieuwe beleidsopvattingen of ontvankelijkheid daarvoor. 'Zo krijgt elke periode de leiders waarom zij vraagt', aldus De Vries. Naar sterke colleges toe geredeneerd: een sterke college heeft, gemiddeld genomen, niet gelijke beleidsopvattingen als een sterk college tien tot vijftien jaar later, ook als de samenstelling van de coalitie hetzelfde is of de mensen dezelfde zijn.

#### *De electorale periode van vier jaar*

Laten we nu eens de factor 'tijd' anders bezien en de sprong maken naar een electorale periode van vier jaar. Kan het college gedurende de volle periode van vier jaar onder gelijke politieke omstandigheden functioneren of niet?

In het voorgaande is al gebleken dat de voormalige wethouder Swaak in zijn dagboek melding maakte van toenemende turbulentie met de volgende verkiezingen in aantocht. Moeten colleges hier rekening mee houden, bijvoorbeeld door zo snel mogelijk na de verkiezingen in de eerste twee jaar de moeilijke dossiers door de raad te loodsen of speelt dit helemaal niet in de praktijk en is het een bangmaker waar vooral zwakke colleges rekening mee kunnen houden?

#### **Opruimen**

Een sterk college laat geen rotzooi achter maar ruimt zelf op, opdat een nieuw college geen lijken in de kast vindt. Ik heb meegemaakt dat uit de ambities van een college om de stad te vernieuwen vele projecten gelijktijdig zijn gestart. Dit leverde in velerlei opzichten een complexe situatie op. Enige tijd na de besluitvorming begonnen er lichte twijfels te ontstaan over de financiële consequenties op de lange termijn. Als de twijfels juist bleken, zou dat wederom tot een nieuwe bezuinigingsronde moeten leiden. Het college besloot dat het problemen voortvloeiend uit de door het college zelf genomen besluiten in de lopende collegeperiode wilde oplossen.

Hans Beumer, voormalig ambtenaar bij de gemeente Arnhem en thans ambtenaar bij de provincie Flevoland

#### *Profilering of geen profilering*

Colleges van B&W functioneren op basis van politiek vertrouwen en dus steun vanuit de gemeenteraad. Een college geniet doorgaans de steun van een raadsmeerderheid. Maar is die steun ook gelijk in de gehele periode van raadsverkiezing tot raadsverkiezing? Er zou sprake kunnen zijn van pieken en dalen. Immers, als politieke fracties zich willen profileren, kunnen ze enige distantie tot het college in acht nemen, zeker onder invloed van de toegenomen eigen verantwoordelijkheid van zowel de gemeenteraad als het college als gevolg van de invoering van de dualisering in maart 2002. Een fractie kan zaken gaan bepleiten die het college niet overneemt, bijvoorbeeld omdat andere fracties er afstand van nemen. Die profileringsdrang kan ingegeven zijn door de wens om verschil te maken, om te ontsnappen aan het verwijt dat welke partij je ook neemt *'het toch één pot nat is'* en dat je dus bij raadsverkiezingen eigenlijk niet goed kunt kiezen. Kunnen er pieken en dalen in de steun ontstaan, gedurende een electorale periode, omdat niet zozeer fracties als wel wethouders zich willen profileren? Over deze vragen is duidelijkheid ontstaan in onderzoek (Vulperhorst e.a., 1986). Wethouders willen zich over het algemeen niet erg profileren. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren.

Ten eerste is het zo dat een college van B&W collegiaal bestuurt. Alle voorstellen van een college zijn afkomstig van het college, nooit van een individuele wethouder, ook al is het zo dat doorgaans een individueel collegelid een voorstel in de raad zal verdedigen. Ten tweede, wethouders van verschillende politieke gezindten moeten het in een college met elkaar eens worden. En bovendien zijn bepaalde plannen van meerdere portefeuillehouders van verschillende gezindten afkomstig. Dat maakt het moeilijk voor een individuele wethouder met een bepaalde kleur om voorstellen naar zich toe te trekken als 'groen' of 'rood' en om 'gekleurde' ketelmuziek te maken in de persmedia. Daar komt – ten derde – het continuïteitsargument bij. Een college erft bijna altijd een beleid van een college van mogelijk een andere samenstelling en kleur. In het algemeen wordt het politiek niet gewaardeerd om je af te zetten tegen een vorig college. Besturen is staan op de schouders van voorgangers. Er is nog een vierde argument. Wethouders verklaren, gevraagd naar wie eigenlijk de politieke partij moet profileren, dat niet zij dat moeten doen maar de leiders in de fractie uit de gemeenteraad. Profileren is meer iets voor een fractie uit de raad dan voor een college. Je maakt je niet geliefd in een college door te hameren op 'je eigen politieke kleur'. Ergo, sterke colleges besturen en dat heeft veel meer betekenis dan de kleur van voornemens.

*Regel 25: De wethouders van sterke colleges besturen en houden zich weinig met politieke profilering in de vorm van inkleuring bezig.*

#### *Golfslagen in de raad*

Het kan dan wel zo zijn dat wethouders menen dat fracties en vooral dan fractieleiders hun politieke partij in de raad smoel moeten geven, profiel zo gezegd, maar doen fractieleden en hun leiders dat ook? Kunnen fracties zich profileren als oppositie en als fracties die het college steunen, bijvoorbeeld door het college toezeggingen te ontzetselen? Neemt de neiging toe met de verkiezingen in aantocht om interpellaties aan te vragen en moties of amendementen in te dienen? En is er compromisbereidheid aan de kant van het college? Blijft die compromisbereidheid gedurende de gehele electorale periode bestaan of neemt die toe of af? Het is zeker voorstelbaar dat de profileringsdrang in de tweede helft van de periode tussen raadsverkiezingen groter is dan daarvoor. Wat leert onderzoek? Er is onderzoek gedaan in twee steden naar het aantal hoofdelijke stemmingen gedurende een reeks van jaren. Daaruit blijkt dat er inderdaad golfslagen bestaan in de aanloop naar raadsverkiezingen. Als de verkiezingen naderen neemt de profileringsdrang onder raadsfracties toe, blijkend uit een toename aan hoofdelijke stemmingen, terwijl de compromisgevoelheid afneemt (Quanjel, 1991). Dat weten politieke vossen natuurlijk ook. Immers, men zegt bij voorkeur tegen een college: eerst komt het zuur en dan

het zoekt. Een college zal als het even kan juist in de periode direct na de verkiezingen moeilijke besluiten nemen en de 'leuke dingen' bewaren voor de latere periode, als de verkiezingen weer naderen en de steun van coalitiepartijen iets minder vanzelfsprekend wordt ('political business cycle'). Hoofdelijke stemmingen blijken te functioneren als politieke barometer. Als het aantal hoofdelijke stemmingen stijgt, is er iets bijzonders aan de hand. Dan is een onderwerp dat ter stemming ligt, blijkbaar voor iemand uit de raad in het bijzonder van belang. Het is ook mogelijk dat een conflict op uitbarsten staat.

*Wat doen sterke colleges met dit gegeven?*

In het algemeen is het zo dat burgemeesters en wethouders van mening zijn dat sterke colleges weinig te vrezen hebben van de naderende verkiezingen en de neiging dat fracties zich gaan profileren. Immers, sterke colleges beschikken over ruim politiek gevoel. Door een goede antenne weten ze wanneer een voorstel echt moeilijk ligt of niet. Leden van sterke colleges kunnen bovendien redelijk tot goed hun voorstellen verdedigen en het debat aangaan. Sterke colleges hebben het helemaal niet nodig te denken in termen van *'eerst het zuur en dan het zoet'*. Dat adagium geldt meer voor kabinetten dan voor colleges van B&W. Waarom?

Colleges kunnen minder controversiële beleidsvoornemens uiten. Ze voeren niet of nauwelijks buitenlandse politiek (hoewel in grensregio's grensoverschrijdende samenwerking voorkomt), ze starten geen oorlogen, ze voeren geen uitgebreide belastingpolitiek, ze horen zeer terughoudend te zijn in beleid dat sociale ongelijkheid tempert, want dat is in gevolge de Financiële-verhoudingswet en de toedeling van rijksmiddelen aan gemeenten een rijkszaak.

En een gemeentebestuur opereert niet zelden in betrekkelijk gedepolitiseerde arena's. De lokale politiek is electoraal vergaand genationaliseerd, hoewel wij absoluut niet beweren dat een gemeente qua beleid een uitvoeringsloket is van het Rijk en niks meer. De politieke verschillen zijn lokaal soms aanwezig, maar niet zo groot. Tegen de tijd dat er verkiezingen komen, kijken tal van kiezers naar verschillen tussen landelijke partijen en laten hun stem meer of minder sterk daardoor bepalen.

Is dat niet te apolitiek gedacht? We menen van niet. Toen één van ons in 2005 een halfjaar lang de gemeentepolitiek van Heerlen volgde, verklaarden de burgemeester en de krachtige wethouder Hol van de grootste partij in het college, het CDA, eendrachtig: *'We hebben als college de afgelopen tijd bijna alle voorstellen door de raad aanvaard gekregen.'*

Toch was de arena gepolitiseerd. Het college kwam de rit niet ongeschonden door.

Regel 26 wordt daarom: *Sterke colleges trekken zich weinig aan van golfslagen in de profileringsdrang op weg naar verkiezingen.*

Sterke colleges zijn sterk genoeg om goed beleid door de raad te slepen, zwakke colleges lukt dat niet altijd door een zwakke verdediging. De collegeleden beschikken over een strategische collegevisie als kader, bezitten overtuigingskracht en kunnen goed debatteren. En de leden zijn collegiaal en springen zo nodig bij in de raad.

*Het risico in de tijd: sneuvelkans voor het college*

We kunnen wel stellen dat colleges zich weinig van golfslagen in de profileringsdrang van fracties op weg naar verkiezingen behoeven aan te trekken, maar wat zeggen de feiten over de sneuvelmomenten van colleges? De vraag is dan hoe lang een college het volhoudt?

De politicoloog Hugh Heclo schreef in 1977 over de federale overheid in Washington het boek *A Government of Strangers*. De titel verwees naar de voortdurende wisseling van cruciale bestuurders en korte zittingstermijnen van benoemde ambtelijk leidinggevendenden, als handicap voor de bestuurskracht van 'Washington'. De machinerie van politieke benoemingen werkt zo dat het een nieuwe president een jaar kost voor iedereen op de goede plek zit en het laatste jaar ziet men al weer om naar een nieuwe baan. Hoewel het lokaal bestuur van Nederland niet vergelijkbaar is met het presidentiële stelsel in de VS, is toch opmerkelijk dat er zekere parallelliteit in ritmes is, maar dan in iets afwijkende zin. Jaar twee en drie tussen verkiezingen in zijn de jaren van 'oogsten'.

Het blijkt dat colleges vaak *niet* in het eerste jaar of het laatste jaar van de electorale periode van vier jaar vallen (Castenmiller en Van Dam, 2008). Dat is verklaarbaar. In het eerste jaar krijgen het college en de door de raad benoemde wethouders krediet van de raad, is het vertrouwen nog 'ongeschonden' en is het college ook nog zo in ontwikkeling dat ontploffing intern in het college zelden dreigt. In het vierde jaar naderen de verkiezingen. Een fractie wil vaak niet meer voor een jaar of minder plaatsnemen in het college als een of meer partijen uit de coalitie stappen. Er staan dan ook geen wethouders te trappelen om de vrijkomende posten te bezetten. Wie zegt een baan op voor een wethouderschap waarvan onduidelijk is of het na de verkiezingen gecontinueerd kan worden? In een klein jaar kun je niet veel meer verwezenlijken. En ver-

vroegde verkiezingen worden lokaal niet uitgeschreven. Wat soms wel gebeurt in een electorale periode, als een coalitie breekt, is dat – op de burgemeester na – een nieuwe club van wethouders van buiten aantreedt. Dat was recent in Zundert en in Vlissingen het geval. In Zundert was sprake van een bestuurlijk-risicovolle gemeente. Dat wisten de fracties en daarom hebben ze bewust ruimte geboden aan wethouders van buiten de raad om zo het herstel van het bestuur mogelijk te maken. Vlissingen beleefde ook een ernstige crisis en daarom traden allemaal nieuwe wethouders aan. Of zo een college met allemaal wethouders van buiten zonder meer sterk is? Daarvoor is geen bewijs geleverd. Het gevaar van een college met allemaal wethouders van buiten is dat deze wethouders onvoldoende de gemeente kennen en ook onvoldoende voeling hebben met de verwante fractie.



## 13 De 'moeilijke' gemeente: waar colleges grotere risico's lopen

De kans om in een risicogemeente een sterk college aan te treffen is niet erg groot, maar ook burgemeesters hebben het er moeilijk. Titia Lont werd in 2005 burgemeester van het Noord-Hollandse Wieringen. Ze raakte in conflict met de raad die haar eerder unaniem had voorgedragen voor het burgemeesterschap, waardoor ze op 1 januari 2007 eervol ontslag kreeg. Mede naar aanleiding van haar ervaringen schreef ze met een coauteur het boekje *Nieuwe burgemeesters op weg: tips voor de sollicitatie en de eerste 100 dagen*. Vraag: 'Zou u opnieuw solliciteren naar de functie in Wieringen, met de kennis van nu?' Antwoord: 'Die vraag is moeilijk te beantwoorden. Wat ik wel weet, is dat Wieringen een risicogemeente was en dat is me vooraf niet verteld'. (...) Eenmaal burgemeester ging ik ijverig aan de slag. Te ijverig, weet ik nu. Je moet in het begin op je handen gaan zitten. Je moet vooral kijken, luisteren, observeren' (BB, 22-02-08). We maken nu de sprong van de burgemeester naar colleges.

Kunnen sterke colleges onder alle omstandigheden overleven of niet? Er kunnen inderdaad omstandigheden zijn die het voor een college heel moeilijk maken om steun van de raad te blijven behouden. Wat moeten we ons hierbij voorstellen? We gaan in op bestuurlijk-risicovolle gemeenten, in de wandeling 'moeilijke gemeenten' of risicogemeenten genoemd. We nemen eerst enkele cases en laten de feiten eerst spreken.

### *Casus: de marinewerf in Vlissingen*

Het gemeentebestuur van Vlissingen is een ander voorbeeld. Dit gemeentebestuur kocht in 2004, met subsidies van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een terrein van de voormalig marinewerf De Schelde aan om er woningen en winkels te bouwen. Er volgden plannen en in 2007 was het zover dat het eerste plandeel van honderd woningen van in totaal 1.800 woningen plaats zou vinden. Op het laatste moment ging die gunning niet door. Het college van B&W stelde de gunning, uit omdat het dossier onvolledig zou zijn en de risico's in dat stadium te groot werden geacht. Op 3 juli 2007 kregen maar liefst elf ambtenaren (en een externe projectleider) die daarvoor verantwoordelijk (leken te) zijn, te horen dat ze tijdelijk op non-actief werden gesteld.

Tot dat twaalfstal behoorde onder meer de adjunct-gemeentesecretaris en een afdelingshoofd. Forensisch accountants trokken daarop het stadhuis in. Er was niet alleen een zaak rond de gunning maar er zouden ook (andere) fricties zijn geweest tussen het college en het ambtelijk apparaat. Na enkele maanden is er nog steeds geen helderheid (Bos, 2008a). De ingevoerde lezer weet dan al genoeg. Het zou moeilijk worden voor een college dat een deel van de ambtelijke top naar huis stuurt, om deze kwestie ongeschonden door te komen. Dat gebeurde dan ook niet. De raad zegde het vertrouwen in het volledige college op en er trad daarna een nieuw college aan met alle wethouders van buiten de gemeenteraad. In februari 2008 wordt dan het rapport van het Haarlemse bureau Integis openbaar. De gemeenteambtenaren en de externe projectleider worden daarin gerehabiliteerd. Er is geen sprake geweest van een strafrechtelijk of ambtelijk vergrijp. De eerder weggestuurde ambtenaren hebben niets misdaan, maar de wethouders die hen wegstuurden ook niet. Hoe dat kan? Het rapport heet meer een reconstructie te zijn dan een analyse (Bos, 2008b).

Maar of Vlissingen al met al een echte risicovolle gemeente is, is geenszins gezegd. Dan is meer nodig.

#### *Volendam*

Volendam is van oudsher wel een risicovolle gemeente gebleken. Volendam kende de cafébrand met vele slachtoffers. Die ramp gaf een schok. De lokale overheid werd erop aangesproken. De gemeente kreeg het verwijt te laks te zijn geweest met vergunningverlening en handhaving. Burgemeester Frank IJsselmuiden moest opstappen (Vuijsje, 2006: 95; Cachet e.a., 2001a, b). Hij kreeg een opvolger. *'Ik weet nog dat ik vrijdag 6 april 2001, na het telefoontje van Van Kemenade (toen commissaris in Noord-Holland), om een uur of half twaalf onmiddellijk naar huis ging. Mijn vrouw zat aan de keukentafel, ik zie het nog voor me, en die had me nog lang niet verwacht. Meestal werk ik de hele vrijdag wel uit. Ik zeg: "Nou, ik ben gebeld door Van Kemenade". Ze wist meteen waarover het ging en zij was het met mij eens dat ik het moest doen.'* Aldus J.J. Bulte, die burgemeester werd van Edam-Volendam. *'Ik was toen acht maanden waarnemend burgemeester van Anna Paulowna, waar ik (...) allerlei bestuurlijke en ambtelijke ellende moest oplossen.'* Maar nu had hij echt een probleem, Edam-Volendam, zo schetst hij zelf. Bulte vond het een voordeel als burgemeester niet afkomstig te zijn van de gemeente waar je gaat besturen. Je maakt dan geen deel uit van een netwerk, je kunt onbevangen kijken.

#### *Aanhoudend in crisis*

Er bestaan zogenaamde moeilijke of bestuurlijk risicovolle gemeenten. Ze verkeren aanhoudend in een crisis. De kans om daar als burgemeester of wethou-

der te sneuvelen is ten opzichte van andere gemeenten bovengemiddeld. Hoewel tussen moeilijke gemeenten zoals Edam-Volendam, Delfzijl, Den Helder en Zundert verschillen bestaan, hebben deze bestuurlijk risicovolle gemeenten gedurende *meer dan een electorale periode* van vier jaar te maken met een combinatie van enkele eigenaardigheden. Dat weten de wethouders en burgemeesters die er gedwongen vertrokken meestal heel goed. Deze gemeenten kennen een zeker eigenheid en isolement. Een aantal ligt ook aan de rand van ons land. De combinatie van verschillende kenmerken maakt dat het besturen van dergelijke gemeenten lastig is en dat colleges daar sneller dan elders in moeilijkheden komen. Het uitgroeien tot sterk college is dan al helemaal lastig (Korsten en Aardema, 2006; Fleurke, 2007).

Regel 27 luidt daarom: *Colleges kunnen in bestuurlijk risicovolle gemeenten moeilijk uitgroeien tot sterke colleges.*

#### *Algemene kenmerken van bestuurlijk risicovolle gemeenten*

De kans om als burgemeester of wethouder te sneuvelen, is ten opzichte van andere gemeenten bovengemiddeld in gemeenten met aanhoudende bestuurscrises. Hoewel tussen 'erkend' moeilijke gemeenten zoals Delfzijl, Den Helder, Menterwolde en Zundert verschillen bestaan, worden deze bestuurlijk risicovolle gemeenten gedurende meer dan een electorale periode van vier jaar gekenmerkt door een combinatie van enkele kenmerken. Wat zijn die kenmerken? Een studie hierover ontbreekt, een dissertatie is niet voorhanden. We moeten dus pionierswerk verrichten, maar we vinden ook hulp (o.a. Van Abbenes, 1996, 1997; Custers, 1988; Derksen, 1990; Boogers en Keizers, 1991; Brouwer, 2002; Ohlenforst, 1992; Janssen en Korsten, 1995; Van Maaren-Van Balen, 2003; Crul, 2005; Van Gageldonk en Van Laarhoven, 2005; Westerink, 2006; Warbroek, 2007; Korsten en Aardema, 2006; Korsten en Van de Laar, 2007).

Kenmerkend is *niet* dat een gemeente incidenteel een grote affaire of een fiasco kent rond een majeur project. Dat is niet genoeg reden om van een moeilijke of bestuurlijk risicovolle gemeente te spreken. We moeten om te beginnen een *langere* periode in ogenschouw nemen om de kenmerken te zien. Op basis van literatuurstudie, mediaberichtgeving in Binnenlands Bestuur, VNG Magazine en dagbladen, en eerste analyse van cases zoals Boxmeer, Den Helder, Delfzijl, Dinkelland, Echt, Emmen, Leeuwarden, Menterwolde, Oosterhout, Raalte, Sittard-Geleen, Vaals, Vlissingen, Volendam, Wageningen, Weert en Zundert komen we tot de volgende minimaal aanwezige kenmerken van bestuurlijk risicovolle gemeenten:

- a in een periode van 1990-2006 doen zich *meerdere hardnekkige conflicten* voor in de bestuurlijke gelederen. Het zijn geen conflicten van 'een dag', het zijn conflicten waarbij *meerdere* actoren zijn 'betrokken';
- b een conflict kan zich in eerste instantie rond een persoon of binnen een college afspelen, maar bij de conflicten komt na zekere tijd een deel van de gemeenteraad en/of college van B&W en/of burgemeester 'strijdend' tegenover elkaar te staan;
- c het gaat altijd op enig moment ook om *betrekkingen* tussen college en raad;
- d er *sneuvelt* op meerdere momenten een bestuurder of college(deel) in de vorm van 'gedwongen vertrek';
- e er is gaande een conflict of na afloop sprake van *mediaberichtgeving*. De conflicten en strijd blijven niet verborgen of beperkt tot de achterkamertjes, maar komen in de openbaarheid. In de berichtgeving komen nooit alle aspecten ineens op tafel. Er volgt een korte of langere keten van berichten.

Bovendien is nog sprake van *indirecte aanwijzingen* voor de risicovolheid van gemeenten. Dan valt te denken aan berichtgeving over bijvoorbeeld:

- ▶ meer of minder ruwe *omgangsvormen* in de raad of sterk cliëntelistisch en gekritiseerd optreden van een of meer raadsleden (cf. Fleurke, 2007: 21);
- ▶ het naar aanleiding van conflicten geven van opdracht tot een nader *onderzoek naar de bestuurscultuur* of naar politiek-ambtelijke betrekkingen;
- ▶ kritiek op of nader onderzoek naar frequent *lekken* uit het college en/of de raad;
- ▶ het meer dan eens kiezen van *reflectiemomenten* voor bestuurders om plooiën glad te strijken en te werken aan homogeniteit van het college, of inschakeling van coaches voor bestuurders. Deze pogingen zijn niet altijd succesvol;
- ▶ *impulsieve besluitvorming* in de raad en/of gebrekkige patroonmatigheid in het verkeer tussen college en gemeenteraad.

Zo gezien, kenmerken moeilijke gemeenten zich niet uitsluitend door incidentele en persoonsgebonden uitglijders van een bestuurder. Een eenmalig conflict of incident of ongelukkige samenloop van omstandigheden rond een individuele wethouder of burgemeester, bijvoorbeeld over de stijl van optreden, is nog geen reden om te spreken van een bestuurlijk risicovolle gemeente. Ook de val van een burgemeester is geen reden om een gemeente zonder meer als risicovol te kenschetsen. Maar als in een periode 1990-2006 al twee burgemeesters sneuvelen, omdat een gemeenteraadsmeerderheid het vertrouwen

in hen heeft opgezegd, dan komt zo een gemeente zeker op de groslijst van potentieel risicovolle gemeenten. Dan is de vraag of er meer aan de hand is.

Kenmerken van moeilijke gemeenten zijn dus, samenvattend: meerdere conflicten, strijd, strijd met een betrekkingenaspect, 'vallen' van bestuurders, berichtgeving over conflicten, strijd en sneuvelen, en indirecte verwijzingen naar de problematische kant van het bestuur, zoals 'nader onderzoek door derden'.

We kunnen de analyse verder toespitsen. Uit door ons geanalyseerde gevallen blijkt dat vaak één of meer van de volgende verschijnselen ook aan de orde zijn. Dat zijn geen kenmerken van moeilijke gemeenten, maar factoren die op de bestuurlijke risicovolle inwerken en de kans erop vergroten, zeker als er geen *temperende* factoren neutraliserend werken. Het zijn dus *aanjagers*. We noemen:

- ▶ de afwezigheid van een afgewogen, gedragen *strategische visie*, waardoor bestuurlijke besluitvorming ad hoc wordt en individuele belangen naar voren kunnen komen;
- ▶ een gefragmenteerde bestuursstructuur in de raad (*versplintering in de raad*) of juist alleenheerschappij van een (grote) fractie die de meerderheid in de raad heeft;
- ▶ een college met wethouders van vele partijen, een *wankele bestuurscoalitie*, die meerdere partijen omvat, waarbij de verhouding tussen burgemeester en overige collegeleden op enig moment gespannen wordt;
- ▶ een (enigszins) *negatieve bestuurscultuur* die niet temperend werkt op conflicten, maar juist de kans erop verhoogt, door bijvoorbeeld op de man spelen en grof taalgebruik;
- ▶ de *betrekkingen tussen college en raad* zijn niet 'hartelijk' en er is sprake van een hoog conflictgehalte rond bepaalde dossiers, met veel gekissebis in de raad en een hoge zuurgraad, die inwerkt op het college;
- ▶ *gebrekkige bestuursmiddelen*, zoals op het vlak van organisatie en management. Topmanagers zijn de bestuurders niet steeds tot steun en de burgemeester beschikt niet over hulptroepen. Het ambtelijk apparaat functioneert niet soepel en/of de ambtelijk-bestuurlijke betrekkingen zijn niet goed;
- ▶ veel aandacht voor het gemeentebestuur in *de pers*, waaronder kritiek op de burgemeester en het publiceren van speculatieve verhalen zonder hoor en wederhoor;
- ▶ de burgemeester is op een bepaald moment niet meer echt '*van de raad*'; de raad neemt uiteindelijk een motie van afkeuring aan die moet worden opgevat als een motie waardoor het vertrouwen wordt opgezegd.

*Figuur 3: Wat een gemeente tot een bestuurlijk risicovolle gemeente maakt, periode 2000-2006*

Gemeente	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Strategische visie niet aanwezig / hoog detailgehalte	X	X	O	X	X	X	O/X	O	X
Versnipperde raad	X	X	X	1 partij dominant	X	X	X	O/X	1 partij dominant
Wankele coalitie, geen homogeen college	XX	XX	X	XX	X	O/X	XX	XX	X
Bijzondere bestuurscultuur	XX	XX	X	XX	XX	O	XX	O/X	X
Gebrekkige betrekkingen tussen college en raad en dossiers met hoog conflictgehalte	XX	X	X	X	X	O	X	X	X
Zwakke bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen / ambtelijke steun beperkt	O/X	X	O/X	X	X	O/X	X	O	X
Aandacht in pers groot	O/X	X	XX	X	O/X	X	O/X	O/X	O
Raad trekt steun voor burgemeester in	n.v.t.	X	X	X	n.v.t.	n.v.t.	X	n.v.t.	1x wel, 1x n.v.t.

O = geen factor; O/X = beperkte invloed; X = invloed; XX = grote invloed

Bij de door ons onderzochte bestuurlijk risicovolle gemeenten deden doorgaans veel van de genoemde kenmerken zich in zekere mate voor. De namen van de desbetreffende gemeenten hebben wij vervangen door een letter. Dat is gebeurd om hier de essentiële aspecten naar voren te halen.

De genoemde kenmerken plaatsen de burgemeester in een moeilijke positie.

Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit een korte zittingsduur en een sterke doorstroming in de bezetting van de burgemeesterspost. Ook kan sprake zijn van een relatief hoog ziekteverzuim, geen of te late functioneringsgesprekken over de relatie tussen raad en burgemeester en de burgemeester afzonderlijk en een onrustig raadspresidium, waarin politieke zaken worden behandeld die er niet thuishoren.

Vaak vallen in dit soort gemeenten meer dan eens burgemeesters, wethouders of een heel college. *'Het rommelt er bestuurlijk,'* schrijft de pers dan. Of: *'Gemeentebestuur in zwaar weer'*. Er is sprake van een hoog crisisgehalte. De stabiliteit is zoek. Soms zegt men in deze gemeenten van de burgemeester: *'Deze paste hier niet'*.

Op basis van het voorgaande en de navolgende toelichting is een aantal regels te formuleren:

Regel 28: *Een sterk college gedijt het best waar de volgende factoren die negatieve werking kunnen hebben, afwezig zijn:*

- ▶ *de raad richt zich op bijzaken (in plaats van op hoofdzaken en vanuit een strategisch beleid);*
- ▶ *er is sprake van een gefragmenteerde raad;*
- ▶ *de bestuurscultuur is destructief of cliëntelistisch;*
- ▶ *er bestaan gebrekkige verbindingen tussen raad en college;*
- ▶ *de bestuursmiddelen zijn beperkt of het rommelt in de ambtelijke top.*

In het navolgende lichten we de rol van de bevorderende factoren toe.

#### *Herindeling als crisisaanjager*

De heringedeelde gemeente is een bijzonder type bestuurlijk risicovolle gemeente, zeker de eerste 15 tot 20 jaar na de herindeling. Een breed onderzoek naar gevallen burgemeesters in de periode 2000-2006 laat zien dat een handvol personen onder de gevallen burgemeesters functioneerde in een gemeente die het resultaat was van een bestuurlijke fusie, kort daarvoor (Korsten en Aardema, 2006). Het komt ook voor dat ondanks een crisis de wethouders vallen maar de burgemeester kan blijven, zoals in de gemeente Roerdalen (Schmidt, 2007).

Nogal eens vraagt een raad na herindeling om een koersbepalende burgemeester, terwijl de raad zelf daarin niet meegaat en in feite een verbinder en een communicator zoekt. De gemeente Sittard-Geleen is daarvan een voorbeeld (Crul, 2005). Herindeling blijkt een factor die, als die samengaat met een versnipperde raad en een bestuurscultuur van op de man spelen, een burgemeester ineens in een moeilijk parket kan brengen. Als herindeling een valbevorderende factor is, gaat het vrijwel altijd om burgemeesters die niet excelleerden in het leggen van verbindingen tussen raad en college. Goedmoedige en communicatieve bestuurders overleven in deze context makkelijker. Toch gaat het bij herindeling lang niet alleen om de rol van de burgemeester. Dat leert bijvoorbeeld de casus Dinkelland. De gemeente Dinkelland was het resultaat van samenvoeging van de stad Ootmarsum (4.500 inwoners) met de dorpen Weerselo (3.000 inwoners) en Denekamp (9.000 inwoners) en zes kleinere kerkdorpen. Ootmarsum wilde de herindeling niet. Trots op de oude glorie speelde een zekere rol. Denekamp wilde de fusie ook niet. Want Ootmarsummers waren roofridders, in 1600 al. Toch kwam de fusie er. Direct was er al ruzie over de naam, over de plaats van het gemeentehuis en over de gemeentesecretaris. Maar menig begin is lastig en het went wel, was de gedachte bij menigeen op het provinciehuis. Maar het ging toch moeizaam. Het gemeentehuis bleef in Denekamp, de naam is een compromis en de secretaris kwam van buiten. Daarmee was de kous niet af. Politieke partijen werden in elkaar geschoven maar na verloop van tijd scheurde het CDA. En Denekamp was te dominant in het gemeentebestuur, vonden sommige lokale politici. De burgemeester van de fusiegemeente kwam ook van Denekamp. Daar was hij eerder burgemeester geweest. Achteraf noemt de burgemeester het zelf ook 'een weeffout'. Hij solliciteerde omdat de gemeenteraad het vroeg, maar had het misschien niet moeten doen. In 2007 hebben de wethouders het vertrouwen in de burgemeester opgezegd en enkele weken later volgde de gemeenteraad dat besluit (Koelewijn, 2008).

In vrijwel alle Nederlandse provincies hebben de afgelopen decennia gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden. Burgemeesters die aantreden in een nieuw gevormde gemeente bevinden zich vaak in een kwetsbare positie. Eén of meerdere van de voormalige kleine gemeenten voelt zich opgeslokt door de grote 'buurman', en het ressentiment daarover blijft bij de inwoners van die voormalige gemeente(n) hangen. Men kan dan gaan zoeken naar een stok om de hond te slaan. Doet zich vervolgens een incident voor waarbij de burgemeester betrokken is, al is het maar zijdelings, dan wordt de volkswoede of agitatie in de raad op hem of haar afgereageerd. Remedies hiervoor zijn moeilijk te geven. Van de burgemeester wordt meer dan normale tact gevraagd in de omgang met de bevolkingsgroepen uit de oude gemeenten respectievelijk

raadsleden. Signalerend vermogen, sterk communicatief gehalte en evidente verbindende kwaliteiten komen dan van pas (cf. Korsten en Aardema, 2006).

#### *Bestuurscultuur als crisisaanjager*

De rol van de bestuurscultuur is in veel beschouwingen onomstreden. Waar crises voorkomen, doemt ook de cultuur als drijvende kracht op (Van Maaren-Van Balen, 2003; Warbroek, 2007; Westerink, 2006; Korsten en Aardema, 2006). Een destructieve politieke cultuur uit zich in één of meer van de volgende verschijnselen: veel discussie over kortetermijnaspecten van beleid, discussie over individuele belangen van burgers en bedrijven en niet steeds over algemene belangen, cliëntelistisch handelen, veel schermutselingen in de raad en gekissebis, onheuse uitingen dus weinig elegante conversatie, op de man spelen en discussie over geruchten, polemiek in plaats van debat, veel verrassende uitkomsten dan wel wispelturigheid in besluitvorming, toedekken van bepaalde kwesties die juist onderzoek vragen, vaak en op onduidelijke gronden terugkomen op eenmaal genomen besluiten.

#### *Zwakke tegenkrachten*

Een risicovolle gemeente kent altijd dossiers waarover discussie bestaat. Anders dan in 'normale' gemeenten slaat in bestuurlijk risicovolle gemeenten de vlam zomaar in de pan. Een versplinterde raad, een coalitie met een wankele meerderheidsbasis en het ontbreken van een duidelijke koers kunnen makkelijk tot conflicten rond dossiers leiden, zeker als de temperingmechanismen zwak of afwezig zijn.

Tempering is mogelijk als er sprake is van een sterk communicatieve burgemeester, die zich als verbinder een groots bruggenbouwer toont, het college homogeen is en geen duiventil, de ambities realistisch zijn en de tering naar de nering gezet wordt. Indicatief voor deze factor 'conflictgehalte' zijn langdurige discussies en trage besluitvorming over bepaalde dossiers.

Vaak gaan die discussies in een context van versplintering, afsplitsingen en een smalle coalitie gepaard met gekissebis en moeizame besprekingen. Debatten worden polemieken. De besluitvorming kan wispelturig worden, mede bepaald door de aan- of afwezigheid van bepaalde snel uit de heup schietende raadsleden.

Burgemeesters, geconfronteerd met gedwongen vertrek, komen in een isolement te verkeren en kiezen in zo'n context nogal eens voor de slachtofferrol. Dat is in psychologisch opzicht heel begrijpelijk, maar niet altijd terecht. Waar gaat het om? Het zijn de anderen die het gedaan hebben, aldus de slachtoffers. Het valt op dat door slachtoffers vaak naar de bestuurscultuur verwezen wordt.

Dat is inderdaad een achterliggende factor van gewicht in bestuurlijke risicovolle gemeenten. Die factoren zijn remmend, hinderlijk, irritant en lastig, maar er waren ook burgemeesters die in deze gemeenten met een dergelijke bestuurscultuur wel overleefden. Blijkbaar hadden zij wel overwicht en andere kwaliteiten.

#### *Cultuur als bestuurlijk DNA*

De bestuurscultuur is een macrofactor, een bedding. Als de zeden en gewoonten botsen met het gedrag en de oriëntatie van de burgemeester, krijgt hij het verwijt 'er niet een van ons te zijn'. Dat is op zich meestal onvoldoende reden voor gedwongen vertrek. Komt de burgemeester onvoldoende op voor de raad of gedraagt hij zich ijzig in de raadsvergadering, dan kan de liefde snel tanen en kan een vertrek van een wethouder of conflict over een onderwerp uit de portefeuille van de burgemeester de emmer gemakkelijk doen overlopen.

Een bestuurscultuur verwijst naar de mentale programmering van de raadsleden en wethouders, naar gewoonten, naar gegroeide praktijken, naar de bijna vanzelfsprekende wijzen van doen en onderliggende houdingen. Een bestuurscultuur is het DNA van bestuurders. Een bestuurscultuur is moeilijk grijpbaar, maar wordt veelal benoemd als 'zo doen wij dat nu eenmaal hier'. Soms wordt gesproken van een afrekencultuur. We vinden aanduidingen daarvan ook in tal van analyses en artikelen over de gang van zaken. Deze cultuurduidingen zijn bijna altijd negatief. De bestuurscultuur heet desastreus te zijn. Een negatieve bestuurscultuur kan verschillende gedaanten hebben (zie ook het Vierde Jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls). Het kan gaan om een Zuid-Europese bestuurscultuur van 'de vriendenrepubliek', dat wil zeggen een cultuur van achterkamertjespolitiek. Ook is een 'ja maar'-cultuur mogelijk, van soms aarzelend in de raad 'ja' tegen een voorstel zeggen, maar met de aantekening 'we willen er nog eens op terugkomen'. Dat leidt tot inadequate politiek-ambtelijke betrekkingen, want uitvoerende ambtenaren kunnen met 'ja, maar' niet goed uit de voeten en dat laten ze soms duidelijk merken.

Een gemeentebestuur in een bestuurlijk-risicovolle gemeente kent vaak een bestuurscultuur die een discrepantie inhoudt tussen formele besluitvorming op een vergadering en de werkelijke bezinning daarbuiten. Een sterk informele cultuur van elkaar vinden buiten de raadsvergadering om. Er worden voorvergaderingen voorafgaand aan de raadsvergadering gehouden en informele nabesprekingen buiten het gemeentehuis. Soms wordt gezegd en dat is tekenend: *'B&W hebben dat wel besloten maar dat moet teruggedraaid worden. We willen dat zo toch niet.'* Soms kan ook particularisme optreden, dat wil zeggen

dat er een link of band bestaat tussen bepaalde bestuurders en bepaalde private belangen, zonder dat die genoemd worden. Dan is sprake van verstandhouding tussen bepaalde personen binnen en buiten de raad en/of een college van burgemeester en wethouders. Zoiets kan zich uiten in de neiging om aanbestedingsregels te negeren.

Een bestuurscultuur wordt beïnvloed door historische, geografische en sociologische omstandigheden. Een bestuurscultuur kan een reproductie zijn van de wijze van met elkaar omgaan, praten en denken in de bevolking zoals die door er te wonen, werken, winkelen, recreëren is ontstaan. *'Het is apart volk hier,'* wordt dan gezegd.

#### *Raad en college*

Een gefragmenteerde politieke situatie uit zich in een of meer van de volgende verschijnselen: gemiddeld kleine raadsfracties, relatief veel kleine fracties in de raad, afsplitsingen van fracties. Een sterke fragmentatie kan ertoe leiden dat raadsfracties makkelijk tot wisselende meerderheden in de raad komen, waardoor een patroon, een consistente lijn, in het bestuurlijk handelen gaat ontbreken. Bovendien kan er als de inhoudelijke koersdiscussie niet steeds de bovenaan voert een neiging tot persoonlijke profilering ontstaan, in de vorm van 'bijterig gedrag', bits taalgebruik en op de man spelen. Een raad met veel kleintjes geeft aanleiding tot het apenrotssyndroom. Dat is het eerdergenoemde verschijnsel dat apen op een te klein oppervlak naar elkaar gaan bijten. Ieder bevecht zijn plek. Zo ook in de raad: iedereen wil gehoord en serieus genomen worden. Fragmentatie is fnuikend, omdat die sterk doorwerkt in de bestuurscultuur en bijdraagt aan zure discussies en conflicten. Maar het omgekeerde is ook mogelijk, namelijk dat één politieke partij jarenlang dominant is, zoals in Leeuwarden.

Als een gemeenteraad een afspiegeling van de maatschappij is, zal een gemiddeld raadslid een korter lontje hebben dan twintig, dertig jaar terug. Dit wordt ook waargenomen en raakt wethouders en burgemeesters. Dat betekent dat een gemeenteraad wat sensibeler wordt voor afwijkingen. Raadsleden worden geacht zich te profileren, dus dat versterkt *'that it will catch fire'*.

De gemeenteraad is de cruciale factor bij de val van veel burgemeesters. De raad is hoofd van het gemeentelijk bestuur en als de raad niet verder wil met een burgemeester, dan is er in feite geen redden meer aan. De raad neemt waar hoe de burgemeester zich gedraagt in de raad als raadsvoorzitter, optrekt met het college, de eigenstandige rol vervult, optreedt in het raadspresidium en zijn of haar schakelrol vervult tussen raad, college en ambtelijk apparaat. En hoe de burgemeester zich opstelt in de lokale samenleving, als belangenbe-

hartiger naar andere overheden en in intergemeentelijk kader. De raad heeft in feite een cruciale rol. Een burgemeester moet een raad mee op sleeptouw nemen. De burgemeester is de voorman of -vrouw van de raad.

#### *Hebben gemeenteraden ooit spijt?*

Hebben raden altijd voldoende vermogen getoond in het afwegen of een burgemeester gedwongen moest vertrekken? Sommigen menen, en zij dragen daarvoor wel relevant materiaal aan, dat enkele burgemeesters het slachtoffer van een afrekening zijn geworden. De raad zocht een zondebok. Soms gebeurt dat als de verkiezingen in aantocht zijn. Dan poetst men het eigen blazoen op die manier op. Maar het gaat hier maar om een paar gevallen in de periode 2000-2007 (Korsten en Aardema, 2007).

Geraadpleegde fractieleiders betreuren het vertrek van burgemeesters achteraf doorgaans niet. Er is, zo gezien, blijkbaar geen sprake geweest van over één nacht ijs gaan.

#### *Zwak strategisch beleid als crisisaanjager*

Het strategische beleid is in risicovolle gemeenten van het type Zundert, Den Helder, Delfzijl meestal geen sterk punt. Het bestuur wil soms veel en de gemeenteraad zegt zelden nee tegen voorstellen. Discussies in de raad gaan dan te veel over individuele belangen, kortetermijnvraagstukken, losliggende stoeptegels en zelden over grote hoofdlijnen van beleid en de werkelijke prioriteiten. Als het bestuur ambitie heeft, het budget beperkt is en de planning & control niet sterk genoeg, komt zo'n gemeente ook in financiële problemen. En gebrekkige financiën stuwden de irritatie op. Deze factor deed zich in meerdere gemeenten voor waar een burgemeester viel. Het zijn vaak grensgemeenten die staan voor de noodzaak een koers te varen in een wat lastige situatie.

Een burgemeester die zich in deze situatie isoleert en bovendien als een bevroren figuur de raadsvergaderingen leidt en dat niet compenseert door andere kwaliteiten, krijgt het moeilijk(er) in de raad. Zo'n raad kan signalen gaan afgeven of gaan loeren. Komt er een integriteitaffaire bij, dan kan dit de bekende druppel zijn die de emmer doet overlopen. Een burgemeester die signalen vroegtijdig opvangt, kan eigen gedrag corrigeren.

#### *Fragmentatie als crisisaanjager*

In een gefragmenteerde bestuursstructuur leidt vorming van een college, dat op een raadsmeerderheid berust vaak tot een coalitie die minstens drie partijen omvat en soms veel meer. Dat komt omdat sprake is van een raad met (heel) veel kleinere fracties. Om tot een coalitie te komen, die berust op een raadsmeerderheid, zijn dan tal van combinaties mogelijk. In een dergelijke situ-

atie van coalitievorming in een gefragmenteerde democratie beschikken heel kleine fracties, soms individuen, over relatief veel hindermacht. Ze kunnen de doorslag geven. Als dat sterke politici zijn, is er minder aan de hand. Ze volgen een koers, een lijn. Maar niet zelden zijn het (soms) wispelturige personen, die zich afsplitsten van een grotere, langer bestaande politieke fractie en partij. Hun afsplitsing kan aanleiding geven tot antagonismen in de raad in de vorm van verwijten, 'oude rekeningen' die een keer vereffend (moeten) worden. We komen dit evident tegen in verschillende gemeenten. De coalitie kan dus gemakkelijk splijten. Bezien we de onderzochte gemeenten nog eens op de aanwezigheid van een grote partij, dan valt op dat een aantal gemeenten waar een burgemeester tot vertrek werd gedwongen enkele grotere raadsfracties kent, die even groot zijn. Als ze geen verbond sluiten in een coalitie kan er een wankele meerderheid ontstaan in de raad: coalitie en oppositie zijn bijna even groot.

#### *Eenheid van collegebeleid*

Artikel 53a van de Gemeentewet impliceert dat de burgemeester zich inlaat met de eenheid van collegebeleid. Dat is een belangrijk artikel in het licht van collegiaal bestuur. De burgemeester die zich daarop beroept om zich voortdurend met de portefeuille van elke wethouder te bemoeien, vraagt om moeilijkheden. De val is dan nabij. Alleen een burgemeester die heel veel professionaliteit en zelfs charisma meebrengt, en de burger volledig op zijn hand heeft, kan in die context overleven. Alle anderen komen in een strijd binnen het college of tussen college en raad terecht. Eén *faux pas* en de problemen met de raad dienen zich aan.

Menig burgemeester die gedwongen moest vertrekken, is niet zuiver en alleen gevallen op het functioneren binnen het college. Die collegefactor is wel van groot belang, maar van iets minder belang dan de positie die de burgemeester in de raad inneemt. Een aantal burgemeesters wordt door de val van een college meegezogen. Het aanvragen van of kiezen voor een 'time-out' kan dan de focus helemaal op de burgemeester richten. Wat bedoeld was als bezinningsmoment werkt dan niet zelden averechts.

#### *De ambtelijke organisatie als risicofactor*

In bestuurlijk risicovolle gemeenten kan het zijn dat organisatie en het management suboptimaal functioneren, zich uitend in een of meer van de volgende verschijnselen: kritiek vanuit de raad, het college of anderen op de kwaliteit van het ambtelijk apparaat en de stukken, veel wisseling onder leidinggevers, vrij veel uitbesteding van werkzaamheden dan wel inhuur van uitzendkrachten die niet steeds geschikt zijn voor het te verrichten werk, hoog ziekte-

verzuim, een weinig expliciet integriteitsbeleid, ambtelijke kritiek blijkend uit arbeidsatisfactieonderzoek of ander onderzoek.

De leidinggevenden dienen in een goede verhouding te staan tot de bestuurders en hun werk goed te organiseren. De leidinggevende ambtenaren dienen het vertrouwen te hebben van de medewerkers, ze te stimuleren, de koers aan te geven, werkoverleg en functioneringsgesprekken te houden. Ambtenaren dienen de bestuurlijke koers te zien en te kennen en daarover informatie te ontvangen. En ze willen duidelijkheid over waar het topmanagement staat. Onderzoek onder medewerkers van enkele van de door ons onderzochte gemeenten toonde aan dat vrij veel medewerkers tevreden zijn met hun functie, hun werk en hun afdeling, maar een grote minderheid voelt zich in de gemeentelijke organisatie niet voldoende op het gemak, ziet om naar een andere functie en zet daartoe stappen.

Opvallend is dat de gemeentelijke organisaties er in de beschrijvende en interpreterende overzichtsartikelen in enkele van de onderzochte gemeenten niet steeds goed afkomen. De ex-burgemeesters hadden expliciet kritiek op de manier waarop zij ondersteund waren. Ze bleken bepaalde perioden in hun functioneren 'footloose', een officier zonder manschappen. Ze slaagden er niet in te bereiken dat het college deze situatie doorbrak. Ze hadden geen ambtenaren die direct en rechtstreeks aanstuurbaar voor hen werkten.

Dikwijls gaat een zwakkere organisatie ook gepaard met een zwakke financiële situatie, mede door de opstelling van het algemeen of dagelijks bestuur zelf, zich uitend in een of meer van de volgende verschijnselen: artikel 12-gemeente, verscherpt preventief toezicht van de provinciale toezichthouder, een zwakke reservepositie, zwakke of matige planning & control die blijkt uit grote verschillen tussen begroting en rekening, geen actuele beheersplannen, geen adequate administratie van de aanwending van middelen van de EU, het Rijk, de provincie of de gemeente zelf (Gemeentefonds) voor grote projecten en verantwoording over de besteding naar elk van de financiers, zoals de EU of het Rijk in het kader van het grotestedenbeleid.

#### *Kritieke veranderprocessen: casus Oosterhout*

Veranderprocessen in de gemeentelijke organisatie vormen in combinatie met andere omstandigheden een risico voor bestuurlijke continuïteit. Een relevante casus is hier de gemeente Oosterhout. Het bestuur van deze gemeente verkeerde in 1999/2000 in een crisis. Tussentijds waren wethouders afgetreden na een vertrouwensbreuk met de raadsmeerderheid. Door een groot financieel tekort was de gemeente bovendien onder preventief toezicht van de provinci-

ale toezichthouder geplaatst. Een ingrijpende bezuiningsoperatie was nodig, maar er volgde ook een onderzoek naar de vermeende mislukking van de implementatie van een reorganisatie van het ambtelijk apparaat in 1997. Welke reorganisatie, welk onderzoek? We reconstrueren beknopt de aanloop naar de crisis.

Begin jaren negentig kende de gemeente nog het secretarie-dienstenmodel, maar midden jaren negentig werd overgegaan naar een nieuwe organisatiestructuur, het sectorenmodel. Het externe bureau begeleidde niet langer, de gemeentesecretaris vertrok, en de nieuwe gemeentesecretaris ging met de sectordirecteuren, allemaal afkomstig uit de eigen organisatie, aan de slag om de reorganisatie te voltooien. Het college bleef op afstand. Dat was problematisch, want er ontspon zich een machtsstrijd, waarbij volgens sommigen de macht van enkele gevestigde leidinggevendenden moest worden gebroken. De ambtelijke macht over de organisatie werd herverdeeld over sectordirecteuren en deze directeuren kregen veel vrijheid van handelen, ook op financieel vlak. Ging het goed? Eind 1997 verscheen een interne notitie met als titel *Tussen Benny Neijman (ik weet niet hoe, ik weet niet hoe) en Mieke Telkamp (waarheen leidt de weg die we moeten gaan?)*. De organisatie bleek nog volop zoekende. Iets later bleek dat veel diensten toch te intern gericht waren, dat het managementteam onvoldoende functioneerde, want gebrekkig samenwerkte, en dat sectoren onvoldoende ondersteuning kregen van de Bestuurssector. Bestuur en ambtelijke organisatie gingen geleidelijk, in 1998, uit de pas lopen. Wethouders trokken zich terug op de eigen portefeuille, die ze vorm gaven met sectordirecteuren. Het gehalte van het collegiaal bestuur verminderde. De binding tussen burgemeester en gemeentesecretaris werd eveneens zwakker. Ieder leek met een eigen overlevingsstrategie bezig. Vervolgens verergerde de situatie doordat de begroting van 2000 niet sluitend te krijgen was. Slechte verhoudingen en spanningen traden aan het licht binnen het algemeen managementteam, tussen dat team en het college, binnen het college en tussen college en raad. Heisessies hielpen niet erg, omdat hier omheengelopen werd. Er ontstond een WIS, een curieus verschijnsel. WIS staat voor een *Wandelgangen Informatie Systeem*. En tal van medewerkers voelden zich miskend omdat er ook dingen goed gingen. Eind 1999 greep de gemeenteraad in, gelastte een extern onderzoek, en gaf als opdracht mee te onderzoeken welke individuele functionarissen debet waren aan de gegroeide malaise. Volgens leden van het algemeen managementteam ging dit op 'afrekenen' lijken en waren managementteamleden mede de gebeten hond. Het college nam intussen verder afstand van de ambtelijke top.

De Boer & Croon Management Consultants B.V. kwam in april 2000 met het rapport waar de raad om gevraagd had. Boosheid, verontwaardiging, commotie. Het was er allemaal. Snel na de aanbieding nam de burgemeester verlof, waarna hij zijn terugtreden bekendmaakte. Onder druk vertrokken? Niemand die het betwijfelde. Het college gaf daarna aan zich in grote lijnen te herkennen in het rapport van het adviesbureau. Er moest een herstart worden gemaakt. De cultuur moest volgens het college veranderen en het college beloofde de aansturing te verbeteren. De eindverantwoordelijkheid voor de ambtelijke organisatie moest bij de nieuw aan te stellen gemeentesecretaris komen te liggen. Toch was met een proclamatie van verbetering de organisatie nog niet 'op orde'. Er bleef commotie. De *verlamming* in de aansturing en beheersing van de ambtelijke organisatie duurde nog even voort.

We zien dus hoe een ambtelijke organisatie en college van elkaar weg kunnen drijven, hoe sturing van het college op een veranderproces uit kan blijven en wat in combinatie met bezuinigingen het gevolg kan zijn. De les is dat een potentieel sterk college van B&W alleen maar sterk kan zijn als ook de organisatie op orde is en goed functioneert. Of modieuze veranderingen van de structuur dan nuttig zijn, is niet altijd positief te beantwoorden (Van Lier, 2007).

#### *Een val komt zelden alleen*

De stelling dat een val zelden alleen komt, gaat ook op ten aanzien van probleemsituaties rondom burgemeesters. Het is opvallend dat in een aantal gevallen niet de burgemeester alleen vertrekt, maar dat ook de gemeentesecretaris sneuvelt of vrijwillig vertrekt. Denk aan de casus Emmen in de jaren negentig, Oosterhout en recenter in Sittard-Geleen en Delfzijl.

Dat gebeurt minder opvallend, maar het gaat toch wel om grofweg minstens drie op de tien gevallen van gedwongen vertrokken burgemeesters of meer. Een curieus verschijnsel, dat (uitgaande van perspublicaties) wat aan het oog is onttrokken, maar ons frequent gemeld wordt. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente waar een gemeentesecretaris na een reorganisatie een heenkomen zocht. Of aan wat kleinere gemeenten, waar gemeentesecretarissen een tijd ziek thuiszaten. De pers wijdt er niet over uit.

De reden hiervoor is vermoedelijk dat gemeentesecretarissen vaak eerder weg zijn dan de burgemeester of een hele tijd ziek thuiszitten, waardoor hun probleemsituatie aan het oog onttrokken wordt. Worden bepaalde gemeentesecretarissen toch ziek van of door de burgemeester? Is er een verband met het gedwongen vertrek van een burgemeester? De samenhang in het functioneren van burgemeester en gemeentesecretaris komt wel voor, vooral dan als de

gemeentelijke organisatie niet op orde is en dat een nevenfactor is bij het functioneren van een burgemeester.

Een burgemeester valt meestal niet terug op de ondersteuning die hij van de medewerkers krijgt. Maar als de ondersteuning van de burgemeester genoeg afwezig is, dan is dat naast andere factoren een faalfactor, vooral in de beginperiode. Meestal is deze factor niet van doorslaggevende betekenis, maar ook niet verwaarloosbaar, omdat er invloed op de beeldvorming kan ontstaan.

In veel contexten van gedwongen vertrek van een burgemeester zijn ook anderen gesneuveld of anderszins getroffen, zoals één of meer wethouders of een langdurig zieke gemeentesecretaris. Dat behoeft de burgemeester niet direct aangerekend te worden, maar de burgemeester is het gemeentelijk symbool, dus het wordt ook niet positief aangetekend. Blijkbaar wist de burgemeester het ook niet te voorkomen, zo wordt al gauw gedacht, of is hij geen persoon die het team bij elkaar kan houden of kan laten groeien. De val van functionarissen om de burgemeester heen kan een voorbode zijn van erger kwaad dat de burgemeester gaat treffen. In deze context moet een burgemeester op haar of zijn tellen passen.

De ambtelijke organisatie geeft zelden direct aanleiding voor de val van een burgemeester, maar ambtenaren blijken deze ook niet te kunnen redden.

#### *Een illustratie*

Het voorgaande kan geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld, Delfzijl. Deze illustratie levert de volgende regels op.

Regel 29: Een sterk college bevat collegeleden die zelf geen risicofactor zijn.

De val van de eerste hier genoemde burgemeester van Delfzijl, Haaksman, werd naderbij gebracht door eigen handelen van de burgemeester en het niet of gebrekkig behandelen van incidenten, door de bestuurscultuur en de rol van de pers.

Regel 30: Een sterk college bevat een leidinggevende die bindend vermogen aan de dag legt.

De tweede burgemeester die in Delfzijl viel, Appel, had wel de legitimiteit van het referendum maar botste met de manier van werken in het gemeentehuis. Ze was, zo werd gezegd, te formeel, te afzijdig, te weinig bindend. Ook miste zij enige zelfreflectie en was ze niet adaptief genoeg. Omgekeerd, ook het college en tal van ambtenaren loerden op haar. Dat brengt ons bij de volgende regel.

Regel 31: Een sterk college kan alleen overleven bij sterk onderling vertrouwen binnen het college.

Dat leert de casus-Delfzijl ook. Dat vertrouwen was er niet steeds voldoende. Dus valt een college uit elkaar (o.a. Westerink, 2006).

Regel 32: Een sterk college kan moeilijk overleven in een destructieve politieke cultuur.

Ook dit wordt geïllustreerd door Delfzijl.

*Delfzijl: Palermo van het Noorden?*

Het aan de noordelijke landsgrens gelegen Delfzijl staat al jaren bekend als een moeilijk bestuurbare gemeente; er vertrokken meerdere burgemeesters. Delfzijl is gelegen in een economisch niet heel sterk gebied: Oost-Groningen. Aan het einde van een *'boulevard of broken dreams'*, aldus Alphons Dölle, eerder informateur bij de collegebespreking na de val van burgemeester Haaksman. In een commentaar van de NRC wordt gesproken over de les uit de bestuurlijke chaos in Delfzijl. *'Een rokende puinhoop van jarenlange bestuurlijke incompetentie.'* *'Hoe diep een gemeente kan zinken.'* *'Te veel persoonlijke vetes.'* *'Een reeks bestuurlijke affaires'* (24-02-06).

Er zaten en zitten veel oud-wethouders in de raad van Delfzijl. Onder kenners is dat vaak een indicatie dat een burgemeester het niet gemakkelijk heeft. Die wethouders hadden namelijk zelf nog op het pluche willen zitten, of verwijten de burgemeester dat die hen niet beschermd heeft voor een val. En wethouders hebben 'de andere kant' gezien en kennen dus de streken. Maar het aantal wethouders zegt op zich nog niet zoveel. Belangrijker is dat er twee burgemeesters in korte tijd sneuvelden: Haaksman (VVD) en Appel (PvdA). In enkele jaren tijd werden er enkele waarnemers benoemd. Ed Haaksman moest vertrekken na jarenlang in Delfzijl als burgemeester actief te zijn geweest. Hij werd in 2002 nog herbenoemd en had meer dan voldoende mandaat, maar in 2003 was het ineens over. Niet goed optreden in incidenten en een VROM-rapport deden hem de das om. Oud-minister Annemarie Jorritsma wordt waarnemer. Dan komt Maritje Appel, in 2005 nog na een raadgevend referendum aangesteld als burgemeester, maar die vertrekt in februari 2006 omdat ze informatie niet zou hebben verstrekt over een vertrekregeling voor de gemeentesecretaris. Ze ontkent dit, maar waar geen vertrouwen meer is, kun je maar beter vertrekken. Dat doet ze dan ook. Heel Nederland valt nu over Delfzijl heen. De koppen: *'Burgemeester stapt op na breuk college'* (NRC, 15-02-06). *'De soap in Delfzijl slaat echt alles'* kopt de NRC (23-02-06). Er wordt direct een actiecomité opgericht om Appel te behouden. Het lukt niet. Te laat. Daarop treedt Cees Waal aan als waarnemer.

### *Incidenten*

Ten tijde van het lange burgemeesterschap van Haaksman deed zich een aantal incidenten voor op het stadhuis. Een wethouder deed uitgaven zonder raadsbesluit, een wethouder beschikte over een valse kentekenplaat, er was een wethouder die een raadslid betaalde, enzovoort. Bovendien waren er toestanden met suggesties van omkoping, aanranding en verkrachting. Dan kom je als burgemeester ook al gauw in zwaar weer. 'Waarom slaagt hij er niet in om dat soort dingen tegen te gaan?', heet het dan al gauw. De pers hapte gretig naar dit soort zaken. Daardoor raakte de burgemeester beschadigd.

Dat de burgemeester zich in deze gemeente niet echt op zijn gemak voelde, laat zich raden. Hij solliciteerde dan ook naar een burgemeesterschap op een andere plek maar het lukte een aantal keren net niet. Dat gaf ook irritatie. De burgemeester vond zichzelf een goede burgemeester. Een wat overtrokken beeld, een soort bedrijfsblindheid voor eigen functioneren, aldus informanten.

Tijdens zijn burgemeesterschap vertrok een aantal wethouders kort na elkaar. De burgemeester kreeg dat op zijn conductestaat bijgeschreven. Hij werd het boegbeeld voor wat er mis kon gaan. De Commissaris der Koningin (CdK) zocht de burgemeester daarop op en wees erop: 'Je zit op een glijbaan'. Alsof de duvel ermee speelde, kwam ook het Ministerie van VROM met een rapport, dat overigens geen betrekking had op de portefeuille van de burgemeester. Dat werd de druppel die de emmer deed overlopen. De CdK van Groningen, Hans Alders, steunde toen Haaksman niet en voorspelde dat het Haaksman zijn kop zou kunnen kosten.

Het ging in 2003 dus niet goed met Ed Haaksman. Er was te veel gebeurd en daar kwam het VROM-rapport bij. De fractieleiders spraken toen uit dat ze geen vertrouwen meer hadden in Haaksman en de burgemeester besloot daarna op te stappen. Alle wethouders dienden ook hun ontslag in, maar bleven zitten tot er een nieuw college was. Alphons Dölle en Douwe-Jan Elzinga werden aangesteld om de collegevorming in goede banen te leiden en oud-Minister van Economische Zaken Annemarie Jorritsma werd als waarnemend burgemeester benoemd. Haaksman werd direct op non-actief gesteld en wachtte de afhandeling van zijn ontslag af. Hij liet zich juridisch bijstaan door prof. Duk als raadsman. Duk pakte direct aan en ook de landsadvocaat verscheen op het speelveld. Uiteindelijk werd de zaak afgehandeld.

Figuur 4: Affaires in Delfzijl volgens perspublicaties

Jaar	
1998	PvdA-wethouder Menninga stapt op na een motie van wantrouwen van de raad. Hij gaf een bedrijf een half miljoen gulden grondsubsidie zonder de raad hierover in te lichten. Zijn collega en partijgenoot Doornbos stapt met hem op.
2000	GroenLinks-wethouder Ketting legt zijn functie neer, nadat bleek dat hij met verkeerde kentekens reed.
2002	Vier van de vijf raadsleden van de partij Gemeentebelangen stappen uit de partij en richten een eigen lijst op, de lijst-Bruininck.
2003	Wethouder Emmy Koning-Hoevelaken van Gemeentebelangen Delfzijl treedt af. Zij gaf een partijgenoot maandelijks 300 euro, in totaal 1.800 euro. Later betichtte ze hem van aanranding. Het OM vervolgt hem niet.
2003	Burgemeester Haaksman treedt af. Hij zou te weinig leiding hebben gegeven in de affaire-Koning. En uit een VROM-rapport blijkt dat de milieuregels in Delfzijl slecht nageleefd worden. Ook de wethouders stappen op.
2005	Fractievoorzitter De Kruijff van Gemeentebelangen wordt beschuldigd van verkrachting in 2002. Het OM seponereert de zaak wegens gebrek aan bewijs. De Kruijff krijgt een schadevergoeding van GroenLinks-fractievoorzitter De Weerd. Zij wordt door een rechtbank veroordeeld tot een boete van 5.000 euro wegens grievende uitlatingen en aantijgingen tegen De Kruijff.
2006	De wethouders zeggen dat burgemeester Appel hen niet heeft ingelicht over het vertrek van gemeentesecretaris Visser en de naderende vertrekregeling met de loco-secretaris. Het college ontnemt haar tijdens haar vakantie in de VS de portefeuille personeel en organisatie.

### Factorenanalyse

Waar lag het aan dat Haaksman moest aftreden?

- 1 De incidenten van anderen waren er wel, maar ze illustreren geen onkunde van de burgemeester. Haaksman kon zich redelijk goed in de verhoudingen van Delfzijl redden. Op het eerste gezicht lag het vertrek van Haaksman dan ook niet aan de gemeenteraad, hoewel de gemeenteraad van Delfzijl enige wispelturigheid kende. Er zit ook wel een communistisch trekje in de raad, dat je terugvindt in de bestuurscultuur. Maar de raad is wel een moeilijk zelfreflecterende club gebleken. De raadsleden gingen nogal eens onheus met elkaar om. Menigmaal is sprake van scheldkanonnades. De situatie was volgens sommigen verziekt. Maar politieke partijen

- maken geen schoon schip. Veel raadsleden blijven zitten en doen een volgende keer weer gewoon mee met de verkiezingen.
- 2 In elk geval speelt volgens informanten de bestuurscultuur wel een rol. De cultuur is er een van naar binnen gerichtheid. Er is geen sprake van een oplossingsgerichte bestuurscultuur, van naar buiten gerichtheid om maatschappelijke vraagstukken, zoals de realisatie van woningbouw, aan te pakken. De burgemeester heeft die cultuur zelf mede veroorzaakt en is er tegelijk in meegezogen. Dat had anders gekund. Hoe gewichtig de cultuur is, bleek later toen Haaksman weg was. Toen was die cultuur er nog steeds.
  - 3 Een andere factor die informanten als gewichtig aanwijzen is de rol van de pers. Overal doken journalisten op. Daarmee raakten issues uitvergroet. En de pers kwam met enquêtes met vragen van het soort: 'Kan Haaksman wel blijven?'
  - 4 Haaksman wijst zelf als bepalende factor de rol van de Commissaris der Koningin aan als de werkelijk grote 'boze' factor. Alders hing zwaar over Delfzijl heen, terwijl Haaksman nog de steun had van college en gemeenteraad. Toen de commissaris er niet was, was er niks aan de hand met Delfzijl. Maar Alders is zich met Delfzijl intensief gaan bemoeien, omdat Delfzijl niet altijd deed wat het provinciebestuur wilde.

Opvallend is dat Haaksman in perspublicaties niet zichzelf noemt als een factor in de val. Dat hij een tekort aan antennes en reflectief en adaptief vermogen zou hebben gehad, komt niet in hem op. Hij is een slachtoffer. Het is hem overkomen. Het lijkt wel of de voormalige burgemeester van Leeuwarden aan het woord is. Die plaatste zich ook in een slachtofferrol (zie Van Maaren-Van Balen, 2003). Anderen hebben schuld: de bestuurscultuur, de pers, de CdK.

#### *Imago oppoetsen*

Op 1 mei 2004 is mevrouw Appel tot burgemeester benoemd. Het was een tijd dat de inwoners van Delfzijl snakten naar rust en stabiliteit in het gemeentebestuur. Maar de voortekenen waren niet gunstig. In de campagne voorafgaande aan het burgemeestersreferendum raakten de twee kandidaten in een verhit debat, zodanig dat CdK Alders eraan te pas moest komen om het raadplegend referendum te laten doorgaan. Appel won het referendum van de VVD-kandidaat Jon Hermans en werd aangesteld. Zij kreeg als taak mee om het geschonden imago op te poetsen, de kussens op te schudden en te werken aan kwaliteitsverbetering van de ambtelijke organisatie. Daarom krijgt ze ook de portefeuille personeel en organisatie.

Appel beklemtoont de juistheid van procedures. Ze laat niet na de wethouders te corrigeren bij de uitvoering van hun beleid door hen te wijzen op de juiste

procedures. Dat wordt een formele opstelling genoemd, die haar niet in dank wordt afgenomen. Deze formele opstelling was nieuw voor Delfzijl. Bovendien wordt haar een gebrekkige communicatie verweten en een regenteske houding. Deze kritiek komt van een deel van het ambtelijk apparaat, maar wordt geleidelijk overgenomen door de wethouders. De tegenstanders van Appel bundelen op het gemeentehuis hun krachten. Ze gaan op haar loeren en op een bepaald moment slaan ze toe: het *Lacoste-effect*. Lacoste is een merk met een krokodil als symbool. Van krokodillen is bekend dat ze ineens toeslaan en dan weer een tijd krachten moeten verzamelen om opnieuw toe te slaan. Ze kunnen niet achtereenvolgens een aantal keren toehappen. Het gevolg: een bestuurscrisis. De wethouders ontnemen haar de portefeuille personeel en organisatie, terwijl ze in de VS vertoeft. Ze wordt daar telefonisch van op de hoogte gebracht en krijgt niet de mogelijkheid om eerst gehoord te worden en zich te verweren. Tijdens een openbare bijeenkomst geven de wethouders de argumenten voor hun daad. De vertrekregeling voor de secretaris was wel gemeld, maar zonder indicaties dat ze van hem af wilde. Toen met de locosecretaris hetzelfde dreigde te gebeuren, was de grens van de collegialiteit volgens de wethouders bereikt, die hiermee de meerderheid van de raad achter zich kregen, zo bleek tijdens een openbare raadsvergadering op 9 februari 2006.

Appel heeft zich te zelfverzekerd getoond. Ze keerde vervroegd uit New York terug. Haar verhaal deed ze enkele dagen later en dat week wezenlijk af van het verhaal van de wethouders. Twee wethouders zouden wel degelijk hebben afgeweten van haar gesprekken met de loco-secretaris.

#### *De coup*

In februari 2006 legt de burgemeester van Delfzijl, mevrouw Appel-De Waart (PvdA) haar functie neer. Dat maakt ze 14 februari in het Groningse provinciehuis bekend. Ze verklaart niet verder te willen met de drie wethouders van PvdA, VVD en CDA. Die verweten haar een week eerder dat ze informatie had achtergehouden over het vertrek van de gemeentesecretaris en ontnamen haar tijdens de vakantie de portefeuille personeel en organisatie. De coalitiegenoten zegden het vertrouwen in de burgemeester niet op, maar bleven wel de drie wethouders steunen. Dat deelden ze de CdK mee. De fractieleiders willen niet dat Appel de portefeuille personeel en organisatie terugkrijgt. Dat deed voor Appel de deur dicht. Ze verklaarde: 'Ik kan niet functioneren in een college waarin ik geen vertrouwen heb' (NRC, 15-02-06). De verhoudingen tussen haar en de wethouders zijn verstoord. Toch beet Appel wel van zich af. In een zeven pagina's tellende verklaring ontkent ze dat ze informatie heeft achtergehouden. Appel noemt de handelwijze van de wethouders 'onbetamelijk'.

'Ze hebben me als een baksteen laten vallen.' Ze onderstreept dat ze de wethouders meermalen op de hoogte had gebracht van het aanstaande vertrek van de gemeentesecretaris. Alle drie de wethouders waren het met haar eens dat de secretaris niet goed functioneerde. 'Ze hebben me juist gesteund in het proces dat leidde tot zijn vertrek' (NRC, 15-02-06). De oppositie steunt Appel wel en is woedend over de gang van zaken.

Was de beoordeling door de raad goed? Appel bracht een overtuigend verhaal, aldus Binnenlands Bestuur (17-02-06: 13) maar trok aan het kortste eind vanwege de naderende verkiezingen. Of de wethouders of de burgemeester de waarheid spraken, was voor enkele coalitiepartijen (van CDA en VVD) niet relevant. Ze zouden een groot intern probleem hebben wanneer ze zich achter de burgemeester hadden geschaard. Daar voelden deze fracties niet voor, de eigen stoep moest schoon gehouden worden, en dus moest de burgemeester als Barbertje hangen. Dan maar de verkiezingen in met lijsttrekkers die zich beschadigd hebben.

#### *Hoe is de situatie te beoordelen?*

Achteraf gezien is het raadplegend referendum voor de burgemeester een zinloze exercitie geweest, meent Binnenlands Bestuur (17-02-06). Immers het vertrouwen van de bevolking in burgemeester Appel bleek niets meer waard 'toen een paar ambtenaren en wethouders haar niet langer pruimden'. De verbeteringsdrang van Appel leverde niet veel op. 'In Delfzijl blijft alles bij het oude', merkt de journalist vilein op (BB, 17-02-06).

Oud-wethouder Scharft, die Appel de portefeuille mee ontnam, zegt dat de afgelopen jaren toch veel bereikt is. De VROM-regelgeving is op orde gebracht en er is een kwaliteitsslag binnen het ambtelijk apparaat gemaakt (NRC, 23-02-06). Wie was het die iets wilde doen aan de bestuurscultuur? Inderdaad, Maritje Appel.

Toch wordt dit veel vaker gesteld dan het optimisme dat Scharft uitstraalt: 'Delfzijl is onverbeterlijk' (BB, 17-02-06).

Volgens CdK Alders is na het vertrek van Appel een burgemeester met grote kwaliteiten nodig in Delfzijl. En opvallend is dat de burgemeester gedwongen wordt te vertrekken twee weken voor de gemeenteraadsverkiezingen. De nieuwe waarnemer heet Cees Waal, die zich eind februari 2006 in de raad presenteert. Hij hoopt politiek Delfzijl in rustiger vaarwater te brengen. Er moet op een waardige manier gediscussieerd worden, meent hij. Actiegroep Witte Zakdoek zit dan op de publieke tribune. De woordvoerder zegt dat het actiecomité de spreekbuis is van gefrustreerde Delfzijlers. 'Bestuurlijk Delfzijl is rijp voor de

sloop. Het geduld is op, zegt woordvoerder Polhuis. Opvallend genoeg zijn de wethouders niet aanwezig. Zij verantwoordden zich niet in en naar de gemeenteraad. De oppositie die Appel steunt geeft uiting aan frustraties. De coalitie krijgt het verwijt de burgemeester als een tasjesdief van haar portefeuille te hebben beroofd en Delfzijl met een nieuwe wachtgeldregeling te hebben opgescheept.

#### *Nogmaals de factorenanalyse*

Het vertrek van Haaksman werd mede beïnvloed door een onrustige raad, de bestuurscultuur, de rol van de pers en de rol van de CdK. Dit laatste was vooral de opvatting van Haaksman. De eerste drie factoren waren ook in geval van het vertrek van Appel nog aan de orde. Vooral is opvallend dat zowel de wethouders als de ambtelijke top soms afspraken niet nakwamen. Dat nam hand over hand toe. Die formele opstelling was niet zonder reden. Maar die benadrukking van regels werkte soms averechts. Er ontstond soms een guerrilla-achtige tegenwerking. De burgemeester, Appel, was ook debet aan haar val. Er was kritiek op haar van de volgende soort: te formeel, te stijf, te gesloten, niet gezellig. Ze gebruikte de achterdeur van het gemeentehuis, niet de voordeur. Ze at nooit eens een broodje mee in de kantine, hield niet van recepties en niet van informeel beraad.

#### *Conclusie*

Colleges van B&W kunnen ambitie hebben, een team zijn, strategisch beleid voeren en nog meer, maar in een bestuurlijk-risicovolle gemeente stijgt de kans dat ze onder druk komen te staan. In deze omstandigheden wordt het beste van burgemeester en wethouders gevraagd om te overleven. Hier wordt de chemie tussen personen echt op de proef gesteld en speelt ervaring, gezag, wijsheid en prudentie mee. Uit de veelvuldigheid waarin de rol van de burgemeester hier is genoemd, blijkt dat deze als rust brengende en communicatieve schakelaar en verbinder van groot belang is. De kans dat burgemeesters in deze omstandigheden overleven is niet klein, zoals blijkt uit de rol van burgemeester Ivo Opstelten in Delfzijl (voor het aantreden van Haaksman), van Margreet de Boer in Leeuwarden (na het vertrek van Loekie van Maaren) en Geert Dales in Leeuwarden (na De Boer). Zij werden niet tot aftreden gedwongen.

## 14 De mobiliserende kracht: bestuur met andere partijen of alleen?

Een college van B&W kan sterk zijn als de genoemde adviesregels in acht genomen zijn. Maar er ontbreekt nog iets essentieels. *'De valkuil voor elke bestuurder is "denken dat de bestuursvleugel van het stadhuis het centrum is waarom de wereld draait". Dat is een permanente zorg. Je probeert zoveel mogelijk ook buiten te komen,'* zegt Andries Heidema, burgemeester van Deventer en daarvoor burgemeester van Neder-Betuwe en wethouder voor de ChristenUnie in de gemeente Zoetermeer. Een gemeente kan maar heel weinig zaken alleen realiseren. Er is op vele fronten samenwerking nodig met in de eigen gemeente opererende bedrijven, instellingen, burgers. De neuzen moeten – waar nodig – één kant op om tot *co-creatie* te komen. Het gemeentebestuur moet de taken, kennis, preferenties en middelen weten te mobiliseren en verenigen in concreet handelen met bedrijven, instellingen en andere actoren. Bestuurskracht van de gemeente moet dus uitgroeien tot *bestuurskracht van de samenleving*, zo vermeldt een brochure van de gemeente Dordrecht (ook Wesseling e.a., 2007). Dit geldt zeker bij bepaalde complexe vraagstukken, die ook interbestuurlijk van belang zijn, zoals het realiseren van wijken en wijkherstructurering uit het Grote Steden Beleid (GSB). Immers, juist bij die vraagstukken zijn andere organisaties actief. Het zijn onder meer woningcorporaties en projectontwikkelaars die infrastructuur tot ontwikkeling brengen. Reeksen van publiek-private samenwerking zijn daarbij vaak aan de orde. Dat brengt ons dus bij de noodzaak dat sterke colleges samenwerken met andere spelers in de samenleving. Gesteld kan worden dat een vorm van *collectieve mobilisatie* nodig is. Hieruit komen we als vanzelf bij 'bestuur door regie'. Immers, bestuur door regie is bestuur met anderen en niet alleen. Waar regie is, zijn er ook spelers. Een regisseur kan niet tegelijk én regisseur, én enige toneelspeler zijn. Over samenwerking en regie gaan de laatste adviesregels.

### *Opgaven in een complexe samenleving*

Veel gemeenten staan voor bestuurlijke opgaven op tal van vlakken, waarbij ze voor de realisatie beschikken over taken, bevoegdheden en middelen. Maar: ook andere partijen hebben taken, bevoegdheden en middelen. Partijen met

wie de gemeente een bepaalde relatie onderhoudt. Zo zijn gemeenten afhankelijk van andere overheden voor het verwerven van steun, toestemming en/of middelen. Ook hebben zij organisaties zoals woningcorporaties nodig voor het bouwen van woningcomplexen, winkeliers om winkelruimte te (ver)huren in stedelijke centra, sportverenigingen om een sporthal te gebruiken, enzovoort. Een gemeentebestuur kan wel plannen, ruimte bieden of beperken, maar als anderen zich hierin niet kunnen vinden of om andere redenen niet 'meedoen', bereikt het bestuur weinig. Maar omgekeerd hebben organisaties, zoals bedrijven en verenigingen, ook een gemeentebestuur nodig. Er is – zo gezien – sprake van afhankelijkheden. In situaties van wederzijdse afhankelijkheden valt *geen* pleidooi te houden voor hiërarchisch en bestuurscentrisch machobestuur, vanuit een centraal punt. Voor de gemeente als *cockpit van de samenleving* is weinig ruimte in een context van afhankelijke actoren, zeker niet als het gaat om het aanpakken van weerbarstige problemen of uitdagingen. Een sterk college beseft dat het niet alleen is op de wereld en anderen nodig heeft.

#### **Wat, niet hoe**

Een goed college focust op de wat-vraag: wat willen we bereiken in de samenleving, met welke doelgroepen? Concreet: welke effecten rondom jeugd-, ouderenbeleid wil ik bereikt hebben in enige periode. Dus niet: we gaan een jeugdbeleid ontwikkelen, maar heel concreet; wat moet er rondom jeugd in gang zijn gezet en veranderd zijn over 1 jaar? Zo SMART mogelijk. Bijvoorbeeld: via enquêtes ook toetsen of je beleid echt effect heeft gehad.

Een goed college moet dus weten wat er in de samenleving speelt, hoe de nulsituatie er nu uitziet.

Natuurlijk ontkom je er als collegelid niet aan om ook een visie op inrichting van een proces te hebben. Maar de processturing moet dan met name ingaan op vragen als: met welke partners moet ik welke stappen in het proces aangaan, welke rol krijgt de raad, hoe communiceer ik het handigst met de samenleving, wat is mijn eigen rol als wethouder hierin?

Paula Perriëns, gemeentesecretaris van Oirschot

Hier speelt nog iets anders een belangrijke rol. Buiten het feit dat de partijen die een rol spelen in de samenleving wederzijdse afhankelijkheden kennen, is de samenleving zelf behoorlijk veranderd. De wereld laat zich moeilijker dan vroeger kennen, ook de nabije wereld. De ene stadswijk heeft een andere geschiedenis dan de ander doordat zich er rellen of rampen voordeden, en/of door economische activiteit, winkelvoorzieningen, sociale of fysieke structuur of andere omstandigheden. Er wordt door Van Gunsteren en Van Ruyven (1995)

zelfs wel gesproken van een *'ongekende samenleving'*. Je kunt niet – zo betogen zij – eenvoudig door een 'bureau voor statistiek' even een wijk in kaart laten brengen, waarna een bestuur kan besluiten tot actie ten aanzien van 'wicked problems' (ook wel 'gemene' problemen of 'brandende kwesties' genoemd), over de hoofden van de betrokken burgers heen. Anders gesteld, je kunt niet zomaar geluidsschermen plaatsen of verkeersdrempels aanleggen, zonder mensen uit een wijk daarin te betrekken. Burgers zijn niet meer in hokjes te duwen en als passieve actoren te beschouwen, waarmee eenvoudig 'te schuiven' is en die zomaar wat opgelegd krijgen. Bovendien, wat je als bestuur in de ene wijk succesvol lukt, lukt misschien helemaal niet in een andere. De samenleving is *onoverzichtelijker* geworden en *minder voorspelbaar*. Sommige burgers zijn ten aanzien van bepaalde vraagstukken *gepassioneerd*, terwijl anderen het niet zijn. Het klassieke verticale besturen heeft daarom plaats moeten maken voor meer horizontaal netwerkdenken, waarin oog bestaat voor dialoog met burgers, voor interactieve beleidsvorming, voor coproductie en voor maatwerkoplossingen. Er wordt daarom ook wel gezegd: 'government' maakte plaats voor *'governance'*. Een sterk college staat ook open voor initiatieven die op deze manier naar voren komen. Afhouden, omdat het nieuw en onvoorspelbaar is, is niet de manier om als college een plaats te krijgen en houden in deze netwerkgedachte. Openstaan voor nieuwe initiatieven en deze, voor zover het de gemeente betreft, een kans geven, is gewenst.

Dit leidt tot de volgende adviesregel:

**Regel 33:** *Een sterk college staat open voor nieuwe initiatieven uit de netwerksamenleving.*

Hier schuilt op het eerste gezicht ook een gevaar in. Want als besturen in een grote gemeente een paradigmawisseling van minder centrale *'command and control'*-sturing naar verbindende sturing heeft doorgemaakt en bestuur 'vernetwerkt' is, leidt dat dan niet tot te veel drukte, overleg, gebrekkige prioritering en besluiteloosheid? Onderzoek toont aan dat een verbinding nodig is tussen het verticale en het horizontale, tussen centraal besturen en besturen in een netwerkcontext. De mobiliserende kracht van een dragend verhaal of schragende boodschap als factor die stedelijk activisme bevordert, wordt erkend (Tops, 2007). Rond de agenda voor veiligheid en leefbaarheid verenigen zich ook 'partijen'. Dat zien we in Rotterdam bijvoorbeeld. In dat verband doet de term *'stedelijk regime'* zijn intrede. Een regime is *'een betrekkelijk duurzame coalitie van politieke en maatschappelijke actoren in een stad'* (Tops, 2007: 26; Stone, 1989; Harding, 1999). Sturingscapaciteit is niet vanzelfsprekend aanwezig, maar moet geschapen worden en worden onderhouden. Het is niet langer zo dat als gemeenteraadsverkiezingen tot een meerderheidscoalitie leiden,

die coalitie vervolgens zonder meer vanuit een centraal punt effectief kan opereren in de samenleving, zonder andere actoren daarbij te betrekken. Een bestuurscentrische opstelling leidt niet zonder meer tot succes in geval van complexe problemen en afhankelijkheidsrelaties. Tops stelt dat het regimeconcept geplaatst moet worden tegen de achtergrond van de complexiteit van de stedelijke samenleving, die gekenmerkt wordt door fragmentatie, gebrek aan overeenstemming en afhankelijkheden van actoren van elkaar. Wil een gemeentebestuur tot daden komen op een aantal terreinen, zeker bij ongestructureerde problemen, dan zal de gemeentelijke organisatie haar capaciteiten moeten *verbinden* met die van andere organisaties, groepen en individuen.

*Regel 34: Een sterk college beschouwt het gemeentebestuur niet als de cockpit van de samenleving, maar verbindt zich met andere organisaties.*

Na de vaststelling van het feit dat samenwerking en verbinding belangrijke begrippen zijn om te komen tot collectieve mobilisatie, komen we tot het volgende belangrijke begrip: bestuur door regie. Want van al die samenwerkende partijen moet er één partij zijn die de regie voert en vaak wordt daarbij naar de gemeentelijke overheid gekeken. Over bestuur door regie gaat het volgende deel.

#### *Bestuur door regie*

Tegenwoordig wordt veel gesproken en geschreven over 'bestuur door regie'. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken gaf er in november 2006 zelfs een beschouwing over uit (*De gemeente als regisseur*), met als ondertitel 'Lokale daadkracht mobiliseren'. Ook wetenschappelijk is er inmiddels wel het een en ander gepubliceerd over bestuur door regie. Duidelijk is dat het in ieder geval gaat om het productief maken van netwerken, waarin naast een gemeente andere actoren een rol vervullen. Het gaat vooral om het bij elkaar brengen van daadkracht, het bundelen.

In deze beschouwing wordt allereerst het begrip regie vanuit verschillende bestuurskundige invalshoeken beschreven. We gebruiken daarbij het Grote Steden Beleid (GSB) als referentie, omdat bij dit beleid vele actoren betrokken zijn en het redelijk bekend is voor velen. Nadeel is dat bestuurders uit kleinere gemeenten, niet betrokken bij het GSB, zich wellicht minder aangetrokken voelen tot dit onderwerp. Toch kan ook in kleinere gemeenten het concept dat achter bestuur door regie zit wel degelijk een rol spelen. Aan de hand van het GSB wordt het begrip regie meer in detail ontleed, waarbij diverse relevante facetten aan de orde komen. Dat levert een aantal criteria op ter beoordeling

van de kwaliteit van bestuur door regie. Daarna gaan we in op relevante en gelieerde begrippen als projectmanagement en procesmanagement en de verschillen tussen beiden. Deze beschouwing moet resulteren in criteria om de kwaliteit van 'gemeentelijk bestuur door regie' te beoordelen.

Dat regie van gemeenten gewenst is, is overigens ook te beargumenteren door te kijken naar maatschappelijke innovaties. Deze nieuwe ideeën, zoals het concept van de buurtvaders of Greenport Venlo, hebben met elkaar gemeen dat ze niet het gevolg zijn van gepland overheidsbeleid. Integendeel, ze komen vaak van de grond in een samenspel van publieke en private actoren 'die oog hadden voor meerdere werkelijkheden, die over conflicterende waarden onderhandelden, die nieuwe koppelingen legden en die de eigen routines wisten te wijzigen' (Termeer, 2007: 104). De rolopvatting dat het de overheid is die maatschappelijke innovaties in beweging moet zetten, die weet welk gedrag anderen daarvoor moeten vertonen en die dat gedrag via slimme instrumenten van buitenaf denkt te kunnen beheersen, is uit een oogpunt van wezenlijke vernieuwingen achterhaald, meent Termeer in haar oratie *'Vitale verschillen'* (2006). Maar publieke leiders kunnen wel bijdragen aan innovaties. Niet door zelf veel te bedenken en daarvoor steun te zoeken. Voor de bevordering van innovaties is het nodig dat overheden niet meer centraal sturen, maar participeren in netwerken, ketens en configuraties. Overheidsfunctionarissen moeten participeren, verbinden, integreren, faciliteren, helpen door middelen te verstrekken en barrières weg te nemen. Stabiliserende momenten kunnen af en toe nuttig zijn. Fixaties, in de vorm van taboes, herhaling van zetten en tergende vertragingen, zijn echter ongewenst. Treden ze op, dan belemmert dat de reflectie. Iemand moet dan de interactie weer op gang brengen (zie ook Kensen, 1999; Yanow, 2003). Inderdaad: iemand moet dan de regie voeren.

De regel is echter duidelijk:

Regel 35: *Een sterk college doet in gewenste situaties aan 'bestuur door regie'.*

*Wat is regie?*

Om erachter te komen wat regie is, is het allereerst van belang het begrip in het juiste perspectief te plaatsen. Regie als metafoor uit de toneelwereld bijvoorbeeld roept meteen een aantal vragen op. Bedoelen we bijvoorbeeld letterlijk een toneelregisseur die met een gegeven script vanuit een dwingende en hiërarchische rol de acteurs naar de invulling van personages en karakters leidt? Of gaat het om een regisseur die spelers maximale vrijheid geeft bij de invulling van hun spel en personages? Daar waar in het theater, voordat de regisseur aan het werk gaat, de speeldagen bekend zijn, is in het herstructureeringsproces allerm minst helder dat partijen ook tegelijkertijd tot spel willen over-

gaan. Met andere woorden: gemeenten werken onder condities waar menig regisseur er de brui aan zou geven, omdat de situatie meer vergt dan wat van een regisseur wordt verwacht. De complexiteit is beduidend hoger en de keuzemogelijkheden over de invulling van de rol ook. Tot zover de toneelwereld.

#### *Regie als sturingsconcept van een gemeente*

De rijksoverheid ziet gemeentelijke regie als gangbaar sturingsconcept voor de uitvoering van het GSB. Regie is uiteraard niet de enige vorm van sturing. Voor een verklaring van deze keuze is het daarom van belang allereerst regie globaal te positioneren in het spectrum van sturingsconcepten. De overheid is namelijk op vele terreinen actief en heeft daarbij te maken met vele verschillende soorten organisaties, waarvan ze de activiteiten op een of andere manier wil sturen. Sturing is als volgt te definiëren:

- ▶ Sturing is een doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen.
- ▶ Sturing is een organisatie een bepaalde richting laten volgen of op de gewenste manier laten werken (Van Dale, 2006).

De relaties die een overheid heeft met organisaties verschillen van karakter. Om invloed uit te oefenen op die organisaties bij het oplossen van maatschappelijke problemen, zal de overheid niet overal hetzelfde sturingsconcept kunnen toepassen, want de problemen verschillen sterk. Het verschil tussen de sturingsconcepten wordt bepaald door de wijze waarop de overheid invloed uitoefent. Of met andere woorden, de context waarbinnen de overheid moet sturen, beïnvloedt welke sturingsrol de overheidsactor hanteert. In de praktijk zijn daartoe verschillende sturingsconcepten ontwikkeld. Het brede spectrum aan sturingsconcepten varieert van hiërarchische *'command and control'*-sturing tot de faciliterende sturing op basis van *empowerment* (Ringeling, 2003).

In de GSB-context, waarbinnen omvangrijke problemen in onderlinge samenwerking met andere organisaties in een netwerk aangepakt worden (en waar de overheid dus veel wil en minder kan), past het sturingsconcept van regisseur. De regisseur acteert als intermediair tussen de betrokken actoren, legt contacten en houdt de communicatiekanalen open (Hupe en Klijn, 1997). Gemeentelijke regie kent uiteraard ook enkele verwante sturingsconcepten, zoals netwerksturing, procesmanagement en programmamanagement. Ook deze sturingsconcepten zouden geheel of deels toegepast kunnen worden in de beschreven context. Het Rijk en andere actoren kiezen echter voor de uitvoering van het GSB nadrukkelijk voor gemeentelijke regie als sturingsconcept.

### *Definitie van 'bestuur door regie'*

De literatuur biedt een veelvoud aan begrippen. Benoeming van een aantal definities uit bestuurskundig perspectief draagt allereerst bij tot meer zicht op dit sturingsconcept en leidt uiteindelijk tot een selectie van een geëigende definitie. Wat opvalt, is dat bij sommige definities het accent ligt op samenwerken en bij andere het accent meer ligt op faciliteren, beheersen of beïnvloeden.

Onderstaand een chronologisch overzicht van veel gebruikte definities in de bestuurskundige literatuur:

- ▶ Regie wordt opgevat als het afgewogen gebruiken van verschillende bestuurlijke instrumenten – juridische, economische en communicatieve instrumenten – waarbinnen beleid *niet* tot stand komt door centrale sturing, maar door interactie en communicatie met de vele partners die in de beleidssector actief zijn (Hupe en Klijn, 1997).
- ▶ Het faciliteren en beheersen van de samenwerking tussen de betrokken partijen, het bewaken van het algemeen belang en het zorgen voor een eerlijke verdeling van de aangeboden dienst (Raad voor het openbaar bestuur, 1999).
- ▶ Een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid (hiërarchie), zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over andere partijen. (Ministerie van BZK, 2003).
- ▶ Het gaat om het ontwikkelen van (betere) dienstverlening, zoals ervaren door de cliënt, door de potentiële ketenpartners te verleiden tot meer afstemming over hun activiteiten (Berenschot, 2003).
- ▶ Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat (Pröpper c.s., 2004).

Alle definities hebben kenmerken die te relateren zijn aan gemeentelijke regie in de beschreven politiek maatschappelijke context. Bij de definities van Hupe & Klijn, alsmede die van de Raad voor het openbaar bestuur is het accent van lokale regie voornamelijk gericht op horizontale sturing. In de definitie van Pröpper c.s. is de horizontale sturing als voor de hand liggend uitgangspunt verlaten, zonder overigens afbreuk te doen aan de afhankelijkheden van en tussen actoren. De regie bij Pröpper c.s. richt zich overigens ook meer op de uitvoering, in plaats van redelijk eenzijdig op de beleidsvorming. Pröpper c.s. leveren daarmee niet alleen een actuele, maar ook een complete definitie. Hier is derhalve gekozen voor de definitie van Pröpper c.s. omdat daarmee meerdere sturingsvormen en sturingsinstrumenten mogelijk zijn. Voor we tot de

formulering van de volgende beleidsregel komen, hier nog even iets meer over.

#### *Typen regisseurs*

Volgens Pröpper c.s. is regie in vier typen te onderscheiden. Deze typering is gebaseerd op de vraag in hoeverre de regisseur uitgaat van een eigen *script* ofte wel een eigen visie en beleid of afhankelijk is van dat van een ander en in hoeverre de regisseur doorzettingsmacht heeft. Onder doorzettingsmacht wordt hier verstaan de potentie van een actor om – daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen. Op basis hiervan ontstaat een figuur.

*Figuur 5: Typen van lokale regisseurs, volgens Pröpper c.s.*

	<b>Eigen script: ja</b>	<b>Eigen script: nee</b>
<b>Doorzettingsmacht: ja</b>	1 Beheersingerichte regisseur	2 Uitvoeringsgerichte regisseur
<b>Doorzettingsmacht: nee</b>	3 Visionaire regisseur	4 Faciliterende regisseur

#### *De beheersingerichte regisseur*

Dit type regisseur (inhoudelijk en procesmatig) ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht en aan de mogelijkheid om zelf het script te kunnen schrijven. Op basis van diverse machtsbronnen kunnen actoren gedwongen worden zijn script te spelen. Het eigen script is daarbij feitelijk een extra machtsbron.

#### *Uitvoeringsgerichte regisseur*

De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. Hij voert het script van een andere actor uit.

#### *Visionaire regisseur*

Er is sprake van een grote vrijheid om een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar de regisseur ontbeert de benodigde machtsbronnen om het script bij andere actoren af te dwingen, terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is.

### *Faciliterende regisseur*

Bij dit type regie stelt de regisseur zich dienstbaar op aan het samenspel van nadere partijen. Hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen en ontbeert een doorzettingsmacht.

De genoemde typologie behoeft nuancering. In de praktijk hangt de vorm van regievoering niet uitsluitend af van de mate van doorzettingsmacht of het hebben van een eigen script. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hun doorzettingsmacht voorsnog achterwege te laten of het maken van beleid over te laten aan de overige partners in het samenwerkingsverband. Ook als ze hiervoor voldoende zijn toegerust door wetgeving of beleidsnota's van het Rijk. Daarnaast zal een gemeente op grond van haar autonome bestuursbevoegdheid vaak als regisseur optreden, ook zonder dat ze daarvoor expliciete bevoegdheden toebedeeld heeft gekregen. De vorm van regievoering zal in deze situatie vooral afhangen van de mate waarin bij de maatschappelijke partijen draagvlak is voor de gemeentelijke regierol en de wijze waarop de gemeentelijk regisseur zich profileert en verbindt aan het maatschappelijk probleem.

Het is *niet* zo dat een gemeente per definitie de rol van regisseur moet innemen. In beleidsnetwerken waar andere maatschappelijke organisaties (mede) verantwoordelijkheid hebben, is het soms beter de regierol bij die organisaties te laten of de rol van regisseur als een 'verbindende' en op interactie gerichte op te vatten (Aardema, 2004), vanuit de filosofie van *procesmanagement*, waarover verderop meer.

Ook Pröpper c.s. leveren een serie componenten of uitgangspunten, waaraan afgemeten kan worden in hoeverre sprake is van regie voeren. Elk uitgangspunt voorziet in criteria en hiervan afgeleide indicatoren om de kwaliteit van regievoering te kunnen beoordelen. Analoog aan de voorgaande beschrijvingen is ook hiervan een figuur gemaakt. De uitgangspunten komen overigens in alle vier onderscheiden regietypen voor.

Figuur 6: Regie volgens Pröpper c.s.

Uitgangspunt	Criteria kwaliteit	Indicator
Overzicht	Regisseur heeft een omvattend beeld van de situatie.	Inzicht in het beleidsonderwerp en relevante verbindingen met andere beleidsonderwerpen en relevante ontwikkelingen hierin. Alle relevante actoren en hun onderlinge relaties in beeld hebben. Doelen en belangen van relevante actoren en de verschillen en belangen hiertussen inzichtelijk hebben. Relevant beleid van de actoren en de voortgang van en resultaten daarvan kennen. Bevragen van actoren hierop.
Verantwoording afleggen	Regisseur is in staat om verantwoording af te leggen voor het handelen en de resultaten van het samenwerkingsverband dat onder zijn regie valt.	Handelen vanuit verantwoordelijkheidsbesef en ambitieniveau. Zorgen voor voldoende betrokkenheid bij het geheel.
Uitzetten en organiseren van beleidslijnen	De regisseur zet een gemeenschappelijke koers uit waarin doelen, middelen en tijdschema zijn vastgelegd.	Stimuleren van een gemeenschappelijke visievorming. Thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen en belangen. Onder woorden brengen en uitdragen van beleidslijnen. Bewaken van de voortgang en deze tijdig bijsturen waar nodig.
Organiseren van inzet en samenwerking	De regisseur motiveert voldoende actoren om met elkaar samen te werken en een bijdrage te leveren.	Mobiliseren en enthousiasmeren van actoren. Koppelen van actoren aan elkaar. Toezicht op de inzet en inbreng van actoren en op de resultaten van de samenwerking. Terugkoppelen van de resultaten naar de actoren.

*Dan nog: procesmanagement*

Regie kent verschillende verschijningsvormen die elkaar al dan niet op onderdelen overlappen. Als een lokale overheid kiest om regie te voeren, zal de mate waarin kan worden voldaan aan de uitgangspunten en criteria in relatie moeten staan tot het voorliggende vraagstuk en de politiek maatschappelijke context met diverse actoren. Het theoretisch perspectief van lokale regie, dat afgeleid is van Hupe en Klijn, de Raad voor het openbaar bestuur en Pröpper c.s., sluit inhoudelijk in hoge mate aan op de politieke en maatschappelijke context van probleemwijken. Pröpper c.s. leveren daarbij qua actualiteit en volledigheid belangrijke bouwstenen. Zij noemen vier typen regisseurs. Voor de faciliterende en visionaire regisseur lijkt veel plaats in het concept 'bestuur door regie', ervan uitgaande dat het gemeentebestuur voor tal van zaken afhankelijk is van verantwoordelijkheden, taken en middelen van andere actoren. De gemeente beschikt dan niet over doorzettingsmacht. Zo gezien past procesmanagement nadrukkelijk bij 'bestuur door regie'. Dat blijkt in het volgende.

*Procesmanagement en projectmanagement als hulpmiddel bij 'bestuur door regie'*

Denken en handelen in termen van bestuur door regie, kan worden vergeleken met project- en procesmanagement. Is procesmanagement een hulpmiddel voor bestuur door regie en projectmanagement ook of beide of geen van beide? We gaan daar kort op in.

'Bestuur door regie' van een gemeente blijkt goed verenigbaar te zijn met procesmanagement, op het eerste gezicht veel meer dan met projectmanagement. Procesmanagement verschilt namelijk van projectmanagement.

*Figuur 7: Kenmerken van project- en procesmanagement*

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Een inhoudelijke analyse van de problematiek. Focus op inhoudelijk projectvoorstel.	Analyse van betrokken partijen, hun belangen, machtsmiddelen, opvattingen en onderlinge relaties. De focus ligt bij de belangrijkste partijen en hoe je hen bij elkaar krijgt en houdt.
Kernelement van ontwerp	Een inhoudelijke oplossing van de problematiek.	Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot oplossing van de problematiek.

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Draagvlak creëren	Draagvlak ontstaat door de inhoud van het initiatief; iedereen raakt door het inhoudelijk voorstel overtuigd.	Draagvlak ontstaat door het proces: de (relevante) partijen wordt invloed gegeven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijk wordt.
Omgaan met dynamiek	Omgaan met dynamiek door daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming, waardoor veranderende omstandigheden geen grip meer hebben op het initiatief.	Omgaan met dynamiek door het open houden van opties: voor betrokkenen moet het initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie	Communicatie betekent: actoren vooral uitleggen en overtuigen van het plan, en volgt na besluitvorming.	Procesmanagement is een proces van overleggen en onderhandelen, besluitvorming is het resultaat hiervan.
Belangrijkste probleem	Probleem kan zijn dat een uitkomst onvoldoende wordt geaccepteerd.	Probleem kan zijn dat acceptatie van het proces en van de procesregels tijd kost.
Bron: Edelenbos e.a. (2007)		

Bij projectmanagement wordt het proces van werken aan een project opgeknipt in fasen, die na elkaar worden doorlopen. Elk van die fasen moet beheerst worden. Daarbij spelen vijf aspecten een rol: inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie. Elke fase kent een basisdocument. In zo een document komen de essenties van de vorige fase, dus de resultaten, aan bod, alsmede de aanpak van de volgende fase. Het resultaat wordt vervolgens weer vergeleken met het basisdocument. Projectmanagement is vooral gericht op projectbeheersing en veel minder op interactie met de omgeving. In projectmanagement wordt uitgegaan van het uitgangspunt dat de problemen, de oplossingen en de omgeving (redelijk) stabiel zijn. Daarom ook kunnen projectmanagementtechnieken gebruikt worden.

In een dynamische context is de projectmanagementaanpak beter in te ruilen voor procesmanagement. Daarbij kunnen we denken aan interne of externe dynamiek. Externe dynamiek is doorgaans aan de orde als externe partijen over voorkeuren, ambities, belangen en macht beschikken, en mede daarom een eigen probleemdefinitie inbrengen en oplossingsrichting voorstaan. Procesmanagement is daarom aan de orde als een overheid afhankelijk is van andere actoren. Meestal is dat zo als een basisprobleem ongestructureerd is

(een 'wicked problem'). Bij een 'wicked problem' is *de kennis* over een maatschappelijk probleem en/of oplossing niet aanwezig of versnipperd over verschillende actoren en *de oplossing* wordt door actoren vanuit verschillende waarden- en/of normenpatronen gezien. Er is geen sprake van eenvoudige consensusvorming.

Met procesmanagement wordt beoogd om tot interactie te komen in termen van een confrontatie tussen beelden over probleem en oplossing. Men moet er samen uit komen door zich te verenigen op doelen en/of middelen! Immers, 'de krachten moeten gebundeld worden' wil het bijvoorbeeld tot een wijkaanpak komen waar een gemeentebestuur, corporaties, e.d. achter staan. Vanuit procesmanagement wordt al doelzoekend in plaats van 'opleggend' gewerkt aan verbindingen vanuit verschillende waarde-oriëntaties en aan het bundelen van 'resources'. Want een gemeentebestuur kan alleen vrijwel niets voor elkaar krijgen. Belanghebbenden moeten tijdig kunnen participeren in een dialoog.

De verschillende accenten tussen project- en procesmanagement blijken ook uit de figuren. Zijn al die verschillen nu ook in de praktijk aan de orde? Het blijkt dat er volgens onderzoek onder managers van ruimtelijke projecten inderdaad verschil bestaat tussen project- en procesmanagement. Procesmanagement wordt gekenmerkt door openheid, door het zoeken naar draagvlak, door interactie, door het zoeken naar gemeenschappelijke informatiebehoeften en manieren om met informatie in de gedeelde behoefte te voorzien, door relatiegerichtheid in de begeleiding van medewerkers, door flexibiliteit en dus aanpassing in verander(en)de omstandigheden, door veel aandacht voor overleg en het laten uitmonden daarvan in zogenaamde rijke oplossingen (Edelenbos, e.a., 2007: 77).

Projectmanagement kenmerkt zich meer door gerichtheid op *beheersing* in de verschillende fasen van projectrealisatie, door inhoudelijke gerichtheid, door beslotenheid, door streven naar daadkracht, door onderzoek als op zichzelf staand proces, door resultaatgerichtheid, vasthoudendheid en verticale verhoudingen.

Dus volgt regel 36: *Een sterk college dat voor 'bestuur door regie' kiest, maakt zeker gebruik van beginselen van procesmanagement.*

Figuur 8: Oriëntaties in project- en procesmanagement volgens Edelenbos (2007)

Projectmanagement	Procesmanagement
Beheersbaarheid	Betrokkenheid
Representativiteit	Variëteit
Verticale verhoudingen	Horizontale verhoudingen
Geslotenheid	Openheid
Daadkracht	Draagvlak
Conflicteren	Communiceren
Onderzoek als stand-alone-proces	Onderzoek als samen feiten verzamelen, interpreteren en uitwisselen
Contracten	Vertrouwen
Resultaatgerichtheid	Relatiegerichtheid
Interne gerichtheid	Externe gerichtheid
Reactief	Proactief
Vasthoudend	Flexibel
Sturing op inhoud	Sturing op proces
Doelrealisatie	Doelzoekend
Ontwerpen	Ontwikkelen
Commitment	Bewegingsvrijheid

#### *Programmamanagement*

Programmamanagement is een term die al een paar jaar bestaat. Arno Groenendijk kwamen we tegen als programmamanager bij de gemeente Deventer. Hij zegt als programmanager bezig te zijn

*'met draagvlak creëren, masseren, partijen bij elkaar krijgen. Noem het matchmaker, intermediair. Ik ben de gemeentelijke verkenner die rugdekking moet zien te houden'* (Elsevier, 19-06-99: 78).

Hij zegt dat toen hij nog ambtenaar was met een heldere opdracht en moest zorgen dat de automatisering draaide, *'het 95% dieselen was en 5% improviseren'*.

*'Tegenwoordig loop ik op pakij's met schotsen. Ik heb niets te vertellen en ik heb geen centen. Het enige wat ik moet doen is verbindingen leggen en zorgen dat de mensen die wel over de centen gaan en beslissingen kunnen nemen, de goede voorstellen ontwikkelen.'*

Het programmamanagement heeft sinds deze uitspraken gedaan zijn een evolutie ondergaan. Waar heeft het huidige programmamanagement nou meer van: van projectmanagement of procesmanagement? We bekeken de boeken *Programmamanagement* (Wijnen en Van der Tak, 2002) en *Essenties van project- en programmamanagement* (Kor en Wijnen, 2005). Daaruit is snel een antwoord te halen. Programmamanagement is weliswaar niet helemaal hetzelfde als projectmanagement maar wordt wel in een adem genoemd met projectmanagement. Het woord 'procesmanagement' valt in beide boeken niet of nauwelijks. Het is echt wat anders. Bij procesmanagement is sprake van sturing en begeleiding van interorganisatorische relaties in netwerken; dat is in project- en programmamanagement niet of nauwelijks het geval.

Kor en Wijnen (2005: 48): *'Een programma is een uniek complex van inspanningen, waaronder projecten, dat met beperkte middelen doelgericht moet worden uitgevoerd.'* 'Inspanningen' is synoniem voor werkzaamheden, inhoudelijke activiteiten en 'de weg waarlangs'. Beide auteurs rekenen niet alleen projecten tot een programma, maar ook improvisaties en routines.

Het verschil tussen programma's en projecten zou men kunnen zien in termen van verschil in kwantiteit, omvang en doorlooptijd, maar dat is te eenvoudig. Er is ook kwalitatief verschil. Een project richt zich op een resultaat, aldus de auteurs, terwijl een programma meerdere resultaten vanuit meerdere, soms onderling tegenstrijdige doelen, nastreeft. Daarom is er verschil tussen projecten en programmamanagement. Maar er is ook overeenkomst. Zowel projecten als programma's concentreren zich op het richten en bundelen van energie, en het omschrijven van rollen en spelregels. Bovendien zijn in beide managementtypen plannings- en voortgangsbewakingsinstrumenten aan de orde, die op zich overigens wel verschillen. De belangrijkste overeenkomst tussen beide is echter het streven om werkzaamheden zich te laten voltrekken gericht op doelen en resultaten. Er is sprake van een streven naar beheersing (Kor en Wijnen, 2005: 44).

Programmamanagement kent drie belangrijke onderdelen: programmeren, (be)sturen en autoriseren.

Programmamanagement start met het in kaart brengen van doelen, terwijl het bij projectmanagement gaat om resultaten. De set doelen moet herkend en

erkend worden door betrokkenen. Gebeurt dat niet, dan kan het zijn dat inspanningen tevergeefs zijn. Werkzaamheden moet duidelijk gericht zijn op doelen, waarbij aan de orde is: in welke volgorde, in welke mate en op welke wijze. Binnen de verschillende inspanningen moeten prioriteiten gesteld worden.

Multiprojectmanagement is weer onderscheiden van project- en programma-management. 'Multiprojectmanagement is het besturen van een (groot) aantal projecten tegelijkertijd, zonder – relevante, als zodanig te managen – samenhang, die door één capaciteitsbron wordt uitgevoerd' (Kor en Wijnen, 2005: 47). Bij programmamanagement is meer sprake van inhoudelijke samenhang in de werkzaamheden en doelrealisatie, en het management daarvan.

Bij 'bestuur door regie' is sprake van het verbinden van verschillende capaciteitsbronnen rond clusters van samenhangende doelen.

Is projectmanagement wel of niet te verknopen met procesmanagement? We menen, in het voetspoor van Edelenbos e.a. (2007: 69) van wel. In een bepaalde ronde of fase van het beleidsproces ontstaan initiatieven (voornemens, plannen, voorstellen enzovoort) waarvan de inhoudelijke kwaliteit, de organisatie, tijd en budget in de gaten gehouden moeten worden, aldus Edelenbos (2007: 69). Elders zeggen de auteurs dat er een relatie is tussen project- en procesmanagement, want ook in het procesmanagement moet de interactie uitlopen op inhoudelijk resultaat. Zonder uitkomsten komt men niet ver.

Uit deze vergelijking komt sterk naar voren dat bestuur door regie sterk leunt op procesmanagement als belangrijk instrument, want procesmanagement is de aanpak die in een netwerk sterk gedijt, meer dan projectmanagement. Maar het is niet uitgesloten dat bij bestuur door regie hier en daar ook van projectmanagement volop gebruikgemaakt wordt.

#### *Criteria voor de beoordeling van 'bestuur door regie'*

Welke criteria zijn nu te kiezen ter beoordeling van de kwaliteit van bestuur door regie, waarbij procesmanagement en het werken in een stedelijk regime een rol spelen? We hebben naar de literatuur gekeken, zoals uit het voorgaande blijkt, maar ook naar beschouwingen over visiteren van gemeenten en bestuurskrachtmetingen.

*Regel 37: Een sterk college dat kiest voor 'bestuur door regie' gebruikt beoordelingscriteria om de toepassing van dit concept te beoordelen.*

Op grond van het voorgaande komen we tot de volgende longlist van criteria ter beoordeling van 'bestuur door regie'. Onderzoek moet uitwijzen of al deze criteria relevant zijn en welke van meer of van minder gewicht. De ordening en clustering is arbitrair.

Gerichtheid op inhoud: initiatief, kaders, randvoorwaarden

- ▶ Koersgerichtheid van gemeentebestuur: er is bij de gemeente als regisseur een beleidslijn, met doelen, middelen en een tijdschema. Dat geldt ook voor het (beleids)netwerk: koersgerichtheid van partners, die verbonden is met de rol van de gemeente?
- ▶ Kaderstellende kwaliteit: is duidelijk binnen welk speelveld gespeeld wordt, respectievelijk zijn de randvoorwaarden duidelijk of niet?
- ▶ Juridische kwaliteit: er moeten geen juridische hobbels zijn die het programma of een onderdeel lam leggen.
- ▶ Interbestuurlijke relatiekwaliteit: indien de rijksoverheid of provinciale overheid betrokken is, dient zij uit de voeten te kunnen met het lokaal beleid en de inbreng van partners

Netwerkvorming en programma's

- ▶ Programmatische (netwerk)kwaliteit: binnen de algehele koers van het gemeentebestuur en netwerk worden beleidsprogramma's en/of actielijnen en/of projecten onderscheiden, dus bepaalde eenheden van handelen.
- ▶ Netwerkconstitutiekwaliteit: de 'goede' partners (zoals woningcorporaties, projectontwikkelaars) die ertoe doen, moeten verenigd worden, aan tafel zitten. Partijen die (op een bepaald moment) niet bijdragen, moeten er niet bijhoren.
- ▶ Verantwoordelijkheidskwaliteit: verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken moeten binnen een netwerk duidelijk zijn.
- ▶ Regiepresentie: is er een regisseur? Is er regie?

Netwerk in actie: verbindend management

- ▶ Procesmanagementkwaliteit algemeen: er is sprake van openheid, interactie, draagvlakvorming, het voorkomen van een dialoog van doven, enzovoort.
- ▶ Transparantiekwaliteit: geen overzicht zonder (een mate van) openheid over koers, handelen, middeleninzet.
- ▶ Beeldvormingskwaliteit: partners in een netwerk moeten een gemeenschappelijk overstijgend beeld hebben over 'waar het om gaat' dat de concrete dagelijkse handelingen en koers overstijgt (waar doen we het allemaal voor?) en een aandeel in dat geheel als zinvol ervaren. Beeld en zingeving dus, op zichzelf en door interactie.
- ▶ Inbrengkwaliteit van doelen: er is sprake van inbreng door partners in termen van eigen doelen. Wellicht van doelverrijking van het samenwerkingsverband.
- ▶ Inbrengkwaliteit van middelen: er wordt een inbreng door partners in termen van middelen geleverd aan de koers.

- ▶ Initiatiefkwaliteit: een netwerk moet initiatieven voor actie kennen.
- ▶ Uitwerkingskwaliteit: een netwerk moet initiatieven voor actie, maar ook uitgewerkte plannen kennen.
- ▶ Projectmanagementkwaliteit: binnen een programma zullen ook projecten bestaan. Het opzetten daarvan vereist maatregelen op het vlak van plannen, organiseren, risicoanalyse, (deel)projectbeheersing.

Faciliteren, motiveren, communiceren, argumenteren, overtuigen

- ▶ Faciliterende kwaliteit: is sprake van voldoende ondersteuning en op de relevante punten?
- ▶ Communicatieve kwaliteit: is er bij bestuur door regie qua omvang voldoende overleg tussen relevante partners en wordt er geluisterd?
- ▶ Motiverende kwaliteit: de regisseur motiveert de partners om samen te werken en een inbreng te leveren. Het wordt als zinvol ervaren om mee te doen aan een programma. Dat kan alleen als er voldoende gesprek/overleg is.
- ▶ Overtuigingskracht: er is bij bestuur door regie sprake van inzet op en aandacht voor het overtuigen van partners over koers, voortgang, knelpuntenoplossing e.d.? Dat kan alleen als er voldoende gesprek/overleg is.
- ▶ Argumentatieve kwaliteit: is bij bestuur door regie waar nodig sprake van sterke argumentaties of niet?
- ▶ Onderhandelingskwaliteit: weten partijen elkaar te vinden, met resultaat?

Algemene netwerkaspecten

- ▶ Inhoudelijke afstemmingskwaliteit: er moet inhoudelijk afgestemd worden over koers, uitwerking, knelpunten
- ▶ Gezaghebbende kwaliteit: opereert de gemeente als regisseur (on)voldoende gezaghebbend? Geldt dat ook voor andere partners?
- ▶ Democratische legitimatiekwaliteit: geen koers zonder een democratische legitimatie van partners in een netwerk. De legitimatie van het gemeentebestuur loopt via de raad.
- ▶ Consensusstreven: er moet voldoende steun in het netwerk zijn en blijven. Overeenstemming is nodig.
- ▶ Samenwerkingskwaliteit: er wordt samengewerkt tussen partners aan koers en uitwerking.
- ▶ Procesmatige verbindingskwaliteit: in programma's moet handelen van partners procesmatig geschakeld en verbonden worden. Het handelen van verschillende partners grijpt op elkaar in.
- ▶ Ketenregiekwaliteit: er moet sprake zijn van adequaatheid van schakeling, op de knooppunten. Het aantal vertragende schakels moet beperkt zijn. De verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn.
- ▶ Complementaire kwaliteit: operen partners aanvullend op elkaar, schuiven ze af of concurreren ze, of schuiven elkaar de 'zwarte piet' toe?

Netwerkvitaliteit: stuwning, onderhoud, feedback, leren

- ▶ Stuwende kwaliteit: bestuur door regie vereist voortgang mogelijk maken door beschikbaarheid van middelen, door coördinatie, door conflictpreventie en -oplossing.
- ▶ Netwerkslagvaardigheid: bestuur door regie vereist niet alleen een koers en stuwning maar ook tijdigheid en tempo in besluitvorming, en dus slagkracht.
- ▶ Voortgangscontrolekwaliteit: bestuur door regie vereist de voortgang van programma's en projecten bewaken.
- ▶ Auditkwaliteit: wie wil sturen op zaken die een knelpunt zijn, of wil 'leren', moet de knelpunten kennen. Daarvoor zijn inventarisaties, audits of risicoanalyse vereist? Tijdig?
- ▶ Onderhoudskwaliteit: netwerken onderhouden: netwerken blijven niet van zelf bestaan. De vorming en bestending van een netwerk vormen een noodzakelijk onderdeel van de gemeentelijke regierol.
- ▶ Betrokkenheid: dat partners opgenomen zijn in een netwerk is niet genoeg. Worden ze ook voldoende betrokken en voelen ze zich voldoende betrokken?
- ▶ Terugkoppelingskwaliteit: op bepaalde momenten dienen de partners of een deel ervan te horen hoe zaken ervoor staan.

Netwerkproductie: prestaties, effectiviteit, innovatie, doelmatigheid

- ▶ Netwerkproductiekwaliteit: een netwerk moet tot procesmatige voortgang en – waar nodig – fysieke productie en dus tot daden komen.
- ▶ Resultaatbereiking: is sprake van het bereiken van (meer dan) voldoende kwaliteit in termen van bereikte prestaties?
- ▶ Effectkwaliteit: zijn uiteindelijk op basis van prestaties de verder weg liggende gewenste effecten van het gemeentebestuur en andere partners bereikt of niet bereikt?
- ▶ Innovatiekwaliteit: heeft het netwerk vernieuwing gerealiseerd? In welk opzicht wel of niet?
- ▶ Burgersatisfactie: zijn burgers of anderen ermee gediend of niet?
- ▶ Proportionaliteitskwaliteit: is er sprake van proportioneel handelen, in de zin van op een doelmatige wijze doel- en prestatiegericht zijn?

Verantwoording: Inzicht, overzicht, toezicht

- ▶ Programma-overzichtskwaliteit: de partners en de regisseur hebben – permanent of incidenteel – wel of geen overzicht over het geheel aan koers, handelen, middeleninzet.
- ▶ Overzichtskwaliteit: extern en interne netwerken bouwen en onderhouden: de gemeente als regisseur heeft niet alleen kennis en overzicht van het netwerk en de lopende initiatieven, maar ook een visie op de sterke en zwakke punten van het netwerk en waar het netwerk naar toe zou moeten gaan.

- ▶ Conflictbeheersingskwaliteit: worden conflicten voorkomen en/of beheerst en/of zo nodig opgelost?
- ▶ Toezichtskwaliteit: waar het geheel te overzien is, moet ook zichtbaar worden waar knelpunten zitten en daarop moet gestuurd worden.
- ▶ Verantwoordingskwaliteit: de regisseur legt verantwoording af over het handelen in het netwerk en de resultaten.

### *Bestuur door regie in de praktijk*

In de praktijk van het openbaar bestuur komen we vele van deze criteria tegen, maar er wordt ook wel een beetje de spot mee gedreven. Ondanks de waarneming dat sinds 1950 het aantal criteria ter beoordeling van gemeentebesturen enorm is toegenomen, is de vraag: zijn dit niet veel te veel criteria? Is er nog wel ruimte voor besluiten en voor daadkracht?

Wethouder Lodewijk Asscher zegt het in zijn pamflet *Nieuw Amsterdam* uit 2005 zo: het stadsbestuur in Nieuw Amsterdam moet *'rechtvaardig, flexibel en slagvaardig zijn'* (2005: 100). Het bestuur moet ook openstaan voor kritiek, voor commentaar van inwoners. Het bestuur is nu niet flexibel genoeg (2005: 101). En: *'Het bestuur van Nieuw Amsterdam is voortvarend en is in staat tot ingrijpen'* (102). *'De kwaliteit van de uitvoering schiet nog vaak tekort. De denkkraft is vaak te veel geconcentreerd in de top van de organisatie. Enorm complexe systemen zijn opgezet. Heel veel plannen zijn gemaakt. En de mensen op de werkvloer doen weinig anders dan regeltjes uitvoeren en handhaven'* (2005: 102). Het moet anders. *'Een assertieve overheid moet mensen (...) waar voor hun geld leveren'* (2005: 105). *'De natuurlijke hiërarchie van de overheid zal veranderd moeten worden.'* Topambtenaren moeten de Stopera uit en de stad in. Ze moeten in de frontlinie opereren (2005: 103). En: *'Vrijwillig is de afgelopen jaren veel stuurkracht uit handen gegeven.'* Wat de overheid doet, kan een ander vast beter, zo luidde het zelfverzekerde motto van de huidige wethouder, toen nog vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen. Dat resulteerde er volgens Asscher in dat er

*'op cruciale beleidsonderdelen voor de overheid vaak niet meer dan een vage "regiefunctie" overbleef. Maar als Mozes een "regiegroep" was geweest, doolde het Joodse volk nu nog door de woestijn,'* zo stelt hij.

En:

*'Wie een schone stad wil, moet zelf de bezemwagen kunnen sturen. Wie schrijnende huisvestingsproblemen wil oplossen, zal zelf over woningvoorraad dienen te beschikken (...). Het zal een flink gevecht vergen, maar in*

*Nieuw Amsterdam moet het bestuur weer zelf achter de knoppen zitten, zodat problemen krachtdadig aangepakt kunnen worden' (2005: 103-104).*

Wat komt in de praktijk terecht van bestuur respectievelijk bestuur door regie? We kijken naar de gemeente Amsterdam (o.a. Steketee, 2007) en bezien twee vragen. Is 'bestuur door regie' een relevant concept voor Amsterdam of toch een versleten motto? In principe is het een nuttig concept, alleen al vanwege de relatie met de stadsdeelbesturen. En leidt 'bestuur door regie' tot een opwekkend beeld in de ogen van bestuurders?

*a Het concept in Amsterdam*

Erik Gerritsen, gemeentesecretaris van Amsterdam in de periode 2000-1 oktober 2007 en thans kennisambassadeur, en Jeroen de Lange helpen bij de beantwoording van de eerste vraag. Zij wijzen in *De slimme gemeente* op de ambities, de resultaatgerichtheid, prestatieafspraken en verantwoording bij het GSB (grotestedenbeleid) (2007: 78-80). Zij attenderen, naast vertrouwenwekkende opmerkingen hierover, vooral op *vastgelopen werkprocessen* in Amsterdam tussen en binnen organisaties (die niet specifiek gerelateerd zijn aan het GSB) en memoreren verschillende aanspreekpunten voor burgers en bedrijven en een verkokerde manier van werken. *'Langs elkaar werken'* heeft te grote vormen aangenomen. Zij zien 'slimmer werken' als oplossing om hier een halt toe aan te roepen en daaraan is de afgelopen jaren, in de periode 2000-2007, dan ook aan gewerkt. 'Slimmer werken' moet, volgens hen, vooral door *meer betrokkenheid en samenwerking* tussen meerdere organisaties in Amsterdam tot stand komen. Regie voeren heeft voor hen zeker nog niet afgedaan. *Ketenregie*, daar komt het zelfs op aan, bijvoorbeeld op de toepassing van *shared services* (pooling van inkoop bijvoorbeeld). We richten ons hier op regie. Ketenregie is *'de geëigende manier om de activiteiten van verschillende instellingen op elkaar af te stemmen,'* schrijven ze.

Een *keten* is een samenwerkingsverband tussen meerdere partijen, die ook wel aangeduid worden als *ketenpartners*, 'die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze volgtijdelijke handelingen uitvoeren, gericht op een maatschappelijk doel' (Gerritsen en De Lange, 2007: 82). *'Er is meestal niet een organisatie aan te duiden die verantwoordelijk is voor het geheel'* (2007: 82). De partners hebben eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Als de relevante partijen bekend zijn en om tafel zitten, moeten de relaties geregeld worden. Ruis en onduidelijkheid moet worden voorkomen. *'Ketenregie is het faciliteren en aanjagen van een samenwerkingsverband tussen meerdere partijen'* (2007: 82).

Wie ketenregie zegt in Amsterdam, zegt ook sturingsprocessen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Op strategisch niveau gaat het over het afstemmen van strategie en beleid. Hierbij wordt gedacht aan samenwerkingsconvenanten. De bedoeling is dat dit leidt tot gedeelde doelen van ketenpartners, een gedeeld beeld van de procesgang. Op tactisch niveau gaat het om de operationele sturing van ketenprocessen (*ketenmanagement*). Hierbij is te denken aan contractafspraken over producten en diensten. Op operationeel niveau zijn de werkafspraken belangrijk. Denk aan communicatie en kwaliteitsverbetering (2007: 82, 83). Informatie-uitwisseling zou in de keten kunnen plaatsvinden op basis van een *cliëntvolgsysteem*, om te voorkomen dat bekende informatie over een burger steeds opnieuw moet worden ingevuld. ICT is zo gezien een heel belangrijk hulpmiddel voor ketensamenwerking. De twee auteurs geven aan hoe volgens hen ketensamenwerking in fasen tot stand kan komen.

Ketenregie is in Amsterdam nadrukkelijk als instrument ingezet, ondanks het feit dat Asscher in 2005 nog wat sceptisch was en op daadkracht tamboereerde (Gerritsen en De Lange, 2007: 85). Burgemeester Job Cohen heeft hierin een duidelijke rol gespeeld (2007: 85). Hij heeft deze regieaanpak toegepast op het vlak van de 'hardekernjeugd'. Een keten als de keten jeugdcriminaliteit kan bestaan uit een aantal kleinere ketens, zoals de jeugdzorgketen, de strafrechtketen enzovoort en samenwerkingsverbanden. Maar er zijn ook hoofdprocessen. Een keten weerspiegelt het carrièrepad van een hardekernjongere (2007: 87). In Amsterdam is niet alleen nagedacht over wat de ambitie achter regie is, er zijn ook *ketenunits* gevormd om de samenwerking tussen ketenpartners concreet gestalte te geven. In dergelijke eenheden wordt besloten over afdoening van alle jeugdstrafzaken, zoals de justitiële afhandeling en het zorgtraject. De burgemeester werd de *ketenregisseur*, de spin in het web die zich soms 'boven het netwerk bevindt' en partners bij elkaar brengt en houdt. Middels monitoring ziet hij toe op het gezamenlijk belang en de realisatie daarvan (2007: 86).

*Dat samenwerken zit er diep in. Hester Maij was CDA-wethouder in Amsterdam in de periode 2002-2006: 'Als raadslid kwam ik natuurlijk ook altijd overal, maar dan was het vaak van: goh, nou ja, goed, wat wilt u dan? Nu is het meer: wat kunnen we samen doen?'* (Vuijsje, 2006: 137).

Gerritsen en De Lange zien dat het gaat om veranderingsmanagement. Ze achten daarvoor niet een apart programma nodig dat 'los van de lijn' wordt opgezet (2007: 123). Ze formuleren uitgangspunten voor de Amsterdamse praktijk. In reorganiseren geloven ze niet, maar wel in een procesbenadering. Communicatie is daarvoor essentieel. De grote strategie voor veranderen is die van *de*

verleiding (2007: 131). *'Het feit dat in Amsterdam niemand de baas is, was een gegeven van waaruit moest worden gewerkt,'* schrijven ze (2007: 132).

*'De essentie van de aanpak om de bedrijfsvoering te verbeteren was het verleiden van management en medewerkers om werkprocessen te veranderen bij de gemeente Amsterdam.'*

Waar niemand de baas is, is de neiging groot om dan iemand de baas te maken, maar dat werkt volgens hen doorgaans niet. Je moet ervoor zorgen dat mensen vrijwillig gaan meedoen; de gewenste kant op, dat wel (2007: 132). Het kan dan gaan om een nieuwe huisstijl of gezamenlijke inkoop. Ze schrijven:

*'Een verbijzondering van de tactiek van verleiden zonder geld is het werken met rendabele businesscases'*(2007: 135). Denk aan shared services centers.

Verleiden met of zonder geld wordt gezien als een politieke keuze met gevolgen voor het tempo.

*b Het beeld van bestuurders*

Leidt 'bestuur door regie' in 2008 tot een opwekkend beeld in de ogen van Amsterdamse dagelijkse bestuurders? Wat levert de verleidingsstrategie op?

De Amsterdamse lokale politiek bevond zich na de verkiezingen van 2006 in 2007/ 2008 in betrekkelijk rustig vaarwater. Het linkse stadsbestuur kende geen echt grote conflicten, van gevallen wethouders was geen sprake. De oppositie is mild en constructief. De samenwerking tussen de collegepartijen PvdA en GroenLinks verloopt ook harmonieus, ondanks een verdeelde PvdA-fractie. Het college opereert volstrekt collegiaal, zo blijkt uit een rapportage in het blad M van NRC Handelsblad. Het college heet een *'er op af-college'* te zijn; elke week legt het college een gezamenlijk bezoek in de stad af. Dat wilde het vorige college ook, maar het kwam er niet van. Zodra er iets aan de hand is of lijkt, wordt er op gemoedelijke en faire wijze over gesproken.

Is het linkse college niet echt links meer? Van Westerloo (2007: 34):

*'In en rond de gemeenteraad is vrijwel iedereen (...) het met elkaar eens: in de stadspolitiek speelt de politiek vrijwel geen rol meer. Ook een links college opereert er binnen een vrijwel totaal gedepoliteerde omgeving.'*

Het linkse college krijgt schouderklop na schouderklop van rechts, en van het bedrijfsleven. Maar niet alles gaat gladjes (denk aan de gifbootaffaire). Burgemeester Cohen gaf begin 2008 aan dat hij nog te weinig resultaat boekt in de aanpak van hardekernjeugd. Regisseren blijkt niet erg eenvoudig. Stadsregie kan – meer in het algemeen gezien – uitlopen op ‘gebrek aan optreden’, op afwezigheid van besliskracht en daadkracht, op te veel overleg, misschien zelfs op onmacht. Tjeerd Herrema, PvdA-wethouder verkeer en vervoer in Amsterdam spreekt over heilige huisjes en noemt in dat verband de stadsdelen. Het zijn er volgens hem te veel. Een teruggang van veertien deelgemeenten naar negen lijkt hem noodzakelijk. Maar daar zal verzet tegen komen, zegt hij in het blad M van NRC Handelsblad van februari 2008. Herrema:

*‘De praktijk heeft geleerd dat er “een veel strakkere regie nodig is vanuit de centrale stad op daadkracht en doorzettingsvermogen”. De tijd is voorbij dat je per decreet vanuit de Stopera de zaken naar je hand kon zetten. Maar nu is de stad veel te ver doorgeschoten naar het andere uiterste. (...) We hebben ons te veel afhankelijk gemaakt van continu overleg en nog eens overleg, en we kunnen amper meer zeggen: tot hier en niet verder en nu gaan we een beslissing nemen. We hebben zoveel bevoegdheden uit handen gegeven dat we voornamelijk bezig zijn met het etaleren van onze onmacht.’*

Wethouder Henna Buyne was PvdA-wethouder in Amsterdam. Zij was de opvolger van Ahmed Aboutaleb. In de periode dat ze wethouder was, is ze er vooral achter gekomen dat ze *‘vrijwel geen bevoegdheid heeft op onderwijsgebied om welke beslissing dan ook te nemen.’* (...) *‘In feite ben ik niet meer dan een makelaar in schoolgebouwen.’* Ze is enigszins ontevreden over haar sturend vermogen, over het werk met de stuurknuppel. Staan deze wethouders alleen? We switchen naar een van de wethouders namens GroenLinks. Wethouder Marijke Vos zegt geleerd te hebben:

*‘dat je in Amsterdam alleen iets bereikt als de mensen je steunen en je bereid bent met ze samen te werken. Dwingen moet je alleen doen als het echt niet anders kan.’*

Heeft u wel eens iets afgedwongen?

*‘Ja. Dat winkels verplicht worden om hun koelkasten af te dekken. Jaren over gepraat maar men weigerde mee te werken. Toen heb ik het verplichtend opgelegd.’* Ze kijkt er niet al te triomfantelijk bij, aldus Gerard van Westerlo in M.

Het college van B&W van Amsterdam blijkt al met al erg afhankelijk van de medewerking van anderen om wat voor elkaar te krijgen. 'Verleiden' is het woord dat de journalist Van Westerloo bij zijn rondgang langs de burgemeester, alle wethouders en tal van raadsleden uit Amsterdam het meest hoorde. Het college is erg afhankelijk van de verleende medewerking van anderen. Zeker in geval van de aanpak van multiprobleemgezinnen komt het inderdaad op medewerking van tal van organisaties aan. Burgemeester Cohen toont zich echter wat ontevreden. Hij zegt dat hij het met dat verleiden een beetje gehad heeft. Al die afhankelijkheid bij de medewerking van anderen... Aan de andere kant moet hij er niet aan denken dat het stadsbestuur alles naar zich toetrekt. Cohen: *'Een beetje meer stadsregie,'* denkt hij, *'kan geen kwaad.'* Hij voegt toe dat hij zelf veel kan doen op het gebied van stadsveiligheid. Daar heeft hij minder van doen met de stadsdelen.

Stadsregie is dus nog een vitaal concept, maar het moet wel verbonden worden met ketendenken en -handelen en met daadkracht en doorzettingsmacht. Iemand moet duidelijk verantwoordelijk zijn.



## 15 Reflectie

Besturen is een geheel van bestel, systemen, processen en mensen. Een dagelijks bestuur van een gemeente is niet slechts of voornamelijk een speelbal van het bestel van het binnenlands bestuur, waarin het Rijk stuurt via juridische, economische en communicatieve stuurmiddelen, een combinatie hiervan of van voorzieningen. Natuurlijk opereert een bestuur in een kader. Het bestuursbootje kan niet overal varen, maar slechts binnen een rivier met oevers, binnen de beperkingen van het toezicht op het water en vaaraanwijzingen. Maar systemen bepalen niet alles, mensen doen er lokaal toe, in teams en individueel. Teams kunnen verschil maken, een college van B&W is ook een team als het goed is. Maar heeft een college van bestuurders gezag opgevat als gelegitimeerde macht om gedrag van anderen in te perken of anderszins te geleiden? En is een college met gezag direct ook een sterk college of nog niet vanzelfsprekend? We menen dat 'gezag' en 'sterkte' van een college onderscheiden moeten worden.

### *Gezag verwerven*

Met gezag is wat aan de hand. Burgers laten zich minder dan vroeger dingen voorschrijven door een overheidsbestuur. Ze accepteren niet alles zonder meer. Acceptatie van beleid werd dus een thema, evenals 'draagvlak zoeken'. Legitimiteit wordt niet zo maar 'toegeschreven' of 'verleend' maar moet blijkbaar 'verdiend worden'. Zijn er arena's die daarbij helpen? We lopen er vier langs (zie Tops, 1994a).

Als een college aantreedt na raadsverkiezingen en lokale coalitievorming, is er niet automatisch sprake van 'gezag', van overheidsgezag. De (eerste) arena van de verkiezingen is geen sterke gezagsbron meer waar het college op kan vertrouwen als vroeger. De opkomstplicht bij raadsverkiezingen is afgeschaft en de vrijwillige opkomst loopt terug. Politieke partijen zijn lokaal niet overal vitale arena's in de lokale democratie. En de gemeenteraadsverkiezingen zijn 'genationaliseerd'. Electorale participatie loopt terug, maar moderne participatievormen komen op (zie de vierde arena).

De (tweede) arena van de dienstverlening is ook niet vanzelfsprekend een bron voor het vestigen van gezag door een college. Immers, dienstverlening moet in orde zijn, is dat vaak ook en als dat niet het geval is, krijgt het gemeentebestuur kritiek. Je kunt van slechte dienstverlening last hebben, maar van

goede heb je niet automatisch voordeel, in termen van gezag verwerven. Stappen we over naar het derde gebied, de regeltoepassing, dan resulteert een iets kritischer beeld, want de vergunningverlening is versnipperd. Voor bepaalde activiteiten moet een burger of moeten organisaties meerdere vergunningen aanvragen. Burgers moeten 'bureaucratisch competent' zijn, zoals dat heet, om de weg te vinden. Daar is intussen wel aan gewerkt door bundeling van vergunningen, maar van vergunningen gaan burgers niet democratisch dromen.

De (vierde) arena van de beleidsproductie biedt wel mogelijkheden om gezag te (herbe)vestigen. Denk aan beleidsvorming door contact tussen burgers, ambtenaren en bestuurders dat gelabeld is als interactieve beleidsvorming of coproductie. Hier kan samen optrekken leiden tot consensus tussen bestuur en burgers. Bij verschil van mening kunnen burgers toch het gevoel krijgen van een nette procedure waardoor men bereid is de uitkomst, ook al wijkt die af van de eigen preferentie, te aanvaarden. Verzanding van de discussie moet ertoe leiden dat het college van B&W en uiteindelijk de raad beslissen. Volgens de leerstukken van Machiavelli leidt in- en tegenspraak en het overwinnen daarvan tot versterking van gezag. Colleges van B&W, die een zekere gezagspositie willen opbouwen, doen dus zeker aan interactie met burgers, zodat de kiezers ook het gevoel krijgen serieus genomen te worden.

Maar een lokaal bestuur dat een gezagspositie heeft opgebouwd, is nog niet vanzelfsprekend ook een sterk college. Daarvoor is meer nodig. Dat hebben we vastgesteld in dit boek. Een college dat geen werkelijk gezag verworven heeft, dat niet serieus genomen wordt door burgers, kan dus al helemaal niet sterk zijn. Maar ook colleges die wel over gezag beschikken zijn soms nog van de zwakkere soort. 'Gezag' en 'kracht' zijn dan echter als 'in gevecht met elkaar'. In vechtcolleges bijvoorbeeld. Gezag en kracht kunnen elkaar daarentegen versterken bij bestuurders met charisma of een aansprekende overtuigende stijl.

#### *'Sterkte' als norm*

Hier ging het ons niet primair om gezag, maar om sterke colleges van B&W. Een sterk college is de norm in het lokaal bestuur. Niemand van onze informanten stelt dat te volstaan is met een zwak college of dat het niet uitmaakt of een college sterk of zwak is.

We spoorden vervolgens de kenmerken op van een sterk college. Wat een sterk college is, is geen wiskunde. Wat sterk is, kan een bepaalde clustering zijn van de 37 adviesregels die we gaven. Van eenheidsworst zal geen sprake zijn. Zoals het ene voetbalteam dat drijft op een sterke as van keeper tot spits kampioen kan worden, kan een ander team dat een jaar later lukken door de aanwezig-

heid van een zwakkere as, maar het wél beschikken over een grote leider, en de combinatie van jeugd en routine bij oudere spelers die in balans was.

Sterke colleges zijn er ook in soorten, zoals er winnende voetbalteams in soorten zijn. Het ene sterke college kan een hecht energiek team met professionele leden zijn, dat veel voor elkaar krijgt in de raad en daarbuiten, en waarvan sommige leden in het bijzonder respect afdwingen. Het andere college kan een bevlogen groep zijn met een grootse visie die tot creativiteit en actie in de samenleving aanzet en nog een ander college zoekt de sterkte in de energieke werkwijze van resultaatsturing en ketenregie. Er bestaan vele verschillen tussen lokale democratieën, de bestuurlijke opgaven verschillen en daarom zullen er ook verschillende soorten sterke colleges zijn. Diverse Rotterdamse colleges verschilden dan ook van Amsterdamse, nog afgezien van de vraag of we deze allemaal sterk kunnen noemen. Rotterdam werkte met burgemeester Opstelten aan de veiligheid, terwijl burgemeester Cohen dat ook deed, maar met de Bibob-regels in de hand en met wethouder Asscher werkt(e) aan de Wallenproblematiek.

We hebben met de adviesregels die verwijzen naar een *vergrote kans op* een sterk college een referentiekader. We hebben een aantal (ex-)wethouders, burgemeesters, raadsleden, topambtenaren en externe adviseurs gevraagd wat een sterk college volgens hen is om zo onze eigen waarnemingen te checken. Ondanks enige verschillen van inzicht, komt dan een beeld boven drijven. We hebben dit beeld gevat in 37 adviesregels.

#### *Zwakke colleges*

Zwakke colleges zijn niet alleen zwak in zichzelf, maar hun zwakte heeft ook ongewenste gevolgen. Waarom een sterk college de norm is, heeft te maken met de gewenste consequenties van sterke colleges van B&W en de onwenselijke gevolgen die zwakke colleges doorgaans oproepen. Juist zwakke colleges zijn colleges met een bepaalde combinatie van onder meer de volgende kenmerken:

- ▶ de wethouders gaan meer dan eens rollebollend over straat; de colleges verliezen energie aan interne gerichtheid of strijd;
- ▶ ze kennen een gebrek aan eensgezindheid en teamgeest;
- ▶ ze stralen te weinig ambitie en gemeenschappelijk gebalde energie uit;
- ▶ het aantal wethouders is te groot en de coalitie met veel coalitiepartijen te breed, waardoor collegiaal beleid maken bemoeilijkt wordt en het college nauwelijks bij elkaar te houden is;

- ▶ ze kennen een zwakke patroonmatigheid in het sturing geven aan het ambtelijk apparaat en mogelijk ook een ongemakkelijke verhouding met de ambtelijke top;
- ▶ het ontbreekt ze aan een samenhangende visie op de gemeente en speerpunten;
- ▶ het zijn colleges die geen serieus tegenspel krijgen van de coalitie in de raad of oppositie;
- ▶ de verhouding met de raad is wat moeizamer, mogelijk zelfs verstoord;
- ▶ er rolt minder aan productie van de band; ze presteren minder en van 'bestuur door regie', om samen met maatschappelijke partners wat van de grond te tillen, komt weinig terecht.

Zwakke colleges hebben mogelijk niet al deze kenmerken in maximale mate, want zoals er sterke colleges in soorten en maten zijn, geldt dat ook voor zwakke colleges.

Sterke colleges zijn juist weinig energie kwijt aan interne strijd, aan de negatieve kanten van wethouderssolisme dat ze vermijden, aan gebrekkig verkeer met ambtenaren, aan tekortschieten van de dialoog met de gemeenteraad of burgers. Sterke colleges zijn juist vooruit gericht, hebben visie en durf, kunnen argumenteren en overtuigen in raadsdebatten en voeren overleg waar dat voor de hand ligt en ook hoort, kunnen beslissen, willen presteren en willen dus iets realiseren en dat lukt ze ook. Ze brengen voor zover mogelijk elan voort in de raad, bezorgen (meer) ambtenaren weer (meer) trots en enthousiasmeren (delen van) de samenleving. Ze brengen 'beweging'. Sterke colleges hebben allerlei doorgaans negatieve kenmerken dus *niet*. Het zijn geen vechtcolleges, waarvan leden veel energie verliezen aan interne strijd en elkaar dwars zitten. Ze beschikken derhalve over zekere professionaliteit en missen bepaalde karakterzwakheden. Het zijn geen colleges die bestaan uit solisten, waardoor onduidelijk is wat het college als geheel eigenlijk wil.

Sterke colleges zijn geen colleges die niet weten wat ze willen. Want onduidelijkheid is een 'ramp' voor ambtenaren. Als sprake is van onduidelijkheid over wat verwacht wordt, kunnen ambtenaren ook moeilijk(er) anticiperen. Sterke colleges wenden hun energie juist in eensgezindheid aan ten behoeve van de samenleving. Sterke stedelijke colleges willen een sterke stad, sterke colleges van mooi gelegen plattelandsgemeenten willen een gemeente waarvan de inwoners hun samenleving als 'zingevend' ervaren en dus in overeenstemming met humaniteit en met landschappelijke en andere waarden.

### *Aanwijzen*

Kunnen we daarmee nu concreet en met stelligheid aanwijzen welke gemeente a, b, c, of k, l of m een sterk college heeft (gehad)? Nogmaals, dat was niet het doel in dit boek. We bieden geen collegescore van alle gemeenten in dit land. We hebben wel een aantal sterke aanwijzingen gevonden dat in veel bestuurlijk-risicovolle gemeenten *in bepaalde periodes* zwakke colleges functioneerden, zoals bijvoorbeeld in Emmen, Doetinchem, Delfzijl, Den Helder, Leeuwarden, Sittard-Geleen, Oosterhout en Zundert. Het onderzoek naar de 133 bestuurskrachtmetingen van gemeenten, waarop we hier kort ingingen (zie ook Korsten e.a., 2007), geeft ook indicaties voor zwakke colleges in bepaalde gemeenten, hoezeer ze hun best misschien ook deden en doen. We noemden bijvoorbeeld de gemeente Lith, waar zoveel seinen op rood of oranje stonden dat de collegetrein zelden vanuit het sein 'groen' kon gaan rijden.

### *Wet van de loden bal*

We stotten daarbij ook op de vrij veelvoorkomende situatie: *de wet van de loden bal*. Deze houdt in dat een op zich redelijk homogeen en goedwillend college moet werken in een lokale context, waarin het onmogelijk bovenmatigheid uit kan komen, bijvoorbeeld als de gemeentefinanciën beperkt zijn geraakt (door of onder vorige colleges?), de organisatie klein en kwetsbaar is, de organisatie aan bepaalde taken niet (goed) toekomt, het met de samenwerking met andere gemeenten of burgers ook niet wil lukken, en het strategisch managementvermogen zeer gering is. Een college kan gechargeerd gesteld aan een loden bal vastgeklonken zitten, waar het zich niet van kan bevrijden; het kan niet aan kracht winnen, omdat het niet los kan komen. Elke keer stoot het college op grenzen en beperkingen.

### *Maximaal of minimaal*

Als sterke colleges voorkomen, komen ze dan in maximale gedaante voor? Is het mogelijk dat een gemeente aan alle 37 regels honderd procent voldoet? Een gemeente waarbij een schending van alle adviesregels optreedt, bestaat in werkelijkheid vermoedelijk niet. Dan zou het gaan om een grote coalitie met veel wethouders van verschillende partijen, niet homogeen, enzovoort. Een indirecte aanwijzing hiervoor is dat in bestuurskrachtmetingen geen gemeente voorkomt die op alle beoordelingspunten een 'onvoldoende' scoort. Evenmin als er een gemeente voorkomt waarin voldaan wordt aan werkelijk alle regels. We troffen ook geen gemeente in bestuurskrachtmetingen aan die op alle beoordelingspunten 'goed' of 'excellent' scoorde. De lokale democratie is bovendien 'een levend iets'. Wat vandaag niet is, kan morgen zijn. Wat vandaag is, kan morgen verdwenen zijn. Kracht kan dus in de tijd toe- of afnemen.



### *Misverstand vermijden*

Bij het spreken over sterke of zwakke colleges moet een mogelijk misverstand voorkomen worden. Dat is het misverstand van de monocausaliteit. Het zou naïef zijn te denken dat als er in principe een sterk college in een gemeente zit, dat dan alle andere variabelen die inwerken op bestuur en organisatie ook een positieve werking hebben. Een effectanalyse is iets voor vervolgonderzoek. Ongetwijfeld zal een homogeen, daadkrachtig, ambitieus college met meer kwaliteiten de neiging hebben imperfecties in bijvoorbeeld het ambtelijk apparaat aan te pakken, maar daarmee schijnt de zon nog niet onmiddellijk.

### *Vragen*

In deze afsluitende reflectie stellen we nog de volgende vragen, die we op grond van het voorgaande kunnen beantwoorden:

- 1 De perceptiekwestie: is wat een 'sterk' college van burgemeester en wethouders is, een kwestie van gedeelde perceptie van burgers in allerlei rollen (gewone burgers, raadsleden, enz.) in de zin van 'wij vinden dit college een sterk of zwak college', of is dat niet zo? Bestaat er dus een intersubjectief beeld bij de collegeleden zelf, bij raadsleden, bij ambtenaren, bij groepen burgers? Is wat we een sterk college noemen dus 'een sociale constructie' die niet hoeft te sporen met objectieve feiten?
- 2 Collegevorming als een gedwongen huwelijk: is het vertrekpunt een 'zwak college' en kan het daarom alleen maar meevallen?
- 3 De kern: wat is in de ogen van de door ons geraadpleegde kenners van het lokaal bestuur in essentie minimaal nodig, wil een college kunnen uitgroeien tot een sterk college?
- 4 Aan alle regels voldoen: bestaan er colleges die in alle opzichten sterk zijn of is dat onmogelijk?
- 5 De regels: hoe ziet de totaalijst van ervaringsregels, waaraan voldaan moet worden om de kans op een 'sterk college' te vergroten, eruit?
- 6 Wat doet er niet toe om een sterk college te zijn of worden?
- 7 De regels in de tijd: blijft wat we ervaringsregels voor vergrote kans op een sterk college noemen, in de tijd gezien gelijk of niet? Zijn de ervaringsregels uit 2008 anders dan die van pakweg veertig jaar terug of is dat niet zo?
- 8 Praktische betekenis: als we dan weten wat nodig is om van een sterk of zwak college te spreken, is er dan een instrument voor zelfanalyse te geven, waarmee bijvoorbeeld collegeleden kunnen nagaan of het college waar ze deel van uitmaken sterk of zwak is? De veronderstelling die daarachter schuilgaat, is dat de kracht van een college enigszins beïnvloedbaar is.
- 9 Hebben we het gevaar van pleonasme of tautologie vermeden? Een sterk college is een soort witte schimmel? Een sterk college is een daadkrachtig college?



We lopen deze onderwerpen achtereenvolgens na.

*Ad 1: Een sterk college een kwestie van beeldvorming?*

Een sterk college is homogeen, ambitieus, doel- en probleemgericht, moedig en communicatief, en heeft visie, zoveel is duidelijk geworden. Wat vaak ook gezegd wordt, is dat een college besluitvaardig en daadkrachtig moet zijn. Er moet iets van uitgaan. Dat mag dan wel zo zijn, maar er wordt bijna nooit in een gemeente volledig eensluidend gedacht over de vraag of een college van B&W daadwerkelijk sterk of ronduit zwak is. Er kunnen wel overheersende opvattingen bestaan. Wat een sterk college is, lijkt – zo gezien – een kwestie van ‘sociale constructie’. Als veel burgers, ambtenaren en politici vinden dat een college van B&W een sterk college is, dan is het inderdaad een sterk college in sociaal-psychologische zin. Als mensen denken dat iets zus of zo is, dan gedragen ze zich er ook naar. Wordt een als sterk gepercipieerd college door de gemeenteraad anders tegemoet getreden dan een zwak college? Dat kan gemeente voor gemeente wel verschillen, maar de druk op een zwak college kan toenemen, waarbij een aanleiding tot de val kan leiden, zoals de geschiedenissen van bestuurlijk risicovolle gemeenten uitwijzen. Maar daar hebben we ons niet bij willen neerleggen. Want dan wordt de beschouwing wat een sterk college is, louter een kwestie van perceptie, van hoe je kijkt en waardeert. Er bestaan kenmerken en omstandigheden die maken dat een sterk college zich onderscheidt van een zwak college. De door ons geraadpleegde burgemeesters, wethouders, raadsleden, gemeentesecretarissen, overige ambtenaren en adviseurs hebben ons geholpen om de contouren daarvan te schetsen. Zij aarzelen niet. Iedereen kan kenmerken noemen en daarmee regels geven: ‘Een sterk college is een college dat...’

*Ad 2: Een college is als ‘een gedwongen huwelijk’: niet vanzelfsprekend sterk*

Er zijn in Nederland zwakke colleges van burgemeester en wethouders als gevolg van de coalitievorming en het ontbreken van strenge selectieprocessen gericht op het beoordelen van de professionaliteit van wethouders en hun vermogen tot samenwerking in een team. Na de gemeenteraadsverkiezingen komt er in een betrekkelijk ongereguleerd proces, waarin door regionale en plaatselijke gewoonten toch enig patroon wordt gebracht, een coalitie tot stand. Dat proces wordt vrijwel nooit geleid door een burgemeester; de burgemeester zit daarbij heel vaak ook niet eens aan tafel. De grootste fractie na de gemeenteraadsverkiezingen neemt doorgaans het initiatief voor beraad – de collegevorming genoemd – en daaruit volgt dan meestal a) een program, b) een (meerderheids)coalitie gericht op uitvoering van het program, c) de bepaling van de collegegrootte en het aandeel van elke coalitiepartner daarin (hoe-

veel wethouders?) en d) een lijst van beoogde wethouders waarover coalitiepartijen overeenstemming hebben en waarover de gemeenteraad vervolgens beslist. Op het laatst, maar hier en daar op een veel vroeger moment, wordt de burgemeester wel 'even' betrokken in de collegevorming of – in een zwakkere variant – geconsulteerd. Het is namelijk mogelijk dat hij of zij ook een portefeuille krijgt, naast de taken die de burgemeester al regulier, op basis van wetgeving, vervult. Het kan ook zijn dat de wettelijke taak van de burgemeester raakt aan een programmadeel uit het conceptcoalitieakkoord, bijvoorbeeld op het vlak van 'veiligheid' en openbare orde. Een burgemeester heeft dus vaak het 'nakijken' of is marginaal betrokken, bijvoorbeeld door een ambtelijke evaluatie van het vorige collegeprogramma aan te bieden. De burgemeester leidt de besprekingen niet, formuleert het conceptprogramma niet, kan de wethouders niet uitzoeken. Of een college een team kan worden, is dan de vraag. Er zijn wel omstandigheden dat een burgemeester toch wel een rol speelt. Bekend is dat burgemeester Ivo Opstelten zich na de verkiezingen in 2002 en in 2006 bij de coalitiebesprekingen in Rotterdam liet gelden. Hij kon toen ook moeilijk anders door de opmerkelijke aardverschuiving in de verkiezingsuitslag. Die inbreng gold bijvoorbeeld, naar eigen zeggen, ook voor burgemeester Waals van Venray, die krachtig bepleitte dat het vastgestelde gemeentelijke strategisch beleid uit de vorige periode moest worden doorgetrokken naar de nieuwe periode. Zo is in de praktijk sprake van allerlei 'nuances' in, of, zo men wil, afwijkingen van, een patroon in de coalitievorming. Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat een informateur zelf meent dat hij of zij een burgemeester moet consulteren. Maar het is ook wel voorgekomen dat politieke fracties die vroegen om inzet van een informateur, die besprekingen tussen fracties zou leiden, aan deze persoon meegaven afstand te houden tot de burgemeester en de gemeentesecretaris. Men wilde niet dat deze personen de informateur alvast hun favoriete collegesamenstelling meegaven.

Wat is het gevolg van deze gang van zaken? Een burgemeester als Onno van Veldhuizen van de gemeente Hoorn en de voormalige burgemeester van Leidschendam-Voorburg Michiel van Haersma Buma spreken van een college als een '*gedwongen huwelijk*'. Als een college een sterk college is of wordt, is dat vanuit hun perspectief als burgemeester *niet gegarandeerd*. Ze zien het min of meer als een toevalstreffer. Als burgemeester heb je in het huidige aanstellingsbestel de wethouders niet voor het uitkiezen. Maar ook de grootste fractie na de verkiezingen heeft ze niet voor het uitzoeken. Het is een informele regel – gewoonte is een iets beter woord – dat een coalitie de wethouderskandidaten *van elkaar accepteert*, zoals dat vaak ook gaat bij de vorming van een kabinet. Het is bij coalitiebesprekingen gericht op een kabinet geen gemeengoed en ook niet goed voor de verhoudingen in een coalitiekabinet van bijvoor-

beeld CDA/PvdA/ChristenUnie als het CDA de ministerskandidaten van de andere partijen gaat 'keuren', en zelfs gaat goed- of afkeuren, en omgekeerd. Toch weten we dat vrijwel elk kabinet wel sterke en zwakkere bewindspersonen kent. Zo is het ook met colleges van B&W. Een wethoudersploeg *krijgt* je als burgemeester, je kiest die eigenlijk niet. 'Je moet roeien met de boot en de riemen die je krijgt.' Dus als een college *niet* zwak is, is dat voor de wethouders en burgemeester mooi meegenomen, zou je kunnen stellen.

Maar gelden misschien selectiecriteria bij de keuze van wethouders of niet? Neen. Terwijl de wereld van ambtenaren vergeven is van opeenvolgende concepten van *human resources management* en tal van instrumenten kent voor vacature-openstelling, selectie van kandidaten, assessments, opzet en verloop van functionerings- en beoordelingsgesprekken, doorstroming, en uitstroom, is het in de politiek-bestuurlijke arena anders. Zelden tref je in gemeenten een functieprofiel voor wethouderskandidaten aan met een competentieset en openbare werving, selectie en beoordeling van de kandidaten via een selectieproces en bijvoorbeeld hoorzittingen. *Een college is dus – ook zo gezien – helemaal niet vanzelfsprekend 'sterk'*. Toch is de *algemene norm* in gemeenteland een sterk dagelijks gemeentebestuur. Ambtenaren, burgemeesters, journalisten, Ministers van Binnenlandse Zaken, Commissarissen der Koningin, en wie al niet, zij vragen allen om sterke lokale colleges van B&W. 'Sterk' is de norm. Sterk staat voor 'goede colleges' of 'krachtige colleges'. Gelukkig bestaan er ook sterke colleges. Lees beschouwingen van voormalige burgemeesters er maar op na en je komt wel aan de weet of het ene college dat ze geleid hebben sterker was dan het andere. Maar wat maakt colleges tot sterke colleges? We noemden al enkele aandachtspunten en geven verderop de lijst van 'regels' die we opbouwden in de vorige hoofdstukken.

*Ad 3: De kern: wat minimaal nodig is om tot sterk college te kunnen uitgroeien*

Een sterk college is – gemiddeld genomen – niet door coalitievorming en de stemmingen in de gemeenteraad van wethouders gegarandeerd. Er zijn geen mechanismen gericht op kwaliteit of professionaliteit tenzij bepaalde fractieleiders een initiatief nemen om een functieprofiel op te stellen of de raad kandidaat-wethouders eerst aan de tand voelt omtrent hun 'papier' ('past performance'). Maar dat is geen gewoonte in Nederland. Wat is in de ogen van ons, met in het achterhoofd de mening van de door ons geraadpleegde kenners van het lokaal bestuur, in essentie minimaal nodig wil een college dan toch kunnen *uitgroeien* tot een 'sterk' college? Ons is opgevallen dat wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen, andere ambtenaren en adviseurs vaak zelf als basisregels noemen: een college van B&W moet minimaal een hecht team van leden zijn die ambitie hebben, met elkaar overweg kunnen,



geïnspireerd en bevlogen aan de gang gaan, overtuigingskracht leggen in wat ze doen, visie tonen, elkaar als collegeleden succes gunnen, daadkrachtig (willen) zijn en goed zijn in communicatie binnen het college, naar ambtenaren, raad en samenleving. En zeker: ga goed om met de raad. Herinner je de positie van het raadslid toen je zelf nog in de raad zat. Dus is een college dat niet erg doelgericht is, met solisten die niet goed onderling communiceren, die intern elkaar 'de tent uitvechten', waarvan de leden zonder veel visie aan de slag gaan, matig hun dossiers kennen, wegduikgedrag vertonen en niet goed deelnemen aan de raadsdebatten, bijna altijd een (betrekkelijk) zwak college. Zo'n college is niet homogeen, de bindende factor is blijkbaar zwak ontwikkeld en de collegeleden kunnen maar moeilijk tot collegiaal bestuur komen. Kijk naar de beschreven casus Westerveld van begin 2007 (volgens de ingeschakelde onderzoekscommissie) en diverse colleges uit de periode na 1990 in bijvoorbeeld Delfzijl, Den Helder, Zundert, Leeuwarden, Menterwolde, Middelburg, Sittard-Geleen, Volendam, Dinkelland. In al deze gevallen sneuvelden burgemeesters en wethouders herhaaldelijk. Waar aanhoudende crises voorkwamen of bestaan, is een college vrijwel nooit een sterk college.

We zagen ook dat een college niet te groot moet zijn, want dan kost het veel meer moeite om zo'n groep bij elkaar te houden en tot een team te smeden. Een groot college kent ook geen overzichtelijke en transparante '*responsibility chartering*', een heldere portefeuillevdeling. Een college moet bij voorkeur niet een samenstel zijn van vele vertegenwoordigers van allemaal kleine coalitiepartijen met eigen achterbannen, want dan is een college 'van niemand' en kunnen makkelijk uiteendrijvende krachten optreden. Het is natuurlijk mogelijk dat er temperende tegenkrachten ontstaan, die weer samensmedend werken. Een burgemeester vervult die rol vaak en dat weten gemeenteraden en coalities ook. Daarom zoeken ze zelfs een burgemeester die een verbindende 'leider' is. Veel burgemeesters worden geacht die rol te vervullen, zo blijkt uit veel profielschetsen waarmee gemeenteraden instemmen. Raadsleden en wethouders weten dus – gemiddeld genomen – heel goed dat een college '*geen los zand*' moet zijn en dat er chemie tussen collegeleden nodig is. Het is dan ook mooi meegenomen als niet alleen de burgemeester, maar ook onder de wethouders minstens een persoon is die zelf een sterke wethouder is en tevens beseft dat verbinding nodig is en daaraan meewerkt. Maar als een college bijvoorbeeld zeven wethouders kent die afkomstig zijn uit een coalitie van maar liefst zeven partijen/fracties, en de raad dertien of meer fracties van allemaal 'kleintjes' kent, dan is sprake van een gefragmenteerde democratie met wel heel veel centrifugale krachten waarin de kans op een sterk college klein is.



Dat accent op verbinding komt ook uit het gemeenterecht voort. Het recht leert dat een college collegiaal bestuurt en er dus *'eenheid van bestuur'* moet zijn. Een college kan – zo gezien – geen samenraapsel van solitair opererende wethouders zijn die wat ze toezeggen niet in het college hebben afgestemd. *'Eenheid van bestuur'* is een criterium voor een kabinet, zei minister-president Balkenende in 2007 over een kabinet, en voor colleges van B&W is het niet anders. Er moet dus sterk ingezet worden op verbinding en eenheid van een college. Dat benadrukken veel informanten uit ons onderzoek. Een sterk college is echter ook ambitieus, heeft visie, is (pro)actief en productief, benut de expertise van ambtenaren, is communicatief naar raad en samenleving, is slagvaardig, bestuurt consistent en is betrouwbaar, en kent wellicht momenten van doorbraak en unconventionaliteit.

Er bestaan natuurlijk typen colleges die sterk zijn. We hebben daar nog weinig over gezegd. Maar duidelijk is dat een type *'sterk'* college het college is waarvan de wethouders accepteren dat hun burgemeester het succesvolle boegbeeld is. Noem het *het Leers-type*. De burgemeester benoemt enkele prioriteiten met het college en gaat daar vol voor. Dit type college is doel- en probleemgericht, open en communicatief. Een voorloper van een model van de gekozen burgemeester. Niet alle burgemeesters willen of kunnen in dit model passen, bijvoorbeeld omdat ze er zelf het type niet voor zijn of omdat de omstandigheden met zich brengen dat ze andere accenten zetten. Er zijn ook sterke colleges die meer als *wethouderscollege* opereren. De burgemeester is de verbinder die de wethouders voorop laat gaan. Ed van Thijn had hier in Amsterdam wel mee te maken, toen Schaefer wethouder was. En er zijn colleges waarvan je niet weet wie in het college zitten, maar die *'still going strong'* als principe lijken te hebben. Hun handelen oogt niet spectaculair, maar het werk dat gedaan moet worden, wordt verricht. Zo zijn er meer typen.

Als het goed is zijn alle typen colleges die sterk zijn, zich bewust van het waarom van die kracht en wordt dat *'waarom'* erkend. Als in een Leers-type een gezichtsbepalende burgemeester niet geaccepteerd wordt, zal een college aan strijd ten onder gaan en vermoedelijk zwak blijven.

*Ad 4: In alle opzichten sterke colleges bestaan bijna niet*

Onze analyse leert dat tal van regels zijn te formuleren, wil de kans op het ontstaan van een sterk college toenemen. We formuleerden er 37. Maar bijna geen enkel college in Nederland voldoet aan alle eisen of normen. Dat blijkt onder meer uit analyse van de bestuurskracht van gemeenten (Korsten e.a., 2007). In dit onderzoek zijn 133 bestuurskrachtmetingen van een dito aantal gemeentebesturen bekeken. De norm is dat een (sterk) college in algemene zin bestuurs-

krachtig moet opereren. We spraken ongeveer 250 burgemeesters op de Lochemconferenties in begin 2007 en weinigen daarvan relativeren het woord 'bestuurskracht'. Bestuurskracht betekent tegenwoordig dat een gemeente vier kernrollen moet vervullen: de rol van beleidsmaker en uitvoerder, de rol van dienstverlener, de rol van samenwerker met andere gemeenten en maatschappelijke organisaties en burgers, de rol van werkgever naar eigen personeel. Sterke colleges hebben oog voor de vervulling van die taken op drie kwaliteitsniveaus: het strategisch, het tactische en het operationele. De praktijk van het gemeentelijk bestuur laat zien dat heel weinig gemeentebesturen bij metingen 'voldoende' scoren op alle onderdelen uit de 'kwaliteitskaart' van de 3x4-matrix van vier rollen en drie kwaliteitsniveaus. Ze hebben vaak de handen meer dan vol aan visieontwikkeling, dus aan het strategische. Ze hebben moeite om boven al dat beleid dat dagelijks toeneemt, nog een *focusstrategie* ('meer duurzaamheid', of 'meer klantgerichtheid', of 'meer cohesie in de stad') te kiezen of een *locustrategie* (bijvoorbeeld de gemeente als 'sportstad'). Een college is niet alleen op zichzelf bestuurskrachtig, maar moet in het omgaan met grotere uitdagingen – zoals wijkherstructurering – samenwerken met bedrijven en instellingen. Mobilisatie van krachten impliceert komen tot groei in bestuurskracht van de samenleving. Dat denken maakt begrijpelijk dat gemeentebestuur in contexten van afhankelijkheid 'bestuur door regie' wordt. De regisserende gemeente brengt partijen bij elkaar, maakt daarmee afspraken en inspireert ze.

Met name op het vlak van de ontwikkeling van strategisch beleid laten gemeentebesturen nogal eens een steekje vallen. Een verschilmakende 'visie en focus' kiezen, blijkt moeilijk. Toch is juist strategisch beleid een kaderschepende handeling voor een college, omdat zo lijn in de besluitvorming gebracht wordt, en ook 'nee' gezegd kan worden tegen plannen of voorstellen die niet sporen met de visie en focus, en ambtenaren kunnen anticiperen op wat een college wel of niet wil. Een selectieve en enthousiasmerende strategie kan het college een positieve beeldvorming bezorgen. Dat is gunstig, want politiek is (ook) beeldvorming.

De praktijk toont aan dat een strategische visie nog niet alles zegt. Is die niet selectief, dan betekent dit dat je er alle kanten mee op kunt en dat een visie legitimerend is voor van alles en nog wat. We noemden een gemeente, die er niet in slaagde om een hier wenselijk geachte stadsvisie te maken, waardoor jarenlang een situatie van voortdurend 'ja' zeggen tegen plannen en andere voornemens ontstond, die de gemeente in grote financiële nood bracht.



### Reflectie

Een sterk college is zich bewust van de maatschappelijke context waarin het moet functioneren en de manier waarop die bij de organisatie binnenkomt. De geschiedenis van de organisatie maakt dat het collegeperspectief gekleurd is.

Om tot een goede keuze van de eigen opgaven en bijdragen te komen, weet een college wat zijn ambities zijn en weet het college dat die bovendien verbonden zijn met de ambities van de raad. Het kent de eigen beperkingen en die van de organisatie die het college ondersteunt. Het college weet het ambtelijk en bestuurlijk repertoire te mobiliseren dat nodig is om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken.

Het kan hierop open en kritisch reflecteren op een manier die het college versterkt in het acteren in de lokale samenleving en prominent verbindt aan de wereld daar omheen.

Harry ter Braak, adviseur en coach; voormalig algemeen directeur van de provincie Utrecht

Meer in het algemeen is aangegeven dat een sterk college moeilijk kan ontstaan en gedijen in bestuurlijk risicovolle gemeenten. Kenmerkend daarvoor is – opnieuw – het ontbreken van strategisch beleidsgericht denken en juist veel stoeptegelpolitiek, een versnipperde en dus gefragmenteerde raad waar een apenrotssyndroom heerst, een destructieve bestuurscultuur, een gebrekkig geheel aan bestuursmiddelen. Soms gaat dit gepaard met kritische berichtgeving in de pers. Lang niet altijd echter kan een bestuurscollege zich verschuilen achter deze bemoeilijkende omstandigheden en (f)actoren. Een college kan ook zwak zijn omdat meerdere leden van het college zelf een brekebeen of – neutraler geformuleerd – een bestuurlijke risicofactor zijn.

#### *Ad 5: Adviezen op een rij*

Hoe ziet de totaalijst van ervarings- of adviesregels eruit, waaraan voldaan moet worden om de kans op een 'sterk college' te vergroten? We menen dat er een aantal adviesregels bestaat die de kans op het ontstaan en waarnemen van een sterk college heel groot maken. We zetten ze hier achter elkaar.

Is dit nu een rationeel 'schema'? Zo moet het niet gezien worden. Colleges kunnen niet door een persoon of een soort deus ex machina in de goede richting geduwd worden. Niemand heeft alle regels als het ware aan een touwtje. Het tot stand komen van een college in de coalitievormingsfase is bijvoorbeeld een kwestie van uitdenken en uitvechten.



### **Adviesreeks**

**Regel 1:** Een sterk college is qua aantal wethouders niet te groot.

**Regel 2:** Een sterk college is gebaseerd op een coalitie van beperkte omvang. Een coalitie van veel partijen is ongewenst.

**Regel 3:** Voor een sterk college is een coalitieakkoord gewenst, maar dat is volstrekt onvoldoende om van een college een succes te maken.

**Regel 4:** Een sterk college kent professionele wethouders met een complementaire bestuursstijl.

**Regel 5:** Een sterk college kent wethouders die een team zijn en goed met elkaar overweg kunnen.

**Regel 6:** Een sterk college kent een verbindend leider.

**Regel 7:** Een sterk college probeert eensgezind op te treden en slaagt daarin ook.

**Regel 8:** Een sterk college vertoont effectief leiderschap.

**Regel 9:** Een sterk college heeft oog voor de voortekenen van verandering.

**Regel 10:** Een sterk college beschikt over een patroon in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen.

**Regel 11:** Een sterk college bestuurt collegiaal en gaat wethouderssolisme tegen.

**Regel 12:** Een sterk college is een bestuurskrachtig college met ambities op het vlak van beleid, dienstverlening, samenwerking, het werkgeverschap.

**Regel 13:** Een sterk college vervult zijn rollen op drie kwaliteitsniveaus: het strategisch, tactisch en operationeel niveau.

**Regel 14:** Een sterk college heeft een strategische visie op de gemeente.

**Regel 15:** Een sterk college heeft een visie die verschil maakt.

**Regel 16:** Een sterk college straalt een positief beeld uit.

**Regel 17:** Een sterk college toont bestuurlijke moed om een ambitie te realiseren die verschil maakt, durft risico's te nemen en desnoods tegen de stroom op te roeien.

**Regel 18:** Een sterk college is besluitvaardig en daadkrachtig.

**Regel 19:** Een sterk college is competent op het vlak van inhoud en communicatie.

**Regel 20:** Een sterk college heeft op de goede momenten oog voor de strategische kwaliteit van debat en de inhoudelijke kwaliteit.

**Regel 21:** Leden van een sterk college beheersen de omgang met de raad, kiezen niet altijd voor het machtsaspect van debat ('vooraf dichttimmeren'), durven volop het debat aan te gaan in commissie- en raadsvergaderingen en kunnen sterk argumenteren.

**Regel 22:** Een sterk college kent wethouders die goed kunnen omgaan met de dualisering.

**Regel 23:** Wij-zijverhoudingen tussen raad en college moeten doorbroken worden. Sterke colleges durven dat.

**Regel 24:** Een sterk college besteedt in de ogen van de inwoners aandacht aan de juiste zaken en scoort hier voldoende op, blijkend uit stelselmatig onderzoek.

**Regel 25:** De wethouders van sterke colleges besturen en houden zich weinig met politieke profilering in de vorm van inkleuring bezig.

**Regel 26:** Sterke colleges trekken zich weinig aan van golfslagen in de profileringsdrang op weg naar verkiezingen.

**Regel 27:** Colleges kunnen in bestuurlijk risicovolle gemeenten moeilijk uitgroeien tot sterke colleges. Behoedzaamheid gevraagd.

**Regel 28:** Een sterk college gedijt het beste waar de volgende aanwijzingen voor een bestuurlijk risicovolle gemeente afwezig zijn: er is sprake van een gefragmenteerde raad; de bestuurscultuur is destructief of cliëntelistisch; de raad richt zich op bijzaken (in plaats van op hoofdzaken en vanuit een strategisch beleid); er bestaan gebrekkige verbindingen tussen raad en college; de bestuursmiddelen zijn beperkt of het rommelt in de ambtelijke top.

**Regel 29:** Een sterk college bevat collegeleden die zelf geen risicofactor zijn.

**Regel 30:** Een sterk college bevat een leidinggevende die bindend vermogen aan de dag legt.

**Regel 31:** Een sterk college kan alleen overleven bij sterk onderling vertrouwen binnen het college.

**Regel 32:** Een sterk college kan overleven in een niet-destructieve politieke cultuur.

**Regel 33:** Een sterk college staat open voor nieuwe initiatieven uit de netwerksamenleving

**Regel 34:** Een sterk college beschouwt het gemeentebestuur niet als de cockpit van de samenleving, maar verbindt zich met andere organisaties.

**Regel 35:** Een sterk college doet in gewenste situaties aan 'bestuur door regie'.

**Regel 36:** Een sterk college dat voor 'bestuur door regie' kiest, maakt gebruik van beginselen van procesmanagement.

**Regel 37:** Een sterk college dat kiest voor 'bestuur door regie' gebruikt beoordelingscriteria om de toepassing van dit concept te beoordelen.

#### *Ad 6: Wat doet er minder toe om sterk college te zijn of worden?*

Maar wordt er zoveel met sterke colleges geassocieerd dat er niet meer aan te geven is wat niet belangrijk is of wordt gevonden? Opmerkelijk is dat bepaalde zaken en referenties voor bestuur weinig tot niet met sterke gemeentelijke bestuurscolleges worden geassocieerd. Een sterk college hoeft in de ogen van tal van gesprekspartners, zoals door ons geraadpleegde (oud-)burgemeesters, wethouders, raadsleden en gemeentesecretarissen, die we spraken *niet* te zijn: een college dat politieke behendigheid toont door het handig bespelen van mensen die geen steun geven aan beleid om die steun wel te verwerven. Sterke colleges zijn blijkbaar geen colleges die een 'Jack de Vries', de voormalige adviseur van premier Jan-Peter Balkenende, in hun midden hebben of die hen bijstaat, en die het imago van de burgemeester en de wethouders voortdurend bewaakt. Evenmin is een sterk college een college dat primair geloofwaardig moet zijn. Een bestuurder moet op zich wel geloofwaardig zijn, dat is heel belangrijk zelfs, maar bij sterke colleges denkt men allereerst aan wat anders. Aan geloofwaardigheid wordt niet gedacht als het gaat om sterke col-

leges. Het lokale bestuur is blijkbaar amper of geen *'public relations democracy'*.

#### *Verbeeldingskracht alleen?*

Een sterk college kent ook niet allemaal leden met veel verbeeldingskracht. Beschikken wethouders wel over verbeeldingskracht, dan leidt dat dus *niet* als vanzelf tot de betiteling van 'sterk college'. Colleges waarvan alle leden over veel verbeeldingskracht beschikken, bestaan in Nederland niet. Althans, wij zijn ze niet tegengekomen. Een college moet beschikken over leden met een complementaire stijl. Een sterk college wordt evenmin geassocieerd met bevlogen wethouders met veel inspiratie, hoewel menig gemeentesecretaris het wel op prijs stelt als wethouders en een burgemeester 'persoonlijkheden' zijn (zonder ernstige karakterzwakheden overigens).

Een sterk college hoeft in de ogen van tal van gesprekspartners die we spraken *niet* te zijn: *een naar vernieuwing strevend college*. Door niemand van onze informanten werd gezegd dat een sterk college een vernieuwend college moet zijn, dat een *'turn around'* realiseert in het omgaan met beleid. Blijkbaar is het lokaal bestuur niet het domein waar dingen radicaal op hun kop gezet kunnen of moeten worden. Veranderen, zoals in de Belastingdienst, op het spoor, in het onderwijs, behoort bij de rijksoverheid, minder bij gemeenten. Maar let wel: hier nemen wij afstand van wat onze gesprekspartners zeiden en ons opstuurden aan informatie. Een sterk college kan wél veel doen op het vlak van maatschappelijke innovatie door ruimte te geven en te stimuleren. Wat we in het navolgende hierover zeggen sluit aan op hetgeen eerder door ons is opgemerkt over 'bestuur door regie'.

#### *Dynamiek achter maatschappelijke innovatie stimuleren en erin meegaan*

Kan een college wel de dynamiek achter veranderprocessen gericht op maatschappelijke innovatie bevorderen. En zo ja, hoe moet dat? Een moeilijke vraag, waar we niet omheen lopen en waarop we een hoopvol antwoord hebben.

Volgens Nooteboom en Teisman (2008) *niet* primair door versterking van hiërarchische gezagsverhoudingen, niet door als college en/of gemeenteraad voornemens of besluiten te proclameren, niet door knopen door te hakken maar door adaptieve netwerken te laten ontstaan. Maatschappelijke innovatie kondig je niet af, ontstaat niet door tunnelvisie, maar is iets dat moet groeien, los van directe belangenbehartiging. Adaptieve netwerken zijn *'zelforganiserende groepen van beleidsmakers in machtskernen, die zelf beslissen dat ze met mensen daarbuiten, over de grenzen van organisatiebelangen heen, zoeken naar innovatiemogelijkheden'*. Ieder voor zich hebben ze al kennis en macht, maar

daarmee ontstaan nog geen doorbraken. Ze gaan over tot de vorming van nieuwe netwerken en zo kan er op het vlak van milieu, mobiliteit of iets anders een doorbraak ontstaan, bijvoorbeeld een nieuwe verbinding of oplossing. Het gaat hierbij om *reframing*, het anders kijken naar bekende zaken (Korsten, 1988; Bolman & Deal, 1991; Schön & Rein, 1994; Dicke, 2001). Er ontstaat, zoals dat heet, een evolutie van collectief denken. Adaptieve netwerken verhogen de capaciteit van individuen om kennis te koppelen en nuttig te maken in besluitvorming. Adaptieve netwerken kunnen vooral invloed hebben door de kracht van een visie en de argumenten.

#### *Kunnen we concreter worden? Greenport Venlo*

Inderdaad. Neem de regio Venlo. De regio Venlo heeft lange tijd de naam gehad dat hier sprake was van het 'Wageningen van het Zuiden'. Er waren veel agrotechnische bedrijven gevestigd, in Horst aan de Maas bevond zich een onderwijsinstelling op het vlak van champignonteelt en er vonden allerlei ontwikkelingen plaats op het vlak van onderzoek, onderwijs en innovatie (Termeer, 2006). De positieve ontwikkelingen zetten niet allemaal door. 'Kennis trok weg, economische investeringen verminderden en de kwaliteit van de leefomgeving ging achteruit.' Een aantal lokale en regionale 'leiders' bezon zich hierop en riep een Stichting Regiodialoog in het leven, een soort denktank van allerlei personen die zich betrokken voelden. De betrokkenen stelden zichzelf de taak om 'intellectuele, politieke en financiële machten te combineren'. Het integreren van regionale en sectorale ontwikkelingen vanuit toekomstperspectief zou het gebied verder kunnen brengen, was de gedachte. Die dialoog leverde een intensief proces op, ook met 'gedoe'. Een van de resultaten hiervan was de geslaagde kandidatuur voor de Floriade in 2012. De dialoog voltrok zich rond 2001; hoe is het in 2006? De regio is in de Nota Ruimte aangewezen als een van de Greenports. Er is een verbinding ontstaan tussen de vijf O's: onderzoek, ondernemers, onderwijs, overheid en omgeving. Partijen boren in wisselende allianties nieuwe middelen aan en tonen ondernemerschap rond nieuwe initiatieven, zoals het Innovatiecentrum gezonde voeding. Een bepaald punt nabij Venlo is aangewezen als het hart van de ontwikkeling.

#### *Opstelling van college*

Hoe wordt deze ontwikkeling geduid en geïnterpreteerd? Catrien Termeer spreekt niet van adaptieve netwerken maar van een *zoektocht naar het andere*. Betrokkenen gaan op zoek naar andere maatschappelijke 'betekenissen' door het doen van andere dingen met andere actoren. Hoe dat kan? Door vanuit alternatieve waarden redeneringen op te zetten over gebiedsontwikkeling (discoursen formuleren), door verrassende andere relaties aan te knopen (Philips laat het gezicht zien op een Agrofood-meeting!), door oude vanzelfspre-

kendheden te doorbreken, door een andere sturingsfilosofie te kiezen, zoals netwerkmanagement of ketenregie. De vraag naar het hanteren van *variëteit* treedt naar de voorgrond. *Ga bestuurlijk als gemeentebestuur niet controleren of beheersen maar maak experimenten mogelijk*. Breng verschillen bijeen, maar probeer vooral niet direct tot consensus te komen (Termeer, 2006: 11; Kensen, 1999). Verschil in inzicht, in vorm, in voorkeuren moet worden gekoesterd en moet botsen.

Maar er wordt niet gesproken over publiek leiderschap, niet over colleges. Is daar wel een plek voor? Volop. Burgemeesters en wethouders moeten verschillen actief tegemoet treden door het ruimte geven aan kansen, door het herinterpreteren van eigen routines en reflexen. Jaag als college aan, laat ruimte ontstaan, stimuleer creativiteit en laat dat de raad weten. Het is niet zo dat maatschappelijke partijen participeren in het besluitvormingsproces van de overheid maar – omgekeerd – overheden in besluitvorming van maatschappelijke partijen. Participeren staat dan voor continue adaptatie en innovatie (Termeer, 2006: 20). Sterke colleges moeten dus ten aanzien van innovatiestreven niet overal bovenop zitten, maar durven los te laten en te stimuleren, vanuit betrokkenheid. Sterke colleges leunen niet achterover, dat is iets anders.

Boeiend begin voor processen die kunnen uitlopen op innovatie is het optreden van dubbelzinnigheden, als bepaalde zaken of ontwikkelingen niet meer verklaard kunnen worden vanuit een bekende aanpak of werkwijze, aldus Termeer. Bijvoorbeeld, als iets dreigt vast te lopen, ontstaat urgentiebesef dat het anders moet. Zo was het ook in de regio Venlo. Toen het daar dreigde fout te lopen (te veel monocultuur in de tuinbouw?; te weinig aandacht voor duurzaamheid?) is de voedingsbodem gelegd voor Greenport Venlo. Vanuit de gedachte dat ze elkaar nodig zouden kunnen hebben, zijn mensen uit het bedrijfsleven, van de provincie, de gemeente en kennisinstellingen de *regio-dialoog* gestart. 'Ze spraken elkaar vaak en ontwikkelden routines in hun omgang.' Zo vormde zich een nieuwe sociale structuur, waarin toen weer een cognitieve structuur kon ontstaan van dromen over de regio. Zo ontstonden de *'founding fathers'*. Rondom Greenport Venlo is sprake van een variëteit aan configuraties, dus van relatienetwerken, waarin gereflecteerd wordt op duurzame landbouw, een florerende agrofoodketen of een leefbare omgeving (Termeer, 2006: 18; Van Mansfeld e.a., 2003). Zo is verbeeldingskracht toch weer terug.

### *Strategieën*

Wat kunnen overheidsbestuurders nog meer doen dan aanjagen, stimuleren en interesse tonen? Er zijn meerdere strategieën mogelijk, aan te duiden als sleutelen, improviseren, certificeren, verbinden en integreren (Termeer, 2006).

De strategie van *sleutelen* betreft het herschikken van bestaande routines als antwoord op nieuwe problemen. Voor een project Nieuw Gemengd Bedrijf op Greenport waren meer dan honderd verschillende overheidsregels van toepassing. Er is bij betrokkenen dan geen behoefte aan ambtelijke uitleg van die regels maar wellicht ruimte voor een '*status aparte*', dus om regels terzijde te leggen of andere te formuleren.

De strategie van *improviseren* verwijst naar het nemen van initiatieven en risico's en het zien en benutten van kansen door middel van overleg, het formuleren van nieuwe concepten. 'Cradle to cradle' is daarvan een voorbeeld.

De strategie van *certificeren* is een aanpak die ministers wel gebruiken door mensen in een regio of branche te complimenteren en hun kansrijke initiatieven te verbinden met rijksbeleid en experimentenpotjes. Dan kan het gaan om *framing & reframing*, om het anders duiden dan voorheen van wat een probleem en/of oplossing is. Bijvoorbeeld, is afval een restpost of het begin van iets nieuws door recycling? (Korsten, 1988; Korsten en Leers, 2005)

De strategie van *verbinden* houdt in het organiseren van ontmoetingen met variatie en het voorkomen van 'buitensluiting'. Wie als agrariër wil leren moet dus gaan discussiëren met mensen die voorstander zijn van duurzame landbouw of dierenwelzijn erg benadrukken. Het kan in deze strategie ook gaan om het leggen van koppelingen door een regionale discussie te linken aan een landelijke bezinning.

De strategie van *integreren* houdt in het introduceren van veranderingen in bestaande routines. De leerervaringen van de status aparte voor Greenport zouden benut moeten kunnen worden op andere terreinen. Innovaties moeten doorwerken en niet losraken van bestaande instituties. Colleges en gemeenteraden moeten dus ook meedenken en meegroeien in dergelijke processen van innovatie.

Conclusie: colleges kunnen bijdragen aan maatschappelijke innovaties door niet innovatieprogramma's vast te stellen, maar zich te bezinnen op het stimuleren van creativiteit en verschil, het maken van ruimte en het mee helpen bijeen brengen van partijen en door mee te doen in de reflectie, door concepten

te ontwikkelen. Hier ligt ook een rol voor gemeenteraden om hierin mee te gaan. Dit punt hebben onze gesprekspartners niet genoemd, maar de wetenschappelijke literatuur gaat hier wel nadrukkelijk op in.

*Ad 7: De regels in de tijd*

Blijven de ervaringsregels voor vergrote kans op een sterk college in de tijd gezien gelijk of niet? Zijn de ervaringsregels uit zeg 2008 anders dan die van pakweg 30 tot 40 jaar terug of is dat niet zo? Een groot aantal ervaringsregels is naar onze mening in de tijd gezien gelijk. Wie een sterk college wil maken, moet het bij voorkeur niet baseren op een brede coalitie van allemaal kleine partijen, zonder een grote, waarbij elke partij een wethouder levert. Zo'n college valt moeilijk bij elkaar te houden. Wie een sterk college wil maken en sterk wil houden, moet zorgen voor geschikte en gedragen patroonmatigheid in de betrekkingen tussen dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie en moet dus niet beschikken over wethouders die voortdurend op de stoel van ambtelijk leidinggevenden gaan zitten en vanuit wantrouwen of een overdreven contro-legerichtheid bijvoorbeeld schaduwadministraties aanleggen. Dat is vragen om moeilijkheden, want in dat geval kan een gemeentesecretaris het gevoel krijgen dat de integraliteit van beleid zoek raakt en zijn taak ondermijnd wordt (Dubbeldam en Goedmakers, 2003). Dat was in 2007 niet anders dan in pakweg 1960. Zo zijn er meer regels. Een college waar niks van uitgaat, werd in 1960 niet gewaardeerd en ook anno 2007 niet.

Maar er is ook wat veranderd.

- a Een wethouder met een risico, daar wordt bij de (in)formatie van een college toch iets meer naar gekeken dan vroeger. Belangenverstrengeling is niet gewenst. In 1960 was er minder aandacht voor integriteitbeleid en voor ethische codes dan sinds 2002, de invoeringsdatum van de dualisering. Een risico kan immers uitgroeien tot een rel. In de loop der jaren is ook het belang van *beeldvorming van besturen* in de media toegenomen (cf. Hajema, 2001). Veel affaires in al of niet bestuurlijk risicovolle gemeenten zijn de afgelopen jaren breed uitgemeten in dag- en weekbladen. Wethouders die niet met de media kunnen omgaan, kunnen beter de positie van wethouder niet ambiëren.
- b Van gemeenten, zeker van wat grotere, wordt tegenwoordig verwacht dat ze aan *strategisch beleid* doen. Een dagelijks bestuur wordt geacht te pogen om over het geheel aan afzonderlijke beleidsprogrammaatjes een visie te leggen, een hoofdkoers. Zo moet weer prioriteit in beeld komen en overzicht ontstaan. Dat was immers zoek, zeker in grote steden, zoals visitatiecommissies vaststelden.

- c Gemeenten kunnen de aanpak van weerbarstige problemen veelal niet alleen aan. In het openbaar bestuur wordt sinds 1980 daarom meer gedacht in termen van netwerken, van het bijeenbrengen van personen en organisaties die beschikken over voorkeuren, hulpmiddelen, kennis en macht. Een college zal bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling hulp in moeten roepen van andere 'partijen' en samen de krachten moeten bundelen. 'Bestuur door regie' was helemaal geen issue in 1960, kwam wel op bij sociale vernieuwing rond 1970 (in Deventer bijvoorbeeld, in andere bewoordingen), maar is in 2007 nadrukkelijk wel een aanpak. 'Bestuur door regie' is overigens een sturingsaanpak die alleen van belang is in geval van afhankelijkheden en samenwerkingsnoodzaak tussen verschillende organisaties. Sommige vraagstukken kunnen en moeten echter anders aangepakt worden (cf. Steketee, 2007: 17).
- d Na 2002 wordt in grotere steden als Rotterdam meer gewerkt aan *frontlijnsturing*. De bestaande werkwijzen, wel omschreven als beleidssturing, waren niet steeds effectief. Beleidssturing gaat uit van doelstellingen; de uitvoering volgt daarna en is dan van secundaire orde. En daarmee waren bepaalde denkers en bestuurders weinig gelukkig. Natuurlijk is wel geprobeerd om de uitvoering centraler te stellen, zoals in *uitvoeringsgericht* ontwerpen van beleid en in Elmore's concept van *forward & backward mapping* (Korsten, 1985; Van de Graaf en Hoppe, 1989). Maar dat was niet voldoende (Hartman en Tops, 2005). De uitvoering bleef gemiddeld genomen te ver weg van de praktijk. De professionals waren daarin te veel alleen radertjes, weliswaar met discretionaire ruimte, maar toch 'radertjes' die niet centraal stonden in het raderwerk. Beschouwingen over frontlijnambtenaren ('street-level bureaucrats') zetten de professionals al meer centraal (Korsten en Derksen, 1986). De meewarige blik op uitvoeringsprocessen is hier verdwenen. De volgende stap die gezet is, betreft een *radicaler centraal stellen van professionals*. Frontlijnsturing verwijst 'naar het vermogen van publieke en ambtelijke leiders om op de publieke werkvloer van de grote stad effectieve uitvoeringsactiviteiten tot ontwikkeling te brengen' (Hartman en Tops, 2005: 13). Het werk zelf is centraal gesteld, de aanpak is directer en sluit aan op de professionaliteit en responsief vermogen van medewerkers van de gemeenten, al of niet samen met anderen, om direct en effectief te handelen. Denk aan de Rotterdamse interventieteams en de stadswachtteams. Een frontlijnsteam is 'een al of niet tijdelijk organisatorisch verband om de operationele kwaliteit van stadsbestuur door middel van concrete actie te waarborgen' (Hartman en Tops, 2005: 20). Frontlijnsturing is in wezen een concrete aanpak: vanuit de aangetroffen situatie wordt nagegaan welk handelen productief is en wat voor ondersteuning daarbij past. Wordt

beleidssturing gekenmerkt door ontwerplogica, dan wordt frontlijnsturing gekenmerkt door *actiologica* (2005: 21).

*Ad 8: Praktische betekenis*

Is er een instrument voor zelfanalyse te geven waarmee bijvoorbeeld collegeleden kunnen nagaan wat voor hen een sterk of zwak college is? De veronderstelling die daar achter schuilgaat, is dat de kracht van een college enigszins beïnvloedbaar is.

In het volgende overzicht is zo'n instrument voor zelfanalyse gegeven. Stel eens dat burgemeester en wethouders gebruiker zijn van dit instrument, dan kunnen ze proberen (voor hun gemeente) aan te geven welke criteria voor een sterk college ze heel belangrijk vinden en welke minder ('Soll'). Zo'n lijst is vervolgens ook te maken voor de feitelijkheid ('Ist'). En dan kun je beide lijsten vergelijken en de feiten aan de norm toetsen. Dat biedt een aanzet voor bezinning op verbetering.

Adviesregel: Een sterk college ...		1-3	4	5	6	7	8-10
1	... moet qua aantal wethouders niet te groot zijn	Te groot					Niet te groot
2	... moet gebaseerd zijn op een coalitie van beperkte omvang. Een coalitie met veel partijen is ongewenst	Grote coalitie					Kleine coalitie
3	Voor een ... is een coalitieakkoord gewenst, maar het is volstrekt onvoldoende om van een college een succes te maken	Geen akkoord					Wel akkoord gewenst
4	... kent professionele wethouders met een complementaire bestuursstijl	Geen professionele					Wel professioneel
5	... kent wethouders die goed met elkaar overweg kunnen	Geen chemie					Veel chemie
6	... kent een verbindend leider	Geen verbinding					Sterke verbinding
7	... probeert eensgezind op te treden en slaagt daarin ook	Niet eensgezind					Wel eensgezind
8	... vertoont effectief leiderschap	Geen leiderschap					Wel leiderschap

Adviesregel: Een sterk college ...		1-3	4	5	6	7	8-10
9	... heeft oog voor de voortekenen van verandering	Geen oog voor voortekenen					Voortekenen gezien
10	... beschikt over een patroon in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen	Geen patroon					Wel patroon
11	... bestuurt collegiaal en gaat wethouderssolisme tegen	Verdeeld					Collegiaal
12	... is een bestuurskrachtig college, met ambities op het vlak van beleid, dienstverlening, samenwerking, het werkgeverschap en de interne bedrijfsvoering	Niet ambitieus					Ambitieus
13	... vervult zijn rollen op drie kwaliteitsniveaus: het strategisch, tactisch en operationeel niveau	Zwakke kwaliteit					Positieve kwaliteit
14	... heeft een achterliggende strategische visie op de gemeente	Geen visie					Wel visie
15	... heeft een visie die verschil maakt	Geen verschil					Wel verschil
16	... straalt een positief beeld uit	Niet positief					Wel positief
17	... toont bestuurlijke moed om een ambitie te realiseren die verschil maakt, durft risico's te nemen en desnoods tegen de stroom in te roeien	Geen moed					Wel moed
18	... is besluitvaardig en daadkrachtig	Niet daadkrachtig					Wel daadkrachtig
19	... is competent op het vlak van inhoud en communicatie	Inhoudelijk zwak					Inhoudelijk sterk
20	... heeft op de goede momenten oog voor de strategische kwaliteit van debat en de inhoudelijke kwaliteit	Geen feeling					Wel feeling

Adviesregel: Een sterk college ...		1-3	4	5	6	7	8-10
21	Leden van ... beheersen de omgang met de raad, kiezen niet altijd voor het machtsaspect van debat, durven volop het debat aan te gaan in commissie- en raadsvergaderingen en kunnen sterk argumenteren	Zwak in debat					Sterk in debat
22	... kent wethouders die goed kunnen omgaan met de dualisering	Niet goed					Wel goed
23	Wij-zijverhoudingen tussen raad en college moeten doorbroken worden. Sterke colleges durven dat	Wij-zij niet doorbroken					Wij-zij wel doorbroken
24	... besteedt in ogen van de inwoners aandacht aan de juiste zaken en scoort hier voldoende op, blijkend uit stelselmatig onderzoek	Niet aan juiste zaken					Wel aan juiste zaken
25	De wethouders van ... besturen en houden zich weinig met politieke profilering in de vorm van inkleuring bezig	Wel profilering					Geen profilering
26	... trekken zich weinig aan van golfslagen in de profileringsdrang op weg naar verkiezingen	Wel aandacht					Geen aandacht
27	Colleges kunnen in bestuurlijk risicovolle gemeenten moeilijk uitgroeien tot sterke colleges. Behoedzaamheid gevraagd	Geen behoedzaamheid					Wel behoedzaamheid
28	... gedijt het beste waar de volgende aanwijzingen voor een bestuurlijk risicovolle gemeente afwezig zijn: er is sprake van een gefragmenteerde raad; de bestuurscultuur is destructief of cliëntelistisch; de raad richt zich op bijzaken (in plaats van op hoofdzaken en vanuit een strategisch beleid); er bestaan gebrekkige verbindingen tussen raad en college; de bestuursmiddelen zijn beperkt of het rommelt in de ambtelijke top	Een of meer factoren aanwezig					Geen factor aanwezig

Adviesregel: Een sterk college ...		1-3	4	5	6	7	8-10
29	... bevat collegeleden die zelf geen risicofactor zijn	Wel risico					Geen risico
30	... bevat een leidinggevende die bindend vermogen aan de dag legt	Geen verbinder					Wel verbinder
31	... kan alleen overleven bij sterk onderling vertrouwen binnen het college	Geen vertrouwen					Wel vertrouwen
32	... kan overleven in een niet-destructieve politieke cultuur	Niet overleven					Wel overleven
33	... staat open voor nieuwe initiatieven uit de netwerksamenleving	Niet open					Wel open
34	... beschouwt het gemeentebestuur niet als de cockpit van de samenleving	Wel cockpit					Niet cockpit
35	... doet in gewenste omstandigheden – bij het omgaan met grote uitdagingen – aan 'bestuur door regie'	Geen bestuur door regie					Wel regie
36	... dat voor 'bestuur door regie' kiest, maakt gebruik van beginselen van procesmanagement	Niet gebruik					Wel gebruik
37	... dat kiest voor 'bestuur door regie' gebruikt beoordelingscriteria om de toepassing van dit concept te beoordelen	Niet gebruik					Wel gebruik

We namen de proef op de som en ondernamen een poging om eens met de adviesregels te 'spelen' door een casus te analyseren. We hebben de vragenlijst niet voorgelegd aan de wethouders, burgemeester en gemeentesecretaris, maar beschikten wel over informatie van binnen. We noemen de naam van de gemeente niet.

Vraag aan de lezer: welke adviesregels ziet u langs komen, gaande dit verhaal?

Er was een gemeente die als gevolg van een herindeling in een financieel moeras terecht was gekomen. Op eigen kracht is die gemeente uit een diep dal geklommen. Na twee decennia werd de gemeente door de provincie financieel gezond verklaard. Het financieel management van de provincie stelde ver-

volgens die gemeente ten voorbeeld op het stuk van 'planning & control'. Ook de huisaccountant laat op de gemeente nieuwe instrumenten los op het terrein van 'control' en risicomanagement, met als doel binnenkort een 'in control statement' door het college van burgemeester en wethouders te laten afgeven.

Recentelijk werd een strategie ontwikkeld volgens de nieuwste technieken. Een focusstrategie op het thema 'leisure'. Niet lang daarna werden de eerste successen geboekt met de bouw van een sporthotel en de komst van een sport- en 'leisure' park. Een proeftuinproject met een vernieuwend sportaanbod. Het gebied behaalde in korte tijd de tweede plaats op de lijst van consumptieve bestedingen in de sfeer van recreatie en toerisme in de gehele provincie.

Succesvolle ontwikkelingen zou je zo zeggen. Een gemeente die in 25 jaar de nadelige effecten van herindeling weet op te vangen en nu bekend staat als een financieel robuuste gemeente. Een gemeente ook die een aansprekende strategie ontwikkelt en succesvol een aantal projecten in uitvoering heeft. Maar het kan verkeren.

Na de raadsverkiezingen van 2006 treedt een nieuwe coalitie aan, bestaande uit drie wethouders van de grootste lokale partij en twee wethouders van een landelijke partij. Er zit veel chemie in dat college, althans dat wordt door de wethouders uitgedragen. Is dat wel zo? Een van de wethouders van de landelijke partij krijgt namelijk als enige een volle portefeuille met bijna alle moeilijke dossiers. Er is hoegenaamd geen sprake van een evenwichtige verdeling van de lusten en lasten over alle collegeleden. De landelijke partij krijgt de pijn-dossiers en enkele dossiers waarop lokaal niet gescoord kan worden, zoals vraagstukken op het terrein van de regio. De lokale partij heeft de voor de burgers aansprekende dossiers als woningbouw, openbare werken, ruimtelijke ordening en recreatie en toerisme.

Onverwacht gaat de tweede wethouder van de landelijke partij kopje onder. Hij heeft zich vergist in het politieke en bestuurlijke werk en treedt uit eigen beweging na ruim één jaar af. De lokale partij ziet met lede ogen toe hoe de landelijke partij op zoek gaat naar een nieuwe wethouder. Die wordt weliswaar gevonden, maar helaas niet in de eigen woonplaats.

Dat kostte wat moeite om de benoeming in de raad er door te krijgen. Nog eens een val van een wethouder van deze coalitie zal het einde van de coalitie betekenen. Dat moet dus voorkomen worden.

Korte tijd later – in het jaar van de waarheid, het jaar waarin de coalitie moet gaan scoren – ontstaat er onenigheid tussen de tweede (uit de eigen woonplaats komende) wethouder van de landelijke partij en de gemeentesecretaris

over de politieke en ambtelijke sturing. De secretaris beroept zich op het bestuursmodel dat door de raad en het college van burgemeester en wethouders jaren terug werd vastgesteld. Het model dat aangeeft dat het bestuur over de wat-vraag gaat en de secretaris met het ambtelijk apparaat over de hoe-vraag. De wethouder gaat in de ogen van de secretaris te vaak op de stoelen van ambtelijk leidinggevenden zitten en zorgt daardoor voor flinke problemen in de samenwerkingsrelatie tussen de wethouder en de betreffende afdeling. De situatie op die afdeling is intussen onhoudbaar. De secretaris kaart dit in een voor dit doel belegde collegevergadering aan, maar krijgt van de overige collegeleden weinig respons. Het college verzoekt de secretaris overeenkomstig zijn voorstel met een oplossing te komen. Een oplossing die een einde brengt aan de problemen in die samenwerkingsrelatie en waarbij een externe coach een rol speelt. De secretaris biedt de wethouder korte tijd later een externe coach aan. De wethouder gaat zich daarover beraden. Daags vóór het gesprek dat de wethouder zou hebben met de secretaris over zijn bijdrage aan het probleem zegt de wethouder het vertrouwen in de secretaris op door zich negatief uit te laten over een door de secretaris georganiseerde partnerdag voor (oud-)collega's in het kader van de promotie van zijn gemeente. De secretaris was daartoe bevoegd; in een latere brief van de burgemeester werd deze dag ook in het belang van de gemeente geacht. De wethouder weet een enkele wethouder mee te krijgen. De wethouder stevent daardoor af op een voor de secretaris onwerkbaar situatie. Het verzoek van burgemeester en wethouders aan de secretaris kan immers niet worden uitgewerkt.

Wat zal er nu gaan gebeuren: kiest het college voor de politieke of ambtelijke oplossing? De politieke oplossing impliceert: wij houden de coalitie in stand en wij laten de secretaris sneuvelen. Er mag volgens deze politieke oplossing geen tweede wethouder sneuvelen en bovendien, een tweede wethouder uit de eigen woonplaats kan niet gevonden worden. Nog een wethouder buiten de gemeente kan moeilijk worden uitgelegd. Nieuwe coalitievorming? Daar voelt de meerderheid van het college niet voor. De ambtelijke oplossing behelst: wij laten de secretaris in functie, wij houden de coalitie daardoor niet in stand; de wethouder moet verdwijnen want die kan zijn taak niet goed genoeg aan. Wat doet het college?

Het college heeft een voorkeur uitgesproken voor de politieke oplossing. Maar dat is nog niet zo'n eenvoudige zaak. Niet zozeer vanwege het ethisch gehalte van het voornemen, maar vooral vanwege 'het bewijs'. Want van de secretaris bestaat geen zwartboek. Hij heeft goede papieren, een 'stevige' staat van dienst. De secretaris droeg eraan bij dat de gemeente de laatste keer redelijk scoorde bij de bestuurskrachtmeting. Er moet dus gezocht worden naar 'een verhaal' voor de buitenwacht. Het vertrek van de secretaris moet aanne-

melijk gemaakt worden. De burgemeester zit in een moeilijk parket, want hij kan persoonlijk goed met de secretaris overweg. Toch wordt hij tot actie gedwongen, want hij wil overleven. Hij belegt een beraad met de ondernemingsraad en gaat na of er nog wat te vinden valt op het vlak van declaraties, eetgewoonten en dergelijke. Hoe meer schoten te lossen vallen, hoe makkelijker raak, wordt wellicht gedacht. De ambtenaren hebben er echter geen zin in om zich voor deze kar te laten spannen.

Of het zal gaan lukken om de secretaris te laten vallen, valt nog te bezien. De secretaris functioneert al jaren in de gemeente en is een continue factor. De zaak ligt vervolgens op straat; de pers heeft informatie weten te verkrijgen. Zal de tweede wethouder het veld moet ruimen of toch de secretaris? Hoe valt het vertrek van de secretaris uit te leggen? Het vervolg van deze affaire is nog onzeker. De advocaten van de secretaris en van de gemeente gaan in overleg.

Deze casus laat zien dat vele adviesregels van toepassing zijn. Zowel adviesregel 1 (het aantal wethouders mag niet te groot zijn), als 4 (gemeente kent professionele wethouders?), als 6 (wie is de verbindend leider, wat doet de burgemeester?), als 10 (het college beschikt over een patroon in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen?), als 12 (is een bestuurskrachtig college, met ambities op het vlak van ... het werkgeverschap), als 18 (is besluitvaardig en daadkrachtig?), als 19 (is competent op het vlak van inhoud en communicatie) als 28 (de bestuursmiddelen zijn beperkt of het rommelt in de ambtelijke top) als ten slotte 29 (bevat collegeleden die zelf geen risicofactor zijn). Om alle *ins and outs* van deze affaire in de greep te krijgen is nog meer informatie nodig, maar een waarneming valt nu al wel te doen. Nee, een sterk college is hier – van afstand gezien – vermoedelijk niet aan het werk. Waar het hier vooral om gaat is, is de conclusie dat de adviesregels hanteerbaar zijn in de praktijk.

Toont deze casus nog wat? Dat mogelijk het hanteren van ethische standaarden tot nu toe geen criterium blijkt om een college als sterk of zwak te typeren, maar dat ethiek in het openbaar bestuur wel van betekenis is.

#### *Ad 9: Het gevaar van pleonasme of tautologie*

Ten slotte, we probeerden in de zoektocht naar wat 'een sterk college is' de valkuilen van het *pleonasme* en de *tautologie* te vermijden. Een pleonasme is een versterking (de 'witte schimmel') en een tautologie staat voor herhaling van hetzelfde ('ik was blij en verheugd'). Zouden we tautologisch te werk zijn gegaan ('een sterk college is een krachtig college'), dan was onze beschouwing overbodig geweest.

Dat een sterk college een daadkrachtig college is, zou ons in tautologische richting kunnen duwen. 'Sterk' zou dan staan voor 'spierballen tonen', die getuigen van kracht. Sterk wordt dan 'doorpakken' in hiërarchische zin; het gemeentebestuur als 'de baas' van de samenleving. Maar die valkuil hebben we gepoogd te vermijden. Dat was bij nader inzien ook niet zo moeilijk (cf. Termeer, 2006; Steketee, 2007; Nootboom en Teisman, 2008). Alle respondenten die meewerkten aan ons onderzoek, stellen namelijk dat 'sterk' voor een college wel de norm is, maar dat er veel meer bij komt kijken dan 'daadkracht tonen', wil een college sterk zijn. Daadkracht wordt zelfs door menig een geproblematiseerd. In het voorlaatste hoofdstuk van dit boek kwam al aan de orde dat besturen bij tal van weerbarstige kwesties slechts mogelijk is met organisaties en burgers in allerlei hoedanigheden, dus met (delen van) de samenleving samen. Dan komt het aan op netwerken productief maken, op 'bestuur door regie', op het bewerkstelligen dat de neuzen in dezelfde richting wijzen, en op het bundelen van krachten. Bij 'bestuur door regie' ontstaat evenwel een dilemma: de noodzaak dat anderen hun verantwoordelijkheid nemen, hun taken oppakken en middelen inzetten voor een gezamenlijk doel, wedijvert met een krachtig verlangen voor één van deze organisaties om knopen door te hakken, om door te pakken alsof het college van die ene gemeente alle organisaties aan een touwtje heeft en er geen keten, geen netwerk bestaat. Het bundelen van energie en het zoeken naar verbindingen zien we bij uitstek in de pogingen van minister Vogelaar uit het kabinet-Balkenende IV om samen met corporaties, gemeentebesturen en andere organisatie prachtwijken van de grond te krijgen. We zien het ook op vele terreinen in Amsterdam, met zijn centrale stad en stadsdelen, en private en non-profitorganisaties. Hier wordt volop gesproken van ketenregie, van verleiden tot medewerking en samenwerking. In huidige gemeenten als Amsterdam is niemand meer echt de baas, waardoor zoeken naar sterke colleges wel iets krijgt van een paradox: een sterk gemeentebestuur is de norm, we verlangen ernaar, maar als we het pogen te vinden, is dat niet eenvoudig en verschijnt het niet in een uniform, simpel beeld aan ons. Een sterk bestuur van een grote stad heeft veel weg van een sterk bestuur mét anderen. Het dagelijks lokaal bestuur heeft – al met al – steeds meer trekken gekregen van een bestuur in een netwerksamenleving. Omdat dat aanleiding geeft tot typering als 'te veel bestuurlijke drukte', zal er een verlangen blijven naar doorzettingsmacht van één bestuur. Het dilemma zal niet verdwijnen.



## Literatuur

- Aa, A. van der, en T. Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Aardema H., *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, OU/BMC, Den Haag, 2005.
- Aardema, H. en A.F.A. Korsten, *De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS-rapport, Den Haag, 2005.
- Aardema, H. en E. Evers, *Burgemeester en arbeidsmarkt*, Leusden 2004 (BMC-rapport).
- Aardema, H., *Contextmanagement*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Aardema, H., *Control voor leiders*, Reed Business, Den Haag, 2007.
- Aardema, H., *Doorwerking van BBI*, BMC, Leusden, 2002.
- Aardema, H., Het directiemodel (1) en (2), in: *Overheidsmanagement*, jan. en febr. 2005.
- Aardema, H., *Verbindend leiderschap – Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2004.
- Abbenes, N. van, *Burgemeester Coninck – Nieuwe belevenissen van een gemeentebestuurder*, Afferden, 1997.
- Abbenes, N. van, *Wethouder Coninck – Belevissen van een gemeentebestuurder*, Den Haag, 1996.
- Achtereekte, H., Zwols HRM-programma leidraad voor organisatieontwikkeling, in: *Overheidsmanagement*, sept. 2007, nr. 9, pp. 11-13.
- Algemene Rekenkamer, *Grotestedenbeleid*, TK 2000-2001, 27 650, nr. 1-2.
- Aderson, R.J., *Tussen schakelen en switchen – Over de rol van de controller in gemeentelijke organisaties*, Rotterdam, 2006.
- Andersson Advies, *Deelonderzoek Cultuur, Dienst RO/EZ*, Gemeente Groningen, 4 dec. 2007.
- Andersson Elffers Felix (AEF), *Regie in de uitvoering, een kwestie van willen, kennen en kunnen*, Utrecht, 2005.
- Andriessen, M., *Kat in een vreemd pakhuis – Gebruiksaanwijzingen voor je eerste week als manager in een gemeente*, Van der Kruijs RPD, De Bilt, Het Spectrum, 1997.
- Asscher, L., *Nieuw Amsterdam*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2005.
- Balen, L. van, *Te veel vrouw – De politieke carrière van een moeder*, Uitgeverij Jan Mets, Amsterdam, 1997.
- Baldersheim, H. & H. Wollmann (eds.), *Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*, Burdich Publishers, Opladen/Farmington Hills, 2006.

- Becker, B. en M. Boogers, *Bestuursakkoorden vergeleken: een vergelijking van 150 lokale bestuurakkoorden*, TSPB, Tilburg, 2006.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Culturen rond besturen – Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag, 23 maart 2006.
- Bekkering, T. e.a., *Management van processen*, Het Spectrum, Utrecht, 2001.
- Belbin, R.M., *Managementteams*, Academic Service, Schoonhoven, 1998.
- Belbin, R.M., *Teamrollen op het werk*, Academic Service, Schoonhoven, 1998.
- Bentlage, F.A. e.a., *De excellente overheidsorganisatie*, Kluwer, Deventer, 1998.
- Berenschot e.a., *Ruimte voor regie – Ketenregie in het openbaar bestuur*, Den Haag 2003.
- Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht, 2004.
- Berg, J.Th.J. van den, Het collegeakkoord, in: *VNG Magazine*, 8 febr. 2008, p. 15.
- Berg, J.Th.J. van den, *In het stadhuis zijn geen stemmen te halen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1997.
- Berg, J.Th.J. van den, *Samenhang en overzicht – Een essay over de lokale democratie aan het einde van de eeuw van de staat*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998.
- Berg, J.Th.J. van den, *Verantwoorden of vertrekken*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1999.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer en W.J.M. Pol (red.), *Effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 1996.
- Bergsma, M., *Betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde operational audits*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2003.
- Berndsen, R.C.D., M.J. Fraanje, A.F.A. Korsten & M. Kort, Beoordeling van provinciale bestuurskracht, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 6, pp. 11-49.
- Berveling, J., *Het stempel op de besluitvorming*, Thesis, Amsterdam, 1994.
- Berveling, J., M. van Dam en G. Neelen, *De deugd in het midden – Over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, Eburon, Delft, 1997.
- Beunders, H., *Publieke tranen – De drijfveren van de emotiecultuur*, Uitgeverij Contact, Amsterdam, 2002.
- Bleijenberg, C. e.a., *Het beeld van de burger*, SGBO, Den Haag, 2005.
- Boers, E., *Het duale raadslid actief*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam, 2002.
- Bogt, H.J. ter, Bronnen van controlinformatie voor politieke bestuurders, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 75, 2001a, nr. 12, pp. 525-538.
- Bogt, H.J. ter, De doelmatigheid van outputgerichte managementinformatie, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 16, 2002, nr. 2, pp. 114-144.
- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 1, pp. 2-13.
- Bogt, H.J. ter, Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders, in: *Overheidsmanagement*, 2000, nr. 7/8, pp. 183-187.
- Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwing bij de overheid? Mooie woorden of echte daden?*, Groningen, 2005 (oratie).
- Bogt, H.J. ter, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging*, Labyrint, Capelle aan den IJssel, 1997.
- Bogt, H.J. ter, Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities, in: *The European Accounting Review*, vol. 10, 2001b, nr. 3, pp. 621-643.



- Bogt, H.J. ter, Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordelingen bij gemeenten, in: *MAB*, jrg. 73, 1999, nr. 12, pp. 671-683.
- Bogumil, J. e.a., *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Edition Sigma, Berlin, 2007.
- Bolman, L.G. & T.E. Deal, *Reframing Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991.
- Boogers, M. en R. Keizers, *Een verdeelde eenheid – Lokale politiek in Sittard tussen 1900 en 1991*, CELS, Maastricht, 1991.
- Boogers, M. en R. Weterings, Het gebeurde in Rotterdam, Hilversum en Drimmelen, in: *Beleid en Maatschappij*, 2002, nr. 3, pp. 169-171.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Lemma, Utrecht, 2007.
- Boogers, M., P.W. Tops en A. Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten*, Derde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale Democratie, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2003.
- Boonstra, J.J., *Lopen over water*, Vossiuspers, Amsterdam, 2000.
- Bordewijk, P. & H. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kentallen in negen grotere gemeenten*, VNG uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Bordewijk, P., *Het nut van wethouders*, Samsom, Alphen, 1991.
- Bordewijk, P., *De kaart van Nederland en de financiële verhouding*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1996.
- Borrie, G.W.B., *F.M. Wibaut – Mens en magistraat*, Staatsdrukkerij, Den Haag, 1968.
- Borrie, G.W.B., *Dagboeknotities van een Gelders burgemeester*, De Walburg Pers, Zutphen, 1980.
- Bos, W., Eerherstel Vlissingse ambtenaren, in: *Binnenlands Bestuur*, 22 febr. 2008b, p. 13.
- Bos, W., Nieuwe bezems voor oud vuil in Vlissingen, in: *Binnenlands Bestuur*, 8 februari 2008a, pp. 30-33.
- Bouma, J.L. en G.J. van Helden, De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank, in: *MAB*, juni 1993.
- Bouter, J., *Het functioneren van een burgemeester in een kleine gemeente*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1988.
- Bouwman, H., 90 Gevallen, in: *Binnenlands Bestuur*, 6 januari 2006, pp. 22-27.
- Bovenkerk, F., e.a., *Bedreigingen in Nederland*, Augustus, Amsterdam, 2005.
- Bovens, M.A.P., *Wie het profiel past*, FED, Arnhem, 1983.
- Bovens, M.A.P., G. Pikker en A. Harreman, *Op elkaar aangewezen – Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*, Universiteit Utrecht, 2004.
- Bovens, Th. e.a., *Wil tot verschil – Gemeenten in 2015*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 2005.
- Braak, H.J.M. ter, en D.W. Monsma, *Choreografie van een gemeente*, Sdu, Den Haag, 1996.
- Brasz, H.A., *Veranderingen in het Nederlands communalisme*, Van Gorcum, Assen, 1960.
- Braungart, M. & W. McDonough, *Cradle to cradle*, Scriptum, Schiedam, 2007.
- Bressers, J.Th.A., P. de Jong, P.J. Klok en A.F.A. Korsten (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993.
- Brinkman, E., Duyvendak e.a., *De vele gezichten van het GSB, visitatierapport G 21*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 2002.



- Brink, G. van den, *Culturele contrasten – Het verhaal van de migranten in Rotterdam*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2006.
- Brink, G. van den, *Van waarheid naar veiligheid*, Sun, Amsterdam, 2006.
- Broeksteeg, J.L.W., *De direct gekozen burgemeester in Duitsland*, Sdu, Den Haag, 2007.
- Brouwer, Ph., Afrekenen in Heythuysen, in: *Binnenlands Bestuur*, 25 oktober 2002, pp. 28-33.
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos e.a. (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meervoudige processen*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Bruijn, H. de, *Processen van verandering*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Bruin, H. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 2002.
- Bulte, J.J., Bij zo'n eerste herdenking knijp je de billen bij elkaar, in: Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006, pp. 94-101.
- Cachet, A. e.a., *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Centre for Local Democracy, Rotterdam, 2001a.
- Cachet, A., H. Daemen, A. Ringeling & L. Schaap, *Bestuurscultuur in Volendam*, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, sept. 2001b, pp. 2-7.
- Caluwé, L. de, en H. Vermaak, *Leren veranderen*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Campert, R., *De lijst Mallebroetje*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.
- Castenmiller, P. en M. van Dam, Wethouder van buiten is 'gewoon' geworden, in: *VNG Magazine*, 22 februari 2008, pp. 14-15.
- Castenmiller, P., *Kwart wethouders voortijdig weg*, in: *VNG-Magazine*, 13 januari 2006.
- Cels, S., A. Zuurmond e.a., *De ambtenaar die er werk van maakte: managementroman over verandering in het openbaar bestuur*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Centraal Planbureau, *Naar een effectiever grotestedenbeleid*, Den Haag, 2000 (werkdokument).
- Cobben, R., Wethouder dreigt met opstappen, in: *De Limburger*, 27 febr. 2008.
- College van B&W Emmen, *Discussienota Overzicht prioriteiten verbeterproces 96/97*, 29 okt. 1996.
- Commissie Dualisme en Lokale Democratie, *De gemeente vernieuwt*, Samsom, Alphen, 2000.
- Commissie Dualisme en lokale democratie, *Tweede jaarbericht, De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?*, Den Haag, maart 2004.
- Commissie van Advies en Verwijzing, *Rapportage en verantwoording, gemeente Emmen*, 11 nov. 1996.
- Commissie-Brinkman, *Grotestedenbeleid in Heerlen – Visitatierapport*, Den Haag, augustus 1999.
- Commissie-Brinkman, *Grotestedenbeleid in Maastricht – Visitatierapport*, Den Haag, februari 1998.
- Commissie-Brinkman, *Grotestedenbeleid in Venlo – Visitatierapport*, Den Haag, juli 1999.
- Commissie-Van Aartsen, *De eerste overheid*, Den Haag, 2007.
- Copus, C., *Party Politics and Local Government*, Manchester University Press, Manchester, 2004.
- Cox, J., e.a., *En bracht de schare tot kalmte – Bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen*, Sdu, Den Haag, 1997.
- Crul, I., Ik wil garen op de klos, in: *VNG-Magazine*, 23 december 2005, pp. 26-28.

- Custers, J., *Macht en meerderheid – Lokale politiek in Sint-Geertruid tussen 1919 en 1982*, SWOL, Maastricht, 1988.
- Denters, S.A.H., Haar van der, M.J.I., Jong de, M.H., & R.M. Noppe, *Preadvies De regiefunctie in gemeenten*, preadvies aan de Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 1999, pp. 1-33, 66-72.
- Denters, S.A.H. en P. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.
- Denters, S.A.H., en O. van Heffen, Grote steden, gemene problemen, in: *InterDisciplinair*, augustus 1996, pp. 8-10.
- Denters, S.A.H., Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen, in: *Bestuurswetenschappen*, juli 2000, pp. 277-288.
- Denters, S.A.H., H. de Jong en O. van Heffen, Het grotestedenbeleid: Rijk en gemeenten – De verhoudingen in het openbaar bestuur, in: *Bestuurskunde*, 1999, nr. 3.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong e.a., *De lokale democratie bedreigd?*, Dick Coutinho, Bussum, 1994.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H., P.J. Klok en M.A. Visser, De raad beoordeeld! Oordelen van lokale opinieleiders en bestuurders over de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 55, dec. 2001, pp. 441-454.
- Denters, S.A.H., Prestatiesturing in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr.4, pp.356-372.
- Denters, S.A.H., *Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? – Prestatiemeting in theorie en in de praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid*, Voordracht workshop De Vitale Stad, Eindhoven, 22 juni 2001 (ook in: *Beleidswetenschap*, 2001).
- Derksen, W. (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998.
- Derksen, W. en K. Kas e.a., *Macht en machteloosheid van de burgemeester, Enquête 1994*, Rotterdam, 1994.
- Derksen, W. en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2004.
- Derksen, W. en M. van der Sande (red.), *De burgemeester, van magistraat tot modern bestuurder*, Kluwer, Deventer, 1984.
- Derksen, W., *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990.
- Derksen, W., Macht en beleidsvorming, in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989, pp. 209-223.
- Derksen, W., *Macht in de gemeente*, Leiden, 1985.
- Derksen, W., *Tussen loopbaan en carrière*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1980.
- Derksen, W., e.a., *De gekozen burgemeester benoemd*, Kluwer, Deventer, 1983.
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989.
- Dicke, W., *Bridges and watersheds – A narrative analysis of water management in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam, 2001.
- Dijkhuis, H. en C.J. Lako, Arbeidsmotivatie van gemeenteambtenaren, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 6, pp. 64-79.
- Dohmen, J., *De vriendenrepubliek*, SUN, Nijmegen, 1996.
- Dölle, A.H.M., *Mandaat en delegatie*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 2000.

- Dubbeldam, M. en W. Goedmakers, *Integraal management: instrument van verandering?*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Duivenboden, H. van, e.a., *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Duivenboden, H. van, en M. Lips (red.), *Klantgericht werken in de publieke sector – Inrichting van de elektronische overheid*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof (red.), *Spanning in interactie*, Amsterdam, 1998.
- Edelenbos, J. & R. Monnikhof, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Edelenbos, J., E.H. Klijn, M. Kort en M. van Twist, Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meest op?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 1, pp. 66-80.
- Edelenbos, J., *Proces in vorm*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Eeten, M.J.G. van, en K. Termeer, Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken, in: *Werken, leren en leven met groepen*, oktober 1996, C3100.
- Eeten, M.J.G. van, en K. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement – Een stappenplan voor het faciliteren van interactieprocessen, in: *Werken, leren en leven met groepen*, oktober 1996, E2200.
- Eijk, C. van der, *De kern van politiek*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2001.
- Elbersen, F., Wie is de baas van de stad?, in: *De Limburger*, 25 febr. 2008.
- Elsacker, W.J. van, *Roles of performance measurement in local government*, Groningen, april 2007.
- Elteren, M. van, *Voorbij regie – Een onderzoek naar de lokale vormgeving van regie*, EUR, Rotterdam, mei 2005 (scriptie).
- Elzinga, D.J., *Woonplaatsvereiste voor burgemeester strikt toepassen*, in: *Binnenlands Bestuur*, 2 december 2005, p. 23.
- Elzinga, D.J., *Politieke controle in de lokale democratie*, Kluwer, Deventer, 1979.
- Elzinga, D.J., Monisme en dualisme, in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989, pp. 223-233.
- Engelen, J.J.H. en W. Licht, *Inrichting bestuursstaf – Taak en plaats medewerkers – Gemeente Emmen*, Boer & Croon Group, 27 aug. 1996.
- Engelen, J.J.H., A.A.M.F. Staatsen en E. van Thijn, *Omgaan met macht – Plan van aanpak – Gemeente Emmen*, Boer & Croon Group, 26 febr. 1996.
- Engelen, J.J.H., *Van besturingsmodel naar bestuursdienst – Startnotitie inrichting Bestuursdienst – Gemeente Emmen*, Boer & Croon Group, 23 mei 1996.
- Engels, J.W.M., De gemeentesecretaris, in: *VNG Magazine*, 22 februari 2008, p. 13.
- Engels, J.W.M., *Eenzijdig of zelfstandig – De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief*, Leiden, 2003 (oratie).
- Erk, P. van, J. Faber, W. Scheper en A. van der Smissen, *De gemeentesecretaris en profil*, Deloitte & Touche, 2002.
- Ernst & Young, *De uitdaging van het dualisme*, Amsterdam, 2002.
- Esselbrugge, M., *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren – Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het managen van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Eburon, Delft, 2003.
- Externe commissie GKB (cie-Franssen), *Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank*, Groningen, 30 maart 1992.

- Faber, S., *Burgemeester en democratie*, Samsom, Alphen, 1974.
- Felling, A.J.A., *Lokale macht en netwerken*, Samsom, Alphen, 1974.
- Ferlie, E., L. Lynn jr & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Fenwick, J., H. Elcock & J. McMillan, Leadership and management in UK local government: a role for elected majors ?, in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, Sept. 2006, nr. 3.
- Ferlie, E., *The New Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Fleurke, F., F.D. Huizenga & R. Willemse, De positie van het lokaal bestuur in de Nederlandse staat, in: *Bestuurswetenschappen*, 1997, pp. 68-87.
- Fleurke, F., *Organische bijstand – Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2007.
- Fleurke, F. en F.D. Huizenga, De mythe van de onzelfstandige gemeente, in: Derksen, W. en W.G.M. Salet (red.), *Bouwen aan het binnenlands bestuur*, Sdu, Den Haag, 1996, pp. 149-173.
- Franssen, H.M., R.J.M. Bouwman, M. Herweijer en W.A.L. Reijlink, *Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank*, Gemeente Groningen, 1992.
- Gaay Fortman, B. de, *De kunst van het ivoor draaien – Handleiding voor het politieke ambacht*, Het Spectrum, Utrecht, 1979.
- Gageldonk, P. van, en M. van Laarhoven, *Ik voelde me vaak een kop van Jut – Interview met M. Quint*, in: *De Limburger*, 24 november 2005.
- Garrard, J. & J.L. Newell (eds.), *Scandals in past and contemporary politics*, Manchester University Press, Manchester, 2006.
- Gau, D., *Politische Führungsgruppen auf kommunaler Ebene*, Minerva Publikation, München, 1983.
- Gemeente Amsterdam, *Jaarverslag/rekening 2002*, Amsterdam, 2003.
- Gemeente Dordrecht, *Sturen op vertrouwen – Regie in het maatschappelijk domein*, febr. 2006.
- Gemeente Eindhoven, *Productenraming 2005-2008*, Eindhoven, 2004.
- Gemeente Enschede, *Programmabegroting 2005-2008*, Enschede, 2004.
- Gemeente Heerlen, *Grote stad, grote kansen: Grotestedenbeleid Heerlen – Zelfanalyse 1999*, Heerlen, 1999.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, *Bedrijfsconcept*, Den Bosch, 1998.
- Gemeente Rotterdam, *Begroting 2006*, Rotterdam, 2005.
- Gemeente Rotterdam, *Rotterdam vergelijkenderwijs – Benchmarks voor de verbetering van de bedrijfsvoering*, Rotterdam, 2000.
- Gemeente Utrecht, *Programmabegroting 2005*, Utrecht, 2004.
- Gemeente Venlo, *Programmabegroting 2006*, Venlo, 2005.
- Gerritsen, E. en J. de Lange, *De slimme gemeente*, Reed Business, Den Haag, 2007.
- Geul, A., *Beleidsconstructie in perspectieven*, Lemma, Den Haag, 2006.
- Goede, X. de, *Gemeentelijke regie binnen netwerken- Een onderzoek naar de gemeentelijke regierol binnen jeugd- en veiligheidsnetwerken in Zoetermeer en Den Haag*, Erasmusuniversiteit Rotterdam, dec. 2003 (doct. scriptie).
- Goedee, J. en A. Entken, *(Ont)keten – Implementeren van werken in ketens*, Lemma, Den Haag, 2006.

- Goor, H. van, *Democratie of bureaucratie? - Een empirische studie naar verschillen in invloed tussen politieke en ambtelijke topposities in Nederlandse gemeenten*, Van Gorcum, Assen, 1988
- Goverde, H. en M. Nooijen, Bestuursstijl van succesvolle wethouders, in: *Openbaar Bestuur*, 1999, nr. 9, pp. 2-8.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1989.
- Graaf, L. de, *Gedragen beleid - Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Eburon, Delft, 2007.
- Grit, K., Economisering van non-profitorganisaties, in: *Beleidswetenschap*, 2000, nr. 1, pp. 29-52.
- Guiliani, R.W., *Leiderschap*, Het Spectrum, Utrecht, 2002.
- Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in de ongekende samenleving*, Den Haag, 1995.
- Gunsteren, H.R. van, *Culturen van besturen*, Boom, Amsterdam, 1994.
- Hajema, L., *De glazenwassers van het bestuur - Lokale overheid, massamedia, burgers en communicatie: Groningen in landelijk perspectief 1945-2001*, Van Gorcum, Assen, 2001.
- Hajer, M., Discourscoalities over politiek en beleid - Een interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 3, 1989, nr. 3, pp. 242-263.
- Hakvoort, J. en H. Klaassen, Doelstellingen in de publieke sector, nut of noodzaak?, in: *M&O*, jrg. 56, nov./dec. 2002, nr. 6, pp. 43-55.
- Harding, A., Regime Formation in Manchester and Edinburgh, in: Stoker, G. (ed.), *The New Politics of British Local Governance*, MacMillan Press, Houndmills, 1999, pp. 54-72.
- Hart, P. 't, e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Assen, 2002.
- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur - Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Samsom, Alphen, 1991.
- Hartman, C. en P. Tops, *Frontlijnsturing - Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Kenniscentrum Grote Steden, 2005.
- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
- Have, S. ten, e.a., *Organisatiebesturing: koers uitzetten en koers houden*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Hazeu, C.A. e.a., *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland*, WRR, Den Haag, 2005.
- Helden, G.J. van en E. Jansen, New public management bij gemeenten, in: *Overheidsmanagement*, jrg. 15, 2002, nr. 3, pp. 64-68.
- Helden, G.J. van, *BBI in de praktijk - Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker Publ., Maastricht, 1998.
- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: *MAB*, mei 1992, pp. 204-215.
- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: *Overheidsmanagement*, 1996, nr. 1, pp. 2-9.
- Helden, G.J. van, en L. van Kats, Integriteit bij informatievoorziening in het openbaar bestuur, in: *Liber amicorum H.J.L. Vonhoff*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1996, pp. 53-71.
- Helden, G.J. van, Prestatiemeting bij de overheid en management control, in: *Beleidsanalyse*, 1991, nr. 4, pp. 5-13.

- Hendriks, F. en P. Tops (red.), *Stad in spagaat*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Hendriks, F. en P. Tops, *Het Jopie-syndroom of de dunne lijn tussen minachting en respect in de lokale politiek*, in: W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998, pp. 13-27.
- Hendriks, F., *Het sloeg in als een bom*, Kenniscentrum Grotestedenbeleid, 2002.
- Hendriks, F., *Vitale democratie*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Hennekens, H. Ph.J.A.M., *Handhaving van de openbare orde – Taken en bevoegdheden van de burgemeester*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: *Beleidswetenschap*, 1992, nr. 3, pp. 228-249.
- Heuvel, G. van den, *Collusie tussen overheid en bedrijf*, Universiteit Maastricht, 1998.
- Heuvel, J.H.J. van den (red.), *Ethiek in politiek en het openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht, 1995.
- Heuvel, J.H.J. van den, L. Huberts en S. Verberk, *Het morele gezicht van de overheid*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Heuvel, J.H.J. van den, *Fatsoenlijk en onbaatzuchtig besturen*, Kluwer, 2007.
- Heuvel, J.H.J. van den, L. Huberts en S. Verberk, *Integriteit in drievoud*, Lemma, Utrecht, 1999.
- Hiemstra, J. en J. Boelens, Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten, in: *Openbaar Bestuur*, 2002, nr. 1.
- Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Kluwer, Alphen, 2003.
- Hiemstra, J., *Het besturen van grote gemeenten*, Samsom, Alphen, 1999.
- Hiemstra, Y., T. Overmans en J. Hiemstra, Verrommeling programmamanagement vraagt om ingrijpen topmanagement en bestuur, in: *Bank & Gemeente*, sept. 2007, pp. 13-16.
- Hoekveld, G.A., *Burgers, bestuur en een ringweg*, Afscheidscollege Universiteit Utrecht, 1998.
- Hoetjes, B.J.S., *De kreukbare overheid*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Hollander, J. den, Dilemma's bij interactieve beleidsvorming, in: *Openbaar Bestuur*, 1998, nr. 10, pp. 10-16.
- Homel, M.W., *Unlocking City Hall – Exploring the History and Local government and Politics*, Krieger Publ. Company, Malabar, 2001.
- Hooff, G.G.M. van, H. van Nimwegen en J.M.L.R. Schutgens, Gemeente Landgraaf op strategie-safari, in: *Overheidsmanagement*, okt. 2007, nr. 10, pp. 24-29.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap*, Kluwer, Alphen, 2003.
- Hoogerwerf, A., *Elites in de democratie*, Samsom, Alphen, 1997.
- Horrevorts, T. en R. Pans, *De socialistische burgemeester*, Kluwer, Deventer, 1977.
- Horstik, I. en R.A.H. Monnikhof, Interactief beleid en het primaat van de politiek, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2000, pp. 16-20.
- Hout, E. van, *Soepele spijlen – Inzet van externen als flexibiliseringsinstrument in het lokaal bestuur*, Sdu, Den Haag, 2007.
- Huijgevoort, J. van, *Het tij van de maatschappij en de gevolgen van het overheidsfunctioneren*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 2000 (tweede herziene druk).
- Hulst, M. van, *Town Hall Tales – Culture as storytelling in local government*, Eburon, Delft, 2008.
- Hupe, P., *Overheidsbeleid als politiek*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Hupe, P.L., en E.H. Klijn, *De gemeente als regisseur van het lokaal preventief jeugdbeleid*, Sardes, Utrecht, 1997.

- Hupe, P.L., M. Beukenholdt-Ter Mors en H. Klaassen (red.), *Publiek onderhandelen*, Samsom, Alphen, 2000.
- IBO, *Verstedelijking, locatiekeuzen bij woningbouw*, 16 april 2007.
- Idenburg, Ph., *Het gaat om mensen*, Balans, Amsterdam, 1999.
- Jacobs, A. & T. Jacobs, De vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft – Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement, in: *M&O*, 2001, nr. 3, pp. 59-79.
- Jacobs, T., *Het loopt steeds beter in Delft*, Delft, 2001.
- Janssen, J. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.
- Janssen, J. en A.F.A. Korsten, De wederopstanding van lokale lijsten, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, 2003, pp. 90-112.
- Jessop, B., Governance failure, in: Stoker, G. (ed.), *The New Politics of British Local Governance*, MacMillan Press, Houndmills, 1999, pp. 11-33.
- John, P., *Local Governance in Europe*, Sage, Londen, 2001.
- Joyce, P., *Strategic Management for the Public Services*, Open University Press, Buckingham, 1999.
- Judge, D. e.a. (eds.), *Theories of Urban Politics*, Sage, Londen, 1995.
- Kampermann, A. en A. Korsten, *Competentiemanagement: medicijn zonder recept*, WEKA, Amsterdam, 2007.
- Kampermann, A. en A. Korsten, Competentiemanagement als strategie, in: *Overheidsmanagement*, sept. 2007, nr. 9, pp. 20-24.
- Kamps, P., Systemen brengen geen dynamiek, mensen wel, in: *De Limburger*, 15 febr. 2008.
- Keen, L. & R. Scase, *Local Government Management*, Open University Press, Buckingham, 1998.
- Kenniscentrum Grote Steden, *Een zoektocht naar integrale stedelijke kwaliteit*, Rotterdam, 2005.
- Kensen, S., *Sturen op variatie*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1999.
- Kerkhoff, J. van, H. Grootelaar en R. Wielenga, *Sturen, besturen en gestuurd worden*, Twynstra Gudde, Amersfoort, april 1999.
- Kerley, R., *Managing in Local Government*, MacMillan, London, 1994.
- Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little & Brown, Boston, 1984.
- Kleinfeld, R. & A.F.A. Korsten, *Konzernstadt: Neue Steuerungsmodelle in den Kommunalverwaltungen*, Stadt Krefeld, 19 juni 1995.
- Klaassen, L.H., *Deelonderzoek RO/EZ: informatievoorziening gemeenteraad/ verhouding tussen college en raad*, Groningen, 14 dec. 2007.
- Kleyn, A., *De irrationele achterkant van het openbaar bestuur*, Van Gorcum, Assen, 1974.
- Klinkers, L. e.a., *Burgemeesters wegen hun ambt*, Utrecht, 1982.
- Klijn, E.H. e.a., *Ruimte voor beslissen*, Eburon, Delft, 2000.
- Klijn, E.H. en G. R. Teisman, Vervlechten, activeren en constitueren van spelen in beleidsnetwerken, in: Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1993, pp. 55-75.
- Klijn, E.H. en G. Teisman, Effective policy making in a multi-actor setting: networks and steering, in: R. in 't Veld e.a. (eds.), *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*, Kluwer, Dordrecht, 1991, 99-113.

- Klijn, E.H. en G.R. Teisman, Besluitvorming in beleidsnetwerken, in: *Beleidswetenschap*, 1992, nr. 1, pp. 32-52.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans, in: *Beleidswetenschap*, 1997, nr. 2, pp. 143-167.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Politiek en interactieve beleidsvorming – Van institutioneel spelbreker naar spelbepaler, in: *Beleidswetenschap*, 1998.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, Tussen representatieve en directe democratie: interactieve besluitvorming en 'de politiek', in: *Bestuurskunde*, 1998b, nr. 7.
- Klijn, E.H. en M. van Twist, Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, in: Edwards, A. en L. Schaap (red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 37-65.
- Klijn, E.H., De stille revolutie in de volkshuisvesting, in: *Bestuurskunde*, 1995, nr. 2, pp. 53-62.
- Klijn, E.H., De vissen en het aas, in: Hufen, J.A.M. en A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1990, 157-175.
- Klijn, E.H., E. van Bueren, e.a., *Spelen met onzekerheid – Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en de mogelijkheden voor management*, Eburon, Delft, 2000.
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort en M. van Twist (red.), *Management op het grensvlak van publiek en privaat – Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*, Lemma, Den Haag, 2006.
- Klijn, E.H., J. Koppenjan en K. Termeer, Managing networks in the public sector, in: *Public Administration*, 1995, vol. 73, pp. 437-454.
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan en K. Termeer, Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement, in: *Beleid en Maatschappij*, 1993/5, pp. 230-243.
- Klijn, E.H., Regels als institutionele context voor besluitvorming in netwerken, in: *Beleidswetenschap*, 1998, nr. 2, pp. 149-176.
- Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken*, Eburon, Delft, 1996 (diss.).
- Klijn, E.H., Regels in beleidsnetwerken: de institutionele context van beleid, in: Heffen, O. van, en M.J. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap*, Samsom, 1993, pp. 229-241.
- Klijnsma, M.H., Collegevorming en collegeprogramma in gedualiseerde verhoudingen, in: *Bestuurskunde*, jrg. 11, maart 2002, nr. 2, pp. 50-58.
- Klinkers, L.E.M., J.K. Oosthoek e.a., *Burgemeesters wegen hun ambt*, Uitgeverij Kobra, Amsterdam, 1982.
- Knaap, H. van der, *Politieke representatie en lokale democratie*, Universiteit Twente, Enschede, 2006.
- Knaap, P. van der, A. Korsten e.a. (red.), *Trajectmanagement*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Koelwijn, J., Gedonder aan de Dinkel, in: *NRC Handelsblad*, Zaterdag & Cetera, 6 febr. 2008, pp. 13-17.
- Koffijberg, J.J., *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting, over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*, Haveka, Amsterdam, 2005.
- Konijnenbelt, W., *De heerschappij van de gemeenteraad*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1978.
- Kooij, M.A.C., en A.W. Roskam, *Regie in een complex netwerk – Interorganisationele afstemming nazorg van dakloze veelplegers na detentie*, Rotterdam, aug. 2007 (scriptie).
- Kor, R. en G. Wijnen, *Essenties van project- en programmamanagement*, Kluwer, Deventer, 2005.

- Kor, R., G. Wijnen en M. Weggeman, *Meesterlijk organiseren*, Kluwer, Deventer, 2007.
- Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Reed Business, Den Haag, 2006.
- Korsten, A. en S. van de Laar, *De kus en de oorvijg – Het gedwongen vertrek van burgemeester Lidewij Digici*, PWC, Amsterdam, 2007.
- Korsten, A., K. Abma, M. Schoenmaker en J. Schutgens, *Doen we het goed? – Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas*, in: Bestuurskunde, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 24-34.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen, 2002/2003.
- 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*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, *De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, in: *De secretaris en de gekozen burgemeester*, VGS, juni 2004.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, *Van rambo naar mambo – Dualisering van Heerlen of naar meer samenspel vanuit een eigen rol*, Heerlen, 25 april 2005.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986.
- Korsten, A.F.A. en W. Kuiper (red.), *Limburg kiest – Ontwikkelingen in de lokale politiek rondom de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990*, Uitg. Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Korsten, A.F.A., *10 Jahre Tilburger Modell*; Tilburg, *Mekka der oeffentlichen Verwaltung?*, in: Herweijer, M. & U. Mix (Hrsg.), *Zehn Jahre Tilburger Modell*, Kelner, Bremen, 1996, pp. 21-37.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurlijke vernieuwing in gemeenten: een illusie?*, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 11, 1995, pp. 41-55.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Korsten, A.F.A., C.A.T. Schalken en P.W. Tops, *De wethouder, politieke kleur en gemeentelijk beleid*, in: Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1994, pp. 55-75.
- Korsten, A.F.A., *De lokale formateur bij bestuurlijke coalitievorming*, in: W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1979.
- Korsten, A.F.A., *De staat van de dualisering in Eindhoven*, Eindhoven, 2004.
- Korsten, A.F.A., *Excellent management in de Nederlandse gemeente: Het Tilburgs model en Tilburg als Mekka van het openbaar bestuur*, lezing in Krefeld, Duitsland, 19 juni 1995.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon + Westerterp, Heerlen, 2005.
- Korsten, A.F.A., H. Spoormans e.a. (red.), *De benoemde en gekozen burgemeester*, Van Gorcum, Assen, 1992.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, *Shared services – Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 2004.

- Korsten, A.F.A., Uitvoeringsgericht ontwerpen van overheidsbeleid, in: *Bestuur*, 1985, nr. 8, pp. 12-20.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, aug. 2004b, nr. 4, pp. 305-324.
- Korsten, A.F.A., *Visiteren van gemeenten*, Maastricht/Heerlen, 2004a.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling, keuzen en kansen*, Uitg. Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert*, Warnsveld, 2003.
- Kort, M., *Organiseren van samenwerking – Stedelijke vernieuwing en organiserend vermogen*, Van Gorcum, Assen, 2005.
- Korthals Altes, W. e.a., *Organisatie van prestatie – Regie in stedelijke ontwikkeling*, Den Haag 2004, p. 21.
- Kraijo, E., *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Kräwinkel, M., *Nieuw voegwerk voor de wijk – Een netwerkanalyse van de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op besluitvormingsprocessen rondom wijkverbetering*, Shaker, Maastricht, 1997.
- Krogt, Th. van der, Organisatieverandering in gemeenten, in: *M&O*, 1986, nr. 5, pp. 454-469.
- Kuiper, W., *Lokaal en landelijk in Limburg*, Universitaire Pers Maastricht, Maastricht, 1994.
- Laan, F. van der (red.), *Wondermiddelen zijn niet voorhanden*, Eburon, Delft, 1998.
- Laffin, M. & K. Young, The changing roles and responsibilities of local authority chief officers, in: *Public Administration*, vol. 63, spring 1985, pp. 41-59.
- Lans, J. van der, *Koning burger*, Uitgeverij Augustus, Amsterdam, 2005.
- Leemans, A., *De eenheid in het bestuur der grote stad*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1967.
- Leene, I., *Innovatie bij gemeentelijke sociale diensten*, Twente University Press, Enschede, 1997.
- Lelieveldt, H., J. Baerends en E. de Laat, De interactiviteit van het grotestedenbeleid, in: *Bestuurskunde*, jrg. 11, jan. 2002, nr. 1.
- Lelieveldt, H., *Wegen naar macht – Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*, Uitgeverij Thela Thesis, Amsterdam, 1999.
- Leyenaar, M., *De last van ruggespraak*, Nijmegen, 2007.
- Lier, R. van, *De provinciale organisatie in continue staat van verandering – Waarom veranderen organisaties van organisatie-model?*, Rotterdam, 2007.
- Lips, M., V. Bekkers en A. Zuurmond (red.), *ICT en openbaar bestuur*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Loef, H., *Gevolgen regeerakkoord voor takenpakket G 27 gemeenten*, Nijmegen 7-2-2007.
- Long, K. du, E. Verkaar en K. Bransz, *Staat van de gemeente – Eindrapportage Alblasserwaard-Vijfheerenlanden*, PON, Tilburg, 2006.
- Lotte, R.D. & R. Maat, *Balanceren, beïnvloeden en bepalen – De optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie in het lokaal veiligheidsbeleid*, Rotterdam, april 2007.
- Louter, J., *Het functioneren van een burgemeester in een kleine gemeente*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1988.
- Lulofs, K. e.a., *Schokgolven in het openbaar bestuur na 'Enschede'*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Lutters, A., *Duale eigen-wijs-heden*, Maastricht, 2003.
- Maaren-Van Balen, L. van, *Hoezo burgemeester – Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, Uitgeverij BZZToH, Den Haag, 2003.
- Machiavelli, N., *De heerser*, Atheneum- Polak & Van Gennep, Amsterdam, 1976.

- Maij, Hester, 'Ik ben wel blond maar niet achterlijk', in: Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006, pp. 136-143.
- Mak, G., *Een kleine geschiedenis van Amsterdam*, Atlas, Amsterdam, 2005.
- Mansfeld, M. van, e.a., De regiodialoog als methode voor vernieuwende gebiedsontwikkeling, in: *Bestuurskunde*, jrg. 12, 2003, nr. 6, pp. 262-274.
- Meegeren, P. van, *Communicatie en maatschappelijk acceptatie van milieubeleid*, Wageningen, 1997.
- Middel, B. en N. Schraevesande, *Een stoet van verliezers – Rapport over 'de kwestie-Darp'*, Havelte, 22 aug. 2007.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, brief kenmerk gsib/ir2003/73482, *Onderzoek optimalisering gemeentelijke regierol*, Den Haag 2003.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *De gemeente als regisseur – Lokale daadkracht mobiliseren*, Den Haag, nov. 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag, 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuurscompetenties burgemeesters*, Den Haag, mei 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Dualisme en lokale democratie*, Gemeentewet vanaf 7 maart 2002.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Evaluatie bestuurlijke resultaten GSBII*, Den Haag 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Profiel huidige burgemeesters*, Den Haag, februari 2005 (notitie).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag, 2006.
- Moran, M., M. Rein & R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Morgan, D.R. & S.S. Watson, Policy leadership in council manager cities: comparing mayor and manager, in: *Public Administration Review*, vol. 52, Sept/Oct. 1992, nr. 5, pp. 438-446.
- Morgan, G., *Images of Organization*, Sage, Beverly Hills, 1986.
- Mourik, P. van, *De regisserende gemeente*, Alert/Van der Veer Media, Blaricum, 2005.
- Nelissen, N.J.M. e.a., *De opkomst van de moderne overheidsmanager*, Coutinho, Bussum, 1996.
- Noordegraaf, M. e.a., Culturen identificeren – Een nieuwe agenda voor cultuuranalyses in de publieke sector, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, 2004, nr. 3, pp. 102-109.
- Noordegraaf, M. en J. Vermeulen, Bestuurscultuur als kracht – Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2007, nr. 2, pp. 46-57.
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2004.
- Nootboom, S., *Adaptive Networks – The governance for sustainable development*, Eburon, Delft, 2006.
- Nootboom, S.G. en G.R. Teisman, Bestuurlijk vermogen voor innovatie, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2008, nr. 1, pp. 90-100.

- Noppen, P. van, De taal van de burgemeesters: de kunst van de juiste vorm en toonhoogte, in: Pop, J. en P. Rehwinkel (red.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB*, NGB, 2005, pp. 214-228.
- Ohlenforst, M., *Democratie en dorpspolitiek – Lokale politiek in Echt tussen 1946 en 1990*, CELS, Maastricht, 1992.
- Oosterwijk, T., *De gemeentesecretaris*, Van Gorcum, Assen, 1955.
- Otten, M., *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Otto, M. en E. Derks, *De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop?*, Lemma, Utrecht, 2003.
- Otto, M., *Strategisch veranderen in politiek bestuurd organisaties*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- Ouwerkerk, B., *Het laatste model – Reorganisaties bij de gemeente Breda*, Breda, 1993.
- Pauka, T. & R. Zunderdorp, *Banaan voor gevorderden*, Nijgh & Van Ditmar, Amsterdam, 1990.
- Pauka, T. & R. Zunderdorp, *De banaan wordt bespreekbaar – Cultuurverandering in ambtelijk en politiek Groningen*, Van Nijgh & Ditmar, 1988.
- Pels, D., *De geest van Pim – Het gedachtegoed van een politieke dandy*, Anthos, Amsterdam, 2003.
- Peters, K., *Zoektocht naar integrale stedelijke kwaliteit, Vormgeving van een evenwichtige stad*, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag 2005.
- Platform Middelgrote Gemeenten, *Middelgroot; de onmisbare schakel*, Zeist, ongedateerd.
- Pluug, B. en P. Castenmiller, Wethouderswisselingen: een onvermijdelijk kwaad?, in: *Openbaar Bestuur*, nov. 2006, nr. 11, pp. 2-7.
- Polak, J.M. en C.J.N. Versteden, *De cafébrand in Volendam – Een ramp om van te leren*, Haarlem, 26 maart 2001.
- Poorthuis, A., A. van der Aa, e.a. (red.), *Ketens en netwerken*, Lemma, Utrecht, 2003.
- Poppel, A.A.J. van, *De gebroken keten – De burgemeester die struikelde over het hek van de buurman*, Steigerpoort Uitgevers, Zaltbommel, 1997.
- Postma, J.K.T., *Deelonderzoek Sturing en beheersing, dienst RO/EZ*, Gemeente Groningen, 4 dec. 2007.
- Prins, P.J., *Sturing en stimulatie van samenwerking in de sociale sector: gemeentelijke regie bij het samenwerken van organisaties: jazz of klassiek?*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2004.
- Pröpper, I.M. en H. Kessens, *Tussen pluche en publiek – Lokale politiek in de praktijk*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2005.
- Pröpper, I.M.A.M. e.a., *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Partners+Pröpper, Vught, april 2004.
- Pröpper, I.M.A.M. en I.L. Bleijenbergh, *Argumenteren in politiek en bestuur*, Samsom, Alphen, 1995.
- Pröpper, I.M.A.M. en M.S. de Vries, *Argumenteren in de gemeenteraad*, in: *Beleidswetenschap*, 1995, pp. 187-211.
- Pröpper, I.M.A.M. en W.J. Witteveen, *Goede en slechte debatten*, in: Kersbergen, K. van, en I.M.A.M. Pröpper (red.), *Publiek debat en democratie*, Sdu, Den Haag, 1995, pp. 13-31.
- Putnam, R., *Bowling Alone*, Simon & Schuster, New York, 2000.
- Puts, H., *Planning en control met beleidskaders*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Puts, J.H.L., *Asielzoekers tussen rijk en gemeenten – Onderhandelingen over de huisvesting van migranten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1995.

- Putten, N. van, *Terug naar de stad – Een kleine geschiedenis van het grootstedenbeleid*, De Bink BV/Min. van BZK, Leiden 2006.
- Putters, K., E. van Hout en T. Cardoso Ribeira, *De zorg van het lokaal bestuur – Consequenties van de Wet maatschappelijke ondersteuning*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Putters, K., E. van Hout en T. Cardoso Ribeira, *Lokaal verzorgd*, Sdu, Den Haag, 2006.
- Quanjel, M., Als verkiezingen naderen... Profilerings- en compromisgeneigdheid in de gemeenteraad van Sittard en Roermond, in: Korsten, A.F.A. en W. Kuiper (red.), *Limburg kiest*, Uitg. Kerckebosch, Zeist, 1991, pp. 87-105.
- Raad voor het openbaar bestuur, *De regiefunctie in gemeenten*, Préadvies, Den Haag 1999.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen*, Den Haag, 1999.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Presteren door leren – Benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag, 2002.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Eenheid, verscheidenheid, binding*, Sdu, Den Haag, 2005.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Sociale veiligheid organiseren*, Den Haag, 2004.
- Raaij, W.J.M. van, en M. Wolters, *Ambtelijke reorganisatie*, Samsom, Alphen, 1987.
- Renou, P.M. en A.H.A. Lutters, *De verander(en)de gemeentesecretaris*, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Ooststellingwerf/Maastricht, 1993.
- Reussing, G.H., *Politiek-ambtelijk betrekkingen en het beginsel van machtscheiding*, Twente University Press, Enschede, 1996.
- Rijnconsult, *De post-Elzingawethouder*, Arnhem, 2002.
- Ringeling, A., De verwarring in het huis van Thorbecke, in: Raad voor het openbaar bestuur/ VB, *Na Paars: een nieuwe sturingslogica?*, Den Haag, nov. 2002, pp. 17-31.
- Ringeling, A., Denken aan bestuurskracht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 15-24.
- Ringeling, A., *Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang*, Utrecht, 2003.
- Ringeling, A.B., Gemeenten tussen politiek en management, in: Pop, J. en P. Rehwinkel (red.), *Burgemeesters bijeen: vijftig jaar NGB*, NGB, 2005, pp. 94-124.
- Rooij, R.A.A. de, *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie*, Kluwer, Deventer, 2003.
- Ruimtelijk Planbureau, *Woningproductie ten tijde van de Vinex*, Den Haag, 2006.
- Schmidt, H.W., *Analyse bestuurlijke situatie gemeente Roerdalen*, 23 nov. 2007.
- Schneider, M., P. Teske with M. Mintrom, *Public Entrepreneurs – Agents for Change in American Government*, Princeton UP, New Jersey, 1995.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame Reflection*, Basic Books, New York, 1994.
- Schoone, J., *De aanloop naar het gekozen burgemeesterschap*, Leusden 2005 (BMC-rapport).
- Schoone, J., *Een passende functie*, Leusden 2005 (BMC-rapport).
- Schouten, R., P. Reckman e.a., *Zaankanteling – Een praktisch boek over de kanteling van een gemeentelijke organisatie*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2002.
- Schouw, A.G., *Bestuursstijlen van wethouders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1995.
- Schouw, G. en P. Tops, *Stijlen van besturen*, Atlas, Amsterdam, 1998.
- Schrijvers, A., (Financiële) sturing van een grote gemeente, in: *Bedrijfskunde*, 1988, nr. 4, pp. 321-343.

- Schrijvers, A.P.M., De verbetering van het financieel management bij gemeenten, in: Helden, G. van, e.a. (red.), *Financiële aspecten van non-profitmanagement*, Samsom, Alphen, 1994, pp. 139-160.
- Sniekers, Th. en M. de Veen, Burgemeester Toine Gresel – Geen visionair maar burgervader, in: *De Limburger*, 19 januari 2006.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland 2005*, SCP, Den Haag, 2005.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *De kwaliteit van de quartaire sector – Sociaal en Cultureel Rapport 2002*, SCP, Den Haag, 2002.
- Soetenhorst, B. en M. Zonneveld, *Afrekenen met Peper – Een spannende en onthullende reconstructie van een affaire*, Van Gennep, Amsterdam, 2001.
- Sravea, J. & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government – Lessons from Successful Mayors and Chairpersons*, Jossey-Bass, San Francisco, 1994.
- Staatsen, A.A.M.F. en C.J.N. Versteden, Politiek, bestuur en ambtelijk management: competitie in team of team in competitie, in: *Liber Amicorum H.J.L. Vonhoff*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1996, pp. 161-181.
- Steenbeeke, M., *Een professionele glimlach – Burgemeester Guusje ter Horst houdt niet van lintjes knippen*, in: *NRC*, 23 januari 2006, p. 2.
- Steijn, B., Over ambtenaren en hun arbeidsmotivatie, in: *Bestuurswetenschappen*, 2006, nr. 6, pp. 444-466.
- Steketee, E., *Ketenregie*, Reed Business, Den Haag, 2007.
- Stipdonk, V. van, en H. Tjalma-Den Oudsten, Gemeenteraadsverkiezingen in zicht: trends in opkomst, interesse en vertrouwen, 1982-2006, in: *Bestuurswetenschappen*, 2006, nr. 4, pp. 293-309.
- Stoker, G. (ed.), *The New Politics of British Local Governance*, MacMillan Press, Houndmills, 1999.
- Stoker, G., Regime theory and urban politics, in: Judge, D., G. Stoker & H. Wollman (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, Londen, 1995.
- Stone, C., *Regime politics – Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence University Press, Kansas, 1989.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Dualisering: bijsturing geboden*, 15 december 2004.
- Swaak, K., *De hete adem – Dagboek 1997-1998*, Godert Walter Cahier, 2002.
- Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van orde en chaos*, Academic Service, Den Haag, 2005.
- Termeer, C. en M. Könis, Vitaliserend procesmanagement, in: *Bestuurskunde*, jrg. 12, sept. 2003, nr. 6, pp. 274-282.
- Termeer, C.J.A.M., *Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen, 2006.
- Termeer, K., Betekenissen van publiek leiderschap voor maatschappelijke innovatie, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2007, nr. 2, pp. 104-113.
- Terpstra, J., en R. Kouwenhoven, *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente, 2004.
- Thiel, S. van, en F.L. Leeuw, De prestatieparadox in de publieke sector, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 17, 2003, nr. 2, pp. 123-143.

- Thijn, E. van, *BM*, Augustus, Amsterdam, 2003.
- Tilburg, M.F.J. van, *Lokaal of nationaal? – Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1993.
- Tjalma, H. e.a., *Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, 1982-2006*, SGBO, Den Haag, mei 2006.
- Tjalma-Den Oudsten, H., en V. van Stipdonk, *Afgetreden raadsleden: motieven en ervaringen*, SGBO, Den Haag, 2006.
- Toonen, Th. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 2005.
- Tops, P. en S. Zouridis, *De binnenkant van politiek*, Atlas, Amsterdam, 2002.
- Tops, P., *Afspiegeling en afspraak*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1990.
- Tops, P., *Gemeenten en gezag*, Atlas, Amsterdam, 1995.
- Tops, P., J. Brinkman e.a., *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen – Terugblik op een democratische primeur*, Vlaardingen, 2002.
- Tops, P.W. en A.F.A. Korsten, *Collegevormen in Nederlandse gemeenten (1970-1982)*, Uitgeverij Kobra, Amsterdam, 1984.
- Tops, P.W. en A.F.A. Korsten, Het college van burgemeester en wethouders, in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989, pp. 128-143.
- Tops, P.W. en G.W. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur – Het Tilburgs model en de logica van de burger*, Samsom, Alphen, 1998.
- Tops, P.W. en R. Weterings, *De Groninger vensterscholen als eigentijds lokaal bestuur*, Eburon, Groningen, 1998.
- Tops, P.W. en S. Zouridis, Een realistische kijk op gemeenteraden, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 56, febr. 2002, nr. 1, pp. 45-58.
- Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder/Tilburg, juni 2004.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, VUGA Uitgeverij, Den Haag, 1994.
- Tops, P.W., *Gemeenten en gezag*, Atlas, Amsterdam, 1994a.
- Tops, P.W., *Moderne regenten*, Atlas, Amsterdam, 1994b.
- Tops, P.W., *Regimeverandering in Rotterdam – Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Atlas, Amsterdam, 2007.
- Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla e.a., *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen, en Zwolle*, Eburon, Delft, 1991.
- Tops, P.W., *Terug naar het GSB*, De Bink BV, Leiden, 2006.
- Tops, P.W., Verlangen naar stevig bestuur: stedelijk activisme in Vlaanderen en Nederland, in: *Bestuurskunde*, 2007, nr. 1, pp. 24-32.
- Torenvlied, R., De inbedding van beleidsvisies in beleidsnetwerken, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 9, 1995, nr. 4, pp. 323-342.
- Torenvlied, R., *Besluiten in uitvoering – Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op asociale vernieuwing in drie gemeenten*, Thesis, Amsterdam, 1996.
- Tromp, B., *De wetenschap der politiek*, DSWO Press, Leiden, 1995.
- Twist, M.J.W. van, e.a., *Organiserend vermogen in de grote stad*, Nijmegen/Den Haag, maart 2004.
- Twist, M.J.W. van, M. Schulz, e.a., Management van complexe projecten in processen – Ervaringen en opvattingen uit de praktijk, in: *Bestuurskunde*, jrg. 12, sept. 2003, nr. 6, pp. 241-251.

- Twist, M.J.W. van, M.C. den Boer e.a., *Beelden van bestuur*, Berenschot trendstudie, Uitgeverij Lemma, Utrecht, 2002.
- Vasterman, P., *Mediahype*, Aksant, Amsterdam, 2004.
- Vegchel, G. van, *De metamorfose van Emmen – Een sociaal-historische analyse van twintig kostbare jaren 1945-1965*, Boom, Meppel, 1993.
- Veld, R.J. in 't, H. Daemen, en C. Dekker, *De gemeenteraad als drager van democratie – Rapport betreffende de rol van de gemeenteraad in het Eindhovense systeem van beleidsvormend bestuur*, BESTAD, Den Haag, 1994.
- Veldheer, V., *Kantelend bestuur*, SCP, Rijswijk, 1994.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, commissie Veiligheid, *Versterken van de regierol van gemeenten op het gebied van integraal veiligheidsbeleid*, Den Haag, 2006.
- Verhulst, R., *Stadshart*, Stichting De Plantage, Utrecht, 2006.
- Verlaan, J., *Chaos aan de Amstel*, SUN, Nijmegen, 1999.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?* VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.
- Verweij, A.O. en E.J. Latuheru, *De kracht van de stad – Een nieuw instrument voor de evaluatie van het grotstedenbeleid*, Van Gorcum, Assen, 2000.
- VGS/Deloitte & Touche, *De gemeentesecretaris en profil*, Amersfoort, 2002.
- Vischer, M., Sterck heeft geen spijt van brief, in: *De Limburger*, 1 maart 2008.
- Vinzant, L.C. & L. Crothers, *Street level leadership – Discretion and legitimacy in front-line public service*, Georgetown University Press, Washington, 1998.
- Vlaming, H., *Knecht van twee meesters*, in: *Binnenlands Bestuur*, 25 november 2005, pp. 40-42.
- VNG, *De wethouder gewaardeerd*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1982.
- Voert, A.P.M., M. Middendorp en E.J. Snik, Vugtse voorzieningen in een PPS, in: *Bank & Gemeente*, nov. 2007, pp. 24-27.
- Vries, M.S. de, en A.F.A. Korsten, Ideologie bij lokale politici en ambtenaren, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 14, 2000, nr. 3, pp. 229-253.
- Vries, M.S. de, en I. Pröpper, Hoe groter het bedrag, hoe korter de politieke discussie, in: *Binnenlands Bestuur*, 7 april 1995, pp. 26-27.
- Vries, M.S. de, Veranderingen in beleidsopvattingen op lokaal niveau, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 3, pp. 255-281.
- Vries, M.S. de, Vertrouwen bij lokale beleidsmakers: een vergelijkend onderzoek in West-, Midden- en Oost-Europese staten, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 17, 2003, nr. 4, pp. 295-320.
- VROM, *Durf en Daadkracht*, Den Haag, 2005.
- Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006.
- Vulperhorst, L., H.M. Kooima, P.P.J. Houben en H. Westra, *Wethouders en volkshuisvesting – Op zoek naar de samenhang tussen politieke kleur van de wethouder en het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid*, RIW, Delft, 1986.
- Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.
- Wassenaar, M.C. en A.J.W.M. Verhagen, *De financiële verhouding in Nederland*, Sdu, Den Haag, 2002.
- Weegen, E. van, Cultuurontwikkeling in Stadskanaal: van een eendenbewustzijn naar zwanentrots, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, nov. 2001, nr. 11, pp. 29-34.

- Weegh, J.E.M. op de (red.), *Over kerntakendiscussies en andere ongemakken*, Contain Organisatieadvies, Den Haag, 1995.
- Wesseling, H., R. Fraanje e.a., Bestuurskracht: een hernieuwde agendering, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2007, nr. 2, pp. 57-63.
- Wesseling, H.W.M. en M.M. Otto, *Rationaliteiten van politiek bestuur*, Van Gorcum, Assen, 1997.
- Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Delfzijl, mei 2006.
- Westerloo, G. van, Hoezo linkse lente? De balans na honderd weken links stadsbestuur in Amsterdam, in: *M – Maandblad van NRC Handelsblad*, februari 2008, pp. 19-34.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.
- Westerloo, G. van, Theater Opstelten, in: *Pluche*, winter 2003, pp. 39-42.
- Wetzels, Th., *De secretaris tussen democratie en doelmatigheid*, Gouda Quint, Arnhem, 1988.
- Wheeland, C., Identity and excellence – Role models for city managers, in: *Administration & Society*, vol. 26, 1994, nr. 3, pp. 281-304.
- Wierdsma, A., *Co-creatie van verandering*, Eburon, Delft, 1999.
- Wijnen, G. en Th. van der Tak, *Programmamanagement – Sturen op samenhang*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Wijnen, G., W. Renes en P. Storm, *Projectmatig werken*, Het Spectrum, Utrecht, 2000.
- Willems, E. en A. Resoort, De rol van collegeprogramma's in Limburg, in: Korsten, A.F.A. en W. Kuiper (red.), *Limburg kiest*, Uitg. Kerckebosch, Zeist, 1991, pp. 265-283.
- Willemse, R., B&W- besluitvorming in diachronisch perspectief – Een onderzoek naar gemeentelijk initiatief in de laatste decennia, in: *Bestuurswetenschappen*, febr. 2004, nr. 1, pp. 34-50.
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001.
- Woertman, E., *Politiek en politicologie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 2004.
- Wolthekker, D. (red.), *Een keten van macht – Amsterdam en zijn burgemeesters vanaf 1850*, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 2006.
- WRR, *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.
- Yanow, D., Accessing Local Knowledge, in: Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge UP, Cambridge, 2003, pp. 228-247.
- Zijde, J. van der, en M. Nijsten, Bouwen op tegenstellingen – Positionele en interactieve processtrategieën bij Project Mainportontwikkeling Rotterdam, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, sept. 2003, nr. 6, pp. 251-262.
- Zouridis, S., M. Boogers en P.W. Tops, *Engelen zonder zwaard – Bureau Parkstad en de vernieuwing in Amsterdam Nieuw West*, Tilburg, 2002.
- Zouridis, S., *Organiserend vermogen van steden*, Tilburg, 2003.
- Zunderdorp, R., Collegiale besluitvorming in de gemeente Groningen, in: H.R. Heikema van der Kloet, e.a., *Wie beslist*, Kluwer, Deventer, 1989, pp. 73-78.
- Zunderdorp, R. en L. Smook, Zelfbeheer: ontmanteling van de bureaucratie, in: *Openbare Uitgaven*, jrg. 20, 1988, nr. 4, pp. 176-183.
- Zuurmond, A., *De infocratie*, Uitgeverij Phaedrus, Den Haag, 1994.
- Zwan, A. en M. Noordegraaf, De optocht van verantwoordelijken – Aansturing van de Amsterdamse GVB, in: *Bestuurskunde*, 1997, nr. 6, pp. 244-258.

## Dankbetuiging

De auteurs hebben, bij de voorbereidingen van dit boek, vele gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen uit het lokaal bestuur. Een aantal van hen is gevraagd hun gedachten over de vraag wat een sterk college is op papier te zetten. Hierop is spontaan een grote hoeveelheid reacties binnengekomen. Wij danken alle hieronder genoemde personen hartelijk voor hun gesprek en/of bijdrage.

(in alfabetische volgorde)

Klaas Abma	adjunct-directeur gemeente Littenseradiel
Hans Beumer	voormalig ambtenaar in Arnhem; thans bij de provincie Flevoland
Twan Beurskens	wethouder gemeente Venlo
Theo Bovens	oud-wethouder gemeente Maastricht
Harry ter Braak	adviseur, oud-algemeen directeur provincie Utrecht
Hansko Broeksteeg	universitair hoofddocent gemeenterecht, Radboud Universiteit
Ig Caminada	(oud-)voorzitter van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, directeur in een grote stad en gemeentesecretaris in diverse gemeenten
Lex Cachet	bestuurskundige, oud-raadslid Capelle aan den IJssel
Freek Compagne	gemeentesecretaris gemeente Sint-Oedenrode
Frans Disse	raadslid gemeente Gulpen-Wittem
Arie van Erk	burgemeester gemeente Bergambacht
Ben van Essen	oud-wethouder gemeente Sevenum
Klaas Geers	ambtenaar gemeente Hardenberg
Leo Gerrichhauzen	adviseur en oud-raadslid
Wim Geurts	(ex-)wethouder Arcen en Velden
Antoine Gresel	burgemeester van Heerlen

Ruud Grondel	wethouder in Diemen (eerder in Amsterdam en Haarlem)
Michiel van Haersma Buma	dijkgraaf/voormalig burgemeester gemeente Leidschendam/Voorburg
Pieter van Harberden	raadslid gemeente Goirle
Mathieu van Helden	oud-gemeentesecretaris gemeente Heerlen
Frans Hol	ex-wethouder Heerlen
Marianne Kallen	wethouder gemeente Houten
Albert Kampermann	universitair docent
Mona Keizer	wethouder in Purmerend
Frank Kerckhaert	burgemeester van Hengelo; voormalig directeur VNG
Meine Henk Kleinsma	oud-projectleider dualisering Ministerie BZK
Emma de Lange	gemeentesecretaris gemeente De Ronde Venen
Gerd Leers	burgemeester gemeente Maastricht
Jan van Leuven	burgemeester van Baarle-Hertog
Johanneke Liemburg	burgemeester van Littenseradiel
Gert Logt	raadslid gemeente Halderberge, ambtenaar in Ouderkerk
Peet van de Loo	plaatsvervangend directeur gemeente Beek
Toon Mans	burgemeester van Hillegom
Jan Martens	raadsgriffier Heerlen
Piet Möhlmann	burgemeester van Oostzaan
Gerber van Nijendaal	plv. secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur en Rfv
Nico Nollen	ambtenaar internationale zaken Maastricht (persoonlijke titel)
Jo Notten	ex-adj. gemeentesecretaris Heerlen; interimmanager Beek e.a.
Karel van Nuys	oud-raadslid Heerlen, oud-directeur Amsterdam
Leon Pansters	wethouder gemeente Nuth
Rob Paulussen	universitair docent en zelfstandig adviseur
Paula Perriëns	gemeentesecretaris gemeente Oirschot
Nico van de Poel	gemeentesecretaris/algemeen directeur gemeente Zwijndrecht
Ria van Rhijn	gemeentesecretaris gemeente Teylingen
Alexander Sakkers	(ex-)burgemeester van Eindhoven
Arendo Schipper	ambtenaar provincie Zeeland
Nico Schoof	burgemeester van Alphen aan den Rijn
Gerard Schouf	oud-wethouder gemeente Dordrecht
Jean Schutgens	gemeentesecretaris gemeente Landgraaf

Jeroen Staatsen	burgemeester van Voorschoten, ex-burgemeester van Den Helder
Jan Streefkerk	adviseur, o.a. van vertrouwenscommissies
Frans Tonnaer	directeur adviesbureau voor milieu- en omgevingsrecht
Jos Teunissen	hoogleraar bestuursrecht Open Universiteit Nederland
John van der Vegt	oud-gemeentesecretaris gemeente Hilversum
Onno van Veldhuizen	burgemeester gemeente Hoorn
Cees Verstedden	ex-gemeentesecretaris van Utrecht, en alg dir. prov. Noord-Holland
Hubert Vos	wnd. burgemeester van Nuth; oud-burgemeester van o.a. Zundert
Kees-Jan Weber	ambtenaar gemeente Waddinxveen
Joke Welsink-Bax	ambtenaar provincie Zuid-Holland
Harrie Winteraeken	ex-raadslid gemeenteraad van Heerlen
Wim Zielhuis	burgemeester van Oldebroek

Overigens hoeft het feit dat bovengenoemde personen een bijdrage aan dit boek hebben geleverd niet te betekenen dat zij het ook eens zijn met alles wat erin staat, noch dat zij verantwoordelijk zijn voor die inhoud. Die verantwoordelijkheid berust geheel en al bij beide auteurs.

Ook werd informatie verkregen van een aantal (ex-)wethouders en een burgemeester, die in het kader van andere projecten zijn geïnterviewd:

Hans Bulte	ex-burgemeester van Edam-Volendam
Paul Depla	wethouder van de gemeente Nijmegen
Andries Heidema	ex-wethouder van de gemeente Zoetermeer
Eric Helder	wethouder gemeente Enschede
Margriet de Jager-Stegeman	ex-wethouder in Deventer
Marie-Louise van Kleef	ex-wethouder in de gemeente Utrecht
Raymond Knops	ex-wethouder in Horst aan de Maas
Henri Lenferink	ex-wethouder gemeente Arnhem
Hester Maij	ex-wethouder van Amsterdam
Henk Nijhof	ex-wethouder gemeente Hengelo (Ov.)
Roelof E. Stähler	wethouder Hoogezand-Sappemeer
Sjaak van der Tak	ex-wethouder gemeente Rotterdam
Tof Thissen	ex-wethouder gemeente Roermond
Ger van de Velde-De Wilde	ex-wethouder Schouwen-Duiveland
Michiel Verbeek	ex-wethouder gemeente Haren (Gr.)



## Over de auteurs

**Prof. dr. A. (Arno) F.A. Korsten** is sinds 1986 hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en sinds 1990 bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde en vanwege verdiensten voor de nationale ontwikkeling van de bestuurskunde in 2005 onderscheiden en benoemd tot Officier in de Orde van Oranje-Nassau. Was jarenlang redactievoorzitter en eindredacteur van het tijdschrift Bestuurskunde (VUGA Uitgeverij; Elsevier bedrijfsinformatie; Reed Business). Auteur en redacteur van tal van boeken, waaronder *Lokaal bestuur in Nederland*.

**Drs. M. (Milo) Schoenmaker** is sinds 2003 burgemeester van Bussum. Hiervoor was hij raadslid en (vanaf 1998) wethouder in de gemeente Haarlemmermeer. Schoenmaker is van oorsprong politicoloog en bestuurskundige. Naast zijn werk als burgemeester doet hij momenteel onderzoek naar bestuurlijk risicovolle gemeenten in Nederland.

