

Deugdelijk bestuur

Afscheidsrede

Uitgesproken in verkorte vorm
aan de Open Universiteit te Heerlen
op vrijdag 10 september 2010

door

prof.dr. Arno F.A. Korsten

hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen,
in het bijzonder Bestuurskunde

Open Universiteit
www.ou.nl



Deze tekst is op 10 september 2010 in verkorte vorm uitgesproken ter gelegenheid van het afscheid als fulltime hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder Bestuurskunde aan de Open Universiteit

© 2010 A.F.A. Korsten

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored, in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the publishers.

Colofon

Omslagillustratie: Ambrogio Lorenzetti, Het Goede Bestuur, Siena, Palazzo Pubblico, Sala della Pace.

Omslagontwerp: Jules Verschaeren

Opmaak binnenwerk: Jules Verschaeren

Redacteur: Roel Hoekstra

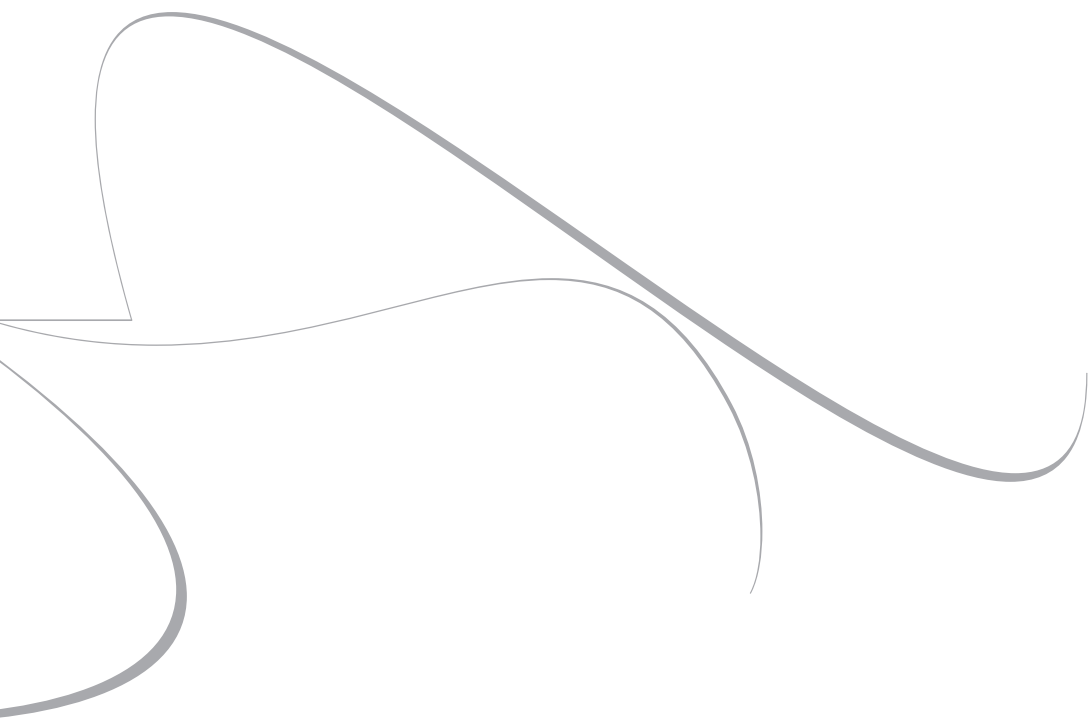
ISBN 978 90 358 1691 6

Printed in The Netherlands

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

1. Siena: fresco's over goed en slecht bestuur 13
 2. Vragen 16
 3. De bestuurskunde over 'goed bestuur' 19
 4. De actualiteit van de discussie over 'goed bestuur' 20
 5. Onderzoek naar 'wat goed gemeentebestuur is' 29
 6. Metingen van 'goed bestuur' (1): bestuurskrachtmetingen 31
 7. Metingen van 'goed bestuur' (2): 'De staat van de gemeente' 39
 8. 'Goed bestuur' en schaal: grote en kleinere gemeenten 50
 9. Metingen van 'goed bestuur' (3): consequenties verbinden aan uitkomsten? 55
 10. Tekortkomingen van metingen nader bezien 56
 11. De langere termijn (1): slechte verhoudingen? 58
 12. De langere termijn (2): de twijfelende wethouder 62
 13. Vergelijking van twee gevallen 66
 14. 'Slecht bestuur' in instabiele probleemgemeenten 67
 15. Schermutselingen in het gemeentehuis 71
 16. De spartelende burgemeester in het bestuur 73
 17. Conclusies 88
 18. Terug naar Siena 95
 19. Epiloog 102
- Literatuur 114
- Over de auteur 125
- Eindnoten 126



Samenvatting

Vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010 is door het dagelijks bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voorgesteld om provincies en gemeenten op te heffen en daarvoor in de plaats te komen tot een overzichtelijk aantal grote regiogemeenten. Ongeveer 50 regiogemeenten, zeg vier per provincie, komen in de plaats van de huidige 430 gemeenten. Het VNG-bestuur gelooft blijkbaar niet meer in de huidige gemeentelijke organisaties die ze representeert. Van *'good local governance'*, dus goed bestuur van de huidige gemeenten, is blijkbaar geen sprake of geen sprake meer.

Is de Apocalyps van gemeenten een verdedigbare oplossing? Op het opheffen van alle gemeenten en in de plaats stellen van regiogemeenten blijkt het nodige af te dingen. Gemeentebesturen doen het beter dan de VNG in haar stellingname lijkt aan te geven, ook al kom ik nergens echt 'goed bestuur' of zelfs 'excellent bestuur' tegen. Er blijken altijd wel zwakten, dus bestuurlijke aspecten of elementen die verbeterbaar zijn. Er komen ook zogenaamde *'probleemgemeenten'* voor, waar sprake is van langdurige bestuurlijke crises. Echt goed bestuur bestaat niet, slecht bestuur blijkbaar wel. In deze probleemgemeenten worden natuurlijk vroeger of later pogingen ondernomen om van die status af te komen.

Maar is het lokaal bestuur gemiddeld genomen deugdelijk? Gemeenten functioneren over het algemeen, dus gemiddeld genomen, dan wel niet goed maar wel 'voldoende'. Het afschaffingsvoorstel van het VNG-bestuur spoort dus niet met deze bevindingen en is doldriest, dat wil zeggen - aldus ook Van Dale - *'overmatig voortvarend'* (hoewel de leden van de VNG - gemeenten - op de rem trapt door het voorstel nog niet aan te nemen).

Ik heb verder gekeken en constateer dan dat bepaalde metingen van 'goed bestuur' een geflatteerd beeld, want een iets te opgewekt beeld geven van de kwaliteit van gemeenten en hun besturen. Bestuurskrachtmetingen maken namelijk vaak niet of nauwelijks gewag van ongewenst menselijk gedrag, dat wil zeggen van de verhoudingen en betrekkingen binnen en tussen het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en de ambtenaren, en van het gedrag van individuele collegeleden. Bestuurskrachtmetingen zijn doorgaans 'ontmenselijke metingen'; ze gaan over abstracties terwijl de rol van bestuurders zelf niet goed zichtbaar is. Zijn de verhoudingen verstoord en haperen de betrekkingen, dan doet dit afbreuk aan de bestuurskracht, bijvoorbeeld omdat het tot bestuurlijke verlamming of stagnatie leidt. Maar daar maken die bestuurskrachtrapporten doorgaans geen gewag van. Wie die verhoudingen en betrekkingen niet meet, geeft dus een vertekend beeld. Schieten kwaliteiten van bestuurders ernstig tekort, dan verzwakt dit óók de bestuurskracht. Alleen als 'de mens' weer terugkeert in de analyses en de analyses voorbij de momentopname gaan, kan het geflatteerd beeld gecorrigeerd worden en een echt beeld opleveren van de ware kwaliteit van het gemeentebestuur.



Komt het vaak voor dat die verhoudingen verstoord zijn en de betrekkingen haperen? Nee, niet heel vaak, maar vaker dan incidenteel; precies weten doen we dat niet hoewel twee op elke vijf lokale bestuurders en topambtenaren uit dertig gemeenten signaleren dat het af en toe oorlog is in het gemeentehuis omdat mensen 'niet of niet goed met elkaar door een deur kunnen'. In elk geval komt dit verschijnsel wel voor bij 'probleemgemeenten', in de wandeling door burgemeesters ook wel 'moeilijke gemeenten' genoemd. Daarvan bestaan er naar grove schatting maximaal een stuk of veertig (op 430 gemeenten). Het verschijnsel van de 'verstoorde verhoudingen' en 'zwakke betrekkingen' moet dus zeker serieus worden genomen.

Het overheersende beeld blijft desondanks (en dus na correctie voor de flatterende) dat gemeentebesturen 'boven de streep zijn'. Burgers merken heel vaak niets van de humeuren in de gemeentehuizen. Metingen illustreren dat. Die uitkomst rechtvaardigt dus *niet* de rigoreuze opheffing van *alle* gemeenten, zoals de VNG voorstelt. Wie provincies wil opheffen en naar een vijftigtal regiogemeenten in Nederland wil, als alternatief voor alle bestaande gemeenten, moet dus met andere argumenten komen dan argumenten die slaan op de kwaliteit van het bestuur van kleinere of grotere gemeenten. Die argumenten kunnen er overigens wel zijn. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob), waarvan ik deel uitmaakte, heeft ook gepleit voor regiogemeenten maar dan als alternatief voor Wgr+-gebieden (zoals bij voorbeeld Amsterdam e.o. en Parkstad). De Rob was van mening dat regiogemeenten inliggende (deel)gemeenten moeten kennen om zo evenwicht te krijgen tussen de grotere en kleinere schaal (men kan dit het Amsterdams model noemen). Ik had overigens zelf al in juli 2001 een pleidooi gehouden voor regiogemeenten met inliggende gemeenten vóór de Rob daartoe overging.¹

Met het VNG-bestuur kan in één bepaald opzicht wel worden ingestemd. Er is zeker reden om te pogen de deugdelijkheid van het lokaal bestuur hier en daar te versterken. Immers, de deugdelijkheidscores zijn betrekkelijk 'mager'. Meer dan honderd gemeentebesturen poogden de afgelopen jaren ook zelf al maatregelen te nemen om de gemeente 'robuuster' te maken, met name door samenwerking in de vorm van gedeelde organisaties ('shared services'; SETA). Deze gemeenten stelden zich niet tevreden met de wat magere scores uit kwaliteitsmetingen. Maar er kwamen weinig substantiële samenwerkingen in de vorm van ambtelijke poolvorming van de grond, en evenmin samenwerkingen als inleiding op latere fusies van gemeenten. De eigen initiatieven zetten dus nog te weinig zoden aan de dijk.

Er bestaan overigens nog andere mogelijkheden om de deugdelijkheid van het bestuur te vergroten, zoals meer en betere interne communicatie binnen colleges en in de driehoek van college, raad en topambtenaren, meer zelfreiniging, meer bezinning op verkeerd gedrag en betere selectie van bestuurders.

Het voorstel van het VNG-bestuur zette overigens wel druk op de ketel om na te denken over deugdelijkheid van het gemeentebestuur. Daar kan niemand tegen zijn.

Toelichting

In deze schriftelijke versie van de afscheidsrede wordt nagegaan hoe het staat met de kwaliteit van gemeentebesturen en de gemeentelijke organisaties. Bestaat 'goed lokaal bestuur' met een cijfer acht of meer (good governance)? Of is het cijfer lager en komen gemeenten *gemiddeld* met een cijfer 'voldoende' uit de bus, een zes of zes plus, of een 'ruim voldoende'? Bestaan er ook afwijkingen van dit gemiddelde, namelijk 'probleemgemeenten' die als 'slecht lokaal bestuur' ('bad governance') zijn te betitelen?

Onderzoek wijst uit: Excellent gemeentebestuur komen niet voor! En foutloos werkende gemeentebesturen bestaan niet. Gemeentebesturen zonder zwakten zijn dus niet aangetroffen. Er komt altijd wel een onderdeel of aspect van bestuur of de organisatie minder goed uit de verf, of het nu gaat om kleinere, middelgrote en bij grotere gemeenten; of om gemeenten met meer linkse en meer rechtse bestuurscolleges. De gemeentegrootte of de bestuursamenstelling blijken geen garantie voor foutloos bestuur. Grote gemeentelijke organisaties kunnen meer aan maar een probleem voor veel grotere gemeenten is bijvoorbeeld: beleid neemt steeds toe, er wordt weinig beleid afgeschaft of ingekrompen, de bestuurlijke prioriteiten zijn niet duidelijk en het overzicht ontbreekt of komt moeizaam tot stand.

Ik geef nog enkele gegevens ter illustratie daarvan. Op 175 metingen (van 'De staat van de gemeente') kon ik slechts 20 gemeenten tellen met een score van 6.0 op de 'goed bestuur' –indicator of meer. Geen enkele onderzochte gemeente krijgt van burgers de score 8.0 of meer of komt zelfs maar in de buurt van dit cijfer. In meer dan een derde van alle gemeenten (73 op 175 scores) blijkt de score op een 'goed bestuur'-indicator minder dan 5.5.

Als ik stel dat gemeenten qua deugdelijkheid wel 'voldoende' scoren dan geldt dat in allerlei opzichten, zoals in de collectieve en individuele dienstverlening, maar nog het minst in de beeldvorming bij kiezers over hun gemeentebestuur in termen van goed of slecht bestuur. Het vertrouwen in het college van B&W is in menige gemeente net niet of net wel voldoende.

Het streven naar '*good local governance*' blijkt dus wel een normatieve maar géén empirische realiteit. Ook al constateer ik op basis van veel materiaal geen goed lokaal bestuur, het lokaal bestuur functioneert in Nederland volgens bepaalde metingen over het algemeen wel 'voldoende'. Als er kritiek is op de overheid geldt die meer voor de rijksoverheid dan gemiddeld voor de 430 gemeentebesturen.² Zo gezien lijkt er geen aanleiding om de commissie-Van Boxtel en het VNG-bestuur in haar '*afschaffingspolitiek*' van alle gemeenten te volgen.

De vraag moet gesteld worden of er mogelijk toch ook een zekere *vertekening* in de uitkomsten voorkomt, waardoor bepaalde gemeentebesturen te glanzend en dus te positief naar voren komen. Is het beeld misschien geflatteerd? Dat blijkt inderdaad het geval. Het gemiddelde beeld over gemeenten zou daardoor iets naar beneden moeten

worden bijgesteld maar blijft gemiddeld genomen 'voldoende'. In welk opzicht geflatteerd?

In veel kwaliteitsmetingen, waarvan bestuurskrachtmetingen tot de belangrijkste behoren die hier worden bekeken, wordt te weinig rekening gehouden met een *meerjarig perspectief* waarin het zoeklicht gericht is op

- a) de verhoudingen en betrekkingen tussen college, raad en ambtenaren, en
- b) de persoonlijke geschiktheid van bestuurders.

Gebeurt dat wel, dan blijkt dat *verstoorde verhoudingen en zwakke betrekkingen en gebrekkige professionaliteit* van een of meer bestuurders hier en daar afbreuk doen aan de gemeentelijke bestuurskracht. Sommige gemeentebesturen die volgens de officiële bestuurskrachtmetingen en andere metingen van voldoende of ruim voldoende kwaliteit zijn, blijken bij nader inzien, als je let op bestuurders en hun verhoudingen en betrekkingen, minder goed te functioneren. Het fenomeen van verstoorde verhoudingen en haperende betrekkingen, en incidenteel zelfs van 'oorlog' in de gemeentehuizen, bestaat. Twee op elke vijf bestuurders en topambtenaren van dertig onderzochte gemeenten signaleren dat het af en toe oorlog is in het gemeentehuis omdat mensen 'niet of niet goed met elkaar door een deur kunnen'. Het aantal niet geheel vrijwillig vertrokken gemeentesecretarissen is de afgelopen decennia ook gestegen; schermselingslagen aan dit vertrek ten grondslag, zo bleek onder meer uit analyse van probleemgemeenten en de geschiedenissen rond de val van burgemeesters. Soms werd een gemeentesecretaris tot vertrek gedwongen om een coalitie te redden terwijl in feite een wethouder incompetent is. Maar in bestuurskrachtmetingen lees je daar vrijwel nooit iets over.

Wat is dan minder goed functioneren van gemeentebesturen? Hoe werkt dat uit op bestuurskracht? Slechte verhoudingen kunnen een verlamdende werking hebben. En zwakke wethouders zijn bij voorbeeld wankelmoedige wethouders die niet kunnen beslissen of daar moeizaam toe komen. Daarvan worden verderop voorbeelden gegeven. Zijn de verhoudingen niet goed dan is de kans groot dat coalitiepartners een zwakke wethouder ook laten bungelen en spartelen, en niet te hulp schieten.

Beide verschijnselen, verstoorde verhoudingen en zwakke onderlinge betrekkingen en gebrekkige individuele kwaliteiten, kunnen zelfs in bepaalde gemeenten uitlopen op bestuurlijke instabiliteit van chronische aard. Crisisverschijnselen zijn kenmerkend voor zogenaamde 'probleemgemeenten'. Probleemgemeenten zijn gemeenten die in voortdurende moeilijkheden zijn geraakt door aanhoudende bestuurscrises. In die probleemgemeenten is daardoor sprake van '*bad governance*', slecht bestuur.

Analyse van een aantal probleemgemeenten wijst uit dat het niet slechts om zakelijke en eenvoudig hanteerbare conflicten gaat. Een deel van het probleem ligt op politiek vlak, blijkend uit ruwe omgangsvormen, wispelturigheid in besluitvorming en afwezigheid van strategisch beleid. Een deel is meer van politiek-psychologische aard: lijdzaamheid, onverschilligheid, het verdoezelen van feiten, liegen, etc. In probleemgemeenten is de reflectie daarop bij de (meeste) acteurs zonder meer langdurig zwak, de

herstelcapaciteit bij coalitiepartners weggezakt en in het algemeen het zelfreinigend vermogen gering. Men kan zichzelf niet makkelijk 'redden' of tot herstel brengen.

Nadere analyse van de positie van burgemeesters in probleemgemeenten en andere gemeenten toont eveneens het belang van de persoonlijke kwaliteiten en reflectie daarop. Onderzoek naar het gedwongen vertrek van burgemeesters laat zien dat een aantal burgemeesters door vroegtijdige reflectie en gedragsaanpassing meer aan valpreventie had kunnen doen.

Uit de bevindingen over de deugdelijkheid van het gemeentebestuur en de analyse hiervan volgen drie boodschappen: een voor de meting, een voor gemeentebesturen die slecht functioneren, en een voor de bestuurskunde.

- 1 *Meten: Wie de deugdelijkheid van een overheidsbestuur goed wil meten in een bestuurskrachtmeting, moet niet alleen kijken – zoals nu vaak gebeurt – naar bestuurlijke opgaven en de uitvoering daarvan maar ook, en wel meer dan nu vaak gebeurt, rekening houden met de mensen: met de verhoudingen en betrekkingen in de driehoek van college, raad en ambtenaren en met competenties van bestuurders. Dat zicht is vaak afwezig in metingen van deugdelijk bestuur vooral omdat sprake is van momentopnames en een meerjarig perspectief ontbreekt. Wie niet let op verhoudingen en bestuurlijke competenties, krijgt voor bepaalde gemeenten een vertekend, geflatteerd beeld van de kwaliteit van het bestuur. Overigens besef ik dat daar wél op letten de metingen politiek gevoeliger kan maken. De bereidheid om ze te laten verrichten kan daardoor afnemen.*
- 2 *Bestuurlijke deugdelijkheid versterken: Wie de deugdelijkheid van bestuur wil verbeteren, weet dat daar veel op inwerkt, zoals onder meer kenmerken van het bestel (verdeling van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden), collegekenmerken en interactieaspecten. Hier wordt belicht dat besturen in elk geval ook mensenwerk is. *Betere zelfreflectie* kan de sneuvelkans voor individuele bestuurders verkleinen. Meer zelfreflectie is in de hele samenleving gewenst, vooral onder leidinggevendenden, en dus ook een aanbeveling die individuele raadsleden, fracties, ambtenaren en ambtelijke teams en burgers raakt. Daarnaast bestaan er ook andere manieren om de deugdelijkheid te versterken. Gemeenten in ruimtelijk en ambtelijk opzicht groter maken, blijkt niet zonder meer een remedie hiervoor. In deze beschouwing komt op tal van plekken naar voren dat 'groot' niet zonder meer beter is: de deugdelijkheid van bestuur neemt niet vanzelfsprekend toe naarmate een gemeente qua inwonertal en ambtelijke capaciteit groter is en over meer budget beschikt. De vorming van regiogemeenten zal dan ook niet zonder meer leiden tot deugdelijker bestuur in Nederland. Dat weten we ook wel uit de omgang met grote projecten in grotere gemeenten. Grote gemeenten vormen geen succesgarantie. Anders gesteld, bestuurskracht wordt door veel meer bepaald dan alleen door aantallen inwoners, een daaraan gerelateerde gemeentelijke budgetomvang en de kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit.*

- 3 *Bestuurskunde*: Als besturen mensenwerk is dat meer aandacht verdient, dan betekent dit voor het vakgebied van de bestuurskunde dat bestuurskundigen niet alleen de aandacht moeten richten op het bestuur in het algemeen, het bestel van het binnenlands bestuur, het beleid, en de inrichting en het management van individuele organisaties. Deze discipline moet ook meer oog moeten hebben voor menselijk gedrag, in casu voor psychologische en andere inzichten die betrekking hebben op individuele bestuurders, kleine groepen en interacties. De noodzaak daartoe wordt versterkt als bestuurders meer in het licht van de schijnwerpers komen te staan en de media-aandacht voor individuele bestuurders en volksvertegenwoordigers toeneemt.

Is er reden om vanuit deze bevindingen toch, evenals het VNG-bestuur doet, te pleiten voor een verbetering van het gemeentebestuur in Nederland? Inderdaad. En dat hebben tal van gemeentebesturen zelf ook ingezien. In 2002 is door de Werkgroep de Kornuyten (in casu door de afscheidnemende hoogleraar Korsten en burgemeester Nuytens) gepleit voor de samenwerking van gemeenten door poolvorming van ambtenaren (SETA). Die suggestie is opgepakt.

Een aantal gemeentebesturen beseft dat een score 'voldoende' qua deugdelijkheid van bestuur in taal van metingen niet genoeg is en zoekt daarom zelf, op eigen initiatief, naarstig naar verbetering van de kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit. Dat gebeurt door *'herindeling van onderop'* voor te stellen maar vaker nog door een streven naar versterkte capaciteit in de vorm van *'shared services'*-achtige constructies, dus intergemeentelijke samenwerking in de vorm van *'Samen En Toch Apart'* (SETA). SETA heeft de voordelen van herindeling - zoals een robuustere organisatie met meer capaciteit, meer arbeidsverdeling, minder kwetsbaarheid - maar niet het nadeel van een bestuur dat ver van burgers af komt te staan.

Het afgelopen decennium hebben ruim honderd gemeentebesturen – dus een kwart van het totaal aan gemeenten - zich expliciet bezonnen op een toepassing van het SETA-concept (of een verwant concept), waarbij gemeenten blijven bestaan maar poolvorming van ambtenaren plaatsvindt en besturen afspraken maken over levering van diensten en producten. Het zijn heel vaak de kleinere gemeenten die zich dus niet tevreden stellen met de 'deugdelijkheidsscores' op bestuurskrachtmetingen of 'De staat van de gemeente' (hoewel er uit de metingen niet komt dat naarmate een gemeente groter is de deugdelijkheid en daarmee het vertrouwen dat een gemeente goed wordt bestuurd, toeneemt). SETA is in varianten toegepast, bijvoorbeeld door de gemeenten Ten Boer en Groningen, door de BEL-gemeenten (Blaricum e.o.), door Kempengemeenten (Oirschot e.o.), door gemeenten in de Krimpenerwaard (Schoonhoven e.o.), door De Waard (Liesveld en omstreken), en door OVER-gemeenten (Oostzaan en Wormerland). Noemenswaard is ook de samenwerking in Netwerkstad Twente, en tussen de Drechtsteden. Mijn zendingsdrift heeft geleid tot veel bezinning op het SETA-concept en tot toepassing in allerlei varianten maar het totaal aan substantiële toepassingen acht ik te gering.

Het SETA-concept verhindert niet dat de roep om gemeentelijke herindeling (van onderop of bovenaf) of vorming van regiogemeenten doorgaat. De roep om een meer deugdelijk lokaal bestuur blijft doorklinken. Samenwerking is niet het enige panacee.

Zijn er gelet op de vaststelling van het bestaan van probleemgemeenten en de invloed van incidenteel verstoorde verhoudingen en zwakke betrekkingen - in de driehoek van college, raad en ambtenaren - op bestuurskracht andere manieren van verbetering van de deugdelijkheid van bestuur dan intergemeentelijke samenwerking of herindeling? Inderdaad. Denkbaar is bij voorbeeld een toename van zelfreinigingsmogelijkheden (van bemiddeling tot tussentijdse raadsverkiezingen?) en/of een toenemende departementsverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor bestuurlijk herstel van probleemgemeenten. Maar die discussie gaat deze afscheidsrede te buiten.

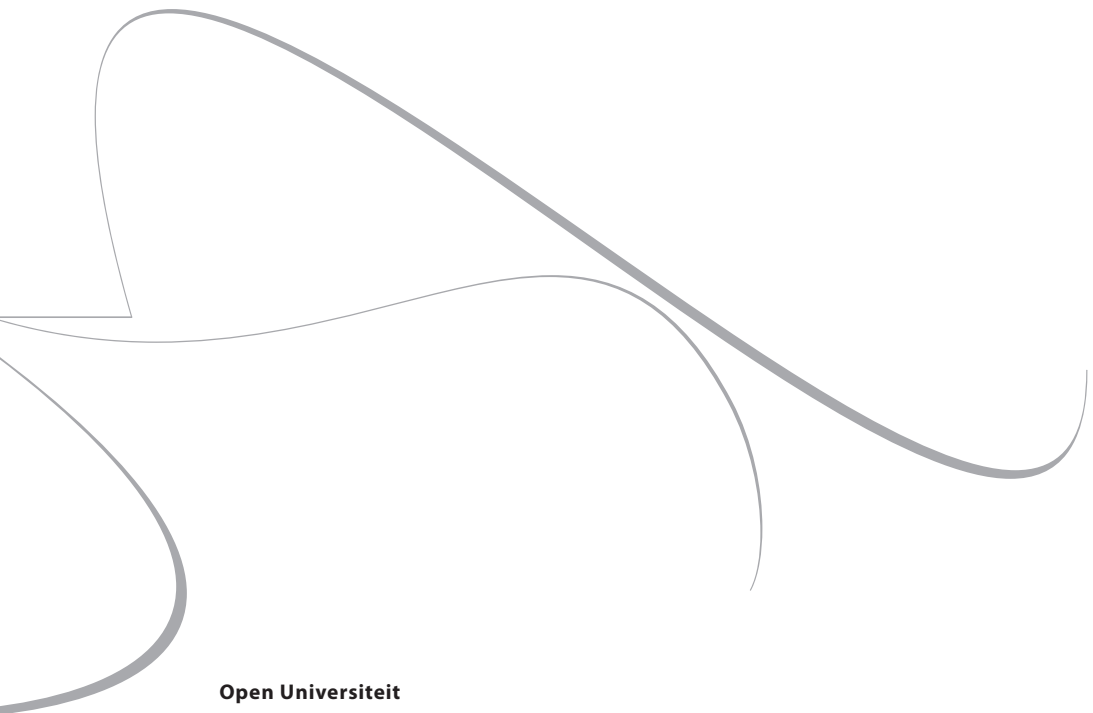
Kijk ik echter slechts vanuit de VNG, dan kan een regiogemeentenconcept toch nog interessant zijn in het brede spectrum van mogelijkheden tot verbetering van de deugdelijkheid van bestuur maar dan in de vorm van regiogemeenten met *inliggende* deelgemeenten, waarbij de kiezer twee stemmen krijgt om twee soorten politieke vertegenwoordigers te kiezen: leden van een regiogemeenteraad en van een deelgemeenteraad. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft dat in de periode 2001-2009 toen ik daar lid van was ook bepleit, onder meer omdat de raad niet gecharmeerd was van het (beperkte) democratisch gehalte van regionale Wgr-plusgebieden met hun bestuurdersbestuur (waar geen burger rechtstreeks aan te pas komt). De Raad zag er vooral een middel in om (regionale) Wgr-plusgebieden 'om te bouwen', niet om het land te herschikken in een (opgelegde) deken met *uitsluitend* regiogemeenten die eventueel veel meer of zelfs het dubbele aan taken vervullen ten opzichte van huidige gemeenten.

In mijn visie van regiogemeenten *met* inliggende gemeenten behoeft je overigens niet alle bestaande gemeenten te laten voortbestaan.

Dit idee was en is realiseerbaar op basis van de Gemeentewet.

Voor wie geobsedeerd is door een actueel teveel aan bestuurlijke drukte is dit Rob-(regiogemeente-)concept ongetwijfeld niet genoeg. Maar ja wat is bestuurlijke drukte? Dat lijkt iets als verkeersfiles: onvermijdelijk en onoplosbaar.

De hoofdboodschap van deze beschouwing is: *besturen is mensenwerk*. Je kunt structuren verzinnen 'tot je een ons weegt', uiteindelijk moeten bestuurders goed besturen. Hier en daar doen ze dat niet maar dat is niet goed zichtbaar in bestuurskrachtmetingen en andere metingen omdat deze metingen 'ontmenselijk zijn'. Bij dat besturen spelen deugden een rol. Lorenzetti's fresco's over goed en slecht bestuur die in Siena te bezichtigen zijn, wijzen daar nog altijd op (zoals de omslag van deze tekst toont). Thans gaat het om deugden in de huidige context. Dat zijn er historisch gezien er steeds meer geworden.



Deugdelijk bestuur

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Mijnheer de Rector Magnificus, dames en heren,

1 Siena: fresco's over goed en slecht bestuur

Wie een cultuurreis naar Toscane maakt of daar op vakantie gaat, doet er goed aan Siena te bezoeken want het historisch centrum staat namelijk op de Werelderfgoedlijst. Alom bekend is het fraaie plein, het Piazza del Campo. Op dat plein kunt u niet alleen genieten van sfeer, espresso of wijn of als het treft de Palio, maar ook wandelen naar het Palazzo Pubblico, dat een museum herbergt. In dat museum bevindt zich de Sala della Pace, de raadszaal waar ooit het stadsbestuur vele jaren vergaderde.

Ik was vorig jaar opnieuw in Siena, nu met het vaste voornemen dat museum te bezoeken. De familieleden waarmee ik daar was, konden nog niet bevroeden wat zich in mijn hoofd afspeelde. Ik wou naar de Sala della Pace, want ik zou over wat zich daar bevindt nog wel eens gaan schrijven en spreken. Nu is het zover. Ik ga het hebben over Deugdelijk Bestuur.

Deugdelijk en deugden, die liggen dicht bij elkaar. In een recent boekje, getiteld 'Deugden' schrijven auteurs als de bestuurder Arthur Docters van Leeuwen, de schrijfster Anna Enquist, en de historicus Nick van Sas en anderen over mededogen, hulpvaardigheid, nieuwsgierigheid, spaarzaamheid, eenvoud, moed en argeloosheid. Deugden die ze verdedigen, maar die niet allemaal op bestuur van toepassing zijn hoewel een minister enkele jaren terug een beleidsmoratorium afkondigde dat te relateren leek aan zowel moed als luiheid. In 2003 kwam een ander met dertien praktische nieuwe deugden om direct te beoefenen. Het belangrijkste kenmerk van deugden is het gevoel voor het juiste evenwicht, het niet zwichten voor de verleiding van overdrijving, het extremisme, het extravagante, zegt Kees Schuyt. Hij benadrukt de deugd van het midden. Dat is geen uitdrukking van het smakeloze compromis maar accentueert het altijd moeilijk te vinden maatgevoel, het verstandig kiezen uit onverstandige uitersten. Zo dacht Lorenzetti in 1340 ook al enigszins. Een deel van zijn werk is te zien in Siena.

In de Sala della Pace bevindt zich een allegorie van het Goede en het Slechte Bestuur. De fresco's, in feite een frescocyclus, sieren drie wanden van de zaal. De uit de periode 1338-1340 daterende fresco's zijn geschilderd door Ambrogio Lorenzetti. Deze fresco's verbeelden wat goed bestuur is maar geven ook een indruk van de gevolgen van goed en slecht overheidsbestuur. Siena stond daarvoor model. Lorenzetti was afkomstig uit Siena en op een van de fresco's is Siena ook goed herkenbaar.



Een eerste fresco bevat de Deugden van het Goede Bestuur. Waarover zou het gaan, wat denkt u? Centraal op zijn fresco over de deugden van Goed Bestuur staat een wijze oude man afgebeeld, de personificatie van het 'algemeen welzijn' ('the common good'). Voor de kijker rechts geflankeerd door grootmoedigheid, gematigdheid en gerechtigheid en links door vrede (pax), standvastigheid en voorzichtigheid (prudencia). Boven zweven drie theologische deugden: geloof, hoop en vrijgevigheid.

In het fresco over de Gevolgen van het Goede Bestuur treffen we een levendige stad aan verbonden met het platteland. Op het beeld aan de linkerkant zien we de toren van de kathedraal van Siena, een trouwpartij, een groep dansende mensen, een taverne en bedrijfjes zoals een schoenmakerij. Aan de rechterkant een lappendeken van keurige akkers, tamme zwijnen en schoffelende landarbeiders, die orde en voorspoed suggereert. Duidelijk is dat de gevolgen van Goed Bestuur positief zijn. Door een Goed Bestuur valt er een veilig en goed leven te leiden. Normoverschrijding wordt door rechtspraak beslecht, en schuldigen worden gestraft. Het fresco bevat dus een duidelijke boodschap. Het lijkt kenmerkend voor een allegorie- wel een enigszins geïdealiseerd beeld. Om deze reden wordt wel gezegd, bij voorbeeld door Meoni in haar boek *'Utopia and Reality in Ambrogio Lorenzetti's Good Government'*, dat Lorenzetti een utopie schilderde.

Het minder goed geconserveerde fresco over de Gevolgen van Slecht Bestuur geeft een desolate plek weer, die met de grond gelijk is gemaakt door een duivelse tiran, met een wolf aan zijn voeten. De angst wordt op dit fresco gepersonifieerd door een gevleugelde duivelse figuur die een papierrol vasthoudt waarop staat dat men dit land niet kan passeren zonder angst of dood. Links naast deze figuur die tirannie symboliseert zitten razernij, verdeeldheid en oorlog. Rechts zijn wreedheid, verraad en fraude gezeten. Boven hen vliegt de triniteit van het kwaad: hebzucht, trots en pocherij. Onder hen is Vrouwe Justitia in de boeien geslagen. De stad is bezaaid met lijken en zieken; er wordt geroofd en geplunderd. Het platteland is verlaten en de huizen staan in brand.

Lorenzetti's manier van schilderen was in zijn tijd vernieuwend. Om twee redenen. Bijzonder is allereerst dat de frescocyclus gewijd is aan een in wezen niet-religieus, 'humanistisch' onderwerp. Dat was destijds nog niet erg gebruikelijk. Om het leven in een geordende stadsstaat zo realistisch mogelijk weer te geven moest Lorenzetti de huizen en straten verbeelden door middel van veel activiteit. Je ziet op het fresco over de gevolgen van Goed Bestuur bij voorbeeld winkeliers achter de toonbanken, dansende meisjes op straat, en een adellijk jachtgezelschap dat de stad verlaat. De tweede bijzonderheid was dat Lorenzetti oog had voor de *psychologische* kant van de figuren op zijn schilderijen. Dit bracht hem destijds in conflict met de kerk, die dit liever niet had. In deze fresco's komen goed en slechts bestuur naar voren als *deugden en ondeugden* van mensen. Het gaat Lorenzetti niet slechts om structuren maar om mensen. Daar wil ik van harte mee instemmen. *Bestuur is mensenwerk*. Als er een persoonlijke ervaring is die ik de laatste decennia heb opgedaan in mijn ontmoetingen en analyses is het wel dat besturen mensenwerk is. Deugdelijk bestuur wordt gemaakt

door deugdelijke bestuurders. Je kunt werken aan schaalvergroting, aan structuurverandering en cultuurvernieuwing, aan programma- en projectmanagement wat je wil, tot je een ons weegt; wie een goed bestuur wil, is ook afhankelijk van mensen die goed kunnen en willen besturen.



2 Vragen

Mijn beschouwing sluit aan op Lorenzetti's werk. Het onderwerp is 'deugdelijk bestuur'. Dat betekent dat ik me richt op een totaaloordeel over het openbaar bestuur, met name van gemeenten, en niet op afzonderlijke aspecten, projecten, separaat beleid of slechts op dienstverlening. Ik bekijk dus niet de deugdelijkheid van het bestuur vanuit uitsluitend het perspectief van integriteit of een criterium als doeltreffendheid van beleid.

Goed deugdelijk (gemeente)bestuur stel ik hier gelijk aan 'good governance'. Het is mogelijk dat het bestuur wel deugdelijk is maar (slechts) 'tamelijk goed' of 'voldoende' functioneert. Daar zal ik rekening mee houden. Uiteraard is het ook mogelijk dat een bestuur excellent functioneert of juist slecht. Slecht bestuur beschouw ik als ondeugdelijk bestuur.

Er is alle reden hierop in te gaan. Van geënquêteerde gemeentebestuurders, politici en ambtenaren is maar liefst 64 procent het 'eens' met de stelling'

"Goed bestuur" in brede zin, met aandacht voor democratisch gehalte, integriteit en effectiviteit zou een belangrijk aandachtspunt moeten zijn'

terwijl nog eens 24 procent het hiermee zeer eens is. In totaal 88 procent ondersteunt deze stelling.³

Het onderwerp 'deugdelijk bestuur' is recent nog urgenter geworden. Door het dagelijks bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is gezegd dat alle bestaande gemeenten en provincies het beste direct opgeheven kunnen worden. En een recent afgetreden minister van PvdA-huize zei me eind juni van dit jaar toen ik die VNG-stellingname opperde: 'Er moet nu eindelijk eens wat gebeuren in dat binnenlands bestuur'. Opheffen is dat wel verstandig? Het kan verstandig zijn als de gemeenten en provincies daadwerkelijk onder de maat functioneren. Maar is dat ook zo?

Vragen

Ik ga in op de volgende vragen:

1. *Actualiteit*. Is discussie over 'goed bestuur' een actueel thema?
2. *Totaalbeeld*. Functioneren gemeentebesturen in Nederland tegenwoordig als 'goed bestuur' of is het zo slecht dat ingrijpen urgent is? Ik ga op zoek naar gegevens uit totaaloordelen per overheidsentiteit. Wat zeggen bestuurskrachtmetingen over 'goed bestuur'? Ik heb met Klaas Abma meer dan 200 gemeentelijke bestuurskrachtmetingen bekeken.

3. *Totaalbeeld door tweede meting?* Wat leert een tweede instrument, 'De staat van de gemeente', over 'goed bestuur'? Ook hier kon ik beschikken over veel informatie, over meer dan 175 metingen.
4. *Conclusie over 'good governance'.* Bestaat het op alle fronten, dat 'goede gemeentebestuur', of niet?
5. *Groot is beter:* Functioneren grotere gemeenten altijd beter of kennen, zodat er voor opschaling alle redenen is, of kennen ze over het algemeen ook zwakten?
6. *Beperkingen van de analyse.* Is op deze cijfers te vertrouwen? Welke beperkingen hebben beide typen beoordelingen? Zijn het momentopnames of beoordelen ze gemeenten in meerjarig perspectief? En als het momentopnames zijn wat nemen ze dan niet mee? Is misschien sprake van geflatteerde uitkomsten?
7. *Wat wordt dan het totaalbeeld?* Stel dat er toch bepaalde belangrijke aspecten van bestuur niet in metingen aan bod komen, moet het oordeel over de deugdelijkheid dan herzien worden of niet?
8. *Nog een stap verder: bestaat slecht bestuur, opgevat als ondeugdelijk bestuur?* Er bestaan gemeenten waar in elk geval tijdelijk sprake is van afwezigheid van 'goed bestuur'. Dat zijn de probleemgemeenten. Probleemgemeenten zijn gemeenten die kwalitatief niet goed functioneren omdat ze bestuurlijk instabiel zijn. Wat betekent dat?
9. *Deugdelijke bestuurders.* Tenslotte, als besturen mensenwerk is en deugdelijk bestuur deugdelijke bestuurders vraagt (bestuurderskracht), hoe brengen individuele bestuurders als burgemeesters het er dan vanaf? Ze staan het laatste decennium onder druk. Wat veroorzaakt dat er sinds 2000 zeker meer dan 50 gestruikeld zijn, dat wil zeggen gedwongen zijn tot vertrek of onder druk zelf een goed heenkomen zochten? De indruk is dat de lokale en regionale persmedia een steeds belangrijker rol spelen. Was het niet een regionale krant die er sterk aan bijdroeg dat een aantal jaren terug een voorzitter van het college van bestuur van een universiteit burgemeester werd in een provinciale hoofdstad van ons land? ⁴ Waren het niet enkele regionale journalisten die meer recent gretig berichtten over de gang van zaken rond de aanschaf van een vakantiebungalow in het buitenland door een burgemeester van een provinciale hoofdstad? ⁵

Met antwoorden op deze vragen kom ik tot een oordeel over de deugdelijkheid van het lokaal bestuur, dat thans nog vorm krijgt in 430 gemeenten.

Ik zal deze vragen beantwoorden en daarbij hier en daar onder meer gebruik maken van onderzoek dat ik met promovendi verricht heb en waarover door ons al gezamenlijk gepubliceerd is. ⁶ Welk onderzoek dat is? Het betreft ten eerste de resultaten van meer dan 200 bestuurskrachtmetingen van gemeenten en ten tweede bevindingen



van een meetinstrument dat 'De staat van de gemeente' genoemd wordt en meer dan 175 keer is toegepast. Daarbij betrek ik uiteraard ook andere studies, adviestrajecten en ervaringen die ik persoonlijk de afgelopen dertig jaar opdeed tijdens de vele inleidingen voor en discussies met gemeentebesturen en topambtenaren. Daarmee is iets bekend over 'deugdelijk bestuur' van veel meer dan de helft van de ruim vierhonderd Nederlandse gemeenten want in tal van gemeenten waar geen bestuurskrachtmeting plaatsvond is 'De staat van de gemeente' toegepast. Ik zal onder meer ook gebruik maken van inzichten uit onderzoek naar probleemgemeenten en naar gevallen burgemeesters.

3 De bestuurskunde over 'goed bestuur'

Is die kwaliteitsdiscussie, sinds Lorenzetti in Siena zijn fresco's maakte, niet al een volledig uitgekauwd onderwerp? Nee, eigenlijk is het nog geen uitgekauwd of anders gesteld afgekloven onderwerp binnen de bestuurskunde.

Wie de intreedes en afscheidscolleges van hoogleraren op het gebied van politieke wetenschap en bestuurskunde sinds 1945 heeft gelezen, komt zelfs geen titel tegen die rechtstreeks betrekking heeft op wat 'goed bestuur' is en wat de voorwaarden daarvoor zijn, hoogstens indirect.⁷ Natuurlijk was er aandacht voor betrouwbaar overheidsbestuur⁸ en grenzen aan bestuur⁹ maar bezinning op 'goed bestuur' is blijkbaar een onderwerp dat van recentere datum is.

De bestuurskunde heeft zich meer gericht op leerstukken die inmiddels klassiek zijn en daarmee onderdeel zijn van een *canon van de bestuurskunde*, zoals bijvoorbeeld de thema's politieke democratie, rechtsstaat, toekomstverkenningen en planning, vormen van sturing, beleid in zijn vele aspecten, beleidsinstrumenten, het politiek primaat, verantwoording en controle, bureaucratie, bureaupolitisme, proces- en transitiemanagement, project- en programmamanagement, organisatiecultuur, organisatie- en beleidsveranderingen, besluitvorming en management van grote projecten.

Natuurlijk kennen we studies van en over de Wereldbank die eisen van 'good governance' stelt aan derde wereldlanden¹⁰ en we kennen normerende politiek filosofische geschriften over wat politieke leiders behoren te doen. We komen overigens in de wetenschappelijke literatuur wel enige boeken tegen over perfect bestuur, zoals een boek van Christopher Hood onder de titel *'The Limits of Administration'* en van Robert Denhardt *'The Pursuit of Significance'*, en artikelen tegen met de titel *'Public maladministration'*. Aandacht voor slecht bestuur was er meer dan voor goed bestuur. Falend bestuur, ineffectief bestuur, ondoelmatig bestuur, corruptie, dat zijn thema's die blijkbaar altijd wat meer boeiden dan het goede bestuur. Maar zoals gezegd, er is kentering. Internationaal worden de discussies over goed bestuur momenteel gevoerd onder het label 'good governance'.



4 De actualiteit van de discussie over ‘goed bestuur’

Is de discussie over goed bestuur nu wel of niet maatschappelijk actueel? Op het eerste gezicht kun je zeggen: ‘Niet actueel, want de overheid functioneert toch goed; waarom die discussie over deugdelijk bestuur?’ En inderdaad, de kwaliteit van de overheid blijkt te verdedigen.

De fabelachtige overheid

In 1992 besloot de nog jonge - door mij geformeerde - redactie van het tijdschrift Bestuurskunde om een themanummer te wijden aan ‘de *fabelachtige overheid*’. We zouden nu eens niet met een analyse komen van alles wat niet deugde maar op zoek gaan naar de kwaliteit van de Nederlandse overheid. Een positief verhaal over de overheid moest het worden. De vraag was natuurlijk of dit mogelijk was.

De redactie besloot enkele institutionele criticasters om een artikel te vragen. Dus kreeg Henk Koning, destijds president van de Algemene Rekenkamer het woord en Marten Oosting, de toenmalige Nationale Ombudsman. Zij lieten hun institutioneel perspectief voor de gelegenheid los en slaagden er inderdaad in met een aantal argumenten pro overheid te komen. De argumenten van hen en anderen laten zich als volgt samen vatten.

1. De Nederlandse overheid is als geheel in landenvergelijkend perspectief heel behoorlijk op dreef en behoort kwalitatief tot de top in de wereld. Nederland kent namelijk een democratische rechtsstaat. We beschikken over een bestel met een scheiding van machten en met zekere ‘checks and balances’.¹¹
2. Nederland kent een politieke democratie met verkiezingen op verschillende overheidsniveaus. We organiseren die verkiezingen zo goed dat geen VN-waarnemers nodig zijn om het al dan niet goede verloop van die verkiezingen in kaart te brengen. Nederland kent een gekozen parlement en er geldt een politiek primaat, dat over het algemeen in handen is van gekozen bestuurders (kabinet met ministers).
3. Nederland is niet alleen een productief land maar ook een land met een sterke dienstverlenende sector die veel werkgelegenheid creëert en daarmee over andere zinverleningsmechanismen beschikt dan alleen religie, cultuur en sport.
4. Nederland is een verzorgingsstaat. Het land kent een uitwerking van humanitaire beginselen met een sociaal vangnet in de vorm van een stelsel van sociale zekerheid en verzekeringen.
5. Het financiële beheer op de departementen, de controle daarop en de daarover afgelegde verantwoording zijn in de loop van de jaren tachtig en daarna sterk verbeterd. Dat waren daarvoor attentiepunten geweest van de Rekenkamer zelf en van het parlement.

6. De inning van belastingen en de verstrekking van salarissen, uitkeringen, en subsidies verloopt over het algemeen goed. Fraude en corruptie zijn sterk teruggedrongen.
7. De ambtenaren zijn steeds meer berekend op hun taak omdat ze hoger opgeleid zijn. Ze beschikken onder meer in toenemende mate over kennis op het vlak van doelgerichtheid, uitvoering, evaluatie en aanpassing van beleid. Leermogelijkheden zijn geïnstitutionaliseerd in de vorm van onder meer colleges van staat (de Raad van State), planbureaus en adviesorganen.
8. Nederland beschikt over institutionele criticasters, zoals een ombudsvoorziening, die de overheid een spiegel voorhoudt op het vlak van de behoorlijke behandeling van burgers.
9. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat zien dat de bevolking in algemene zin redelijk tevreden is over de overheid.¹²

Tegenover deze argumenten 'pro' is een wezenlijk argument 'contra' te stellen. Het houdt in dat het vertrouwen in het openbaar bestuur na 1990 in een aantal landen in West-Europa is gedaald.¹³ Het betreft met name het vertrouwen in traditionele politieke instituties zoals politieke partijen, parlement en regering.¹⁴ De opkomst bij verkiezingen is dalend. Dat vertrouwen lijkt (enigszins) samen te hangen met het consumentenvertrouwen en dus met de algehele economische situatie. Maar het vertrouwen mag dan dalend zijn, het bevindt zich nog steeds op een behoorlijk hoog niveau. Dat Nederland geen *'high-trust society'* meer is, kan niet volgehouden worden. Overigens daalde ook het vertrouwen in de rechtspraak. Een aantal recent vastgestelde blunders bij justitiële veroordelingen droeg daaraan bij.

Het zou mogelijk zijn nog eens verder in te gaan op de actuele kwaliteit van de rijksdienst en de provincies.¹⁵ Ik zal me om pragmatische redenen en omwille van de tijd concentreren op het lokaal bestuur en ingaan op onderzoek dat iets zegt over 'goed lokaal bestuur'.

'Goed bestuur' is recent in Nederland om verschillende redenen actueler geworden. Ik noem er enkele die met name betrekking hebben op lokaal bestuur.

Actualiteit (1): Is een kleinere overheid ook beter?

Een eerste reden om stil te staan bij het vraagstuk van deugdelijkheid van bestuur is dat er tegenwoordig zoveel accent gelegd wordt op beoordeling en vooral op verbetering van onderdelen of aspecten van de overheid. Je hoort vaak dat een kleinere en betere overheid nodig is. En om daartoe te komen wordt dan met certificaten gewerkt, maar steeds voor een stukje overheid. Dit roept de vraag op hoe het nu staat met het totaal. Ik geef een voorbeeld.

De gemeenten Almere, Boskoop, De Marne, Hoogeveen, 's-Hertogenbosch, Waddinxveen en Zwolle werken hard aan het verbeteren van de dienstverlening aan ondernemers. Ze kregen daarvoor in juni 2010 een *Bewijs van Goede Dienst*. Dit certificaat is het bewijs dat gemeenten voortgang boeken bij het verbeteren van de dienstverlening aan bedrijven.

In juli 2010 was de stand van zaken dat 24 gemeenten een Bewijs van Goede Dienst hebben ontvangen. En nog eens 50 staan op de nominatie. Dat is informatie uit het Programma Vernieuwing Rijksdienst. *Het Bewijs van Goede Dienst* is een van de acties van de ministeries van Economische Zaken en Financiën om het merkbaar verminderen van regeldruk te ondersteunen. In het Bewijs wordt zichtbaar waar overheidsdiensten onder dan wel boven een aantal minimumnormen scoren. Zo wordt bijvoorbeeld de klanttevredenheid, de aanvraagtermijnen en de responsnelheid van de overheidsdienst tegen het licht gehouden evenals het kennisniveau bij het apparaat. Met het verminderen van regeldruk wordt getracht een bijdrage te leveren aan een kleinere en beter functionerende rijksdienst.

Een onderdeel van gemeenten wordt op deze wijze belicht en dat roept de vraag op hoe het staat met het totaal.

Actualiteit (2): Zoveel beoordelingscriteria, maar is er ook een oordeel over het geheel?

Wie onderdelen van de overheid of het geheel beoordeelt, heeft normen en criteria nodig. Dat voert ons naar een tweede reden om stil te staan bij 'goed bestuur'. Sinds 1945 is er zo'n enorme toename van referentiecriteriën ontstaan, dus van normen waar het overheidsbestuur aan moet voldoen, dat dreigt dat we het niet meer weten, dat we geen uitspraak meer kunnen doen over het totaal. Deze beoordeling doet denken aan de bakkerswinkel die is uitgegroeid tot een winkel met een enorm assortiment aan brood en banket. Wie vanuit tal van criteria al die producten, de dienstverlening, de winkelkwaliteit en de 'bakkerij' beoordeelt, komt niet meer toe aan een oordeel over de zaak als geheel. Ik heb iets dergelijks vastgesteld voor gemeenten op basis van literatuurstudie en na discussie met een aantal informanten die het openbaar bestuur van binnenuit goed kennen (zie tabel 1).¹⁶

In de jaren zestig van de vorige eeuw was het bestuur nog eenvoudig. Het politiek bestuur moest doelgericht zijn, rechtmatig en sober. We zien het terug in de werkwijzen van burgemeesters als D'Ailly in Amsterdam en anderen. Het aantal gemeentebambtenaren was over het algemeen beperkt. Van openbaarheid van bestuur was nog amper sprake en het woord 'inspraak' bestond nog niet eens. Beleidsanalisten en anderen hadden het daarna over de wenselijkheid van beleidseffectiviteit, legitimiteit van bestuur en efficiency. Het ging toen nog slechts om een paar normen waar een overheidsbestuur op moest koersen. Daarna groeide de overheid: meer belastingheffing, meer overheidsbudget, meer ambtenaren, meer wetten en meer beleid, meer regelingen tussen overheden, meer toezicht. De kerstboom van het openbaar bestuur werd vanuit nobele motieven vol gehangen met veel slingers en ballen.

Het bestuur moest na 1970 gaan voldoen aan criteria van openbaarheid, van behoorlijk bestuur, behoorlijke regelgeving, behoorlijke behandeling, behoorlijke inspraak en wat al niet. De milieueffectrapportages kwamen om niet meer te verdwijnen. Zo kon het gebeuren dat het geluidsniveau van grasmaaiers gereguleerd werd en het tijdstip waarop je gras mocht maaien. Ook de kwaliteit van gehaktballen werd onderwerp van overheidsaandacht.

Inmiddels kijkt de overheid grondig naar geboorte en begrafenissen, naar voedselkwaliteit en de manier waarop arts en patiënt met elkaar spreken, kortom naar bijna alles wat op onder onze aardbodem en tussen aarde en hemel gebeurt. De criteria waaraan de overheid tegenwoordig moet voldoen, zijn enorm in aantal toegenomen. De overheid moet inmiddels ook transparant en responsief functioneren. Ik telde in 1958 nog maar een paar criteria waaraan een gemeentebestuur moest voldoen en waarop bestuurlijk handelen werd beoordeeld maar inmiddels zijn het er meer dan 45 geworden. De eisen waaraan moet worden voldaan om van goed bestuur te spreken, zijn sterk gestegen.¹⁷

Tabel 1: Beoordelingscriteria in lokaal overheidshandelen, 1958-2008

Criterion in overheidshandelen	1958	1968	1978	1988	1998	2008
Rechtstatelijk bestuur	++	++	++	++	++	++
Rechtmatig bestuur	++	++	++	++	++	++
Integriteit van bestuur(ders)/voorbeeldrol	+	+	+	+	+	++
Autonomie van lokaal bestuur	+	++	+	+	+	++
Beginselen van behoorlijk bestuur	+	++	++	++	++	++
Betrouwbaar bestuur	++	++	+	+	+	0
Sober bestuur	++	++	0	0	0	0
Haalbaarheid van bestuurlijke aanpak	+	++	+	+	+	0
Toegankelijk bestuur	+	+	+	0	0	0
Openbaarheid van bestuur (besluiten)	0	0	+	0	0	+
Transparantie van handelen (benchmarks)	0	0	0	0	0	++
Initiatiefrijk bestuur	0	0	+	+	++	++
Planmatig bestuur	0	+	++	+	+	0
Probleemgericht bestuur	0	0	+	+	+	++
Responsief bestuur t.o.v. samenleving	0	0	+	+	+	++
Handhaafbaarheid/kwaliteit handhaving	0	0	0	+	+	++
Kwaliteit van dienstverlening	0	0	+	+	++	+++
Cohesiegericht bestuur	0	0	0	+	+	++
Doelgerichtheid van bestuur	0	0	+	+	+	++
Consistent beleid	0	0	+	+	+	+
Prioriteiten bepalen	+	+	+	+	+	++
Effectiviteit van beleid	0	0	0	+	+	++
Legitimiteit/steun/draagvlak van beleid	0	0	+	+	++	++
Uitvoerbaarheid van beleid	0	0	+	++	++	++
Verzelfstandiging/privatisering	0	0	0	+	+	0

Doelmatig bestuur	0	0	0	0	+	++
Bedrijfsmatig bestuur	0	0	0	++	++	+
Behoud privacy	+	+	0	0	0	0
Slagvaardig bestuur (i.c. doorpakken)	0	0	0	0	0	+
Interactief bestuur/inspraak	0	0	+	+	++	+
Beginselen van behoorlijke regelgeving	0	0	0	+	+	+
Eenvoudige regels/deregulering	0	0	0	+	+	+
Gelijkheid nastreven	0	+	++	+	+	0
Beginselen van behoorlijke behandeling	0	0	+	++	++	++
Kwaliteit rechtsbescherming	0	+	+	+	+	+
Klantgerichtheid van bestuur	0	0	+	++	++	++
Vraaggestuurd bestuur/maatwerk	0	0	0	0	0	++
Inspanningsverplichtend	+	+	0	0	0	0
Prestatiegerichtheid/resultaatgerichtheid	0	0	0	0	+	+++
Overzichtelijkheid van bestuur en beleid	0	0	0	0	0	+
Programmasturing/begroting	0	0	0	0	0	+
Proportionaliteit in handelen (ook politie)	0	0	0	0	+	+
Voorzorg/preventie	0	0	0	+	+	+++
Controle op dagelijks bestuur/evaluatie	0	0	0	+	+	++
Effectrapportages (milieu-; etc.)	0	0	0	+	+	+
Monitoring van voortgang	0	0	0	0	+	+++
Meer (horizontale) verantwoording	0	0	0	0	0	++
Administratieve lasten verlagen	0	0	0	+	+	+
Bestuurskrachtig bestuur	0	+	+	+	+	++
Strategische beleidskwaliteit	0	0	0	0	+	++
Gemeentelijke regiekwaliteit	0	0	0	0	+	++
Governance, netwerkproductiviteit	0	0	0	+	+	++
Kwaliteit van (keten)samenwerking	0	0	0	0	0	++
Lerende overheid/ zelfreinigend vermogen	0	0	0	0	+	+++
Integraal bestuur	0	0	0	0	0	++
Aantal criteria met minimaal één plus	12	16	25	35	42	46
Aantal criteria met minimaal twee plus	4	7	5	7	11	33

Legenda: 0=afwezig; += enigszins ++= sterk aanwezig; +++= zeer sterk

Omkadering: als een criterium op een meetmoment sterk of zeer sterk normatief aanwezig is.

Wie dat weet, vindt het begrijpelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken een eenvoudige code voor goed bestuur heeft laten opstellen. Blijkbaar waren bestuurders het zicht enigszins kwijt geraakt op de algemene principes en werd het tijd weer eens een korter lijstje met een beperkt aantal hoofdpunten te maken, dus een beknopt normatief kader voor goed bestuur. De vraag is dan natuurlijk of een overheid aan deze en andere criteria voldoet, dus of het bestuur daadwerkelijk deugt.

Code goed openbaar bestuur

De *'Code goed openbaar bestuur'* is ontwikkeld om de professionaliteit en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur in Nederland te vergroten. Deze code beschrijft de manier waarop een overheidsbestuur hoort te werken. Zo weten burgers wat zij van de overheid kunnen verwachten. Besturen van overheidsorganisaties dienen bijvoorbeeld open te zijn over hun beleid en procedures. Bijna alle besturen van het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en politie werken sinds 2009 met de Code goed openbaar bestuur.

Volgens de Code goed openbaar bestuur moet elk overheidsbestuur zich houden aan de volgende regels:

1 Openheid en integriteit

- Het bestuur is open en integer, zowel binnen de eigen organisatie als naar andere overheidsorganisaties.
- Het bestuur geeft duidelijke informatie over procedures en besluiten.

2 Participatie

- Het bestuur weet wat er leeft in de samenleving.
- Het bestuur luistert naar vragen en ideeën van burgers bij onderwerpen die hen aangaan.
- Het bestuur legt verantwoording af aan burgers over wat er met hun ideeën is gedaan.

3 Behoorlijke contacten met burgers

- Het bestuur zorgt ervoor dat de organisatie altijd te bereiken is via meerdere kanalen: de telefoon, internet en balie.
- Het bestuur maakt duidelijk wat de burger mag verwachten.

4 Doelgerichtheid en doelmatigheid

- Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend.
- Het bestuur neemt beslissingen die nodig zijn om deze doelen te behalen.

5 Legitimiteit

- Het bestuur neemt alleen beslissingen en maatregelen waartoe het bevoegd is.
- Het bestuur leeft de daarbij geldende wet- en regelgeving na.
- Het bestuur kan alle beslissingen altijd rechtvaardigen.

6 Lerend en zelfreinigend vermogen

- Het bestuur leert van fouten en andere ervaringen om de prestaties te verbeteren.
- Het bestuur kijkt en leert van de manier van werken bij andere overheidsorganisaties.
- Het bestuur laat zich controleren.

7 Verantwoording

- Het bestuur legt aan de omgeving verantwoording af over het beleid.



Komen we er met zoveel criteria nog wel uit om een uitspraak te doen over deugdelijkheid van bestuur?

Actualiteit (3): De heroverwegingswerkgroep-Kalden

Er is een derde reden om bij goed bestuur stil te staan, en die heeft te maken met de actualiteit van de internationale kredietcrisis en de bezuinigingsnoodzaak zoals die door het kabinet-Balkenende IV nog voor zijn val is aangegeven. Er is in Nederland een twintigtal heroverwegingswerkgroepen ingesteld met als doel om taboevrij mogelijkheden voor rigoreuze bezuinigingsvoorstellen op te sporen.

Een van die twintig groepen was de werkgroep openbaar bestuur, ook wel naar de voorzitter de werkgroep- Kalden genoemd. Die werkgroep heeft enkele scenario's uitgetekend, kortweg enkele wegen aangegeven hoe het openbaar bestuur goedkoper te laten functioneren. In het voetspoor van een werkgroep, die onder leiding stond van de voormalige minister Frank de Grave, komt de werkgroep-Kalden tot de notie van teveel 'bestuurlijke drukte'. Te vaak zouden bestuurders met elkaar overleggen over (ongeveer) hetzelfde dossier of (ongeveer) dezelfde agenda. Er zou ook teveel intergemeentelijk overleg zijn. Er wordt in het rapport van Kalden c.s. daarom gesproken van schaalvergroting van het lokaal bestuur en het opheffen van tal van gemeenten en ook van schaalvergroting van provincies. Blijkbaar voldoen de huidige decentrale besturen niet meer voldoende en is het bestel van het binnenlands bestuur aan verandering toe.

Opmerkelijk is evenwel dat de heroverwegingswerkgroep aan vrijwillige zelfcensuur doet. De rijksambtenaren uit die werkgroep wijzen met het vingertje naar andere overheden maar de opheffing of inkrimping van de rijksoverheid of juist schaalvergroting van Nederland door fusie met België en Luxemburg, zoals schaalvergroting door gemeentelijke herindeling, zijn onderwerpen die buiten schot blijven. Begrijpelijk, het is een Nederlandse gewoonte om bij kwaliteitsdiscussies vooral naar anderen te wijzen en de eigen overheid buiten schot te laten. Zo hebben ook diverse provinciebesturen gemeenten laten doorlichten op bestuurskracht maar het eigen provinciaal bestuur doorlichten 'ho maar'. Toen ik dat een keer tegen de Groningse commissaris der koningin en een verantwoordelijke gedeputeerde, in aanwezigheid van om en nabij twintig Groningse burgemeesters zei, schrok de gedeputeerde zichtbaar. Een evaluatie van de provincie Groningen, nee dat was niet de bedoeling. Die provinciale evaluatie liet op zich wachten (maar is uiteindelijk toch gekomen). Nee, om gemeenten door te lichten, daar was het om begonnen. De gemeentebesturen bogen mee. Er volgden dus bestuurskrachtmetingen.

'Goed bestuur' nastreven, is dus vooral naar andere besturen wijzen. Een typisch Nederlandse reactie op de kredietcrisis. Zo zal de Duitse regering-Merkel niet de gevolgen van de kredietcrisis beteugelen door '*Landesregierungen*' of '*Bezirke*' op te heffen wegens een teveel aan '*Verwaltungsstau*'. Dat geldt eveneens voor andere landen. Neem Frankrijk dat duizenden van gemeenten kent. Kent Frankrijk teveel bestuursdrukte? De werkgroep-Kalden is ten prooi gevallen aan een zeker opportunisme, een

werkgroep die naar analogie van afschrikwekkende verkeersfiles ook maar direct denkt dat er wel sprake zal zijn van bestuurlijke drukte. Wat is drukte? Het aantal gemeenten is al gereduceerd van grofweg 1000 gemeenten, een aantal decennia terug, naar 430 gemeenten thans.

De belangrijke vraag is na deze derde actualiteit van het debat over goed bestuur opnieuw: functioneren de gemeenten zo slecht dat je ze kunt opheffen en vervangen door grotere regiogemeenten, en ook provincies wel kunt opschalen?

Actualiteit (4): De VNG-werkgroep- Van Boxtel wil huidige gemeenten afschaffen

De bezinning op 'goed bestuur' kent naast de code van BZK en voorstellen van de werkgroep-Kalden nog een vierde actualiteit. Het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in 2010 voorgezeten door Annemarie Jorritsma, heeft zich ook met goed bestuur ingelaten. Het VNG-bestuur stelde de commissie-Van Boxtel in. Die kwam dit jaar met het rapport *'Wat ruist daar?'* Daarin staat een pleidooi voor meer helderheid en eenvoud in het openbaar bestuur. Volgens oud-minister Roger van Boxtel hebben we het in Nederland toch echt veel te ingewikkeld gemaakt. Het bestuur is zo complex geworden dat niemand meer weet wie echt over wat gaat, omdat voor elk probleem minstens drie instanties, bestuurslagen of diensten verantwoordelijk zijn. Bovendien, na elk probleem, elke ramp, elk ongeval, bedenkt het overheidsbestuur nieuwe regels. Dat leidt ertoe dat beleid toeneemt. Het gevolg is stapelen van regel op regel. De commissie-Van Boxtel vindt dat daar een eind aan moet komen.

Ten eerste moet de overheid meer aan burgers zelf overlaten. Sommige gemeentebesturen zijn daar al mee begonnen. Ze maken burgers mede verantwoordelijk voor het aanzien van buurten en wijken en voor de cohesie in de buurt, ondersteund door een buurtbudget. Ook in sectoren als de arbeidsmarkt en jeugdzorg worden burgers meer zelf aangesproken op hun actiepotentieel. Niet iedereen behoeft steeds te worden geholpen of zelfs 'gepamperd'. Dat kan een zeker risico inhouden maar dat hoort erbij, meent Roger van Boxtel.

Ten tweede moet de rijksoverheid meer overlaten aan de lokale overheid, aldus Van Boxtel c.s. De gemeente staat het dichtst bij de burgers en weet het beste wat passend is. Decentralisatie, zoals in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning, kan daarom zin hebben. Maar dan moet de Tweede Kamer niet onmiddellijk een portie beleidsmayonaise over de Wmo-frites spuiten in de vorm van kwaliteitsmaatstaven, klachtrecht en medezeggenschap, die van toepassing worden op huishoudelijke hulp. Als gemeentebesturen dingen zelf mogen regelen, moet je de handhaving van kwaliteit ook aan gemeenten overlaten, aldus Van Boxtel c.s. De rijksoverheid moet dus niet met de ene hand decentraliseren en met de andere weer bevoegdheden en verantwoording in de vorm van toezicht en monitoring aan zich trekken, want dat maakt het bestel te ingewikkeld.



Ten derde, de gemeenten zelf. Mag ook van gemeenten verwacht worden dat ze bijdragen aan helderheid en eenvoud? De commissie-Van Boxtel wenst dat provincies en de huidige 430 gemeenten worden opgeheven en vervangen worden door een klein aantal 'stevige' regiogemeenten. Dan blijven dus nog twee bestuurslagen over: rijk en regiogemeenten. Die regiogemeenten kunnen dan betrekkelijk makkelijk taken en bevoegdheden van de rijksoverheid van provinciebesturen overnemen.

Het VNG-bestuur heeft naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Boxtel een vergaand voorstel gedaan voor het VNG-congres van juni 2010, namelijk om de bestaande structuur met ruim vierhonderd gemeenten en provincies af te schaffen. Daarvoor in de plaats zouden dan ongeveer 50 regiogemeenten moeten komen. Grofweg vier à vijf per provincie.¹⁸

De vraag die ik me nu stel is: functioneren gemeentebesturen met hun organisaties zo slecht dat ze moeten worden afgeschaft of is dat niet zo? We zullen zien.

5 Onderzoek naar 'wat goed gemeentebestuur is'

Gemeentebesturen laten zelf de vraag naar de *overall-kwaliteit* van het gemeentebestuur niet links liggen. Gemeentebesturen doen evenals de verantwoordelijke bestuurders van universitaire opleidingen, ziekenhuizen, politiekorpsen, woningcorporaties en zelfstandige bestuursorganen steeds meer aan verantwoording door zelfevaluatie en visitatie. Het gaat er dan niet om, om een (beperkte) beleidsdoorlichting van afzonderlijke beleidsprogramma's maar om de totale organisatie in beeld te krijgen. Er wordt gezocht naar antwoorden op vragen als *'doen wij het als organisatie goed?'*

Dit soort vragen wordt oog voor gemeenten beantwoord door mee te doen aan een meting zoals een bestuurskrachtmeting en *'De staat van de gemeente'*.

Vragen zijn: Zijn gemeenten aan de maat? Welke gemeentebesturen en gemeentelijke organisaties functioneren eigenlijk goed, en welke niet goed? Bestaat er in Nederland één gemeente die op alle fronten goed functioneert? Wat zijn sterkten van gemeenten en wat zijn zwakten die vaak terugkeren?

Ik wil daarover langs een aantal onderzoekslijnen iets zeggen.¹⁹

1. De afgelopen jaren heb ik me met enkele promovendi bezig gehouden met antwoorden op de vraag wat de kwaliteit van het gemeentebestuur is. Dan gaat het om meting van de bestuurskracht. De inhoud van meer dan 150 afzonderlijke bestuurskrachtmetingen is door Abma en mij bekeken.²⁰ Dergelijke bestuurskrachtmetingen geven, zo wordt breed erkend, een goed beeld van het profiel van de gemeente.²¹
2. 'De staat van de gemeente' is een tweede instrument dat door gemeentesecretarissen gepropageerd is en dat al enige tijd onder auspiciën van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt uitgevoerd. Het instrument houdt in dat de gemeente op een zestigtal indicatoren gescoord wordt. Inmiddels is dit instrument ook in meer dan 150 gemeenten toegepast.
3. Als ik die metingen de revue heb laten passeren, is de vraag: wat zijn nu de conclusies: bestaat goed lokaal bestuur?
4. Deze metingen hebben enkele beperkingen die het beeld van 'deugdelijk lokaal bestuur' kunnen flatteren. De lange termijn blijft buiten beeld wat tot de vraag leidt: als men als gemeentebestuur het eenmaal tamelijk goed of voldoende doet, blijft dat dan zo? De tweede kritiek slaat op de mensen die buiten beeld blijven, dus de verhoudingen en betrekkingen binnen en tussen college, raad en bureaucratie. Ik zal aan de hand van twee voorbeelden laten zien hoe desastreus het gemeentebestuur er uit kan zien terwijl een kwaliteitsmeting daaraan voorbij gaat. Twee voorbeelden waarbij je de schoenen uitvallen.



5. Daarmee heb ik de kwaliteit van het gemeentebestuur al wat genuanceerd. Vervolgens zet ik nog een stap verder door de blik te richten op ruzies en conflicten. Gemeenten waar veel conflicten voorkomen en coalities herhaaldelijk sneuvelen en burgemeesters en wethouders dus moeilijk kunnen overleven, noem ik probleemgemeenten. Hebben we er daar veel of weinig van in Nederland?
6. Dan wordt het tijd de blik te richten op een individuele speler die wel als een centrale 'middenvelder' kan worden beschouwd, de burgemeester. Die spartelt steeds vaker. Waardoor wordt de val van burgemeesters in gang gezet en is de val te voorkomen? Is aan valpreventie te doen?

Moest niet ook gekeken worden naar uitkomsten van toezicht? Weten we niet al genoeg over goed bestuur op basis van toezicht dat andere overheden houden op gemeenten? Nee.²² Er bestaat geen overzicht van inzichten die alle inspecteurs van dit land van gemeenten zich hebben verworven. Dat komt mede omdat toezicht plaatsvindt in een bestel, dat gegrondvest is in de Grondwet. Gemeenten zijn volgens de Grondwet autonoom en dus past het de rijksoverheid niet om door middel van toezicht het gehele lokaal-politiek systeem te beoordelen. Dat gebeurt dan ook niet. Maar er is wel afzonderlijk toezicht. Heel veel separaat toezicht zelfs. Zo bestaat er bijvoorbeeld toezicht op de gemeentefinanciën. Gemeenten kunnen als ze de boel financieel niet op orde hebben artikel 12 worden. Dan wordt het toezicht op uitgaven zelfs verscherpt.

En er bestaat ook milieutoezicht. We weten daarvan wel iets. In het recente verleden bleek dat kleinere gemeenten vaak geen expliciet milieuhandhavingsbeleid hebben.

Het toezicht laat ik hier terzijde. Ik kom nu allereerst bij de bestuurskrachtmetingen.

6 Metingen van 'goed bestuur' (1): bestuurskrachtmetingen

'Het gaat goed in de gemeenten' schreven Bret Baas en Michiel de Vries in 1998 op basis van informatie van lokale politici en ambtenaren. De beleidseffectiviteit was op een aantal terreinen (zoals het bieden van huisvesting, het bestrijden van milieuvervuiling, de kwaliteit van het welzijnswerk, het recreatie- en cultuurbeleid en het op orde hebben van gemeentefinanciën) in 1998 volgens 423 lokale bestuurders uit 23 gemeenten duidelijk groter dan tien jaar daarvoor. Maar geldt dat nog steeds? En wat zegt informatie van burgers? De Amsterdamse burgermonitor van het bureau O+S liet in 2005 zien dat de Amsterdamse bevolking over het algemeen tevreden is over het functioneren van het gemeentebestuur en deze tevredenheid tussen 2000 en 2005 niet is gedaald. De Amsterdamse bestuurscultuur die gericht was op consensus (Cohen: 'de boel bij elkaar houden') was blijkbaar goed voor het vertrouwen.²³ Maar dat betreft slechts de gegevens over een gemeente.

Ik heb geen gegevens uit enquêtes van alle gemeenten in ons land, maar beschik wel over veel bestuurskrachtmetingen.

Wat bestuurskrachtmetingen zijn

Bestuurskrachtmetingen zijn te zien als onderzoek naar de ambities en opgaven van een gemeentebestuur en wat daarvan in de uitvoering terecht komt. Dit soort onderzoek wordt vaak uitgevoerd door adviesbureaus of door visitatiecommissies met enige ondersteuning van een adviesbureau.²⁴ In het kader van bestuurskrachtmetingen worden gemeentelijke organisaties wel gevraagd aan te geven welke de bestuurlijke ambities en opgaven zijn, wat moet leiden tot een opgavenprofiel. In een tweede fase wordt dan nagegaan wat van die opgaven terecht komt. Ook in deze fase reiken de gemeenten zelf informatie hiervoor aan.

Voor een dergelijke beoordeling op bestuurskracht wordt uiteraard een beoordelingskader gebruikt. Doorgaans worden opgaven gerelateerd aan gemeentelijke rollen, zoals

- de rol van bestuur, waarbij het onder meer gaat om omgaan met rampen en incidenten;
- de rol van dienstverlener, waarbij het gaat om collectieve dienstverlening zoals het ophalen van huisvuil, en individuele dienstverlening zoals het beantwoorden van aanvragen van een identiteitsbewijs;
- de rol van samenwerker (participant). Die rol verwijst naar samenwerking tussen gemeenten in een sociale dienst, milieudienst, ingenieursbureau, havenschap, regionale ombudsfunctie; e.d.;



- de rol van werkgever. Bij de rol van werkgever gaat het om de bedrijfsvoering in de gemeente en dus om het beleidsmanagement en het ondersteunend management, in de vorm van financieel management, informatiemanagement, facilitair en personeelsmanagement, opleidingsbeleid en medezeggenschap.

Achter de rollen gaan specifieke normen schuil.

In een bestuurskrachtmeting worden de aan taken gerelateerde opgaven en ambities niet slechts gekoppeld aan gemeentelijke rollen maar ook verbonden met niveaus van bestuur: het strategische, het tactische en het operationele niveau. In het strategisch niveau gaat het om de hoofdkoers van een gemeente op de middellange en lange termijn. Bij het tactisch niveau is de vertaalslag van de koers van het gemeentebestuur naar inzet van middelen voor afzonderlijke velden, sectoren, programma's aan de orde. Het operationele niveau betreft de concrete beleidsplannen en acties.

De niveaus en de rollen vallen te combineren zodat je een matrix krijgt. Zeg maar een bril om naar het totaal te kijken van ambities en opgaven van gemeentebesturen en wat daarvan terecht komt.²⁵ Deze aanpak is in twee rondes in Limburgse gemeenten toegepast: in 43 gemeenten in de eerste ronde en in 33 gemeenten in de tweede ronde. In totaal leverde dat 76 rapporten over de gemeentelijke bestuurskracht op.

Niet alle bestuurskrachtmetingen die in Nederland zijn uitgevoerd, maken expliciet het onderscheid in strategisch, tactisch en operationeel beleid (sniveau) maar strategisch en operationeel beleid komt vrijwel altijd aan bod.

De bestuurskrachtmetingen zijn over het algemeen voldoende vergelijkbaar om conclusies te kunnen trekken, aldus enkele BMC-auteurs die ook een aantal bestuurskrachtmetingen bekeken.²⁶

Iets anders dan de feitelijke gang van zaken bij bestuurskrachtmetingen is de wenselijke aanpak van bestuurskrachtmetingen in de toekomst. Die wenselijke aanpak is hier niet aan de orde.²⁷ Het gaat er hier om te bezien wat bestuurskrachtmetingen ons aan informatie geven over deugdelijk bestuur in 2020 of 2025. Aangezien de 'foto' die van de gemeentebesturen gemaakt is, doorgaans erkend wordt door het dagelijks bestuur van gemeenten kunnen deze metingen mijns inziens een bron zijn.

Hoofduitkomst van bestuurskrachtmetingen

Tot welke bevindingen leiden die analyses? Wat is nu de conclusie van al die bestuurskrachtmetingen?

Ik keek naar meer dan 200 in het achterliggende decennium verrichte bestuurskrachtmetingen.²⁸ Dat levert als belangrijkste uitkomst op dat geen enkele gemeente in alle opzichten goed of zelfs excellent functioneert. De foutloze gemeente bestaat niet maar gemeenten scoren bijna allemaal in operationeel opzicht wel voldoende. Zo gezien, is geen sprake van 'good governance'. Maar voor het onmiddellijk opheffen van gemeenten, zoals de commissie-Van Boxtel en in de voetsporen daarvan het

dagelijks bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voorstelde, bestaat onvoldoende grond. Geen enkel rapport eindigt ook met die conclusie of aanbeveling. Nederland kent dus als we die bestuurskrachtmetingen mogen geloven geen 'goed lokaal bestuur' maar wel een voldoende functionerend lokaal bestuur.

Verderop zal ik nagaan of deze bestuurskrachtmetingen wellicht ook beperkingen kennen en bepaalde relevante aspecten van het bestuur aan het zicht onttrokken worden.

Verdere uitkomsten van bestuurskrachtmetingen

Deze analyse levert nog meer op. Daarover eerst maar eens meer.

1. *Initiatief*: Gemeentebesturen nemen initiatieven. Aan gemeentelijke plannen voor de bevordering van woningbouw, winkelvoorzieningen, brede scholen of verkeersveiligheid geen gebrek. In bestuurlijk opzicht zijn het de gemeenten boven 30.000 inwoners die vaak plannen hebben op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, verkeersveiligheid, noem maar op. Begrijpelijk, hoe omvangrijker de bevolking en uitgestrekter de gemeente hoe meer noodzaak voor planontwikkeling. Besturen van kleinere gemeenten nemen minder initiatieven. Vooral als het beheergemeenten zijn, is voor het nemen van initiatief vaak ook minder reden. De organisaties van kleine gemeenten staan weliswaar dicht bij de gemeenschappen maar hebben veelal te weinig kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit in huis om snel en slagvaardig te handelen.²⁹
2. *Regie*: Gemeenten kunnen op tal van gebieden alleen weinig uitrichten en hebben dus medewerking van tal van actoren uit beleidsnetwerken nodig. De regierol van gemeenten is het laatste decennium steeds meer genoemd. Wie als gemeentebestuur bestuurskrachtig wil zijn, moet een breed perspectief kiezen en geen bestuurscentrische aanpak.³⁰
3. *Strategisch beleid*: Kijk ik naar de niveaus van besturen, en daarmee naar het onderscheid in strategisch, tactisch en operationeel beleid, dan valt het op dat het strategisch niveau van gemeentebesturen matig ontwikkeld is. Strategisch beleid betreft de keuzen die gemaakt worden voor de ontwikkeling op middellange en lange termijn. Om twee redenen komen gemeenten daar niet goed aan toe. Ten eerste is de politieke cyclus tussen verkiezingen niet meer dan vier jaar. Ten tweede zijn gemeenten verplicht tot het uitvoeren van medebewindstaken die het Rijk opdraagt. Gemeentebesturen kregen en krijgen als gevolg van decentralisatie veel taken van het Rijk bij en moeten dus al veel.³¹ Bovenop alles wat al moet nog eens accenten zetten en keuzen maken, blijkt lastig. Veel verslagen van bestuurskrachtmetingen bevatten daarom de informatie dat het strategisch beleid zwak ontwikkeld is. Daarmee ontbreekt dus een algeheel kader voor prioritering (naast of als uitwerking van een collegeprogramma). Hier moet aan worden toegevoegd dat de botsing van fracties in gemeenteraden laat zien dat veel fracties niet goed met een strategisch beleid uit de voeten kunnen. Het is hun in de tijd te ver weg. Ik heb

zelfs ervaren gemeenteraadsleden en papiertijgers als Rein Hummel uit Heerlen wel eens in een raadsvergadering horen zeggen dat ze een strategisch document wel aanvaardden maar er niet veel affiniteit mee hadden. Strategisch beleid lost geen maatschappelijke problemen op maar is meer 'beleid voor beleid'. Je kunt het ook iets anders zeggen: bestuurskrachtmetingen blijken een geschikt instrument te zijn om gemeentelijke strategische discussies op te starten.

4. *Financiën*: De overgrote meerderheid van gemeenten was ten tijde van de bestuurskrachtmeting financieel gezond. De gemeenten maken van de financiën geen janboel. Nederland kent slechts een paar artikel 12-gemeenten. Dat moet ook want de begroting moet dekkend zijn. Er is wel gedacht dat de financiële situatie van de gemeente een voorspeller van de bestuurskracht was, maar voor die veronderstelling is geen bewijs gevonden.³²
5. *Dienstverlening*: De taak van collectieve dienstverlening, zoals het ophalen van huisvuilophaal, blijken gemeenten goed te klaren. En de trams en metro's rijden waar en wanneer ze moeten rijden. In de verslagen van bestuurskrachtmetingen treffen we zelden kritiek op de collectieve dienstverlening aan. De directe dienstverlening in termen van verstrekken van loketdiensten blijkt voldoende. Het gaat hier voor een deel om zaken waar het gemeentebestuur zelf niet veel over te zeggen heeft maar de gemeente een uitvoerder is van rijksbeleid. Het betreft in dat geval dienstverlening die beleidsarm is, waar geen gemeenteraad aan te pas komt. Denk maar aan de verstrekking van een identiteitskaart. Maar bij veel andere dienstverlening kan een bestuur wel keuzen maken. Recent viel een ontwikkeling naar Klant Contact Centra (KCC's) waar te nemen. De bedoeling is dat burgers in eerste instantie in contact komen met een front office en dat de back office opdrachten verwerkt. Dat vereist interne samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie. Die samenwerking loopt in tal van gemeenten nog niet optimaal.³³ De dienstverlening is dus nog wel verbeterbaar. Er zijn verschillen in innovatie in dienstverlening tussen gemeenten. Zoals overal in het leven zijn er voorlopers, trage volgers en royale achterblijvers. Met e-government was dat zichtbaar. Grote gemeenten blijken de schaal te hebben om zeker niet tot de trage volgers te behoren. Kleinere gemeenten zijn op dit vlak gaan samenwerken. Bekend is de in operationeel opzicht redelijk succesvolle samenwerking op het vlak van ICT in Zuidwest-Friesland geweest. In strategisch en tactisch opzicht is de samenwerking minder succesvol.³⁴
6. De bestuurskrachtrapporten laten verder zien dat gemeenten de laatste jaren meer pragmatisch met elkaar zijn gaan samenwerken. Maar hier doet zich een paradox voor. De behoefte van kleine gemeenten aan samenballing van energie en capaciteit is groot maar tegelijk bevindt men zich in een verlamme vrees om bestuurlijke macht uit handen te geven. Gemeentebestuurders leunen achterover, laten het initiatief aan de besturen van grotere gemeenten om daarna de grotere te verwijten dat die de besturen van kleinere gemeenten nergens in kennen. Het zijn vooral de kleinere gemeenten die weinig proactief zijn in samenwerking. Dat blijkt uit heel veel rapportages.

7. Hierop sluit aan dat bestuurskrachtmetingen duidelijk maken dat gemeentebesturen de mogelijkheden tot samenwerking met nabij gelegen gemeenten niet optimaal benutten. Ze denken niet regionaal genoeg en zoeken teveel zelf uit. Een voorbeeld hiervan zijn de gemeenten op Goeree-Overflakkee.³⁵ Het is wel zo dat in de periode medio 2002 – medio 2010 inmiddels tal van gemeenten in het land geteld zijn die op basis van het concept 'Samen en Toch Apart' (SETA) aan de gang zijn gegaan om ambtelijke samenwerking tussen gemeenten te verkennen. Ik kom daar nog op terug.
8. De relatie met burgers is in veel gemeenten weliswaar voldoende, er blijken hier en daar experimenten maar nergens valt de score 'excellent'. Ondanks de druk om te komen tot meer openbaarheid van bestuur in de jaren zeventig en de vele inspraakervaringen in die jaren en daarna, blijkt er ook geheugenverlies op te treden. De interactie met burgers blijkt steeds weer opnieuw te moeten worden uitgevonden. Er komen hier en daar wel weer nieuwe experimenten in 'deliberatieve democratie' voor, maar vooral kleinere gemeenten vertonen toch regelmatig gebrek aan durf om gewoon in gesprek te gaan met burgers. Rapportages over bestuurskracht melden zelden dat de interactie tussen gemeentebestuur en burgers er positief uitspringt. Omdat de beginselen van behoorlijk interactief bestuur nog wel eens geschonden worden, verrast het niet dat de Nationale Ombudsman zich vrij recent genoodzaakt zag om met een Participatiewijzer te komen.
9. Zijn kleine gemeenten niet steeds proactief in de intergemeentelijke samenwerking en het doorzetten van eigen initiatieven en productie, grotere gemeenten hebben ook manco's. De commissie-Brinkman onderzocht in het kader van de evaluatie van het grotestedenbeleid het beleid van afzonderlijke steden. Uit al die rapporten komt het beeld naar voren dat besturen van heel veel grote steden allemaal leiden aan dezelfde 'ziekte': ze houden wel heel veel ballen in de lucht maar kiezen vaak niet. Dat blijkt ook uit bestuurskrachtmetingen. Stedelijke besturen prioriteren niet steeds voldoende en maken projecten moeizaam af.
10. Een manco van grotere gemeenten, dat ook door heel veel burgemeesters wordt toegegeven luidt: er komt steeds beleid bij als gevolg van taakoverdracht door middel van decentralisatie, er wordt weinig tot niets afgeschaft, de prioriteiten zijn niet aanwezig of betrekkelijk onzichtbaar en het overzicht ontbreekt. Dat maakt dat burgers denken dat gemeenten heel veel doen maar het is de meerderheid van burgers onduidelijk waarvoor gemeentebesturen gaan. Natuurlijk verschaft de programmabegroting wel overzicht, maar veel gemeenten hebben weer tal van programma's.
11. Tenslotte, zijn gemeenten niet goed in het financieel en organisatorisch beheersbaar houden van grote programma's en projecten. Tegelijk verschijnen er zoveel studies en rapporten over dat altijd gehele colleges en de gehele gemeenteraad gebonden zijn aan de overschrijdingen. Veelal struikelen wethouders dan ook niet over deze projecten. Het zijn de kleinere projecten, waarbij je als bestuurder op moet letten.³⁶

Beperkingen van bestuurskrachtmetingen

Lokale bestuurskrachtmetingen maken een foto van het gemeentebestuur en de organisatie, met name van de opgaven en wat van de uitvoering terecht komt. Ze geven een beeld van 'binnen naar buiten'. Ze zijn omvattend, ze pretenderen uitspraken te doen over het gemeentebestuur als totaal.

Die ambitie om het totaal op de foto te krijgen, zien we ook bij de visitatie van universitaire en hbo-opleidingen, provinciebesturen, politiekorpsen, ziekenhuisorganisaties, media.

Desalniettemin kan men zich afvragen of er nog iets niet in beeld komt, niet op de foto verschijnt, dat relevant is, dus of het 'governance'-beeld eenzijdig is. Anders gesteld, wat is de beperking van die bestuurskrachtmetingen? Is het beeld dat bestuurskrachtmetingen oproepen wellicht geflatteerd? Ik noem hier een paar beperkingen om in het vervolg op een paar fundamentele nader in te gaan.

1. *Beperkt bereik.* Een eerste beperking houdt in dat in de overgrote meerderheid van bestuurskrachtmetingen niets tot weinig wordt gezegd over de kwaliteit van specifieke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Leden van visitatiecommissies of adviseurs gaan niet specifiek kijken naar begrotingen of jaarverslagen van dergelijke verbanden, niet naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering of de kwaliteit van de taakuitvoering, niet wie de gemeente vertegenwoordigt in dergelijke besturen en wat klanten van oordeel zijn over de kwaliteit van geleverde producten of diensten van dergelijke intergemeentelijke verbanden. Dus niets over samenwerking die gericht is op reïntegratie van werklozen, en niets over samenwerking en productie in gezondheidsdiensten, milieudiensten, recreatieschappen, of over de regionale ombudsfunctie en de veiligheidsregio. Die samenwerkingsarrangementen worden niet stuk voor stuk doorgelicht en blijven dus buiten de beoordelingen. Gaat het hier om een kleinigheid? Zeker niet want bij voorbeeld een gemeente als Roermond telde enkele jaren terug al meer dan zestig samenwerkingsverbanden. Er valt dus op basis van deze metingen geen landelijk beeld te schetsen van bij voorbeeld de kwaliteit van intergemeentelijke milieudiensten of GGD's. Deze omissie is vergelijkbaar met een opleidingsinstituut dat van de tien opleidingen er zeg zes laat beoordelen en vier niet zonder duidelijk te maken waarom de vier niet beoordeeld worden.³⁷
2. *Met lage ambities in het voordeel?* De bestuurskrachtmetingen nemen de vigerende ambities en de eigen en wettelijke opgaven tot uitgangspunt van de beoordeling. Dat betekent dat een beoordelaar een gemeentebestuur met weinig ambities evenzeer beoordeelt als een gemeentebestuur met veel ambities. Het gevolg daarvan kan zijn dat weinig ambitieuze gemeentebesturen makkelijker positief uit een bestuurskrachtmeting kunnen rollen dan zeer ambitieuze. Wie weinig wil, zal dat in principe sneller kunnen bereiken dan wie zeer ambitieus is. Een weinig ambitieus bestuur gaat anders gesteld niet makkelijk 'onderuit'. Wie veel wil, maakt makkelijker fouten dan wie weinig initiatieven neemt. Overigens geldt deze beperking

ook voor metingen in de vorm van visitaties in andere sectoren. Hier is tegenover te stellen dat de fysieke, demografische, sociaal-economische en sociaal-culturele kenmerken van een gemeente kunnen impliceren dat een gemeente nou eenmaal een beheergemeente is, een fraaie woongemeente zonder veel sores, die een bestuur moet koesteren. Je zou kunnen zeggen dat juist wat kleinere gemeenten met matige ambities en opgaven, die juist wat verder reiken dan de ambitie van pakweg een molenvereniging, een wat grotere kans hebben in een bestuurskrachtmeting overeind te blijven. In de praktijk van de bestuurskrachtmeting blijkt dat evenwel nauwelijks. Kleinere gemeenten vertonen evenals grotere gemeenten manco's, alleen andere.³⁸ Dat kleinere gemeenten zich niet erg onderscheiden van een molenvereniging is niet juist.

3. *Heden en verleden.* De metingen zijn zelden prospectief. Metingen betreffen altijd een terugblik, een rapportage over wat van ambities en opgaven terecht komt. Voor zover de toekomst in beeld komt, is die maar mager aan de orde. De passages daarover zijn beknopt en betrekkelijk zwak onderbouwd.³⁹ De Vlaamse overheid die visitaties in gang gaat zetten naar het stedenbeleid van de Vlaamse steden wenst juist het leren te benadrukken. Een visitatiecommissie wordt geacht mee te denken met het stadsbestuur. Voor onze analyse van de deugdelijkheid van het huidig bestuur is deze beperking van bestuurskrachtmetingen overigens niet van belang.
4. *Ambtenaren.* De kwaliteit van het ambtelijk apparaat en de opvattingen van ambtenaren blijven behoorlijk buiten beeld ook al is in bestuurskrachtmetingen de bedrijfsvoering hier en daar aan de orde. Dat geldt ook voor de verhouding bestuur-ambtenaren. Daarvoor wordt wel aangevoerd dat het samenspel tussen burgemeester en secretaris en tussen college en raad niet makkelijk meetbaar te maken is.⁴⁰
5. *Bestuurscentrisch.* Een volgende beperking houdt in dat de bestuurskrachtmetingen zelden de beleidsnetwerken en maatschappelijke veerkracht in beeld brengen. Deze metingen negeren de samenwerking die een gemeente zoekt met maatschappelijke actoren voor het realiseren van beleid en die ze ook nodig heeft omdat een gemeentebestuur hiervan gedeeltelijk afhankelijk is. We lezen dus niet wat woningcorporaties, besturen van verzorgingshuizen, winkeliersverenigingen en al die andere actoren aan plannen hebben en of de bestuurlijke neuzen dezelfde richting in wijzen. De bestuurskrachtmetingen zijn dus bestuurscentrisch. Er gaat de illusie achter schuil dat een gemeentebestuur alles in eigen hand heeft en de samenleving volledig door dat bestuur maakbaar is. De praktijk is echter dat een gemeentebestuur vitale coalities moet aangaan. Waarom die beperking van de bestuurskrachtmeting? Dat komt hoofdzakelijk omdat gemeentebesturen niet genoeg budget voor dergelijke brede metingen beschikbaar willen stellen en omdat de voorbeelden van brede bestuurskrachtmetingen tot 2010 ontbreken.



6. *Operationeel beleid.* Veel bestuurskrachtmetingen gaan niet alleen in op strategisch en tactisch beleid maar ook op operationeel beleid. Het blijkt dat gemeenten bijna altijd in operationeel opzicht voldoen. Maar de Limburgse visitatiecommissie meldt dat zij gemeentebesturen in operationeel opzicht 'large' heeft beoordeeld. En inderdaad, in rapporten is weinig te vinden over e-government en over de rapportages van de commissie-Jorritsma om te komen tot Klant Contact Centra en zo invulling te geven aan een klantgerichte wijze van werken met een front & back office.

Samenvattend: 'Good local governance' bestaat normatief wel maar empirisch gezien niet. Anders gezegd: goede of excellente, foutloze gemeenten konden niet worden waargenomen. Ik ben geen grotere of kleinere gemeente tegen gekomen die in een beoordelingskader van niveaus van bestuur en rollen van de gemeente op alle fronten 'ruim voldoende' of meer scoort. Er wordt altijd wel ergens 'een onvoldoende' gepakt, er is altijd wel een zwak punt aan te wijzen.

Is dan sprake van 'bad governance'? Ook niet. Analyse van rapportages van ruim tweehonderd bestuurskrachtmetingen uit de periode 2000-2010 leidt tot de conclusie dat gemeentebestuur en hun organisaties over het algemeen wel voldoende op hun taak berekend zijn. De winkel is nergens gesloten. Ik ken geen rapporten waarin gesteld wordt dat een gemeente het beste opgeheven kan worden vanwege gebrek aan kwaliteit of zeker moet fuseren met een andere.

Rapporten bevatten vaak wel verbeterpunten. Het kan over de hele linie in het lokaal bestuur dus wel beter maar op grond van een analyse van alle sinds 2000 in gemeenten verrichte bestuurskrachtmetingen is er geen voldoende reden om alle gemeenten op te heffen zoals de commissie-Van Boxtel en in het kielzog daarvan het VNG-bestuur voorstelde. Het VNG-bestuur haalde dus terecht bakzeil. Het meest fundamentele argument behoeft daarvoor niet eens in stelling te worden gebracht. De Grondwet fundeert het bestaan van elke gemeente.

Maar nu ga ik bezien of de metingen niet vertekenen.

7 Metingen van ‘goed bestuur’ (2): ‘De staat van de gemeente’

Ik heb nu de bestuurskrachtmetingen de revue laten passeren. Als er nog twijfel is over de conclusie dat gemeentelijke organisaties ‘boven de streep functioneren’, dan volgt hier een tweede analyse die we over de eerste kunnen leggen om te zien of de conclusies blijven staan. Het instrument waar ik op doel en dat ik nu behandel, is ‘De staat van de gemeente’. Dit instrument sluit aan op bestuurskrachtmetingen.⁴¹

Het instrument heeft als voordeel dat het het nadeel van bestuurskrachtmetingen, de geringe aanwezigheid van burgers in de beoordeling, compenseert. Opstellers van bestuurskrachtmetingen hanteren gemiddeld genomen op magere wijze een blik ‘van buiten-naar binnen’. Wat burgers zoal vinden van gemeentebesturen en ambtelijke organisaties zien we in de rapportages zelden terug. Is dit een groot manco? Ik zou denken van wel omdat het gemeentebestuur werkt voor de burgers.⁴²

Wat ‘De staat van de gemeente’ is

De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) nam het initiatief tot ‘De staat van de gemeente’ (verderop ook ‘De staat’). ‘De staat’ is een monitor. Inmiddels is die samengevoegd met iets anders tot waarstaatjegemeente.nl (PON, 2010). Voor het gemak zal ik blijven spreken van ‘De staat’.

Bij dit instrument kunnen burgers hun mening geven over het functioneren van hun gemeentebestuur. Dat doen ze aan de hand van ruim zestig indicatoren, waarmee rapportcijfers worden berekend op zes rollen die een burger ten opzichte van een gemeente kan vervullen: als kiezer, klant, onderdaan, partner, wijkbewoner en belastingbetaler.

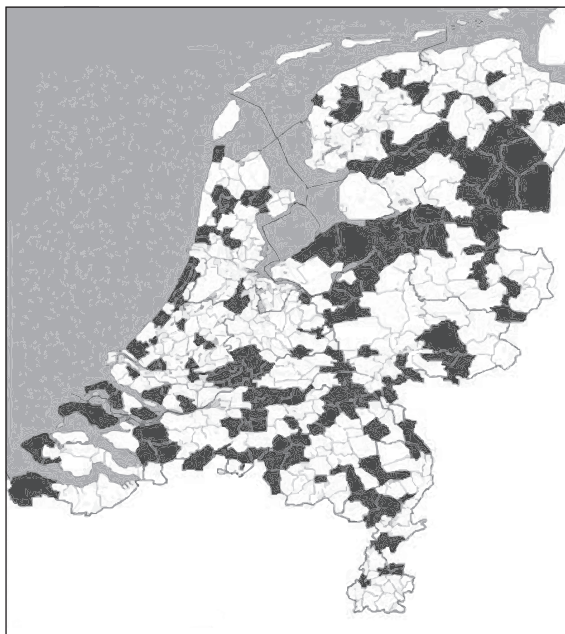
Deze omschreven burgerrollen zijn als volgt toe te lichten:

- 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 het gemeentebestuur 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 goede kwaliteit van zijn leefomgeving. Deze dient prettig en schoon te zijn, met allerhande 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.



Figuur 1: Toepassing van 'De staat van de gemeente': 2005 t/m 2007

Al die indicatoren bij elkaar zouden op hoofdlijnen een beeld moeten geven van de vraag hoe gemeenten 'het' doen. Waarin zijn gemeenten volgens burgers 'goed'? En waarin niet?

Gemeenten kunnen sinds 2005 vrijwillig meedoen aan de gemeentemonitor 'De staat van de gemeente'. Het instrument is in een pilotfase uitgetest en bijgesteld. Er zijn ook enkele expertmeetings aan gewijd.

Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Ik ben allereerst nagegaan wat een toepassing van 'De staat van de gemeente' uitwijst en koos voor de acht gemeenten uit de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

De burgers van Alblasserwaard-Vijfheerenlanden waarderen in 2006 de rol van klant van een gemeente in het algemeen positief. 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, maar ook 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 belastingbetalers 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 in vergelijking met gemeenten als Gorinchem, Leerdam, Giessenlanden, Nieuw-Lekkerland en Hardinxveld-Giessendam. De gemeente Hardinxveld-Giessendam scoort zeer laag op de vraag of burgers menen dat sprake is van 'goed bestuur' in de gemeente: een 3.9.

Uitkomsten van 150 gemeenten

Inmiddels namen ruim 200 gemeenten hieraan deel, sommige meerdere keren. Zelf beschik ik over 175 uitkomsten van 150 gemeenten (Abma en Korsten, 2009). Ik heb met Klaas Abma de uitkomsten van 'De staat van de gemeente' uit de periode 2005 t/m 2007 bij elkaar gezet en gepubliceerd in het boek '*Gemeenten in rapportcijfers*'. Dat levert het volgende hoofdbeeld op. In tabel 2 zijn de uitkomsten per rol weergegeven.

Tabel 2: Uitkomsten van 'De staat' naar burgerrollen, 175 gemeenten

Oordeel over de gemeente vanuit de rol als	Oordeel op schaal van 0-10
1 Burgers als kiezer	5.4
2 Burgers als klant	6.9
3 Burgers als onderdaan	5.8
4 Burgers als partner	7.0
5 Burgers als wijkbewoner	6.5
6 Burgers als belastingbetaler	6.1

In het algemeen gesproken zijn de burgers tevreden over het eigen gemeentebestuur en de organisatie, zij het dat de tevredenheid niet echt overloopt in enthousiasme. Op twee rollen scoren gemeentebesturen en hun organisaties een 'ruime voldoende' (cijfer 6.9 en 7) en twee maal een 'voldoende' (cijfer 5.8 en 6.1); een maal een 6.5 en eenmaal een 5.4.

Op de vraag of burgers vertrouwen hebben in B&W volgt de gemiddelde totaalscore van 5.3. Opnieuw kunnen we zeggen: het algemene beeld is dat 'good governance' niet bestaat.

Gemeenten scoren op geen enkele rol gemiddeld een acht of meer. Dat beeld stemt overeen met de bevindingen uit de bestuurskrachtmetingen.

Nadere analyse toont de volgende uitkomsten.

1. Burgers zijn in hun rol van 'klant' van de gemeente over het algemeen tevreden. Het gemeentehuis blijkt voldoende tot goed bereikbaar. De openingstijden van het gemeentehuis voldoen. In het gemeentehuis zelf voldoet de wachtruimte, de bewegwijzering, de ontvangst aan het loket, het inlevingsvermogen van de

ambtenaar, de wachttijd, de privacy voor zover van belang, de duidelijkheid van de informatie op websites.

2. Burgers blijken ook wel redelijk tevreden over tal van voorzieningen die al of niet in de directe woonomgeving aanwezig zijn. Denk daarbij aan de bereikbaarheid van de buurt, de verkeersveiligheid, de parkeermogelijkheden, de zorg- en sportvoorzieningen, het wijkonderhoud, straatmeubilair, speel- en groenvoorzieningen en de afvalinzameling, de cultuur- en welzijnsvoorzieningen. Burgers geven over het algemeen de score 'voldoende' aan de actualiteit van bestemmingsplannen en het onderwijs in de gemeente.
3. Burgers vinden gemiddeld genomen dat het cijfer voor de veiligheid nog wel omhoog kan en dat geldt ook voor het functioneren van de politie. Het beoordelingscijfer zit hier onder de zes.
4. Eén rol scoort echt onvoldoende: die van kiezer. Dat wil zeggen dat burgers signaleren dat ze te weinig invloed hebben op gemeentelijke besluitvorming. Op de vraag of burgers vertrouwen hebben in B&W volgt de gemiddelde totaalscore van 5.3. Het oordeel over of burgers zich vertegenwoordigd voelen door de gemeenteraad levert de score 4.9 op. De score op de vraag of burgers als kiezer voldoende invloed hebben leidt tot de score 5.1. Of we nu kleine of grotere gemeenten nemen, steeds zijn de burgers als kiezer ontevreden.
5. Het is weliswaar zo dat er een algemeen beeld bestaat van tevredenheid van burgers met het gemeentebestuur; net voldoende eigenlijk. Tussen gemeenten bestaan wel verschillen. Er is daarom een rangorde mogelijk van gemeenten. Ik heb met Abma op basis van 'De staat' van 151 gemeenten een rangorde kunnen maken. Daaruit blijkt dat Bunschoten, een gemeente van 20.000 inwoners, aan kop gaat.



Tabel 3: Uitkomsten van 'De Staat', rapportcijfers over indicatoren voor zes burgerrollen

(Bron: Abma/Korsten)

Indicatoren	Cijfer	Stand.afw.
1. burger als kiezer		
Opkomst verkiezingen	6,7	0,5
Oordeel burgers over invloed als kiezer	5,1	0,2
Oordeel burgers over vertegenwoordiging door de raad	4,9	0,2
Vertrouwen burgers in B&W	5,3	0,3
Oordeel burgers over waarmaken beloften door B&W	5,3	0,5
Mening burgers over 'goed gemeentebestuur'	5,5	0,3
2. burger als klant		
Berekend cijfer openingstijden gemeentehuis	3,5	0,7
Oordeel burgers over openingstijden gemeentehuis	6,5	0,5
Oordeel burgers over wachttijd voor loket	7,4	0,5
Oordeel burgers over vriendelijkheid ambtenaren aan loket	8,2	0,2
Oordeel burgers over verzorgdheid ambtenaren aan loket	8,0	0,2
Oordeel burgers over inleving in situatie door ambtenaar aan loket	7,8	0,3
Oordeel burgers over deskundigheid ambtenaar aan loket	7,9	0,2
Oordeel burgers over doorlooptijd product	7,8	0,3
Oordeel burgers over duidelijkheid verstrekte informatie via loket	8,0	0,2
Oordeel burgers over bereikbaarheid gemeentehuis	7,6	0,4
Oordeel burgers over parkeergelegenheid bij het gemeentehuis	7,0	0,6
Oordeel burgers over overzichtelijkheid van het gemeentehuis	7,5	0,3
Oordeel burgers over bewegwijzering in het gemeentehuis	7,2	0,3
Oordeel burgers over wachtruimte in het gemeentehuis	7,2	0,3
Oordeel burgers over privacy in het gemeentehuis	6,7	0,4
Oordeel burgers over prijs van geleverde dienst	5,8	0,4
Oordeel burgers over duidelijkheid van de informatie via website	6,6	0,2
Oordeel burgers over toegankelijkheid van de informatie via website	6,7	0,2
Oordeel burgers over gem. informatie via kranten	7,0	0,2
Oordeel burgers over informatie op de website	6,5	0,2
Rapportcijfer landelijke websiteranglijst	4,9	0,8
3. burger als onderdaan		
Rapportcijfer bouwvergunningen	8,6	1,0
Oordeel burgers over aanpak sociale veiligheid	5,5	0,2
Oordeel burgers over functioneren politie	5,4	0,3
Oordeel burgers over duidelijkheid regels	6,0	0,2
Oordeel burgers over handhaving regels	5,3	0,2
Oordeel burgers over ontbreken regels	5,0	0,1
Oordeel burgers over tegenstrijdige regels	5,2	0,2
4. burger als partner		
Rapportcijfer actualiteit bestemmingsplannen	6,5	2,3
Oordeel burgers over basisscholen	7,3	0,2
Oordeel burgers over het onderwijs in het algemeen	7,1	0,2

5. burger als wijkbewoner		
Oordeel burgers over eigen woning	8,4	0,1
Oordeel burgers over directe woonomgeving	7,5	0,2
Oordeel burgers over speelmogelijkheden	6,0	0,3
Oordeel burgers over verlichting	7,0	0,2
Oordeel burgers over wegen en straatmeubilair	5,9	0,3
Oordeel burgers over winkels in de buurt	7,0	0,5
Oordeel burgers over winkels in de gemeente	6,8	0,6
Oordeel burgers over uitgaansmogelijkheden	6,1	0,5
Oordeel burgers over culturele voorzieningen	5,9	0,5
Oordeel burgers over aanbod verenigingen en clubs	7,0	0,2
Oordeel burgers over sportvoorzieningen	7,1	0,2
Oordeel burgers over zorgvoorzieningen	6,8	0,3
Oordeel burgers over welzijnsvoorzieningen	5,6	0,3
Oordeel burgers over openbaar groen	6,6	0,3
Oordeel burgers over afvalinzameling	7,1	0,3
Oordeel burgers over onderhoud van de wijk	6,3	0,3
Oordeel burgers over bereikbaarheid van buurt met auto	7,4	0,2
Oordeel burgers over parkeren in de buurt	5,7	0,2
Oordeel burgers over openbaar vervoer in wijk	5,9	0,5
Oordeel burgers over parkeren in gemeente	5,9	0,5
Oordeel burgers over openbaar vervoer in gemeente	5,8	0,5
Oordeel burgers over fietsvriendelijkheid	6,7	0,3
Oordeel burgers over verkeersveiligheid in gemeente	5,9	0,2
Oordeel burgers over verkeersveiligheid in buurt	5,7	0,2
6. burger als belastingbetaler		
Stelling: Ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld	5,0	0,3
Stelling: De gemeente is mijn belastinggeld waard	5,8	0,2
Algemene middelen versus rekeningresultaat	6,3	2,5
Weerstandsvermogen versus omzet	7,8	1,4
Oordeel burgers over gemeentelijke organisatie	6,1	0,2

Toelichting: de cijfers van de indicatoren zonder 'oordeel over' of 'stelling' zijn niet afkomstig van meningen van burgers, maar zijn omgerekende harde cijfers

Voor een conclusie als van de commissie-Van Boxtel om gemeenten op te heffen vinden we op basis van kwaliteit opnieuw geen argumenten. Maar de scores van burgers op de rol van kiezer zijn heel matig. Politici komen niet naar voren als geweldenaars, als personen die op het schild geheven moeten worden vanwege briljant functioneren.

'Goed bestuur'

Ik heb nog eens wat preciezer gekeken naar de scores in 'De staat' op de vraag of sprake is van goed bestuur' in de ogen van burgers. Welk beeld komt hieruit naar voren? Het algemeen beeld voor de periode 2005 tot en met 2007 is een 5.5 op een schaal van 0-10 (maximaal positief). Dat is een matige score; alleen na afronding is sprake van een voldoende. De scores per gemeente zien eruit als in tabel 4. In totaal scoren pakweg 100 van de 175 gemeenten gemeenten een 5.5 of lager. Als universitaire docenten of hbo-docenten op colleges van studenten dit soort scores krijgen, dan is er reden voor een nader gesprek omdat een dergelijk uitslag algemeen als te laag wordt beschouwd.

Overigens valt op dat de scores gemiddeld niet verschillen tussen grote en kleinere gemeenten.⁴³

Tabel 4: Uitkomst op de vraag naar 'goed bestuur' in 'De staat', 2005 tot en met 2007
(Bron: gegevens Abma/Korsten, 2009)

Score op de vraag naar 'goed bestuur' van een gemeente in 'De Staat', 2005 t/m 2007	gem. grootteklasse	inw.	goed bestuur	Score op de vraag naar 'goed bestuur' van een gemeente in 'De Staat', 2005 t/m 2007	gem. grootteklasse	inw.	goed bestuur
1. Opmeer	<25	11212	6,5	32. Nunspeet	25-50	26583	5,9
2. Hattem	<25	11630	6,4	33. Veere	<25	21947	5,9
3. Strijen	<25	9195	6,3	34. Dongen	>25	25586	5,9
4. Ten Boer	<25	7164	6,3	35. Alkmaar	>50	94158	5,9
5. Bunschoten	<25	19475	6,2	36. Nunspeet	25-50	26629	5,9
6. Heemskerk	25-50	38006	6,2	37. Bellingwedde	<25	9514	5,8
7. Leek	<25	19004	6,2	38. Borne	<25	20521	5,8
8. Staphorst	<25	15899	6,1	39. Sevenum	<25	7625	5,8
9. Dalfsen	25-50	26541	6,1	40. Woudenberg	<25	11403	5,8
10. Vlaardingen	>50	72553	6,1	41. Landerd	<25	14741	5,8
11. Bloemendaal	<25	17028	6	42. Wormerland	<25	15856	5,8
12. Korendijk	<25	10850	6	43. Borger-Odoorn	25-50	26297	5,8
13. Ermelo	25-50	26305	6	44. Alkmaar	>50	94174	5,8
14. Zoeterwoude	<25	8400	6,0	45. Borne	<25	20531	5,8
15. Meerssen	<25	19762	6,0	46. Schinnen	<25	13437	5,8
16. Ermelo	25-50	26251	6,0	47. Heerenveen	>25	42732	5,8
17. Krimpen a.d. IJssel	25-50	28783	6,0	48. Aa en Hunze	25-50	25212	5,8
18. Oss	>50	76416	6,0	49. Someren	<25	18134	5,7
19. Wierden	<25	23553	6,0	50. Duiven	25-50	25605	5,7
20. Heemstede	>25	25678	6,0	51. Teylingen	25-50	35008	5,7
21. Haaksbergen	<25	24348	5,9	52. Harenkarspel	<25	15910	5,7
22. Oud-Beijerland	<25	24019	5,9	53. Oosterhout	>50	53295	5,7
23. Deurne	25-50	31841	5,9	54. Groesbeek	<25	18826	5,7
24. Heerhugowaard	25-50	49800	5,9	55. Heumen	<25	16827	5,7
25. Wijchen	25-50	39479	5,9	56. Hardenberg	>50	57909	5,7
26. Capelle a.d. IJssel	>50	65374	5,9	57. Hengelo (O)	>50	81299	5,7
27. Vlaardingen	>50	71461	5,9	58. Aalburg	<25	12221	5,7
28. Dantumadeel	<25	19461	5,9	59. Wijchen	>25	39495	5,7
29. Meerlo-Wansum	<25	7660	5,9	60. Onderbanken	<25	8391	5,6
30. Hoorn	>50	68174	5,9	61. Leudal	25-50	36818	5,6
31. Zwolle	>50	114635	5,9	62. Hoogeveen	>50	54383	5,6
				63. Lelystad	>50	72252	5,6
				64. Westland	>50	98869	5,6
				65. Goedereede	<25	11631	5,6
				66. Haren (Gron)	<25	19107	5,6

Score op de vraag naar 'goed bestuur' van een gemeente in 'De Staat', 2005 t/m 2007	gem. grootklasse	inw.	goed bestuur
67. Oud-Beijerland	<25	23899	5,6
68. Ouder-Amstel	<25	13142	5,6
69. Waalre	<25	16487	5,6
70. Bernheze	25-50	29544	5,6
71. Heerhugo waard	25-50	49444	5,6
72. Rijswijk	25-50	47152	5,6
73. Teylingen	25-50	34683	5,6
74. Wassenaar	25-50	25622	5,6
75. Giessenlanden	<25	14456	5,5
76. Kessel (L)	<25	4267	5,5
77. Sint Anthonis	<25	11766	5,5
78. Kampen	25-50	49359	5,5
79. Oude IJsselstreek	25-50	40068	5,5
80. Doetinchem	>50	56238	5,5
81. Druten	<25	18114	5,5
82. Graft-De Rijp	<25	6591	5,5
83. Schijndel	<25	22912	5,5
84. Boxtel	25-50	30001	5,5
85. Castricum	25-50	34863	5,5
86. Dirksland	<25	8316	5,5
87. Onderbanken	<25	8366	5,5
88. Zwartewaterland	<25	21872	5,5
89. Achtkarspelen	25-50	28223	5,5
90. Bronckhorst	25-50	37700	5,5
91. Geldrop-Mierlo	25-50	37738	5,5
92. Midden-Drenthe	25-50	33282	5,5
93. Veendam	25-50	28185	5,5
94. Lelystad	>50	71447	5,5
95. Bolsward	<25	9515	5,5
96. Nederweert	<25	16441	5,5

Score op de vraag naar 'goed bestuur' van een gemeente in 'De Staat', 2005 t/m 2007	gem. grootklasse	inw.	goed bestuur
97. Rhenen	<25	18354	5,5
98. Oude IJsselstreek	>25	40240	5,5
99. Zederik	<25	13553	5,5
100. Sliedrecht	<25	23877	5,5
101. Wijchen	25-50	39885	5,5
102. Harlingen	<25	15465	5,4
103. Lopik	<25	13999	5,4
104. Wassenaar	25-50	25608	5,4
105. Littenseradiel	<25	10850	5,4
106. Oirschot	<25	17852	5,4
107. Coevorden	25-50	36040	5,4
108. Medemblik	25-50	26569	5,4
109. Oldebroek	<25	22880	5,4
110. Putten	<25	23173	5,4
111. Twenterand	25-50	33438	5,4
112. Hilvarenbeek	<25	15115	5,4
113. Oosterhout	>25	52853	5,4
114. Graafstroom	<25	9685	5,4
115. Bennebroek	<25	5156	5,3
116. Bergen (L)	<25	13561	5,3
117. Lemsterland	<25	13434	5,3
118. Menaldumadeel	<25	13809	5,3
119. Wijk bij Duurstede	<25	23366	5,3
120. Brielle	<25	15990	5,3
121. Grave	<25	12868	5,3
122. Loon op Zand	<25	22807	5,3
123. Ubbergen	<25	9401	5,3
124. Roosendaal	>50	77703	5,3
125. Noordwijkerhout	<25	15170	5,3
126. Waddinxveen	>25	26042	5,3
127. Weststellingwerf	>25	25651	5,3

Score op de vraag naar 'goed bestuur' van een gemeente in 'De Staat', 2005 t/m 2007	gem. grootklasse	inw.	goed bestuur
128. Zwolle	>50	111806	5,3
129. Dronten	25-50	38182	5,2
130. Ridderkerk	25-50	44679	5,2
131. Gouda	>50	70953	5,2
132. Rijnwaarden	<25	11066	5,2
133. De Ronde Venen	25-50	34353	5,2
134. Ridderkerk	25-50	44757	5,2
135. Emmen	>50	108589	5,2
136. Echt-Susteren	>25	32325	5,2
137. Neder-Betuwe	<25	22309	5,1
138. Noordwijk	<25	24700	5,1
139. Langedijk	25-50	25931	5,1
140. Oegstgeest	<25	21887	5,1
141. Sluis	<25	24326	5,1
142. Oisterwijk	>25	25905	5,1
143. Renkum	>25	31640	5,1
144. Giessenlanden	<25	14436	5,1
145. Liesveld	<25	9718	5,1
146. Oosterhout	>50	52870	5,1
147. Elburg	<25	22216	5
148. Maasdriel	<25	23514	5,0
149. Noordwijk	<25	24673	5,0
150. Woudrichem	<25	14390	5,0
151. Waalwijk	25-50	45762	5,0
152. Gorinchem	25-50	34352	5,0
153. Zandvoort	<25	16599	4,9
154. Waddinxveen	25-50	25896	4,9
155. Schouwen-Duiveland	25-50	34435	4,9
156. Oostflakkee	<25	10242	4,9
157. Ooststellingwerf	>25	26150	4,9
158. Boxtel	25-50	29488	4,9
159. Vught	25-50	25239	4,8
160. Barneveld	>50	50448	4,8

Score op de vraag naar 'goed bestuur' van een gemeente in 'De Staat', 2005 t/m 2007	gem. grootklasse	inw.	goed bestuur
161. Alphen-Chaam	<25	9497	4,8
162. Goirle	<25	22129	4,8
163. Boxtel	>25	29650	4,8
164. Brunssum	>25	29641	4,8
165. Nieuw-Lekkerland	<25	9577	4,7
166. Vlissingen	25-50	45073	4,6
167. Bergen op Zoom	>50	66325	4,6
168. Reusel-De Mierden	<25	12288	4,6
169. Zundert	<25	20797	4,5
170. Zaltbommel	25-50	26191	4,5
171. Steenbergen	<25	23301	4,4
172. Schiedam	>50	75120	4,2
173. Den Helder	>50	58957	3,9
174. Hardinxveld-Giessendam	<25	17799	3,5
Gemiddeld score			5,5

8 'Goed bestuur' en schaal: grote en kleinere gemeenten

De commissie-Van Boxtel wenst na de opheffing van gemeenten en provincies te komen tot regiogemeenten. Dat zijn gemeenten die nieuwe taken krijgen, die afkomstig zijn van provinciebesturen. En die gemeenten kennen een groter territorium en meer ambtenaren. Zeg maar dat regiogemeenten in feite heel grote gemeenten zijn met over het algemeen meer dan 100.000 inwoners. Elke provincie zal er een stuk of vier krijgen.

Bestaan er in dit algemene beeld verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten? Zijn het de vele kleinere gemeenten die de scores naar beneden trekken of niet? Doen de grotere gemeenten, waar het naar toe zou moeten, het ook beter in 'De staat'?

Grote gemeenten hebben iets aantrekkelijks. Grote gemeenten beschikken als gevolg van het verdeelmodel dat achter de Financiële Verhoudingswet schuilgaat per inwoner over een groter budget per inwoner dan kleinere en beschikken over een groter ambtelijk apparaat en meer plancapaciteit. Die budgetruimte voor grote gemeenten laat zich ook wel verdedigen. Deze gemeentebesturen staan voor de uitdaging om voorzieningen met een regionale functie te realiseren of mogelijk te maken, zoals een of meer winkelcentra, een ziekenhuis, een schouwburg.

Scoren grotere gemeenten beter dan kleinere gemeenten in die zin dat de kwalificatie 'voldoende bestuur' gereserveerd is voor grote gemeenten en eigenlijk niet voor de kleinere?

Ik heb drie soorten gegevens om hierover iets te zeggen.

1. gegevens van 'De staat' uit 2005 tot en met 2007;
2. gegevens uit 2009 over 'goed bestuur' en vertrouwen in het college van B&W;
3. gegevens over de gemeente Rotterdam uit 2010.

Ze komen achtereenvolgens aan bod.

Ad 1 Grote en kleine gemeenten volgens 'De Staat': 2005 tot en met 2007

Opvallend is dat onder de eerste 25 op de rangordelijst van beste gemeenten volgens 'De staat' geen gemeente voorkomt die groter is dan 30.000 inwoners. Van de wat grotere gemeenten scoort Capelle aan den IJssel, Barneveld, Oss, Alkmaar, Hoorn en Hengelo relatief hoog. Ze behoren tot de top 35. Grote gemeenten zijn dus niet vanzelfsprekend beter dan kleinere. Schiedam scoorde in de periode 2005 tot en met 2007 zelfs het laagste van allemaal.

Uit tabel 5 blijkt dat de schaalgrootte van de gemeente (het aantal inwoners) er niet of nauwelijks toe doet als het gaat om de oordelen over de rollen die de gemeenten naar burgers vervullen; althans als we uitgaan van het gemiddelde. De spreiding rond het gemiddelde is beperkt.

Daarmee kunnen we niet zeggen dat klein altijd fijner is of groot altijd goed is. Daarvoor zijn de verschillen in scores niet groot genoeg. Maar wel is duidelijk dat van het eenvoudig bepleiten van een grotere schaal van gemeenten in termen van meer inwoners niet het grote heil verwacht kan worden. Dat neemt niet weg dat een gemeente die over meer middelen beschikt en meer ambtenaren in het voordeel is omdat sprake is van meer mogelijkheden tot planmatig beleid, tot het voeren van een serieus opleidingsbeleid, de kwetsbaarheid afneemt en het aantal eenmansposten terugloopt. Er zijn dan ook meer mogelijkheden tot ambtelijke taakverdeling en specialisatie, en het oppakken van zaken waartoe een kleine gemeente niet komt, zoals 'mediation'.

Tabel 5: Uitkomsten van 'De staat' naar burgerrollen en gemeentegrootteklassen

(Bron: Abma en Korsten, 2009)

	aantal gemeenten	burger als kiezer	burger als klant	burger als onderdaan	burger als partner	burger als wijkbewoner	burger als belastingbetaler
Gemeente < 25.000 inw	89	5,5	6,9	5,8	7,1	6,4	6,1
Gemeente 25-50.000 inw.	60	5,4	7,0	5,9	6,9	6,5	6,2
Gemeente 50.000 inw.	26	5,3	6,9	5,7	6,6	6,5	6,1
Totaal/gem.	175	5,4	6,9	5,8	7,0	6,5	6,1

Ad 2 Grote en kleine gemeenten volgens 'De Staat': 2009

Ik heb een tweede bron met gegevens over de score van grote en kleinere gemeenten. Ik heb specifiek gekeken naar de mening van burgers over het vertrouwen dat ze stellen in het college van B&W en het oordeel dat ze hebben over goed bestuur in hun gemeente. Ik heb informatie over tien gemeenten uit 2009; niet meer, niet minder.⁴⁴ Tabel 6 geeft hierover informatie.

Hoewel over het algemeen uit onderzoek naar voren komt dat gemeentebesturen positiever dan de rijksoverheid scores op vertrouwensindexen met oordelen van burgers over overheden, is toch opvallend dat slechts vier gemeenten van de tien positief scoren op de vertrouwensbarometer en dezelfde vier positief scoren op de indicator voor 'goed bestuur'. De positief scorende gemeenten komen we zowel onder de kleinere als grotere gemeenten tegen.

Tabel 6: Mening over 'goed bestuur' van burgers uit enkele gemeenten, 2009

(Bron: Waarstaatjegemeente.nl 2009)

Gemeente	Vertrouwen van burgers in B&W		Mening burgers over goed gemeentebestuur	
	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende
Gemeenten < 25.000 inw.				
Harlingen		4.9		5.0
Oirschot		5.6		4.9
Cranendonck		5.1		4.8
Bunschoten	6.5		6.2	
Ten Boer	6.8		6.6	
Gemiddeld	6.1		5.9	
Gemeenten 25-50.000 inw.				
Edam-Volendam		5.5		5.5
Heemstede	7.0		6.9	
Gemiddeld	6.1		6.1	
Gemeenten >50.000 inw.				
Doetinchem	6.3		6.2	
Hoorn		5.8		5.8
Gouda		5.4		5.5
Gemiddeld	6.1		6.1	

Ad 3 Een grote gemeente: Rotterdam, 2010

Ik heb tenslotte eens gekeken naar de interne kant van een grote gemeente.⁴⁵

De keuze viel op Rotterdam.⁴⁶

Duiden de opvattingen van een groot aantal leidinggevenden van de gemeente Rotterdam ook op positieve geluiden, waardoor er grond is voor de stelling dat grote gemeenten goed functioneren? Ik kon over informatie van bijna 300 leidinggevenden beschikken. Het gaat om personeel van schaal 9 of hoger, dat wil zeggen het midden- en hoger management.⁴⁷

Tabel 7: Opvattingen van leidinggevende ambtenaren uit Rotterdam

	Uitspraak	% eens	% oneens
Veranderingen	1. De meeste mensen binnen onze organisatie doen hun werk nu volstrekt anders dan een paar jaar geleden.	39% eens	35% oneens
Moet het beter?	11. Onze organisatie zou beter moeten gaan presteren dan nu het geval is.	64% eens	14%
Strategische visie	54. De strategische visie van onze organisatie is voor iedere medewerker helder	17% eens	53% oneens
Omgevingsoriëntatie	64. Onze organisatie zou beter in staat moeten zijn om mee te veranderen met externe ontwikkelingen	71% eens	11%
	48. We zouden ons meer moeten inspannen om erachter te komen wat onze klanten van ons willen.	56% eens	15%
Doelgerichtheid	4. Het zou goed zijn als binnen onze organisatie de doelen wat meer SMART (dus specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden) zouden worden geformuleerd.	70% eens	10%
	36. Voor de mensen op de werkvloer zou duidelijker moeten worden gemaakt wat de organisatie wil bereiken.	64% eens	17%
Resultaten bereiken	37. Ik zou graag beter voor elkaar krijgen dat we onze doelen gaan bereiken.	63% eens	16%
Informatieverwerking	29. We slagen er in onze organisatie nog onvoldoende in om relevante informatie goed te verwerken.	57% eens	19%
Samenwerking	61. De leidinggevenden in onze organisatie zouden meer moeten samenwerken	65% eens	16%
Steun	38. We besteden systematisch aandacht aan het verkrijgen van voldoende draagvlak.	48%	22%
Toekomstgerichtheid	7. We zouden wat meer met elkaar moeten nadenken over de toekomst van onze organisatie.	59% eens	23%
Kosten-batengerichtheid	2. We zouden in onze organisatie wat beter moeten letten op de verhouding tussen kosten en baten.	70% eens	14%
Creativiteit	39. Ik ben iemand die steeds bezig is iets nieuws te bedenken.	50%	15%
	28. Ik houd ervan om nieuwe oplossingen te bedenken voor ingewikkelde problemen.	84%	2%
Vernieuwing	20. In onze organisatie zou vernieuwing wat minder om mooie woorden en wat meer om ander gedrag moeten gaan.	71% eens	16%

De Rotterdamse leidinggevenden hebben tal van wensen. Ze willen meer aandacht voor de strategische visie in de organisatie. Er zou volgens een grote meerderheid van de leidinggevenden meer nagedacht moeten worden over de toekomst van de organisatie, aldus tabel 7. De strategische visie van het gemeentebestuur van Rotterdam is onbekend bij veel medewerkers op de werkvloer, de doelen zijn niet SMART genoeg geformuleerd en medewerkers zouden beter de doelen willen bereiken.

De organisatie zou ook meer mee moeten veranderen met relevante externe ontwikkelingen. De interne samenwerking tussen leidinggevenden van de organisatie kan ook nadrukkelijk verbeteren, zegt maar liefst tweederde van de leidinggevenden.

Van de leidinggevenden stemt 70 procent in met de stelling 'We zouden in onze organisatie wat beter moeten letten op de verhouding tussen kosten en baten'.

Dat zijn opmerkelijke uitkomsten. Zo zien we dat een grote gemeente niet in alle opzichten optimaal functioneert.

Conclusie

De vergelijking tussen grotere en kleinere gemeenten wijst er niet op dat 'big is beautiful'. Grote gemeenten functioneren niet als 'good government' en kleinere ook niet. Maar gemeenten functioneren in het algemeen niet ondeugdelijk. Het algemene beeld is er een van voldoende tot ruim voldoende. De score van gemeentebesturen op de vertrouwensbarometer is met een cijfer 5.3 echter zorgelijk.

Vanuit de analyse van 'De staat' zijn er geen argumenten om de stap naar regiogemeenten te maken. Regiogemeenten zullen, zoals ze nu functioneren, de lage vertrouwensscore niet weg kunnen werken.

9 Metingen van 'goed bestuur' (3): consequenties verbinden aan uitkomsten?

Als ik de honderden bestuurskrachtmetingen en de metingen van 'De staat' over elkaar leg, dan concludeer ik dat gemeenten en hun besturen over het algemeen wel een voldoende scoren, maar een 'dunne voldoende'. Foutloze gemeenten bestaan niet, 'good governance' evenmin.

Is dat alles? Nee, ik kan ook nog kijken naar het gedrag van gemeentebesturen. Verbinden gemeentebesturen consequenties aan de analyses respectievelijk blijkt uit eigen reflectie waar men staat? Denkbaar is dat gemeentebesturen die vinden dat hun organisatie meer 'kracht' nodig heeft, gaan samenwerken of dat ze vrijwillig koersen op herindeling. Een gemeentesecretaris van een gemeente met minder dan 10.000 inwoners die op 'De staat' op plaats 55 van 151 gemeenten uitkomt, verzuchtte onlangs het volgende:

'We scoren als gemeente wel redelijk op 'De staat' maar dat is niet genoeg. Het is dringend nodig dat we gaan samenwerken met een of meer andere gemeenten om zo te komen tot meer kwaliteit en betere dienstverlening aan burgers.'

Daarbij was in discussie of de gemeente de ambtenaren met een of meer andere gemeentelijke organisaties zou poolen volgens het concept 'Samen en Toch Apart' (SETA) of in een (Ten Boer-) variant hiervan ambtenaren zou overhevelen naar een grotere gemeente. Dat roept de vraag op hoeveel gemeenten eigenlijk sinds 2000 zijn gekomen tot het 'uit nood' overwegen van meer samenwerking in de vorm van SETA. Ik kon meer dan honderd gemeenten tellen die in deze discussie terecht zijn gekomen. Doorgaans blijkt het te gaan om gemeenten met een beperkt inwonertal en een betrekkelijke kleine ambtelijke organisatie. Dit heeft de volgende gevolgen gehad:

- er is overgegaan tot een geconcentreerde vorm van poolen van ambtenaren: Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-combinatie);
- er is een vorm van gedeconcentreerde pooling van ambtenaren ontstaan: vijf Kempengemeenten (Eersel e.o.), vijf gemeenten in de Krimpenerwaard (Vlist, Schoonhoven e.o.);
- er is na discussie niet overgegaan naar SETA maar direct overgegaan tot herindeling: o.a. ging Ter Aar op in de nieuwe gemeente Nieuwkoop, Warnsveld kwam bij Zutphen en Lith ging op in Oss. Anna Paulowna ging niet samen met Schagen⁴⁸;
- SETA bleek een aanloop naar en direct gekoppeld aan herindeling: Graafstroom e.o.

De SETA-discussie in de ruim honderd cases bleek vooral een voorzichtige verbeterpoging of een voorsortering op herindeling.



10 Tekortkomingen van metingen nader bezien

We kennen nu die scores van bestuurskrachtmetingen en van 'De staat van de gemeente'. Ik heb vastgesteld dat gemeenten over het algemeen 'boven de streep' functioneren volgens de bestuurskrachtmetingen. De monitor 'De staat van de gemeente' bevestigt dat beeld. Het totaaloordeel over de deugdelijkheid van lokaal bestuur: 'een voldoende'. Grote gemeenten functioneren echter niet zonder meer beter dan kleinere. Ze hebben blijkbaar naast voordelen ook nadelen. Maar dat is niet het hele verhaal.

Nader onderzoek leert dat *de vertrouwensbarometer* ten aanzien van het college van B&W niet op 'zonnig' staat. Bepaalde dagelijks besturen scoren een 'onvoldoende'. Dat sluit aan op het inzicht dat bepaalde gemeenten sterke en andere zwakke colleges van B&W kennen.

De genoemde metingen kennen twee wezenlijke tekortkomingen.

Eerste tekortkoming: momentopnames

De eerste tekortkoming is dat deze metingen momentopnames zijn en de langere termijn niet in ogenschouw nemen. Als een gemeente goed uit een meting komen, is dat beeld dan stabiel?

Uit ervaringen met gemeentebesturen waarvan twee keer de bestuurskracht is gezien, zoals in Leiden en in bijna alle Limburgse gemeenten, blijkt een wisselend beeld. Aan de meting ligt het in Limburg niet want het was de zelfde visitatiecommissie die het proces begeleidde en een rapport opstelde. Er zijn gemeenten die na enkele jaren minder goed scoren dan daarvoor. Ze verliezen aan kwaliteit. Er zijn er ook die verbeteringen laten zien. Het verdient dus aanbeveling de deugdelijkheid van bestuur eens wat nader te bezien op de langere termijn.⁴⁹

Tweede tekortkoming: verhoudingen en betrekkingen, en individuele competenties

Een tweede tekortkoming betreft dat de verhoudingen, betrekkingen en spanningen in de driehoek van raad, college en ambtenaren bij bestuurskrachtmetingen en 'De staat' buiten beeld blijven. Dat gemeentebestuur werk van mensen is, blijkt niet uit de bestuurskrachtmetingen. De competenties van mensen, vooral van bestuurders, op het vlak van interne samenwerking blijven buiten bestuurskrachtmetingen. Wat pathetisch gesteld: bestuurskrachtmetingen zijn 'ontmenselijkt'.

Het is in principe mogelijk dat een gemeentebestuur redelijk uit een bestuurskrachtmeting komt of uit 'De staat' maar dat het college niet goed functioneert of de verhoudingen tussen bepaalde acteurs op het lokaal toneel verstoord zijn of de betrekkingen inadequaat. Of we te maken hebben met verstoorde politieke verhoudingen of een overgepolitiseerde arena, we weten het op basis van bestuurskrachtmetingen niet. Ik

kom daar later nog op terug en dan zal blijken dat er een gemeentebestuur inderdaad soms goed uit een bestuurskrachtmeting komt maar de verhoudingen tussen acteurs suboptimaal zijn of minder dan dat.

Geflatteerd

Vanuit deze twee tekortkomingen moeten we vaststellen dat er een te gunstig beeld, een geflatteerd beeld, *dreigt* te ontstaan over de deugdelijkheid van het lokaal bestuur.⁵⁰ Wie echt zicht wil krijgen op de bestuurskracht, moet de bestuurskracht meerjarig bekijken en dan het zoeklicht ook richten op de verhoudingen tussen college, raad en ambtenaren en ook op de individuele bestuurders. In het navolgende ga ik daar nader op in.



11 De langere termijn (1): slechte verhoudingen?

Waarom zijn juist verhoudingen en betrekkingen in de lokale arena zo van belang?

Uit een onderzoek naar bestuurlijke verhoudingen in twaalf gemeenten (Alkmaar, Alphen aan den Rijn, Capelle aan den IJssel, Delft, Hoorn, Katwijk, Krimpen aan den IJssel, Landsmeer, Landsingerland, Leiden, Rotterdam en Zierikzee) blijkt dat

'het primaat van de politiek op lokaal bestuursniveau slechts in beperkte mate wordt ervaren'⁵¹.

Bestuurders kunnen niet eenvoudig zaken bekijken en dan hun wil doorzetten. Daarvoor is teveel sprake van medebewind en interbestuurlijke verstengeling. De rijksoverheid laat zich met veel zaken in en de gemeentebesturen moeten dat rijksbeleid uitvoeren waarbij de discretionaire ruimte soms wel aanwezig is maar in veel gevallen beperkt. Dan heb je dus ambtelijke medewerkers nodig die uitleg geven en helpen.

Het gaat zo gezien dus om het lokale samenspel, waarbij de ambtelijke professionaliteit van grote betekenis is voor lokale bestuurlijke beslissingen. Wethouders weten in veel gevallen helemaal niet hoe iets in elkaar zit, wat de juridische context is, wat de rol van overige overheden is, wat de geschiedenis van een beleid of kwestie is, wat de bestuurlijke speelruimte is, wat de financiële consequenties (kunnen) zijn. Dan is het van belang dat bestuurders ambtenaren om advies vragen en dat ambtenaren zich *veilig wanen* om dat advies te geven. Die veiligheid om zo maar je mening te geven is niet vanzelfsprekend getuige het feit dat het gemeentebestuur van Amsterdam enkele jaren geleden de opdracht gaf tot nader onderzoek naar die (on)veiligheid.⁵² Dan weet je genoeg. Dan zijn er in de voorafgaande periode blijkbaar enkele hevige schermutelingen geweest die aanleiding waren voor een onderzoek.

Er is geen twijfel over mogelijk dat een gebrek aan goede bestuurlijke verhoudingen en goede verhoudingen van een college van B&W met ambtenaren negatief van invloed is op bestuurskracht, zoals ook Wever e.a. in hun analyse van bestuurskracht-onderzoeken zeggen en ook Fleurke stelt.⁵³ Zijn de verhoudingen niet goed dan kan zich dat uiten in een beperkte of afnemende bereidheid van ambtenaren om een bestuurder voor te bereiden op een keuze of verdediging, te helpen of te beschermen. Of het verschijnsel treedt op dat een bestuurder de ambtenaren niet vertrouwt of buiten hen om advies vraagt.

Die tekortkomingen heb ik zelf ten diepste ervaren. Daarom het volgende waar gebeurde verhaal dat gaat over het opzeggen van het vertrouwen in de gemeenteraad door alle topambtenaren.

Casus 1: ambtenaren zeggen vertrouwen in de raad op

De burgemeester van de gemeente Driekant, een fictieve naam voor een werkelijk bestaande gemeente, vroeg me begin 2002 om een inleiding te komen houden over de dualisering. Ze wilde graag een afspraak daarover en vroeg me een uur hiervoor te reserveren. In een verbaasde reactie vroeg ik:

'Waarom is zo lang nodig? We zijn er toch zo uit!'

'Nou', zei ze, 'dat leg ik wel uit.'

Het overleg volgde en de burgemeester maakte duidelijk dat er al twee adviseurs met betraande ogen waren vertrokken en dat wilde ze mij niet aandoen. 'Als je een inleiding houdt', zei ze, 'hou er dan rekening mee dat het na een kwartier over iets anders kan gaan.' 'Dat hoeft niet aan jouw inleiding te liggen maar kan aan 'ons' liggen, want het botert niet echt in mijn bestuur'. De aanwezige kabinetchef knikte instemmend.

Enkele weken later hield ik mijn inleiding over dualisering, zonder problemen. Na de pauze moest discussie volgen. Toen gebeurde waarvoor gevreesd werd. Het ging al snel niet meer over de dualisering maar over de raad zelf. De ambtelijke top, die ook aanwezig was, zei in aanwezigheid van de raadsleden collectief het vertrouwen op in de gemeenteraad. Dat had ik nog nooit meegemaakt. Een bezwaar van de ambtenaren betrof niet zozeer de raadsleden als persoon maar dat de raad regelmatig in de besluitvorming onduidelijk was, waardoor ambtenaren niet wisten wat ze met een besluit aan moesten. Dan zei de raad bij voorbeeld 'ja' maar tegelijk ook 'dat men er nog op wilde terugkomen', of 'dat men iets eigenlijk niet wilde maar als het dan echt moest dan wilde men nu wel ja zeggen, desnoods'. Was het dan toch nee, vroegen de ambtenaren zich af. Of was het een 'ja, mits ...'. De burgemeester zou me dat later nog eens uitleggen. Raadsleden komen na de raadsvergadering, bij een borrel, vaak pas goed los en het is meer dan eens voorgekomen dat men daar besluit 'we moeten het toch anders doen!'. En dat gebeurde dan later ook.

Dit was volgens het ambtenaren collectief, het MT, om de haverklap aan de orde. Men werd er in ambtelijke kringen, zoals men zei, 'gek van' en wist niet goed meer of men aan dossiers verder kon werken. De raad was wispelturig en niet duidelijk in zijn sturing. Je kon er geen pijl op trekken. Dan weer schoot de besluitvorming kant a op en dan naar kant b of was de kant onduidelijk. De raad was in feite een volkomen 'verdeeld huis'. Dat werkte allemaal verlamdend.

Hoe de raadsleden hierop reageerden, zult u denken? Betrekkelijk gelaten. Raden die zo functioneren blijken veel stokslagen te kunnen velen. Iedereen trok zich terug op de eigen positie. De raad, nee dat waren zij niet. Zij waren alleen raadslid en lid van een fractie en wezen naar anderen.

De avond over dualisering eindigde, hoe interactief ik ook opereerde, ontluisterend. Wat in jaren gegroeid is, krijg je niet in een uurtje veranderd. Wat ik dacht te kunnen doen? Ik overwoog direct door te rijden naar de commissaris der koningin maar realiseerde

me bijtijds dat deze geen macht heeft om in zo'n situatie in te grijpen. Dan toch maar een wisseling van de wacht langs natuurlijke weg? Mogelijk zouden raadsverkiezingen nieuwe personen in de raad brengen, die wel de door de ambtenaren gewenste duidelijkheid konden bieden. Dat gebeurde echter niet.

Nog jaren later waren dezelfde gezichten in de raad te vinden. Het bleef dan ook nog jaren onrustig in de raad. Er volgden afsplitsingen van fracties na ruzie, een wethouder werd beschuldigd van corruptie, en er volgden integriteitsonderzoeken. Een wethouder stapte op maar keerde later weer terug in de raad. Toen hij geen wethouder kon worden splitste hij zich prompt van de fractie af. En zo meer. In die gemeente zijn recent veel stemmen op de PVV uitgebracht.

Hoe verging het de kabinetchef? Die zocht zijn heil snel elders. En de burgemeester werd enkele jaren later niet zonder slag of stoot herbenoemd. De raad kon zich niet zodanig zelf organiseren dat deze tot een besluit kwam over wel of niet een herbenoemingsvoorstel doen. Daarop heeft de commissaris der koningin alle fractieleiders bij zich geroepen en toen is afgesproken dat die bijeenkomst maar als aanbeveling zou dienen en er een verslag van gemaakt zou worden. De betreffende burgemeester werd vervolgens herbenoemd en is nooit weggestuurd. Maar makkelijk heeft ze het naar eigen zeggen niet gehad.

Deze casus impliceert dat ambtenaren het politiek primaat niet meer aanvaarden en last hebben van de raad. Er is sprake van klokkenluidersgedrag; de ambtelijke toppers trekken aan de bel. Beter nog, de topambtenaren van Driekant luidden de noodklok. Daar is niets op tegen. Het is een kwaliteit van een gemeente wanneer er nog alarmering voorkomt, en aanzetten tot zelfreiniging te vinden zijn. Zelfreiniging is ook een onderdeel van de eerder weergegeven code van deugdelijke overheidsbestuur van de minister van BZK, Ter Horst. Alleen bleek de zelfreiniging onvoltooid. De gemeenteraadsfracties waren niet tot zelfreiniging in staat.

Het masker

Is hier sprake van 'deugdelijk bestuur'?

Enige tijd na mijn inleiding werd die gemeente qua bestuurskracht doorgemeten en het gemeentebestuur kwam er tot mijn verbazing zeker niet slecht vanaf. Er was volgens het rapport van een visitatiecommissie sprake van een redelijk functionerend gemeentebestuur, uitgaande van de analyse van ambities en opgaven en wat daarvan in verschillende rollen terecht kwam.

Sinds die tijd weet ik dat bestuurskrachtmetingen nuttig kunnen zijn maar niet alles meten wat relevant is, bijvoorbeeld in de ogen van de burgemeester en kabinetchef. Bestuurskrachtmetingen kunnen slechte bestuurlijke verhoudingen in een college of raad, of tussen een college en raad, of tussen een college en ambtenaren, of tussen raad en ambtenaren maskeren. En ze meten niet als ambtenaren hun heil elders zoeken, dus in termen van Hirschman niet meer de 'voice'- maar de 'exit'-optie kiezen.

De gemeente Driekant heeft ook nog een tweede bestuurskrachtmeting ondergaan. Ook hier een redelijk goede score. Maar opnieuw viel de kanttekening te maken: de raad kende nog steeds een behoorlijk conflictgehalte. De raad kende tal van ruzies tussen raadsleden en tussen fracties en college; er kwamen afsplitsingen voor van fracties; de raad kwam niet tot besluiten over een groot project; er volgde een integriteitsonderzoek.⁵⁴



12 De langere termijn (2): de twijfelende wethouder

Ik heb nog een tweede casus die laat zien waar een bestuurskrachtmeting ook niet de vinger op legt, en 'De staat' evenmin. Ook hier gaat het om de langere termijn. Dit geval speelt zich af in een andere provincie. Een wethouder weet almaar niet te beslissen, blijft bungelen en wordt eerst na maanden en maanden uit zijn lijden verlost.

Ik meld direct al dat deze gemeente op de vraag of sprake is van goed bestuur, een onderdeel van 'De staat', de (hier geanonimiseerde) gemeente Berm en Bos in de periode 2005-2007 een 5.1 scoorde, een onvoldoende dus.

Casus 2: de twijfelende wethouder

In augustus 2007 wordt de gemeentesecretaris van de in Midden-Nederland gelegen gemeente Berm en Bos – een fictieve naam voor een echte gemeente- ziek. Het is al direct duidelijk dat het lang gaat duren. 'Burn out'. De druppel was een niet te repareren breuk met de portefeuillehouder P&O van de partij Zuiver Berm en Bos (ZBB). Deze wethouder zonder enige bestuurlijke ervaring is door zijn partij op een wethoudersplaats neergezet. Voor die tijd heeft hij ergens gewerkt in de accountancy. Tot dan toe is de daadkracht van de wethouder minimaal. Het college vraagt Joris Jacobse vervolgens om als waarnemend gemeentesecretaris te gaan optreden. Onthoud die naam.

De gemeente Berm en Bos staat aan het begin van een tweede reorganisatie na het mislukken van een eerste poging. In een half jaar tijd is nog niks van de grond gekomen. De reorganisatie is bedoeld om te komen tot een meer platte organisatie, een soort directiemodel met twee directeuren. De organisatie wordt ook zo ingedeeld dat er klantgerichter kan worden gewerkt. Zo komt er bijvoorbeeld één loket voor de burgers. Dus kortere lijnen en een verbeterde dienstverlening.

Waarnemend secretaris Jacobse geeft aan dat hij de functie wel wil vervullen maar onder de voorwaarde dat er dan wel snel besluitvorming over de reorganisatie moet komen. Het college zegt dit toe. Op 10 september 2007 komen het college en het MT bij elkaar, bij de burgemeester thuis, om het organisatie-model vast te stellen. Het is een goede bijeenkomst. Betrokkenen komen eruit; het model wordt vastgesteld.

De volgende dag al komt de partij Zuiver Berm en Bos erop terug. De wethouder van die partij wil zich er nog even op beraden. Hij is immers binnen het college aangewezen als eerstverantwoordelijke portefeuillehouder. Die ruimte krijgt hij van het college. Het college vindt dat hij achter het te kiezen model moet kunnen staan. De waarnemend secretaris heeft echter het idee dat de andere collegeleden niet zo met de reorganisatie bezig zijn. Zullen ze het laten lopen? Er begint een periode van eindeloos overleggen. Overleg met het managementteam, overleg in het college, overleg met de waarnemend secretaris, overleg in de OR, enz. De partij Zuiver Berm en Bos blijft twijfelen. Dan is

de wethouder weer voor dit model dan weer voor een ander model. Iedere keer als hij iemand van buiten de organisatie raadpleegt, verandert hij weer van gedachte.

Op een gegeven moment zijn de portefeuillehouder en het MT het dan eindelijk met elkaar eens. Jacobse, de waarnemend secretaris, zeg schertsenderwijs tegen zijn secretaresse: 'ik ga nu naar huis want binnen twee uur verandert hij weer van mening'. Ik heb ongelijk. Na één uur is hij weer terug om te melden dat hij toch nog een andere variant wil bekijken. Heeft hij intussen weer met zijn fractievoorzitter overleg gepleegd en nu moet het weer anders. Een MT-lid kan het niet geloven en de secretaris geeft hem de ruimte om met de portefeuillehouder te spreken. De volgende morgen komt hij trots en enthousiast bij de secretaris langs: de wethouder is toch overtuigd. Hij gaat akkoord. De secretaris houdt zo zijn bedenkingen. 's Middags krijgt de secretaris daarop een teleurgesteld MT-lid aan mijn bureau. De wethouder is weer van mening veranderd. Secretaris Jacobse stelt het college daarop voor advies in te winnen bij een organisatieadviseur. Zo gezegd, zo gedaan.

Er komt een helder advies van de organisatieadviseur. Iedereen gaat eind 2007 met een gerust hart met kerstvakantie. Op 2 januari 2008 kan de boel afgetikt worden, zoals dat heet. Jammer, de werkelijkheid is anders. De portefeuillehouder heeft de kerstvakantie benut om weer een eigen verhaal te schrijven. 'Op zich vreemd dat een wethouder zelf zijn beleidsnota's schrijft, maar goed....' denkt Jacobse. De collegeleden zijn blij dat er nu eindelijk een verhaal ligt. Eind januari wordt er dan een model vastgesteld waar niemand echt gelukkig mee is, maar 'er ligt tenminste een besluit', aldus Jacobse. 'Nu kunnen we het gaan uitvoeren', zo stelt hij vast.

Zo simpel is het niet. Bestuurlijk en ambtelijk Berm en Bos verzanden in eindeloze discussies over de selectie-eisen voor de leidinggevenden, het sociale statuut dat van toepassing moet zijn, enzovoorts. Hieraan worden diverse collegevergaderingen en overleggen met MT en college besteed. In deze bijeenkomsten wordt duidelijk dat de andere collegeleden zich slecht voorbereiden en nauwelijks weten welk model is vastgesteld, waardoor er weer over alles discussie ontstaat.

Om deze en andere redenen wenst Jacobse in september te stoppen met zijn waarnemerschap. Dat wordt door het college aanvaard. Op 1 januari 2009 komt er een interim-secretaris, de derde. Het organisatie-model wordt nu weer aangepast.

Op 1 juni 2009 start de reorganisatie. De verantwoordelijk wethouder is dan inmiddels afgetreden. Hij kan zich niet verenigen met de gang van zaken. Het voorstel van de nieuwe secretaris is door het college, inclusief de verantwoordelijk wethouder, vastgesteld. Na een week wil hij hier op terugkomen (is zijn fractievoorzitter het er soms niet mee eens?). Nu is het weer dat de afdelingshoofden in een te hoge rang komen. De overige collegeleden weigeren echter op het besluit terug te komen. Dat is voor hem de druppel die de emmer doet overlopen.

Ik vroeg waarnemend gemeentesecretaris Jacobse om een terugblik. Achteraf zijn enkele zaken voor Jacobse niet goed te verklaren. Waarom heeft hij, zoals hij zelf zegt, dit proces zo lang laten ontsporen? Waarom kreeg de wethouder zo veel ruimte? Voor zijn persoonlijk falen heeft waarnemend secretaris Jacobse wel een aantal verklaringen. Hij was net tot waarnemend secretaris benoemd en er kwam ontzettend veel op hem af. Een hopeloos verdeeld college, een verstoorde relatie tussen het bestuur en de ondernemingsraad en een MT dat geen eenheid was. Problemen bij professionals van de brandweer, fraudegevallen, onrust in het ambtelijk apparaat, enzovoorts. In het MT had Jacobse te maken met een interim hoofd financiën dat was aangetrokken om zaken financieel op orde te krijgen. Zoals dat in de gemeente Berm en Bos altijd gaat, heeft iemand van buiten natuurlijk de wijsheid in pacht. Jacobse kwam er al snel achter dat de betreffende persoon in het directe contact met hem, de secretaris van harte ondersteunde en vond dat de secretaris het heel goed deed, maar achter de rug van Jacobse om verklaarde hij dat Jacobse er geen barst van maakte. Met een ander MT-lid had Jacobse dezelfde ervaring. Het is lastig werken met mensen die niet zijn te vertrouwen. Jacobse heeft zich één keer hard opgesteld in het college toen de wethouder kwam met een variant waar hij absoluut niets in zag. Maar dat was een eenmalige forse klaoenstoot. Te weinig eigenlijk volgens Jacobse in een terugblik.

Dat de wethouder zo veel ruimte kreeg, heeft volgens Jacobse veel te maken met de onderlinge verdeeldheid in het college. Het ambtelijk apparaat werkte gewoon door; dus waarom zouden zij zich druk maken?

Daarnaast had waarnemend secretaris Jacobse sterk de indruk dat ze het diep in hun hart wel prettig vonden dat deze wethouder er niks van bakte. Dat zou hem natuurlijk door de raad een keer tegengeworpen worden. Het is op zich natuurlijk ook heel vreemd dat als college en managementteam bij elkaar komen om over de voortgang van de reorganisatie te spreken, de collegeleden hun stukken niet gelezen hadden. Besluitvorming werd daardoor weer vertraagd en het vertrouwen van het managementteam in het college werd daardoor natuurlijk ook niet groter. Niemand in de organisatie nam de betreffende wethouder meer serieus, ze zagen hem als een 'verdwaalde gestoorde'. Hij gedroeg zich volgens Jacobse af en toe ook zo. Hij kon om het minste of geringste woedend uitvallen en mensen geheel ten onrechte vreselijk schofferen. Al met al geen goede uitgangspositie om een reorganisatie snel en doeltreffend af te ronden. Een volslagen gebrek aan vertrouwen tussen de participanten helpt ook niet echt. Tot zover de bespiegeling van Jacobse in de casus waarin hij zelf een rol had als waarnemend gemeentesecretaris.

Pikant is dat er na de raadsverkiezingen van begin 2010 een nieuw college is gekomen met een opmerkelijk nieuw gezicht. Raad eens wie de nieuwe wethouder voor de PvdA van Berm en Bos is? Jacobse. Hij meldde me van baan veranderd te zijn. Of dat goed gaat - 'secretaris zijn en dan in dezelfde gemeente vervolgens wethouder' - moeten we afwachten.

Deze casus laat in allerlei opzichten inadequaaf bestuurlijk gedrag zien. Ten eerste zagen we hier een wethouder aan het werk die niet kon kiezen. Ten tweede was sprake van gebrekkige professionaliteit omdat bestuurders de stukken niet steeds goed bekeken. Ten derde: van collegiaal bestuur is in het college van B&W nauwelijks sprake. Het college is blijkbaar los zand. De andere wethouders helpen de collega ook niet. Ze laten hem bungelen. Er is sprake van een laffe houding van de collegeleden omdat ze niet ingrijpen. Ten vierde: de burgemeester activeert de besluitvorming niet en ontwikkelt te weinig bindend vermogen. Hij laat de boel teveel op zijn beloop. Ten vijfde: de besluitvorming verloopt heel traag. Van slagvaardigheid is geen sprake.

Wat in Berm en Bos positief is, maar uiteindelijk verkeerd uitpakt, is dat de ambtenaren het primaat van het politiek bestuur vergaand erkennen. Ze uiten zich niet kritisch. In deze casus géén klokkenluidersgedrag. Maar dat had negatieve bijwerkingen. Het had anders gekund, zoals ook waarnemend secretaris Jacobse erkent. Hij liet de wethouder aanmodderen. Een van de mogelijkheden was geweest dat de ambtelijke top het vertrouwen in de wethouder had opgezegd. Maar dat zat er niet in, want de ambtenaren waren geen eenheid en die stap was risicovol omdat dan wellicht het gehele college zich tegen de ambtenaren had gekeerd.

Een andere mogelijkheid was dat waarnemend secretaris Jacobse terugtrad. Dat deed hij ook. Dat oogde verstandig maar de komst van een nieuwe secretaris hielp niet echt, want het probleem zat niet bij secretaris Jacobse.

Tenslotte: dat de wethouder uiteindelijk moest opstappen, is terecht. Het politiek zelfreinigend vermogen heeft dus gewerkt, alleen veel en veel te laat.



13 Vergelijking van twee gevallen

We hebben nu twee gevallen gezien, die we zouden kunnen aanvullen met tientallen andere.

De eerste casus betreft de gemeente Driekant. Dit is een gemeente die herhaaldelijk goed uit een bestuurskrachtmeting te voorschijn komt maar waar de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen verre van optimaal zijn; beter gezegd: op tal van momenten niet deugen. Topambtenaren zeggen het vertrouwen in de raad op zonder dat de raad dit goed oppakt om het vertrouwen te herstellen. De raad laat de situatie op zijn beloop. Weliswaar functioneert de gemeente op het terrein van medebewindstaken, maar in een aantal dossiers is sprake van verlamdende bestuurlijke traagheid omdat de raad geen duidelijke sturing geeft.

Het tweede geval betreft de gemeente Berm en Bos waar een wethouder opereert die geen keuzen kan maken en bij gemaakte keuzen er steeds op terugkomt. Andere collegeleden laten deze wethouder aanmodderen.

Deze beide geschiedenissen zijn geen fictie, ze deden zich voor. Ik kreeg ze niet in beeld door middel van een momentopname – onderzoek zoals een bestuurskrachtmeting is vaak een momentopname - maar door het functioneren van een gemeente *over een periode van vijf jaar te volgen*. Is in Driekant en Berm en Bos sprake van goede bestuurderskracht? Zeker niet. Om dat nog eens scherp vast te stellen hebben we opnieuw normen en dus beoordelingscriteria nodig.

Zie hier een problematiek op het terrein van 'goed bestuur'. We kunnen direct een les halen uit deze twee gevallen. Wethouders die veel twifelen zijn ongeschikt voor hun werk. Wethouders die regelmatig terug komen op genomen besluiten zijn ook ongeschikt. Bij de coalitiebesprekingen had de wethouder niet eens op het pluche mogen belanden.

Voor de beoordeling van de vraag of een gemeente goed bestuur kent, kan uit deze twee gemeenten, Driekant en Berm en Bos, de les worden getrokken dat er gekeken moet worden naar verhoudingen in de driehoek van college, raad en ambtenaren en ook binnen gremia als het college.

Als we vanuit een verruimd perspectief op bestuurskracht, dat aandacht voor mensen en voor bestuurderskracht verdisconteert, kijken naar gemeenten dan kom ik bij probleemgemeenten en de val van colleges of individuele wethouders en bij vallende burgemeesters. Ik meen dat moeilijk te spreken is van een bestuurskrachtige gemeente als er regelmatig bestuurders struikelen. Ik richt de blik nu op 'bad government', op slecht bestuur. Komt in Nederland slecht lokaal bestuur voor?

14 'Slecht bestuur' in instabiele probleemgemeenten

Nederland kent over het algemeen lokaal overheidsbestuur dat niet 'goed' maar wel 'voldoende' functioneert. Je kunt je daarop verkijken want al die metingen die dat aan het daglicht brengen zijn doorgaans momentopnames, die geen meerjarig oordeel bevatten. Dat is een tekortkoming, want bekend is dat een bestuur door de jaren heen nog wel eens sterkere en minder sterke momenten kent. Dat blijkt ook bij gemeenten die inmiddels meerdere bestuurskrachtmetingen kennen. De uitkomsten daarvan blijken niet te laten zien dat bestuurskracht iets is dat als je het eenmaal bezit, je het niet kwijt kunt raken. Zo waren bij voorbeeld de scores die de gemeente Helden verwierf in het begin van de jaren nul vier jaar later minder positief. Ook het omgekeerde is mogelijk, zoals bleek uit een tweede meting in een groot aantal Limburgse gemeenten. 'Matig' bestuur kan vier jaar later veranderd zijn in 'tamelijk goed' bestuur. In 2005 is een tweede meting voor Leiden verricht. Die tweede meting leidt tot de conclusie van 'iets beter' bestuur.⁵⁵

Een tweede nadeel van metingen van 'goed bestuur' is dat de mensen, dus de wethouders, burgemeester, raadsleden en topambtenaren, bij metingen buiten beeld blijven. De mensen, dat wil zeggen de burgemeester, de wethouders, de raad en de topambtenaren. Het is mogelijk dat bestuurskrachtmetingen van gemeenten een 'redelijke goede' score laten zien, maar de verhoudingen tussen belangrijke spelers op het lokale bestuurlijk toneel toch verstoord zijn. Niet dat er dan niks meer van de band rolt, maar ambtenaren voelen zich hier niet prettig bij en sommigen zoeken een heenkomen naar elders. Het is mogelijk dat ook bestuurders sneuvelen. Dat hoeft niet ongezond te zijn. Wie niet berekend is voor zijn taak, loopt altijd het risico te moeten vertrekken.

Stabiele en instabiele gemeenten

Als bestuurders vaak sneuvelen is dat een indicatie dat er meer mis is in een gemeente. Dan spreken we in het ergste geval van een probleemgemeente.

Een slagvaardig bestuur, een bestendig en doelgericht beleid dat met voldoende middelen wordt uitgevoerd, een adequate organisatie, dat is nodig voor het doeltreffend functioneren van een gemeente.⁵⁶ Maar zelfs als aan deze waarborgen is voldaan, kan het zo maar gebeuren dat een gemeentebestuur in ernstige moeilijkheden komt. Een gemeentebestuur kan de controle op bepaalde processen verliezen, de bestuurlijke verhoudingen kunnen in het ongerede geraken en meerdere fiasco's kunnen zich aandienen. Dan wordt een beroep gedaan op herstelvermogen, op gewichten en tegenwichten om via een krachtsinspanning tot herstel te komen. Hier en daar lukt dat dan en soms niet. Bij probleemgemeenten is niet slechts sprake van aanhoudende bestuurlijke zorgen maar vooral van voortdurende crises. Deze gemeenten kennen een chronisch 'ziektebeeld'.

Een gemeente die te maken heeft met aanhoudende bestuurscrises is een gemeente die gedurende langere tijd politiek en bestuurlijk inadequaet functioneert waardoor



het vertrouwen van burgers in de gemeente wordt geschaad.⁵⁷ Dat blijkt ook wel. Bij gemeenten die te maken hadden met in elk geval integriteitsaffaires bleek het vertrouwen van burgers in het bestuur geringer.⁵⁸ De gemeente Delfzijl is daar in een reeks van jaren een gedocumenteerd en onomstreden voorbeeld van geweest, Den Helder een ander.⁵⁹

Hebben burgers ook een beeld dat duidt op 'probleemgemeente'? Het lijkt er wel op. In 'De staat' scoort de gemeente Den Helder op het onderdeel 'vertrouwen in het college van B&W van Den Helder' in de periode 2005-2007 een cijfer 4.1 op een schaal van 0-10. Dat duidt op een verontrustend gering vertrouwen. Op de vraag of sprake was van goed bestuur in Den Helder, opgenomen in 'De staat', scoorde Den Helder een 3.9. Op deze vraag scoorde de gemeente Zundert ook een onvoldoende.

Kwantitatief beeld

Wat is het totaalbeeld in Nederland aan bestuurlijke conflicten en crises in Nederlandse gemeenten? Ik heb zelf met enkele anderen onderzoek gedaan naar gevallen burgemeesters. In mijn promovendikring wordt momenteel door burgemeester Milo Schoenmaker onderzoek gedaan naar bestuurlijke conflicten en crises in Nederland.

Schoenmaker is verder gaan tellen en heeft inmiddels een totaalbeeld van alle conflicten in gemeenten gedurende drie collegeperiodes. Dat levert enkele opvallende cijfers op.

1. In 151 van de 431 gemeenten heeft de laatste twaalf jaar géén gedwongen vertrek van gemeentebestuurders plaatsgevonden. Dat betekent dat in 35 procent van de gemeenten sprake is van een stabiel politiek klimaat. In 65 procent is wel sprake van vertrek van een of meer gemeentebestuurders. Dat is vrij veel maar beseft moet worden dat daar 'bedrijfsongelukken' bij zitten die aanvaardbaar zijn.
2. In totaal is in 156 gemeenten sprake geweest van 203 gevallen waarin één college gevallen is of van samenstelling veranderd is.
3. Een eveneens substantieel aantal gemeenten, in totaal 139, meldde een of twee vertrokken gemeentebestuurders of colleges, wat neerkomt op 32 procent.
4. Daarnaast is in 39 gemeenten sprake geweest van twee of meer collegecrises. Dat zijn in feite de erg instabiele gemeenten. Ik noem dit probleemgemeenten. In burgemeesterskring gelden ze als 'moeilijke gemeenten'. Tot de top van die bestuurlijk risicovolle probleemgemeenten behoren in de afgelopen twaalf jaar de volgende elf gemeenten: Delfzijl; Beverwijk; Den Helder; Hilversum; Leiden; Losser; Nijmegen; Valkenswaard; Zundert; Leerdam; Sittard-Geleen.
5. Van de wethouders maakt om en nabij een derde in de afgelopen periode 2006-2010 de rit niet af, een groot deel als gevolg van politieke conflicten. En dan zijn er ook nog burgemeesters gevallen, waarover later meer.

Hoe word je probleemgemeente?

Wat maakt probleemgemeenten tot probleemgemeenten? Ik heb zelf met Aardema en anderen eerder gekeken naar vier van deze gemeenten Den Helder, Delfzijl, Leiden en Zundert maar ook naar enkele andere.

Uit die analyses blijkt dat het niet zozeer de samenstelling of de opvattingen van de bevolking zijn die meerdere conflicten of crises doen ontstaan. Er wordt wel gezegd dat Zundert als grensgemeente een eigengereide stroperskolonie kent die zich niet laat inpassen in patronen van overleg of communicatie. En van Den Helder, eveneens gelegen in een uithoek van het land, is wel gezegd dat er veel marinevolk woont dat in dienst geknecht is door hogeren in rang maar eenmaal met militair pensioen graag de dienst wil uitmaken of naar beneden willen schoppen, onder meer in de gemeenteraad. De sociaal-culturele en economische eigenheid van probleemgemeenten kunnen niet ontkend worden maar van een sociologische of geografische conflictterminatie is over het algemeen geen sprake. De raad van Zundert bestond ook zeker niet uitsluitend uit ex-stroppers en de raad van Den Helder niet allemaal uit oud-marinpersoneel. Verre van dat.

Evenmin is het de omvang, de kwaliteit of het management van het ambtelijk apparaat dat de oorzaak is van het wegzenden van wethouders en/of burgemeesters en/of het opblazen van de coalitie. Ook al is het wel zo dat bij voorbeeld in Den Helder veel kritiek loskwam op de kwaliteit van en cultuur in het ambtelijk apparaat en een gemeente als Leiden wel een paar kritische bestuurskrachtmetingen aan de broek kreeg.

Dat dualisering de enige of eerste oorzaak is van de vele conflicten in probleemgemeenten moet ook naar het rijk der fabelen worden verwezen. Natuurlijk is sinds maart 2002 de controlefunctie van de raad ten opzichte van het college van B&W versterkt maar burgemeesters of wethouders tuimelen doorgaans niet door verhevigde controle. Wethouders en burgemeesters vallen niet pas sinds de invoering van de dualisering, begin 2002. Wel moet worden beseft dat in het algemeen in Nederland sinds 1990 geleidelijk de lontjes wat korter zijn geworden, dus dat merk je ook in gemeenteraden.

Het ontstaan van een probleemgemeente is niet tot één factor of omstandigheid terug te brengen.

Ik heb wel vastgesteld dat het tuimelen van een wethouder, burgemeester of van een half of heel college wordt bevorderd als sprake is van combinaties van de volgende factoren:

1. een gebrekkig denken op lange termijn en politieke besluitvorming in zelfde of vergelijkbare kwesties als een blad aan de boom kan wisselen, dus als een ad hoc-oriëntatie sterk is;
2. een verpolitiekt klimaat in de gemeenteraad;



3. een politieke cultuur die ruw, destructief of cliëntelistisch is;
4. een weinig hechte coalitie en gebrekkige communicatie tussen coalitiepartners over moeilijke dossiers;
5. gebrekkige verbindende vermogens bij de burgemeester, die ook de beeldvorming over hem niet goed inschat en er niks aan doet;
6. als sprake is van persoonlijke risicofactoren aan de kant van een of meer wethouders zijn; ze missen bij voorbeeld inhoudelijke kennis en debat kwaliteiten;
7. als de pers er bovenop zit.

Als enkele of al deze factoren samenkomen en er geen tempering door tegenkrachten optreedt, ontploft de boel makkelijk in de gemeenteraad. Dan verandert Zundert of Den Helder in een 'cowboy city'. Dan gaat het er ruig aan toe. Dan vliegen de scheldwoorden je om de oren. En dan splitst een raadslid zich zo maar van een fractie af. Voor je het weet is een motie van wantrouwen tegen een wethouder of meerdere wethouders aangenomen.

Wat gemeenten vooral tot probleemgemeente maakt

Wat verklaart vooral dat een gemeente een probleemgemeente is?

Drie factoren keren steeds terug in de analyse van onderzochte probleemgemeenten.

1. Een eerste factor betreft de gebrekkige hechtheid van de coalitie. Daar hoort bij dat er tussen coalitiepartners en tussen wethouders en fracties bij tijd en wijle niet voldoende gecommuniceerd wordt en gezocht wordt naar oplossingen of probleemkanalisatie. Lokaal 'torentjesoverleg' is dus niet ongewenst om de boel bij elkaar te houden.
2. Een burgemeester die geen verbindende rol kan spelen. Een burgemeester die gaat voor koers en inhoud en evident partij kiest voor een college verwijderd zich van de raad. Dat is op zich corrigeerbaar als de burgemeester over signalerend, bezinnend en aanpassend vermogen beschikt. Als hij situaties kan inschatten en tijdig op zijn schreden terugkeert, kan dit goed uitpakken. Gebeurt dat niet dan valt het doek voor de burgemeester.
3. De persoonlijke kwaliteit van wethouders schieten op de een of andere manier tekort. Ook dan is er een grote kans dat zij eerder dan zelf gewenst hun Waterloo vinden.

Hoewel ik deze analyse gedeeltelijk baseer op onderzoek van mijzelf en van Schoenmaker moet het binnenkort te verschijnen definitieve onderzoeksverslag van Schoenmaker uitwijzen of deze conclusies volledig overeind blijven staan.

15 Schermutselingen in het gemeentehuis

Ik heb nu de revue laten passeren dat de verhoudingen en betrekkingen tussen college, raad en ambtenaren van belang zijn en de deugdelijkheid van bestuur ook kunnen aantasten. Het is niet goed mogelijk dat bestuurders die niet met elkaar door een deur kunnen of waarbij de relatie tussen collegeleden en de gemeentesecretaris verstoord is slagvaardig, effectief, doelmatig en legitiem opereren. In probleemgemeenten is doorgaans sprake van 'misfits' in die verhoudingen en betrekkingen. Vele geschiedenissen en rapportages tonen dan ook dat een gemeentesecretaris soms al eerder gedwongen of onder druk vrijwillig is opgestapt dan bestuurders sneuvelen. In probleemgemeenten is meer in het algemeen sprake van chronische crises waardoor colleges, individuele wethouders en burgemeesters een grote sneuvelkans hebben en het vertrouwen van burgers in hun gemeentebestuur daalt.

Maar de vervolgvraag wordt dan: bestaan er in het lokaal bestuur ook persoonlijke conflicten en hoe vaak komt zo iets voor? Gaat het dan om incidenten of structureel voorkomende problemen? In het kader van een internationaal-vergelijkend onderzoek zijn van dertig gemeenten vijftien politici ondervraagd en vijftien topambtenaren. Aan de orde was wat het grootste probleem was: was dat een intern of een extern probleem?

In vergelijking met maatschappelijke problemen blijken interne problemen dominant. Lokale betrokkenen zien wel als belangrijkste probleem volkshuisvesting (25 procent), werkgelegenheid (22 procent), openbare orde (17 procent) en welzijn (15 procent). Integriteit wordt nauwelijks als probleem gezien (1.4 procent).⁶⁰ De interne problemen blijken vooral betrekking te hebben op persoonlijke conflicten. Maar liefst vier op elke tien ondervraagden noemt persoonlijke problemen binnen het gemeentehuis.

Tabel 8: Aanwezige conflicten volgens lokale politici en topambtenaren

(Bron: De Vries, 2010)

	Conflicten in het gemeentehuis die beleidsbelemmerend werken	
	Volgens lokale top-ambtenaren, in afgeronde %	Volgens lokale politici
1989	47 procent	54 procent
1995	39	39
2000	42	35
2005	37	42
Gemiddeld	40 procent	43 procent

Zowel lokale politici als lokale topambtenaren zien de interne persoonlijke conflicten als het grootste probleem in hun eigen gemeente, waar ze hinder van ondervinden. Dat het aantal conflicten de laatste twintig jaar niet noemenswaardig is toe- of afgenomen stelt nauwelijks gerust.

Michiel de Vries die deze cijfers presenteert, is van mening dat interne conflicten binnen het gemeentehuis 'veel meer structureel zijn dan gedacht'.⁶¹ Hij meent tevens dat persoonlijke conflicten veel meer in gemeentehuizen voorkomen dan in provinciehuizen. De Vries voert hectiek als gevolg van veranderprocessen aan als een verklaring en noemt in dat verband decentralisatie en recentralisatie en interne reorganisaties. Hij meent dat het aanbeveling verdient dat er meer rust komt in gemeentehuizen, althans enige rust. De betrokken ambtenaren en politici lijken namelijk van mening dat het wenselijk is om het aantal persoonlijke conflicten te beperken.

Ook los van enquêtes blijken inderdaad veel conflicten. In het boek *'Sterke colleges'* ben ik met mijn co-auteur daarop ingegaan.

Recent doen zich steeds meer schermutselingen voor rond gemeentesecretarissen, die een schakelfunctie vervullen tussen college en ambtelijke organisatie.⁶² Omdat tal van wethouders buiten gemeentesecretarissen om contacten zoeken en onderhouden met directeuren van gemeentelijke diensten ontstaat een ondermijning of – voorzichtig - wijziging van het gezag van de gemeentesecretaris. Dan is herdefiniëring van de rol van secretaris nodig, zodat zowel voor ambtenaren als collegeleden een nieuwe 'rolduidelijkheid' ontstaat. Feitelijk ontstaat die lang niet altijd.

Het aantal gemeentesecretarissen dat sinds 2000 onder druk is vertrokken is sterk toegenomen. Dat heeft hier en daar met rolonduidelijkheid te maken maar soms gaat het om geheel andere oorzaken. Een gemeentesecretaris kan worden geslachtofferd omdat die een coaching van een disfunctionerende wethouder heeft voorgesteld maar de betreffende wethouder die coaching niet wil en daarop het vertrouwen in de gemeentesecretaris opzegt. Het voorkomen van de val van het college is dan soms belangrijker dan het heenzenden van de secretaris. Dat betekent dat het vertrek van gemeentesecretarissen soms een politieke oorzaak heeft. Soms is het vertrek van een gemeentesecretaris echter banaler en gaat het gewoon om niet kunnen opschieten met een burgemeester. Het is uiteraard ook mogelijk dat een secretaris niet goed meer ligt bij directeuren of anderszins imperfecties toont.

16 De spartelende burgemeester in het bestuur

Daarmee heb ik een beeld gegeven van het Nederlandse lokaal bestuur. Gemeenten functioneren gemiddeld genomen 'voldoende' volgens bestuurskrachtmetingen en 'De staat van de gemeente'. Er zijn wel zwakkere punten. Zo is de score van burgers op de vraag of in de eigen gemeente van 'goed bestuur' sprake is in 73 van 175 uitkomsten minder dan 5.5 op een schaal van 0-10 (zie een eerdere tabel). Daartoe behoren zogenaamde probleemgemeenten als Den Helder en Zundert.

Ook is gesteld dat de uitslag van de beoordeling van gemeentebesturen enigszins geflatteerd is omdat de analyses in bestuurskrachtmetingen en 'De staat' ontdaan zijn van 'mensen'. Er wordt daarin namelijk geen aandacht besteed aan bestuurlijk-bestuurlijke en bestuurlijke ambtelijke betrekkingen en verhoudingen. De 'humeuren' blijven al helemaal buiten beeld. En dat geldt ook voor de kwaliteiten van individuele bestuurders. Er bestaan gemeentebesturen waarmee het minder goed gaat omdat de kwaliteit van het realiseren van ambities en opgaven niet bestendig is en blijft, omdat er sprake is van verstoorde verhoudingen tussen belangrijke spelers in de driehoek van college, raad en topambtenaren, of omdat de competenties van individuele bestuurders tekort schieten. Er bestaan zelfs bestuurlijke risicovolle probleemgemeenten. Niet verrassend is dat het gemeentebestuur in dergelijke gemeenten duidelijk minder vertrouwen bij burgers geniet en te betitelen is als 'slecht bestuur'.

Maar het omgekeerde is ook mogelijk: dat bestuurders, onrecht wordt aangedaan omdat ze het beter doen dan wordt voorgespiegeld? Ik bekijk een type bestuurder, namelijk de gemeentelijke *centrale middenvelder*, de burgemeester? De burgemeester kan zowel een initiërende kracht zijn in het gemeentehuis en een verbinder en schakelaar maar ook slachtoffer worden.

De burgemeester als belangrijke schakel

De burgemeester vormt een belangrijke schakel in een gemeentebestuur. Burgemeesters scoren over het algemeen boven de streep in beoordelingen van burgers en raadsleden maar ze hebben het sinds 2000 moeilijker, ze sneuvelen makkelijker dan daarvoor. Het afgelopen decennium kende een relatief groot aantal burgemeesterscises, waarbij voor een evenwichtige beeldvorming aangetekend moet worden dat de meeste burgemeesters niet onder vuur kwamen te liggen.

Een van de functies van de burgemeester is dat deze bestuurlijke rust, stabiliteit en continuïteit moet brengen en boven de partijen moet staan. Het bereiken van die positie is moeilijker geworden omdat de burgemeester in feite door de gemeenteraad wordt aangesteld en daarmee politiek afhankelijker is geworden van fracties en daarmee kwetsbaarder. Een burgemeester is meer en meer gaan lijken op een wethouder die functioneert op basis van het vertrouwen van de gemeenteraad.



Casus van een val

Er bestaan inmiddels voorbeelden van burgemeesters die ruimschoots het vertrouwen genoten van de bevolking maar toch hun Waterloo vonden in de gemeenteraad, zoals burgemeester Titia Lont van Wieringen. Ik sprak met haar.

Titia Lont was burgemeester van Wieringen. In januari 2005 wordt ze nog door een unanieme meerderheid voorgedragen voor burgemeester en in november 2005 gaat ze met ziekteverlof. In juni 2006 wil ze weer gaan werken. De arts staat haar dat toe, zo niet de raad. Die stuurt haar weg. Waarom het misging? Ze botste snel na het aantreden met de gemeentesecretaris, zegt ze achteraf in perspublicaties. De burgemeester vindt dat de gemeentesecretaris aan vriendjespolitiek doet en familieleden bevoordeelt. Een van de twee loonbedrijven krijgt nooit een opdracht en bij de gemeentelijke plantsoenen-dienst wordt een leidinggevende vervangen door een familielid van de secretaris. De burgemeester acht dit 'opvallend' en zegt dat 'raar' te vinden. Nadien wordt er nog veel gesteggeld. De bevolking staat in overgrote meerderheid achter de burgemeester maar ze moet toch vertrekken.

De persverklaring van het gemeentebestuur luidt aldus:

'De gemeenteraad van Wieringen is op 10 augustus 2006 in besloten vergadering bijeen geweest. In deze vergadering heeft de gemeenteraad het besluit genomen om, op grond van haar recht conform artikel 61b van de Gemeentewet, door tussenkomst van de commissaris van de Koningin in Noord-Holland, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden de aanbeveling tot ontslag te doen van mevrouw drs. T.J. Lont uit het ambt van burgemeester van de gemeente Wieringen. Dit vanwege dusdanig verstoorde verhoudingen tussen de burgemeester en de gemeenteraad, dat er geen vertrouwen is in een reïntegratie van mevrouw Lont in het ambt van burgemeester van Wieringen.

Op 25 juli 2006 heeft de gemeenteraad in een besloten overleg met de commissaris van de Koningin de aanleiding van de verstoorte verhoudingen besproken. Als kern van de problemen is geduid op de wijze waarop mevrouw Lont als burgemeester met haar omgeving, haar gezag en bijzondere situaties is omgegaan.

Daaraan voorafgaande heeft de gemeenteraad op 6 juli 2006 in een besloten bijeenkomst inzake het reïntegratieverzoek van mevrouw Lont geconstateerd dat het door haar gevraagde basale vertrouwen van de gemeenteraad in een succesvolle reïntegratie ontbreekt. Dit gezien de problemen, die zich ruim voor haar ziekte voordeden als gevolg van haar optreden en die geleid hebben tot de verstoring van verhoudingen. Die verstoorte verhoudingen reiken verder dan het door mevrouw Lont vermeende arbeidsconflict met de gemeentesecretaris, wat in haar ogen de kern van het probleem is. Eerdere pogingen tot verbetering van de verhoudingen in de zomer van 2005 zijn echter ondanks goede wil van diverse betrokkenen gestrand in conflicten.

Dat het basaal vertrouwen in een verantwoorde terugkeer van mevrouw Lont als burgemeester ontbreekt, is toen door de gemeenteraad aan mevrouw Lont via haar raadsman bekend gemaakt, waarbij van gemeentezijde een breed omvattend tegenvoorstel is

gedaan waarin onder meer een ruimhartig outplacementtraject is opgenomen.

De reactie van mevrouw Lont daarop heeft de gemeenteraad bevestigd in haar opvatting dat sprake is van een dusdanige verstoring van verhoudingen, dat een aanbeveling tot ontslag vanuit het algemeen belang van de gemeente de enige overgebleven vervolgstap is.

De gemeenteraad heeft deze beslissing in een personele kwestie rond de burgemeester in besloten overleg genomen, zonder politiek debat en met respect voor een ieders persoonlijke mening. Politieke kwesties die in het maatschappelijke debat rond de burgemeester zijn opgevoerd, hebben naar het oordeel van de gemeenteraad hiermee niet van doen.'

Er zijn ook andere voorbeelden te vinden van burgemeesters die ondanks sympathie bij de bevolking het veld moesten ruimen, zoals burgemeester Willeme van Dinkelland en Leers van Maastricht.

Burgemeesters sneuvelen na 2000 makkelijker dan daarvoor. Sinds dat jaar zijn meer dan 50 burgemeesters tot vertrek uit het ambt 'gedwongen' of vrijwillig 'onder druk' opgestapt.

Risicopatronen

Los van de specifieke lokale factoren die tot een val kunnen leiden, toont onderzoek van mij met een team van onderzoekers dat er bepaalde risicopatronen zijn.

Allereerst is er de *uitglijder*: meestal gaat het dan om een integriteitsprobleem.

Ten tweede is er de *'misfit'*: het klikte in diverse opzichten niet tussen burgemeester en gemeente. Burgemeester Loekie van Maaren-Van Baalen heeft zelf verslag gedaan van haar burgemeesterschap in Leeuwarden dat tot een gedwongen vertrek leidde. Achteraf zegt ze dat ze niet had moeten solliciteren.

Ten derde is sprake van een *gebrekkige verbinding*. De burgemeester vervult de procesrol op gebrekkige wijze door niet op het juiste moment te communiceren met een of meer personen of groepen, of door suboptimaal te communiceren (bijvoorbeeld niet stabiel; de burgemeester schiet regelmatig uit zijn slof), of door partijen in een college of raad of ambtelijke sfeer niet goed (lees: niet tijdig, niet diplomatiek, enz.) bij elkaar te brengen.

Ten vierde is er *het wespennest*. Een burgemeester heeft het doorgaans moeilijk in een probleemgemeente.

Andere uitkomsten

Het onderzoek naar gevallen burgemeesters gaf verder de volgende uitkomsten te zien.

1. De val van burgemeesters is sinds 1995 toegenomen en al op gang gekomen voor de introductie van de dualisering in maart 2002. Inmiddels zijn het laatste decennium meer dan 50 burgemeesters gestruikeld. In perspublicaties komen namen naar



voren, zoals die van bij voorbeeld Spahr van der Hoek, Staatsen, Vos, Maks, Van Maaren-Van Baalen, Appel, Dijkstra, Meijdam, Meijer, Willeme, Hulman, Vreeman, Leers.

2. Het aantal teruggetreden burgemeesters is in werkelijkheid groter dan 50. Onder het topje van de 'ijsberg' bevinden zich minder goed zichtbare gevallen van druk en pressie. Denk aan de casus- Gresel. Burgemeester Gresel van Heerlen kwam onder vuur te liggen maar het vuur leek te doven. Hij kreeg ook het vertrouwen van een raadsmeerderheid voor herbenoeming maar vond die steun te gering en vreesde verdere berichtgeving in de pers over andere aspecten van zijn persoon. Daarom stapte hij vrijwillig maar feitelijk 'onder druk' op.
3. Burgemeesters die vallen, blijken allemaal wel te kunnen besturen. Ze kunnen echt wel een vergadering leiden of een beslissing nemen. Ze struikelen ook nooit plotseling, van de ene op de andere dag; nooit in de eerste 100 dagen van hun ambtsvervulling. Ze krijgen dus krediet. Na de val herstellen ze zich soms ook weer door als waarnemend burgemeester in een andere provincie te functioneren.
4. Elke val kent een specifieke kwestie of aangelegenheid, elke val heeft bijzondere trekken. Altijd speelt context een rol. Urk is Zundert niet en Den Helder Tilburg niet. Toch zijn er zekere overeenkomsten in de opbouw van de gang van een burgemeester naar zijn of haar Waterloo.
5. Als ze dan onder vuur komen te liggen, is er een opbouw. Er is altijd een aanloop alvorens de valbijl valt. Het gaat ook zelden om één zwakte alleen. Meestal haalt de gemeenteraad uiteindelijk aan het eind van een proces de stekker eruit, om het zo te zeggen. Het vertrouwen wordt direct of indirect opgezegd.
6. Als er een aanloop is, dan zou de burgemeester zich al ver voor de val hebben kunnen bezinnen. De burgemeester had het eigen gedrag kunnen aanpassen. In veel gevallen is dat ook zo maar niet in alle. Soms nemen gedane zaken geen keer. De burgemeester van Tilburg had geen informatie verstrekt over een budgetoverschrijving. Dat viel na een aantal maanden niet goed te maken maar hij had zich wel nederig(er) kunnen opstellen en spijt kunnen betonen richting gemeenteraad. Toen het onderzoek naar het Midtheater op gang kwam, nam de druk echter toe. Dan wordt plotselinge nederigheid en excuus opportunistisch. Maar zoals gesteld, die inkeer kwam er niet – hoezeer een bepaalde wethouder daarop ook aandrong. Het doek viel voor burgemeester Ruud Vreeman.
7. De belangrijkste uitkomst van het onderzoek naar de val van burgemeesters was dat in een groot deel van de gevallen burgemeesters een gebrek vertoonden aan reflectie op het eigen handelen of niet handelen en de eigen beeldvorming bij bestuurders en ambtenaren. Of, als men die reflectie nog wel pleegde, men geen handelingsalternatieven overwoog of zich aanpaste. Voetballers die zich niet aanpassen aan de wensen van de trainer kunnen in een dergelijk geval nog op de transferlijst worden geplaatst, bestuurders niet.

8. Intervisie in de zin van het tussen burgemeesters bespreken van gevallen en dilemma's is nuttig maar blijkt in geval van de gevallen burgemeesters geen reddingsvest. Intervisie is te kunstmatig.
9. Burgemeesters hebben handicaps. Ze hebben geen fanclub, geen achterban. Zij die een grote maatschappelijke basis hadden, zoals Willeme in Dinkelland, Lont in Wieringen of Leers in Maastricht redden het hiermee niet. Hun legitimatie komt primair van de gemeenteraad, die de burgemeester in feite benoemt. De Kroonbenoeming is als reddingsmiddel volstrekt betekenisloos geworden. Een minister van BZK schiet een burgemeester ook nooit te hulp. De reddingspogingen van Commissarissen der koningin waren schaars en over het algemeen niet effectief.

Tot zover dit onderzoek. Aan dit onderzoek zijn aanbevelingen te ontleen, en wel voor verschillende categorieën betrokkenen.

De pers en de val van burgemeesters

Ik ben nu ingegaan op de val van burgemeesters en liet de rol van de pers nog buiten beschouwing. Hoe zit dit nu in het algemeen? De persmedia zijn doorgaans betrokken bij de afloop van een proces dat leidt naar het Waterloo van de burgemeester, soms ook heel direct bij de aanloop of ze brengen het valtraject zelfs op gang, zoals in geval van burgemeester Gerd Leers van Maastricht. Persmedia veroorzaken in de meeste gevallen niet de val maar als ze eenmaal de casus ontdekt hebben dan is er zoveel frequentie en continuïteit in de berichtgeving dat een 'time out' voor bezinning of andere bemiddeling om een onder druk staande burgemeester op het pluuche te houden nagenoeg onmogelijk is geworden. Dan neemt de berichtgeving toe en die houdt daarna aan.

Wat is de kwaliteit van die berichtgeving? Niet zelden is in dit soort contexten sprake van een monopolie van één krant (bijvoorbeeld in Zeeland waar Spahr van der Hoek moest vertrekken) waardoor eenzijdigheden in berichtgeving of fouten niet gecorrigeerd worden en een hetze niet gestopt wordt. Ja, maar er zal toch wel kwaliteitszorg zijn bij een krant, zult u kunnen denken? Dat kan wel, maar de meeste Nederlandse burgemeesters geven er in meerderheid geen cent voor! Ze lachen er niet eens om, zo cynisch zijn ze er over. Dat onderzoekers in duo's opereren in dit soort gevallen, daarmee degelijkheid in het onderzoek en de berichtgeving suggererend, is voor hen volstrekt geen kwaliteitsgarantie.

Maken lokale bestuurders zich in het algemeen wel zorgen over de betrekkingen met de pers? Ja, als we de uitspraken van Felix Rottenberg, Jack de Vries en Maurice De Hond in het tv-programma DWDD van 5 mei 2010 nemen, dan is het zo niet altijd dan toch vaak oorlog tussen pers en politiek. Dan is er een strijd gaande van bestuurders om alleen kwijt te willen wat ze zelf willen en van journalisten om te achterhalen wat ze wensen te achterhalen. Strijd, strijd en nog eens strijd tussen bijvoorbeeld Pauw en Witteman en de nationale politici en bestuurders. Mart Smeets en Matthijs van Nieuwkerk knikten instemmend bij het horen van de kwalificaties van



Rottenberg. Journalisten erkennen het. Daarbij is het van belang dat kranten opwindend veroorzaken, zoals scheidend hoofdredacteur Pieter Broertjes van De Volkskrant het zei (Pauw en Witteman, 11 mei 2010). Kranten moeten roering brengen, de nieuwsgierigheid prikkelen.

Geldt dat nou ook lokaal? Onlangs interviewde een promovendus van mij een oud-burgemeester die burgemeester is geweest van kleine en grotere gemeenten als Nuth, Middelburg en Breda. Deze oud-burgemeester heeft leiding gegeven aan een visitatiecommissie in twee ronden in Limburg, en alle Limburgse gemeenten doorgelicht. Bij veel gemeenten heeft hij tweemaal in de keuken gekeken. De tweede ronde is iets anders verlopen dan de eerste keer. Waar het hier vooral om gaat is dat de gemeentebesturen de tweede keer wat meer aarzelingen hadden om mee te doen. *'Ze vreesden de persmedia'*, zo meldt Chris Rutten in dat interview. Elk rapport van de commissie brengt sterkten en zwakten van gemeenten aan het licht en journalisten kunnen op basis daarvan vooral gaan berichten over zwakten. Dat zit in de genen van journalisten.

Speelt de rol van journalisten vaker een rol in de hoofden van gemeentebestuurders? Zeker. Neem Jan Mans. Mans is als voormalige burgemeester van Enschede nationaal bekend geworden omdat hij ten tijde van het plaatsvinden van de vuurwerkramp burgemeester was van Enschede. Hij heeft het hele proces meegemaakt en uiteindelijk kon hij ook een rapport van de *commissie-Oosting* in ontvangst nemen, die de gang van zaken heeft beoordeeld. En hij maakte natuurlijk de raadsdebatten mee die aan de terug- en vooruitblikken waren gewijd. Voor het uitbreken van de ramp genoot Mans wel een zekere reputatie maar er was ook kritiek op hem. Door zijn optreden bij de vuurwerkramp is hij er goed uitgekomen. Hij zegt er zelf over:

"Drie weken lang was ik de held; toen ineens de grote boef, want ik had alles verkeerd gedaan. Ik had dat vuurwerk daar neergelegd, de lont ontstoken bij wijze van spreken. Ik moest maar aftreden. Dat werd gevoed door de landelijke pers. Mijn stad zei: "Afblijven van die man. Dit is onze burgemeester". Ik geef een voorbeeld: ook in Enschede zijn er probleemwijken en jongens met tattoos en oorkingen. Natuurlijk had ik daar wel eens last mee, maar dit keer liep ik door de stad en riepen ze me na: "Hé Mans, als ze je wat doen jongen, bel maar effe!" (Limburger Magazine, mei 2010, nr.1)

Wat doen journalistieke producten met bestuurders?

Burgemeester Jan Mans heeft de druk om af te treden destijds weerstaan. Maar ik wil een stap verder zetten door de vraag te stellen: wat doet de rol van de pers met bestuurders, zeker ook als het helemaal niet gaat over grote dingen als een vuurwerkramp?

We weten in elk geval dat bestuurders ook na massieve berichtgeving in de pers zelden hoeven af te treden op het overheidshandelen in een grote zaak. Premier Balkenende behoefde niet te vertrekken op grond van de deugdelijkheid dan wel

ondeugdelijkheid van de grondslag voor de Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog in Irak. Grote kwesties zijn in tal van gevallen geen bedreiging voor bestuurders, ook niet voor lokale. Burgemeester Job Cohen behoeft niet te vertrekken op grond van zijn continue betrokkenheid bij de Noord-Zuidlijn in Amsterdam, die gekenmerkt werd door vele overschrijdingen. Er is dan versnipperde besluitvorming geweest, de raad heeft in de loop der jaren tal van rapporten ontvangen. Iedereen heeft boter op zijn hoofd. De sneuvelkans is dan voor burgemeesters gering. Maar die bedreiging is er wel naarmate de kwestie kleiner is. Hoe kleiner de kwestie, hoe groter de sneuvelkans.

De spanningen die burgemeesters mee maken, wil ik uitdrukken in de volgende casus.

De story van Carlo de Monchy

‘Is de krant er al?’ zegt de burgemeester Carlo de Monchy om half zes in de ochtend met nog slaperige ogen tegen zijn partner, die enigszins onrustig is maar zoals altijd het bed met hem deelt. Terwijl de burgemeester de sponde verlaat om eens te kijken of de krant van die dag al op de deurmat ligt, vraagt hij zich binnensmonds tegen zichzelf pratend af: ‘wat zou de kop van de krant vandaag weer zijn?’ Carlo de Monchy, in het dagelijks leven burgemeester van de in Midden-Nederland gelegen gemeente Monteban, is vroeger opgestaan dan normaal. Niet zonder reden. Zou de voorpagina weer in vette chocoladeletters gezet zijn, waarin de dienstdoende regionale journalist hem nu weer van iets anders beschuldigt? Hij is zich van geen kwaad bewust maar sluit niet uit dat hij abusievelijk een potlood uit het gemeentehuis mee naar huis genomen heeft om nog wat aantekeningen te maken in een conceptbeleidsnota, waarin hij op het gemeentehuis slechts halverwege gekomen was. Hij zal toch niet beschuldigd zijn van ‘stelen’ van een publiek goed? En het zal toch niet waar zijn dat een kwaai wethouder hem via een journalist zwart wil maken door die journalist op zijn spoor te zetten? Hij, Carlo de Monchy, acht zich de onkreukbaarheid zelve, die bewust bij zijn aantreden al gezegd heeft: ‘ik wil geen pasje om mee te betalen’. Hij wilde elk risico uitsluiten dat hij in een moment van onachtzaamheid de verkeerde pas zou grijpen voor het betalen van een zakje wine gums, een polshorloge of een bos bloemen voor zijn partner. Hij dacht zijn lessen wel geleerd te hebben van in opspraak geraakte bestuurders en ambtenaren. Boeken als ‘De vriendenrepubliek’ of ‘Ethiek in het openbaar bestuur’, die had hij goed gelezen. Hij wist echt wel wie Huberts, Van den Heuvel, Neelen, Reintjes, Dohmen en Langenberg waren. ‘Een pasje van de zaak’, je moet het niet willen, zo hield hij zich steeds voor, ondanks dat zelfs het hoofd financiën van Monteban, de brave Jean Paternotte, hem op die mogelijkheid wees. Geen pasje dus, een burgemeester heeft immers een voorbeeldrol te vervullen. Zelfs een gemeentelijk potlood in de aktetas laten glijden, kan een foute daad zijn. Als een journalist er lucht van krijgt, is ‘het potlood’ de metafoor voor meer. Een pars pro toto. Zeker nu juist een onderzoeksverslag gepubliceerd is waarin staat dat naarmate de zomer nadert in tal van private gebouwen het aantal benodigde toiletrollen sterk stijgt. Logistieke kenners weten het: de zomer nadert, de caravan komt weer uit de opslagloods te voorschijn en als het zover is,



worden zelfs veel goedkope toilettrollen achterover gedrukt. En er wordt bestek uit de bedrijfskantine 'thuis schoongemaakt', zoals afwassers wel cynisch vaststellen. Waarom zouden gemeentebestuurders en ambtenaren niet ook eens wat meenemen?

De blocnote-affaire

Een potlood, zult u denken, dat is toch een volkomen onschuldig iets..... Te belachelijk voor woorden! Nee, u vergist zich, een journalist stelt direct méér vragen: 'Een potlood nu, burgemeester, waren dat eerder niet al tientallen potloden?' 'En wie een potlood meeneemt, doet er zo een blocnote, een bicje, een puntenslijper en gummetje bij'.

De burgemeester was bij dit soort dingen op zijn hoede. Hij had zijn zoon, leerling op de brugklas van het St. Jancollege van Monteban, al een keer betrappt op handel in blocnotes op het schoolplein. Weliswaar waren er maar twee gemeentelijke blocnotes met het gemeentewapen erop bij, en had zijn zoon wel een aantal andere in één maand tijd verkocht, maar dat was voor een journalist al genoeg geweest voor een bericht onder de kop 'Zoon burgemeester drijft handel met gemeentelijke blocnotes'. Een 'affaire' heette dat al in een dagbladcommentaar. De oud-journalist Gérard Kusters had de handel in zijn column wel gerelativeerd maar dat zegt niks.

Had burgemeester Carlo de Monchy – bij collega's vanwege zijn fraaie blonde kop wel gekscherend BB genoemd - reden voor bezorgdheid over zijn reputatie? Zeker, de blocnoteaffaire zat hem niet lekker. Hij wist dat collega Alex Bolhuis uit Raalte gevallen was over een mailbericht dat vanuit het huis van de bestuurder verzonden was, dus wat is groot en wat is klein? Hij was er verontwaardigd over omdat hem zo iets onbenulligs toch niet aangewreven kon worden. Het was bovendien een privézaak van zijn minderjarige zoon. Voor de ambtenaren was duidelijk dat de burgemeester niks te verwijten viel. Dat De Monchy zich desondanks ongemakkelijk voelde, hadden ze wel gemerkt, want hij vertoonde zich op vergaderingen tegenwoordig opvallend vaak met een schriftje; de blocnote was blijkbaar taboe verklaard. Maar ook dat pakte niet goed uit, want de pers tekende dat weer op. De krant meldde: 'Burgemeester neemt diefstal zoon niet serieus'. De journalist had de secretaresse van de burgemeester gebeld en gevraagd of de burgemeester haar al opdracht gegeven had om elke avond te controleren of er in zijn tas misschien lege blocnotes zaten zodat die op tijd verwijderd konden worden. Dat bleek niet het geval. En toen wist de journalist genoeg: 'Maatregelen uitgebleven' noteerde de journalist voor een volgend artikel. De Monchy was ervan overtuigd; de journalist zocht hem en liet niet na een affaire in elkaar te draaien, te construeren! BB had van een raadslid gehoord dat de journalist zich had laten ontvallen: 'Als De Monchy hier niet over struikelt, heb ik nog wel een paar andere gevallen'.

Bij de eerste kwestie, de blocnote-affaire bleef het dan ook niet. Er waren nog andere zaken die De Monchy kopzorgen bezorgden: de (tweede) kwestie van de dienstauto uit

de tijd dat hij nog wethouder in een andere gemeente was en de (derde) kwestie van het commissariaat bij een leverancier van papier. Beide kwesties belichten we kort want ze hebben gevolgen.

Afgeschreven dienstauto

Toen Carlo de Monchy nog wethouder in een vorige gemeente was, nog niet zo lang geleden, had hij de dienstauto van de daar actieve burgemeester overgenomen en dat achtervolgde hem. Die auto van zeven jaar oud, een Saab, had hij weliswaar tegen de taxatieprijs overgenomen, maar dat was door de journalisten weggelaten in de eerste vijf aan deze zaak gewijde artikelen en columns. De journalisten hadden in een serie artikelen de sterke indruk gewekt dat de wethouder zichzelf bevoorreed had of bevoorreed was. En dat bericht was inmiddels wel een keer of wat herhaald en had ook tal van lieden geïnspireerd om een nummer in de carnavalsoptocht van zijn huidige woongemeente Monteban te brengen. 'De Monchy neemt Spyker over om Saab te redden', zongen de carnavalvierders. Weliswaar was er destijds een collegebesluit genomen over de verkoop van de dienstauto en daarbij was toenmalig wethouder De Monchy – zoals het hoort – niet aanwezig geweest. Maar ook dát was niet in de berichtgeving meegenomen. 'Het leek wel of er een vals bericht was geconstrueerd', zo zei hij een en andermaal tegen zijn partner en anderen die het horen wilden. De burgemeester had vroeger in zijn meest opgewekte bui nog wel eens gedacht dat journalisten tegenwoordig de tijd niet meer hebben om alle feiten op een rij te krijgen en procedureel netjes te opereren maar inmiddels had hij een cynischer beeld. De regionale en landelijke bladen verkopen slecht en dan kan een rel tenminste incidenteel de krant weer wat in de markt plaatsen, ook al helpt dat niet echt omdat Nederlanders hun krant- als ze er al een los kopen - zelden bij een kiosk kopen, zoals de Fransen dat doen. En sommige journalisten noemen zich onderzoeksjournalist, zijn in hun vak gegroeid door een - in hun kringen als fenomenaal betitelde - rapportage over een schandaal of een kwestie en raken daarvan zo bijziend dat ze in alles een complot zien of bestuurlijk machtsbederf. Ja en die reputatie willen ze behouden. De meeste mensen blijven hun leven lang doen waar ze goed in zijn. Wie steelt blijft stelen, wie bestuurt besturen.

Was de berichtgeving over de auto weggeëbd? Nee, zo stond de berichtenreeks niet bij De Monchy op het netvlies. Was dat maar zo. De journalist had het vertikt om wat hij, destijds als wethouder van de gemeente Timberleek, had gezegd over het besluit van de burgemeester en andere wethouders over die auto op te nemen in een artikel. 'Wat stelt wederhoor nog voor?', riep De Monchy herhaaldelijk uit - ook toen hij al tot burgemeester van Monteban was gepromoveerd. Bovendien, een reeks ingezonden brieven in de Timberleekse Courant was het gevolg geweest van de berichtgeving over de auto. Vooral de scheldpartijen op de krantensite van het rabiate volksdeel van Timberleek dat nog leest, zoals hij het zei, hadden hem geraakt. De wethouder was beschuldigd van graaien en bevoordeling. 'Het commentaar van de dagbladredactie had dit uitgelokt', aldus Carlo. Gewone burgers hadden de auto niet kunnen kopen en dat was één punt van kritiek.



Het leek wel of 'die krant' hem destijds ook al weg wilde hebben. Terwijl de gemeenteraadsleden van Timberleek er destijds niet één vraag over gesteld hadden en hij bij vertrek hartelijk was uitgewuifd. Nee, De Monchy was al lang niet meer van mening dat waarheidsvinding een belangrijke waarde was voor journalisten. Nee, 'roering' daar ging het volgens hem om en misschien wel om meer, maar dat hield hij binnensmonds. Dat sommige journalisten eens bij de psychiater op de divan zouden moeten, dat durfde hij niet hardop uit te spreken.

Commissaris

Ik kom bij de derde kwestie. Nadat de regionale pers zich ook in Monteban op De Monchy stortte en berichten verschenen over de auto en de blocnote-affaire, verschenen er ineens ook berichten over hem in landelijke bladen. Een oude vriend had hem daarop opgebeld, met de vraag waarom hij ook zo dom had kunnen zijn om als burgemeester lid van de Raad van Commissarissen te worden van de meest bekende blocnoteproducent van het land, de firma Jacobinius. De Monchy stond perplex. Commissaris? Dat feit had nog niet in de regionale krant gestaan. Hoe zijn vriend dat wist? Zijn vriend had eens even gegoogeld op 'Jacobinius'. Op de site van Jacobinius stond niks over commissarissen, dat wist De Monchy, maar zijn vriend had het jaarverslag over 2009 eens opgevraagd. En ja hoor, daar stond het op bladzijde 96, De Monchy was commissaris en kreeg een vergoeding van 10.000 euro per jaar. Tja, dat commissariaat was het punt niet voor de burgemeester want dat had hij gemeld als nevenfunctie maar de firma Jacobinius had de gewoonte jaarlijks aan de commissarissen een set producten te sturen. Hij kon met dat cadeau weinig. Maar nu wist hij het ineens weer. Jacobinius leverde ook blocnotes aan de gemeente Monteban en zijn zoon had zich over die stapel van tien blocnotes, een staalkaart van producten van de firma Jacobinius die De Monchy jaarlijks rond Kerst kreeg, ontfermd. Maar goed dat Jacobinius de potloden niet mee zond. De Monchy begon nu allerlei schimmen te zien! Gelukkig hadden de journalisten dit nog niet opgemerkt. Maar wat te doen? Zou hij de journalist niet eens bellen met de mededeling dat de blocnotes die zijn zoon verkocht had van Jacobinius waren en niet van de gemeente Monteban. Maar hij dacht op tijd: 'niet roeren in een vlek'. Dat had hij wel geleerd van de voormalige spin doctor van Tony Blair, Alistair Campbell, en van onze eigen Jack de Vries!

Intervisie

Wat verder te doen? De Monchy besloot de blocnote- en autokwestie toch eens aan de orde te stellen in zijn intervisiegroepje. Burgemeesters zitten tegenwoordig vaak in een groepje waarin ze dilemma's uit hun dagelijks leven als burgemeester bespreken. Vaak zijn dat niet gewone besluitvormingskwesties maar zaken van ethische aard, of van de-ontologie, zoals de Belgische collega's het noemen als ze spreken over de deugdenleer. Mag je als burgemeester cadeaus weigeren maar mag je een firma wél een cadeau aan je

echtgenote laten geven? Dat soort zaken. Niet zelden hebben ze in het groepje veel lol in het bespreken daarvan. Vooral als een van hen goed is weggekomen met iets dat naar het oordeel van een collega uit de groep het daglicht bij nader inzien niet kan verdragen.

Maar wat vinden de collega's van dat commissariaat van De Monchy? Naar voren komt dat Jacobinius al jaren papier levert aan de gemeente Monteban maar dat Jacobinius intussen niet meer levert aan de omliggende tien gemeenten. Straks ontstaat zo maar het beeld van de schijn van belangenverstremgeling, zeggen collega's. De Monchy die burgemeester van Monteban is en commissaris bij Jacobinius en Jacobinius die alleen papier levert aan Monteban en niet aan tien andere gemeenten in de regio, is dat toeval? De Monchy vreest dat als de journalist de papierleveranties aan gemeenten in de provincie Midden-Nederland uitpluist en daar zijn commissariaat bij betreft, hij beschuldigd wordt van belangenverstremgeling, dat hij Jacobinius aan een opdracht in Monteban geholpen heeft.

Het is een absurd verwijt, meent Bert, want Monteban had al enkele jaren vóór hij er burgemeester werd een tienjarencontract met Jacobinius afgesloten. Hij meende dat wel eens gehoord te hebben van het hoofd financiën. Wat te doen? Hij besluit het te gaan bespreken met het hoofd financiën, de gemeentesecretaris en de wethouders. Want de integriteitscode van Monteban zegt dat als er een schijn van belangenverstremgeling is je een zaak open en transparant moet bespreken. Je kunt berichtgeving beter voor zijn. Maar wat als een wethouder hem wil vloeren? Zou hij niet vanwege zijn relatie met Jacobinius gegijzeld kunnen worden? Misschien moet hij over een jaar maar eens gaan uitzien naar een burgemeesterspost in een andere gemeente of toch maar het commissariaat eraan geven. In de intervisiegroep ontspint zich daarop een heftige discussie over de vraag of op deze manier burgemeesters niet 'bange burgemeesters' worden.

Tegenactie

De vermeende affaires en de kwestie van het commissariaat die nog geen affaire was, gingen burgemeester De Monchy niet in zijn koude kleren zitten. Hij begon het burgemeesterschap 'een fascinerende hondenbaan' te vinden, waarbij hij moest investeren in afdekken en camoufleren.⁶³ De Monchy werd onrustig van de berichtgeving in de pers, bleek prikkelbaar, schoot af en toe uit zijn slof en sliep minder goed dan vroeger. Zijn achterdocht tegenover journalisten nam hand over hand toe. In burgemeesterskring zei men het ook: 'Journalisten, ze zijn geen van allen te vertrouwen. Nooit. Hou dus afstand'. De Monchy paste zijn gedrag daarom aan, hij nam al jaren geen nieuwe nevenbanen aan, maar hij wist ook wel dat als je in de media verscheen je direct veel mensen bereikte. De media konden als spreekbuis ook een aantrekkelijke optie zijn. Maar het gemeentebestuur van Monteban had op zijn voorspraak uiteindelijk toch een woordvoerder aangesteld, er kwam een website en er werd bij het verschijnen van een nieuwe beleidsnota standaard een persbericht verstrekt. Zo weinig mogelijk interviews, kortom. Als een burgemeester wat te vertellen had, gaf hij wel een persbericht uit of schreef hij

zelf een bijdrage voor de opiniepagina. 'Zelf aan zet blijven en controle uitoefenen', dat is belangrijk. Hij had het van Frits Bolkestein geleerd; die gaf ook nooit interviews aan dagbladjournalisten. Interviews liet hij over aan de wethouders en de schaarse interviews met de burgemeester werden voor publicatie gecontroleerd en zo nodig gecorrigeerd. Dat was noodzaak geworden omdat journalisten niet te vertrouwen zijn of een eigen agenda hebben, 'wat ze natuurlijk altijd ontkennen', aldus Carlo. Hij startte wel een weblog, dan was hij met zijn woordvoerder tenminste opnieuw 'zelf baas over de letters'. Wordvoerders, je hebt ze niet om woord te voeren maar vooral ook om mensen bij je weg te houden!

Waarom geen dagbladinterviews? Er was nog een reden. Journalisten wilden de nota's niet lezen. Ze waren op zoek naar nieuws, dat snapte De Monchy nog wel, maar tevens op zoek naar 'human interest' en verschil van mening, strijd. Het ging de journalisten nooit om de kern van een nota of voorlichting aan burgers maar primair om politieke verschillen van mening, en om die zo nodig op te stoken. Zijn die meningsverschillen immers geconstateerd of geconstrueerd dan genereert de journalist vanzelf zijn eigen werk. Dan dienen vervolgartikelen zich vanzelf aan. Een hype is aanstaande. De Monchy ging door het gedrag van journalisten ernstig twijfelen over de nuttige functie van de pers in de politieke democratie. 'Journalistiek zorgt voor een dramademocratie', was de onliner die hij bij een borrel graag in de groep wilde gooien. Hij kwam tot de vaststelling dat omgaan met journalisten meer en meer iets kreeg van oorlog en oorlogshandelingen. Natuurlijk gold dat niet voor alle journalisten. De schrijvende pers, daar moest hij minder van hebben dan van de televisiejournalisten van omroep Midden-Nederland. Want in een live uitgezonden televisieuitzending kon tenminste niet geknipt worden. Carlo de Monchy had intussen veel geleerd. Het beste waren eigenlijk de televisieuitzendingen waarin je zowel zelf de vragen kon stellen als antwoord kon geven. Dat kon hij goed. Hij maakte daar wel eens grapjes over met een goede kennis uit de journalistieke wereld.

College

Hoe liep het nu af met onze burgemeester? Carlo de Monchy heeft op een gegeven moment toch besloten de zaken eens aan de orde te stellen in het college van B&W van Monteban. Hij werd het zat, het knaagde teveel aan hem. Maar, de wethouders wilden zich er niet over uitspreken, ze gingen niet direct om Carlo heen staan maar besloten tot een integriteitsonderzoek. Er volgden offertes van drie bureaus. Het Bureau Integriteit, bij burgemeesters wel bekend als Integriezels, werd uiteindelijk op advies van de gemeentesecretaris geselecteerd. De krant liet zich daarop weer niet onbetuigd. 'Voorstel van burgemeester tot keuze van bureau gevolgd', luidde het bericht. Geheel onwaar was het niet. De Monchy had inderdaad de suggestie gedaan van een onderzoek maar het waren uitsluitend de wethouders die het bureau kozen. Hij had dat bureau niet gekozen maar dat schreef de pers niet. De journalisten gingen vervolgens op zoek naar de probleemstelling. Nieuwe publiciteit volgde. De Monchy liet er zelf geen gras over groeien. Hij nam onmiddellijk een media-advocaat in de arm. Gemakkelijk was dat voor hem niet want de

kosten waren voor eigen rekening. De advocaat zou ongetwijfeld een flinke hap gaan nemen uit de pot met spaargeld. Zijn droom om nog eens een huisje te kopen aan het Hongaarse Balatonmeer ging in rook op.

Of het met De Monchy nog goed afgelopen is, zult u zich afvragen. Het Bureau Integriteit kwam met een rapport. Daarin werden alle kwesties behandeld en ook het commissariaat.

De burgemeester kon niks verweten worden, maar op een blauwe maandag heeft de gemeenteraad toch een motie van wantrouwen tegen hem aangenomen. Enkele fracties waren de berichtgeving in de pers meer dan zat. Ze meenden dat de positie van De Monchy niet langer toeliet dat hij het integriteitsbeleid van de gemeente zou bewaken en ze vonden dat hij imagoschade aan Monteban had aangericht. Daarop werd een motie ter tafel gebracht en plotseling – met een stem meerderheid – aangenomen. De Monchy kon de stemming niet tegen houden. Hij vroeg nog om de mogelijkheid een weerwoord te bieden tegen het rapport van Bureau Integriezel maar de raad wilde niet meer luisteren. De gemeentewoordvoerder liet in de wandelgangen weten:

‘Ja makkelijk, als je weet dat de burgemeester 64 jaar is. Die kan zo met prepensioen. Het wegzenden hoeft de gemeente bijna niks te kosten’.

De raad was weer eens opportunistisch geweest.

Twee weken na de val werd bekend dat een landelijk bekend ex-politicus enkele dagen voor de gemeenteraadsvergadering al op de kamer van een wethouder had gebrainstormd. De vraag was gesteld: waarop laten we De Monchy vallen? De Monchy zelf was daarvan al eerder op de hoogte geweest maar hij kon met die informatie niks. Als wethouders niet om je heen gaan staan weet je dat je lot al bijna bezegeld is.

Lessen

Wat had burgemeester De Monchy moeten doen om te overleven? Voor een burgemeester die onder vuur ligt, dient zich een aantal manieren aan om om te gaan met de kwestie.

1. Geen nevenfuncties meer aanvaarden.
2. Een woordvoerder aanstellen.
3. Aan intervisietrajecten deelnemen.
4. Een media-advocaat nemen.
5. Een integriteitsonderzoek laten doen.
6. Nog wat anders.

Wat daarvan te denken?

- 1 De Monchy vervulde een commissariaat. Denk als burgemeester goed na over het vervullen van nevenfuncties. Het transparant maken van nevenfuncties is doorgaans niet genoeg om ‘dreigende luchten’ te ontlopen. Wie als burgemeester veel energie uit nevenfuncties wenst te halen moet geen burgemeester worden. Het burgemeesterschap is meer dan een fulltime baan. Begin niet

aan nevenfuncties, wellicht op een 'Comité van aanbeveling' voor een altruïstisch doel na.

- 2 De Monchy en zijn collegabestuurders besloten om een woordvoerder aan te stellen en persberichten te gaan uitgeven en zelf berichten te plaatsen in bladen. Ze gingen zo weinig mogelijk interviews geven en als ze die gaven maakten ze tevoren schriftelijk afspraken over het recht op controle en correctie. Dat is in het algemeen een verstandige aanpak gebleken. Die is niet gebaseerd op vertrouwen in de journalistiek maar toch noodzakelijk. Maar ook in dit geval? De woordvoerder kon De Monchy niet redden.
- 3 De Monchy ging op intervisie. Intervisietrajecten blijken nuttig en worden door burgemeesters ook zo ervaren. Wie karakterologisch gezien enige ontvankelijkheid voor integriteit heeft, kan ermee opschieten. Maar sommige gewaarschuwde burgemeesters volharden in hun gedrag. Intervisie is geen zwemvest dat een eenmaal onder vuur liggende burgemeester kan redden. Het blijft een kunstmatige operatie met gezelligheidsaspecten; te vrijblijvend. Burgemeesters doen er goed aan meer te doen. Wat dan?
- 4 Het beschikken over een media-advocaat is een geschikte manier van opereren als een burgemeester de gang van zaken rond een integriteitsonderzoek als een wapenwedloop opvat. Als hij zo een 'frame' kiest. Een media-advocaat is goed om een proces aan te spannen tegen een krant maar een advocaat is niet op voorhand geschikt voor reflectie op hoe de politici uit een gemeenteraad reageren.
- 5 Een integriteitsonderzoek naar de eigen handel en wandel voorstellen lijkt op het eerste gezicht een geschikte manier om de eerste stormen te doorstaan. Een burgemeester verschaft zich zelf enige lucht en krijgt tijd om de eigen verdediging te organiseren. Je kunt de chronologie van feiten gaan maken. Er is echter ook een tegenkant. Pas als burgemeester op met een integriteitsonderzoek te laten doen naar het eigen functioneren. Om meerdere redenen.
 - a. Wie zich laat onderzoeken, blijft in de ogen van journalisten een verdachte. Journalisten blijven schrijven over 'de burgemeester waartegen een onderzoek loopt'. Weer zo'n bericht aan de rand van de waarheid; niet verkeerd maar toch met een insinuerende ondertoon. Intussen gaat het gewone werk door en bungel je als burgemeester. Het *'lame duck'*-effect van aangeschoten wilde.
 - b. Je maakt jezelf als burgemeester met een onderzoek direct monddood. Je moet er gaande het onderzoek in feite het zwijgen toe doen terwijl journalisten vrijuit kunnen blijven schrijven.

- c. De casus-De Monchy laat zien dat alleen al het feit dat een integriteitsonderzoek plaatsvindt, tot rumoer aanleiding geeft. Het is namelijk het gemeentebestuur dat voor de kosten opdraait en indirect de samenleving. Dat beseffen burgers, burgemeesters zelf veel minder. Dit brengt de burgemeester een beetje op achterstand.
- d. Een integriteitsonderzoek leidt tot een verhaal van onderzoekers maar integriteitsonderzoekers zijn zelden lid geweest van een gemeenteraad of college. Ze hebben weinig gevoel voor de politieke context, voor manieren van afwegen van politici. Ze kiezen daarom wellicht bewoordingen in een rapport die door journalistiek en politici opgevat kunnen worden als een stok om de hond te slaan.
6. Een burgemeester die onderzoek laat doen moet er rekening mee houden dat alleen al het onderzoek een argument kan worden voor een raad om te zeggen dat de burgemeester imagoschade aan een gemeente toebrengt. Dat is voor politici makkelijk omdat er bijna niets tegenin te brengen is en je als politicus niet in de details van het rapport hoeft te duiken.

Ondeugdelijkheid suggereren die geen ondeugdelijkheid is

Welke centrale les kan uit dit verhaal in relatie tot het onderwerp 'deugdelijk bestuur' worden getrokken? Het is in het belang van samenleving en politieke democratie dat journalisten hun werk doen, hun werk goed doen. Dat laatste is niet altijd het geval. Het komt voor dat journalisten ondeugdelijkheid suggereren (of construeren) die geen ondeugdelijkheid is en waarbij de gevolgen voor een betrokkene enorm is (namelijk aftreden). Verweer daartegen is moeilijk.

En journalisten voeren casus op waarvan ze niet goed weten wat ze ermee aanmoeten en waarbij ze deskundigen nodig hebben om te duiden. Deskundigen die niet kritisch zijn worden vervolgens niet geciteerd in de krant of slechts op een pagina in het tweede deel van de krant. Want het gaat immers om 'roering' zoals de scheidende hoofdredacteur van een landelijk bekende krant in 2010 stelde. Bevestiging van de status quo of het bestaande beleid herbevestigen, geeft geen roering.



17 Conclusies

Het onderwerp van deze beschouwing was 'deugdelijk bestuur', een onderwerp dat historisch gezien de gemoederen al langer heeft bezig gehouden getuige bij voorbeeld de fresco's over 'goed bestuur' van Lorenzetti die zijn afgebeeld in het Toscaanse Siena.

Deugdelijk bestuur dat de score 'goed' krijgt, is hier opgevat als *'good governance'*. Het is dus mogelijk dat een bestuur niet goed is maar wel 'ruim voldoende' of 'voldoende' scoort en daarmee deugdelijk is.

Hoofdconclusie

Ik heb me gericht op de deugdelijkheid van het gemeentebestuur van Nederland, onder meer omdat thans gesuggereerd wordt gemeenten en provincies op te heffen en te vervangen door regiogemeenten. Wie wil opheffen, vindt blijkbaar dat het gemeentebestuur 'bad government' (of 'bad governance') is. Is het lokaal bestuur momenteel daadwerkelijk ondeugdelijk? Uitgaande van het bestaande takenpakket niet, zo bleek uit het voorgaande. Wie alle gemeenten (alleen) op deugdelijkheidsgronden wil opheffen, heeft op dit moment geen goed verhaal. Als gemeenten bij voorbeeld het dubbele aan taken krijgen, ligt het anders maar dit is niet aan de orde. Dat is een 'als... dan'-vraag.

Nadere bevindingen

Ik kom tot de volgende nadere bevindingen.

1. De kwaliteit van een gemeentebestuur is hoog als een gemeentebestuur bestuurskrachtig is en dus eigen opgaven formuleert en die – naast wettelijke taken - goed weet uit te voeren. De analyse van ruim 200 bestuurskrachtmetingen van gemeenten, die de afgelopen jaren zijn verricht, leert dat alle gemeentebesturen en hun organisaties 'aan de maat zijn', in elk geval in operationeel opzicht. Dat spoort met de uitkomsten van 'De staat van de gemeente', waarin het gemeentelijke optreden gerelateerd is aan 'burgerrollen', zoals bij voorbeeld hoe het gemeentebestuur optreedt naar wijken, naar partners, naar burgers als belastingbetalers.
2. 'De staat van de gemeente' is een tweede, erkend hulpmiddel om de deugdelijkheid van bestuur te beoordelen. Gemeentebesturen zijn van mening dat ze hiermee een foto van de gemeente kunnen maken! Burgers kunnen volgens deze aanpak vanuit zes rollen het gemeentebestuur en de organisatie beoordelen. Toepassing van de monitor in 175 gevallen leert dat de Nederlandse gemeenten over het algemeen opnieuw 'boven de streep zijn' (lees 'voldoende' of 'meer dan voldoende').

3. Door de twee metingen is te spreken van 'voldoende' lokaal bestuur. De gemeentebesturen van Nederland functioneren gemiddeld genomen voldoende. Van goed lokaal bestuur is echter gemiddeld genomen geen sprake. Geen enkel gemeentebestuur functioneert in de periode 2000-2010 foutloos.
4. Geen enkele gemeente in Nederland scoort op alle criteria van de bestuurskrachtmonitor met 'goed'. Dat bewijst dat 'good governance' feitelijk niet bestaat. Er zijn altijd verbetermogelijkheden. Gemeentebesturen en gemeentelijke organisaties zonder gebreken of zwakten bestaan niet. Dat bewijst dat spiegelen, dus je doorlichten en proberen te verbeteren, nut heeft.
5. Sommige gemeentebesturen functioneren beter dan andere. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat gemeenten die meer dan voldoende presteren dat langjarig doen, zeg tien jaar lang. Opeenvolgende bestuurskrachtmetingen laten niet vanzelfsprekend een stabiel, dus bestendig beeld zien. Dat bleek voor bijvoorbeeld de gemeente Helden (inmiddels opgegaan in Peel en Maas): bij een eerste meting werd die gemeente positief beoordeeld maar de tweede keer, enkele jaren later, viel de beoordeling kritischer uit. Logisch, als je weet dat er electorale cycli van vier jaar zijn, waarna weer een nieuwe coalitie aantreedt met nieuwe ambities en collegeleden met ten dele andere competenties. Logisch ook als je weet dat de beleidsnetwerken met semi-overheids- en private organisaties en groepen, dynamiek vertonen. Niet logisch als je bedenkt dat wat gemeenten doen vooral uitvoering is van wat het Rijk bij gemeenten op het bordje legt.
6. Welke zwakten zijn er dan zoal? De analyse aan de hand van 'De staat' van gemeenten laat zien dat burgers vanuit verschillende rollen de gemeenten voldoende aan de maat achten. Op de burgerrol 'burger als kiezer' scoren bijna alle gemeenten minder dan op andere rollen. Daarbij gaat het onder meer om vertrouwen en het beeld van het college van B&W. Het vertrouwen in het college van B&W van Nederlandse gemeenten is gemiddeld genomen niet meer dan 5.3; onvoldoende dus. Daarmee is duidelijk geworden dat gemeentebesturen volgens bestuurskrachtmetingen wel produceren en presteren maar dat de gemeentelijke bestuurders gemiddeld genomen een probleem in de ogen van burgers 'zwakker' scoren. 'Bestuurderskracht' is een probleem!
7. Welk probleem dan? Het blijkt dat zich in gemeentehuizen nogal eens problemen tussen bestuurders voordoen ('verstoorde verhoudingen' in een college en/of raad en/of zwakke betrekkingen tussen college en raad en coalitiepartners) en tussen bestuurders en ambtenaren. Dit is ook wel 'de oorlog in gemeentehuizen' genoemd.⁶⁴ Te betwijfelen valt of dat probleem op te lossen is door in Nederland alle gemeenten en provincies op te heffen en in de plaats daarvan te komen tot een stuk of vijftig regiogemeenten. Immers, het is niet zo dat het vertrouwen in colleges van grote gemeenten onder burgers steeds ruim voldoende of voldoende is en van kleine gemeenten onvoldoende. En het is niet zo dat verstoorde verhoudingen en zwakke betrekkingen in grotere gemeenten niet voorkomen.⁶⁵

8. Gemeentebesturen kennen ook andere zwakten dan in de bestuurlijk-bestuurlijke en bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen en verhoudingen. Nederlandse gemeentebesturen zijn gemiddeld genomen niet erg goed in strategisch beleidsvorming en prioritering. Dat heeft enkele redenen. a. Gemeenten formuleren niet makkelijk een hoofdkoers omdat colleges en raden blijkbaar graag veel opties open houden. b. Het strategisch beleid kan niet of nauwelijks raken aan wat men toch al moet en dat is rijksbeleid uitvoeren. Er moet al zoveel, kun je zeggen en dat bemoeilijkt om ook nog eens als gemeentebestuur aan te geven wat je in de autonome zone gaat doen. Dat neemt niet weg dat prioritering als opdracht van belang is, zeker in tijden van financiële krapte. Zowel een kredietcrisis als bevolkingskrimp werken in op de algemene uitkering. Een crisis dwingt overigens vaak wel tot prioritering (in relatie tot bezuinigingen).
9. Grote(re) gemeenten met meer dan pakweg 50.000 inwoners komen uit 'De staat' en uit de bestuurskrachtmonitoren niet vanzelfsprekend beter te voorschijn dan kleinere gemeenten. Beide typen gemeenten kennen uitdagingen waar ze erg mee worstelen. Gemeentebesturen van grote gemeenten als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en vele andere moeten veel, nemen zich veel voor en komen moeilijk tot prioritering binnen en tussen projecten.⁶⁶ Echt kleine gemeenten met 60 fte aan personeel of minder kunnen niet veel, bestuurders passen hun wil daaraan aan en komen zo niet eens aan prioritering toe.
10. Echt kleine gemeenten hebben geen probleem als het zuivere beheergemeenten zijn. Maar als gemeenten met onder de grofweg 18.000 inwoners ambitie kennen, dan hapert het op een aantal plekken wel. Kleine(re) gemeenten hebben problemen met grote projecten. Besturen van veel kleine gemeenten missen de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit, politiek moed, en durf en slagvaardigheid. Bij een toename van decentralisatie van rijkstaken en toewijzing van nieuwe taken kunnen kleinere gemeenten wel in moeilijkheden komen. Het is daarom begrijpelijk dat kleinere gemeenten hun heil zoeken in intensieve intergemeentelijke samenwerking en/of voorstellen tot fusie van gemeenten doen.
11. Goed bestuur bestaat niet maar slecht bestuur wel. Hoe zo? De politiek leeft van tegenstelling, debat en conflict. Zolang er productief bestuurd wordt en conflicten in aantal beperkt kunnen blijven en er dus remmers staan tegenover aanjagende factoren en omstandigheden, is dit niet erg. Het aantal conflicten moet echter niet 'over the hill' zijn. Er bestaat een aantal probleemgemeenten waar het conflictgehalte groot is. Er komen langdurige crises voor. Temperend werkt het als enige tijd een verbindende waarnemer als burgemeester actief is, een tijd lang wethouders van buiten de raad aantreden, geïnvesteerd wordt in communicatie en ontspanning en bestuurders voldoende signalerend en reflectief vermogen bezitten.

12. In probleemgemeenten maar ook daarbuiten hebben burgemeesters het de laatste jaren wat moeilijker. Hun positie is meer en meer gaan lijken op die van wethouders, die hun functie ontlenuen aan en baseren op vertrouwen van de gemeenteraad. Na 2000 zijn zeker vijftig burgemeesters de laan uitgestuurd omdat de vertrouwensbasis verviel of ze vrijwillig onder druk een heenkomen zochten.
13. Besturen blijkt mensenwerk. Bestuurskrachtmetingen schieten vaak tekort doordat ze de mensen uit het bestuur on(der)belicht laten. Aandacht voor verhoudingen en betrekkingen binnen en tussen college, raad en ambtenaren is er nauwelijks. De individuele kwaliteiten van collegeleden komen evenmin aan bod. Je leest nooit over de zeer aarzelende wethouder, die maar niet kan kiezen en de regel schendt dat toch een minimaal beslissend vermogen wenselijk is. En je leest niet over verlamde colleges.
14. Voor deugdelijk bestuur is vereist dat de acteurs op het lokale toneel professioneel zijn. Onderzoek naar het functioneren van burgemeesters wijst uit dat de overlevenskans bij ongeveer de helft van de gesneuvelden door tijdig en veel beter vermogen tot bezinning zou zijn toegenomen. Het is nodig dat bestuurders bezien hoe naar hen gekeken wordt, dat ze zich bezinnen op hun gedrag en dit zo nodig aanpassen.
15. Als bestuurskrachtmetingen en 'De staat' tekort schieten, is het beeld dat Nederlandse gemeenten gemiddeld deugdelijk worden bestuurd dan geflatteerd? Inderdaad, een beetje geflatteerd. Gelukkig is het aantal probleemgemeenten beperkt in aantal. Maar in gemeentehuizen komen toch meer dan incidenteel slechte humeuren voor tussen belangrijke actoren en dus slechte verhoudingen en betrekkingen. Deze processen doen afbreuk aan bestuurskracht doordat ze het bestuur kunnen verlammen. Twee op de vijf bestuurders en topambtenaren signaleren zelf dat verhoudingen (enigszins) verstoord zijn en betrekkingen zwak.
16. In elke arbeidsorganisatie bestaat enige tolerantie voor zekere suboptimaliteit (in gewone taal: 'er mag eens wat misgaan'). Er is een zeker 'tekort' waarmee geleefd moet worden. De overgrote meerderheid van gemeentebestuur functioneert echter 'voldoende'.
17. Uit tal van bestuurskrachtmetingen en monitoring door middel van 'De staat van de gemeente' komt een beeld naar voren van gemeentebesturen die gemiddeld genomen voldoende functioneren. Wat blijkt, is dat heel veel gemeenten in een aantal opzichten net boven de streep zijn. Maar een gemeente zonder fouten bestaat niet. Ook grote(re) gemeenten, met meer dan 50.000 inwoners, kennen duidelijk zwakten. Dat 'groot' altijd goed is, blijkt onjuist. Zo gezien, moet worden opgepast om 'blind' Nederland te gaan herverdelen in pakweg 50 nieuwe regio-gemeenten. Een oproep om 'het goede te behouden en aan zwakten te werken' is conservatief? Verre van dat. Ook gemeenten moeten met de tijd mee!



18. Opvallend is dat ongeveer een kwart van de Nederlandse gemeenten zich het afgelopen decennium niet tevreden heeft getoond met die kwalificatie van de (gemiddelde) deugdelijkheid van het gemeentebestuur. Ze hebben in regio's en subregio's een discussie geëntameerd over versterking van de eigen kwaliteit in de vorm van het poolen van ambtenaren door meerdere gemeenten. Het SETA-concept van denken in termen van 'shared services' is volop bediscussieerd maar niet overal in praktijk gebracht. Het zoeken naar meer deugdelijk bestuur blijft dus voortgaan. Als het VNG-bestuur met het voorstel tot vorming van regiogemeenten die discussie op scherp wilde zetten, is ze daarin zeker geslaagd.
19. Zijn er gelet op de vaststelling van het bestaan van probleemgemeenten en de negatieve invloed van verstoorde verhoudingen en zwakke betrekkingen en zwakke individuele competenties van collegeleden op bestuurskracht andere manieren van verbetering van de deugdelijkheid van bestuur – in casu van bestuurskracht - dan meer slimme samenwerking tussen gemeenten? Ja, het doen van *herindelingsvoorstellen* van onderop is altijd mogelijk. Denkbaar is bij voorbeeld ook om meer *zelfreinigingsmogelijkheden* (tussentijdse raadsverkiezingen?) te bieden en/of een grotere departementsverantwoordelijkheid te bieden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor bestuurlijk herstel van probleemgemeenten. Het laatste is moeilijk vanwege de autonomie die gemeenten in gevolge de Grondwet kennen.
20. Kijk ik echter slechts vanuit de VNG dan kan een regiogemeente-concept toch nog interessant zijn maar dan in de vorm van regiogemeenten met inliggende deelgemeenten, waarbij de kiezer twee stemmen krijgt om twee soorten politieke vertegenwoordigers te kiezen: leden van een *regiogemeenteraad* en een *deelgemeenteraad*. Ik heb in juli 2001 al een pleidooi gehouden voor regiogemeenten met inliggende gemeenten vóór de Rob daartoe overging. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft dat voorstel in de periode 2001-2009, toen ik daar lid van was, ook bepleit, onder meer omdat de raad niet gecharmeerd was van het gebrekkig democratisch gehalte van regionale Wgr-plusgebieden rond een aantal grote steden. In mijn visie behoeft je met een regiogemeentekoncept niet alle bestaande gemeenten op te heffen maar behoeft je ook niet alle bestaande gemeenten die gelegen zijn binnen het territorium van een regiogemeente te handhaven. Dit idee is realiseerbaar op basis van de Gemeentewet. Het feit dat regionale besturen hier niet spontaan zelf toe overgaan, betekent dat dit concept nog een incubatietijd doormaakt. Voor wie geobsedeerd is door een actueel teveel aan bestuurlijke drukte is dit (regiogemeente-)concept ongetwijfeld niet genoeg. Immers, er komt hier en daar bestuur bij. Maar ja wat is bestuurlijke drukte? Dat lijkt iets als verkeersfiles: onvermijdelijk en onoplosbaar.

Reflectie: integriteit

Wat zou na dit betoog een tegenwerking, een kritische noot kunnen zijn? Ik noem een discussiepunt. Dat punt luidt: zijn er ook andere gegevens die erop duiden dat de deugdelijkheid van het lokaal bestuur nog verder omhoog kan en moet, of juist niet?

Moet er niet in het bijzonder gekeken worden naar de integriteit van bestuurders en ambtenaren en integriteitschendingen? In het voorgaande werd daar slechts kort op ingegaan. Dit onderwerp komt inderdaad niet aan de orde in de meeste visitaties en andere integrale beoordelingen van gemeenten, van opleidingen in het hoger onderwijs, van media, en van zelfstandige bestuursorganen. Ik heb daar echter wel naar gekeken.

Recent onderzoek naar de opvattingen van gemeentebestuurders en gemeenteambtenaren wijst uit dat er *ruimschoots regelingen* bestaan op het vlak van integriteit van gemeenten: voor geschenken, nevenfuncties, klokkenluiders, het afleggen van de ambtseed, de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon en een gedragscode. Hier en daar bestaat een controle op de getuigschriften bij sollicitatieprocedures (beschikt de sollicitant daadwerkelijk over behaalde diploma's?; hebben de diploma's ook betekenis?), een registratie van integriteitschendingen en managementrapportages over integriteit. Er is dus *veel beleid* op het vlak van integriteit, veel meer dan twintig of veertig jaar terug.⁶⁷

Het gros van de gemeentebestuurders en ambtenaren beschouwt de instrumenten ook als effectief. Over de werking van de klokkenluidersregeling bestaat enige aarzeling⁶⁸, die ik kan begrijpen omdat ik de afgelopen twee jaar een aantal keren benaderd ben door personen die 'gemangeld' dreigden te worden door een inadequate uitvoering van de regeling. Dat was daarvoor niet het geval. Ik beschouw die meldingen als een voorteken.

De gemeentebestuurders en gemeenteambtenaren geven voor het eigen integriteitsbeleid gemiddeld een 6.6 terwijl de respondenten van zelfstandige bestuursorganen de eigen organisatie een 5.9 geven en die van provincies tot een cijfer 6.4 komen. Zo gezien, doen gemeenten het in vergelijkend perspectief niet slecht.⁶⁹

Integriteit moet echter een belangrijk thema blijven. Opvallend is namelijk dat maar liefst vier op elke tien gemeentebestuurders en eveneens *vier op elke tien* gemeenteambtenaren in hun werkomgeving *belangenverstremgeling* signaleren bij politici en bestuurders, dus in eigen kring. Waar moeten we dan aan denken? Dat bijvoorbeeld een cafébaas die raadslid is en deel uitmaakt van een grote fractie, zich als woordvoerder namens die fractie actief bemoeit met een verruiming van gemeentelijk terrassenbeleid in het gebied waar zijn eigen café ligt, waardoor de exploitatiemogelijkheden voor het eigen café toenemen. In de praktijk hoort een cafébaas in dit soort kwesties geen woordvoerder te zijn en moet hij zich van stemming onthouden. Alle belangen moeten in de afweging een kans hebben. Vooringenomenheid moet worden voorkomen, zo stelt de Algemene wet bestuursrecht. De Gemeentewet stelt dat voor een raadslid in geval de eigen belangen direct in het geding zijn, meestemmen over een voornemen in de raad niet is toegestaan.⁷⁰ In de praktijk bestaat hierover nogal wat discussie omdat vaak direct of indirect belangen in het geding zijn.⁷¹ Geen enkele politieke partij geeft in de eigen beginsel- en verkiezingsprogramma's namelijk alle belangen een gelijke kans!

Deze percentages voor gesignaleerde belangenverstremgeling zijn opvallend hoog. Vallen ze te begrijpen? Dezelfde kritische bestuurders en ambtenaren menen dat burgers en representantanten uit het bedrijfsleven het over het algemeen minder nauw nemen met integriteit dan bestuurders is toegestaan. Ergo, als burgers als gekozen volksvertegenwoordiger doordringen tot vertegenwoordigende organen zouden ze gegroeide praktijken mee kunnen nemen. Het besef is en blijft nodig dat wie lid is van een dagelijks of algemeen bestuur, een voorbeeldrol vervult en zichzelf niet mag bevoordelen. In de casusbespreking 'Carlo de Monchy' is hiervoor ook aandacht gevraagd.

Bestuur is mensenwerk: de actualiteit van Lorenzetti

Een les is dat het voor het streven naar goed bestuur nodig is dat we niet alleen kijken naar structuren en culturen, naar project- en programmamanagement, naar competentie management en teamproductiviteit, naar schaal en opschaling door fusies maar óók naar mensen, dus naar individuele bestuurders, naar volksvertegenwoordigers en ambtenaren en naar verhoudingen en betrekkingen hiertussen. Goed bestuur is niet slechts bestuur waarvan de ambities en opgaven zijn geformuleerd en die worden gehaald, maar ook bestuur waarvan de mensen deugen en goed functioneren, individueel of in groepen. Ik pleit daarom voor meer bezinning bij die individuen op eigen rolgedrag, dus signalering van eigen gedragskwaliteiten en imperfecties, interpretatie daarvan en zo nodig adaptief vermogen. Wie zich als burgemeester, wethouder, topambtenaar of volksvertegenwoordiger niet realiseert wat hij of zij door eigen ondiplomatiek, onhandig, onverstandig, onjuist, laakbaar of strafbaar gedrag aanricht, loopt toenemend risico tot vertrek gedwongen te worden. Weer een beetje besef van de deugden en ondeugden zoals we die op de fresco's van Lorenzetti in Siena tegen komen, en actuele aanvullingen daarop, kan geen kwaad.

Ik pleit dus voor meer besef van de rol van mensen in het openbaar bestuur, een pleidooi dat hopelijk niet ten koste gaat van durf en slagvaardigheid. Deze beschouwing over deugdelijk bestuur en deugdelijke bestuurders loopt echter niet uit op een onversneden moralistisch betoog. Ik ga niet zeggen hoe ik vind dat bestuurders zich behoren te gedragen, ik kom niet met een etiquetteboek of een (model voor een) deugdenleer maar vraag wel aandacht voor meer (zelf)reflectie.

Mijn indruk van de afgelopen decennia is dat in de Nederlandse samenleving überhaupt een tekort aan reflectie bestaat en dus ook in het openbaar bestuur. Ik verwijs naar de waarden- en normendiscussie, de Ceteco-affaire in Zuid-Holland en naar het Icesave-debacle. Dat tekort aan reflectie kan ten dele ook te maken hebben met het overheersende bedrijfsmatig denken ('new public management') waarin het tussenresultaat ('de prestaties') de vraag naar gewenste en ongewenste effecten naar de achtergrond heeft weggedrukt. En waarin ook de bestuurders en ambtenaren met hun deugden zijn weggedrukt waardoor de ondeugden ruimte kregen.

18 Terug naar Siena

In de Sala della Pace van het Palazzo Publico in het Italiaanse Siena bevinden zich de beroemde fresco's van Lorenzetti over goed en slecht lokaal bestuur. Ik heb me afgevraagd, zoveel honderden jaren later, hoe het staat met de deugdelijkheid van het bestuur, in het bijzonder het lokaal bestuur.

Actualiteit

De discussie over deugdelijkheid van bestuur is thans om meerdere redenen actueel. Ten eerste, er heeft zich de afgelopen decennia een enorme toename aan beoordelingscriteria van overheidsbestuur, organisatie en beleid voorgedaan, zodanig veel dat door de bomen het bos bijna niet meer te zien is. Wie een voetbalwedstrijd op veertig punten wil beoordelen, loopt het risico in de details te verdrinken en de hoofdzaak – was het nu een aardige wedstrijd of niet? - niet meer te belichten. Zo ook met gemeentebesturen en -organisaties. Waar een verfijnd geheel van veel beoordelingscriteria is ontstaan, komt als vanzelf de noodzaak tot een bondiger code voor deugdelijk bestuur naar voren, een korter beoordelingslijstje. En het beoordelen van gemeenten daarmee. Zo'n kortere lijst is ook opgesteld. Is sprake van deugdelijk gemeentebestuur als men de kern probeert te vatten?

Er is ook een tweede actuele aanleiding. Werkend met allerlei criteria kwam de commissie-Van Boxtel recent tot het standpunt dat we in Nederland het beste de gemeenten en provincies radicaal kunnen opheffen en kunnen vervangen door een beperkt aantal regiogemeenten, zeg een stuk of vijftig. Dat betekent dat het gebied van een huidige provincie nog slechts een stuk of vier gemeenten kent. Het dagelijks bestuur van de VNG heeft zich hier achter gesteld.

Deze stellingname is de meer actuele aanleiding voor mijn beschouwing over de deugdelijkheid van gemeentebesturen in Nederland. Je mag aannemen dat als gemeentebesturen en hun organisaties goed functioneren, ook in de ogen van burgers, er geen reden voor opheffing is en als je al wilt opheffen dat je dan andere argumenten nodig hebt. Het lijkt redelijk om als enkele appelbomen niet erg vruchtdragend zijn, niet direct de hele boomgaard te rooien. En als enkele voetbalclubs failliet gaan, zou dat toch nog niet behoeven te betekenen dat je de hele voetbalcompetitie voor betaald voetbal op eredivisieniveau afschaft. Maar de commissie-Van Boxtel en in haar voetsporen het VNG-bestuur oordeelt anders: opheffen van alle gemeenten en provincies, en komen tot een nieuwe structuur met regiogemeenten, heel grote gemeenten dus. Het gevolg hiervan is overigens (volgens het VNG-voorstel) een afname van het aantal lokale bestuurders, want een regiogemeente zal minder wethouders en raadsleden kennen dan het totaal van alle gemeenteraden samen in het gebied dat strak een regiogemeente vormt. De politiek representatie per inwoner neemt dan af.

Wel, ik ging aan de slag door te kijken naar beschikbaar materiaal voor een beoordeling in termen van *'good local governance'*, goed lokaal bestuur. Kan ik als een moderne



Lorenzetti naar gemeenten kijken? Verrichte bestuurskrachtmetingen leken een eerste geschikte bron voor het doen van uitspraken over de deugdelijkheid van het lokaal bestuur. Een geschikte bron omdat gemeentebesturen over het algemeen de foto die gemaakt is en de manier waarop dat gebeurd is, erkennen.

Voldoende deugdelijk bestuur, niet goed bestuur

De ruim 200 verschenen bestuurskrachtmetingen – in de wandeling bkm's geheten - van even zo vele gemeenten geven inderdaad geen aanleiding om te spreken van 'good local governance'. De foutloze gemeente bestaat niet en de echt goede gemeente evenmin. Er zit altijd wel een vlekje aan een gemeente.

Maar functioneren gemeenten dan onvoldoende? Nee, gemiddeld genomen niet onvoldoende. In de ogen van bestuurders en beoordelaars functioneren gemeenten, zeker in operationele zin, over het algemeen wel voldoende.

Om die uitslag te checken heb ik een tweede meetinstrument, dat ik zelf mee heb ontwikkeld ten behoeve van de Vereniging van Gemeentesecretarissen – de VGS-, op uitkomsten bekeken. Het betreft het instrument dat bekend staat als '*De staat van de gemeente*' en recent geëvolueerd is naar '*Waarstaatjegemeente.nl*'. Pikant is dat de VNG zelf dit instrument in de winkel heeft gezet en scores publiceert. Ook dit instrument wordt blijkbaar erkend.

De scores van burgers voor gemeenten die aan 'De staat' hebben meegedaan, zijn over het algemeen voldoende of ruim voldoende, zij het systematisch niet voor de relatie kiezers-gekozenen. Over het geheel genomen is – opnieuw - sprake van '*voldoende deugdelijk gemeentebestuur*'. In onderwijstermen: de leerling gaat over maar de rapportcijfers houden niet over. Ik spreek ook wel van 'waterige' zesjes.

Het minpunt van de relatie kiezers-gekozenen (één rol in 'De staat') verrast niet. Het vertrouwen van burgers in het college van B&W is gemiddeld genomen matig, met een score van 5.3. Ik geef nog enkele gegevens ter illustratie daarvan. Op 175 metingen (van 'De staat van de gemeente') kon ik slechts 20 gemeenten tellen met een score van 6.0 op de 'goed bestuur' –indicator of meer. In meer dan een derde van alle gemeenten (73 op 175 scores) blijkt de score op een 'goed bestuur' –indicator minder dan 5.5.

Als ik stel dat gemeenten qua deugdelijkheid wel voldoende scores dan geldt dat in allerlei opzichten, zoals in de collectieve en individuele dienstverlening, maar nog het minst in de beeldvorming bij kiezers over hun gemeentebestuur in termen van goed of slecht bestuur.

Sinds een aantal jaren zit het burgers bovendien dwars dat ze het moeten doen met het bestaande corps van politieke representanten, en aanvullende democratische vernieuwingen zoals een referendum schaars zijn. 'Democratische vernieuwing' is hier en daar aanwezig maar voor vele gemeentebesturen is dit een blijkbaar in de ogen van veel burgers een bestendige achilleshiel. Evaluatieve studies naar dualisering beves-

tigen dit. Ze brengen naar voren dat dualisering, vanaf maart 2002 ingevoerd, vooral een *systeeminterne* verandering is geweest (in de verhouding college-raad) waar burgers in veel gemeenten weinig tot niets van gemerkt hebben. Terug naar de hoofdlijn: het algemeen beeld van gemeenten is dus dat van een zesje.

Gemiddeld beeld; grotere en kleinere gemeenten

Zijn de conclusies uit deze instrumenten houdbaar of niet? Neem je de scores van meer dan 200 bestuurskrachtmetingen en 175 metingen van 'De staat' samen dan krijgen gemeentebesturen over het algemeen een voldoende qua deugdelijkheid van bestuur. Dat beeld is een optelsom van 'ruim voldoende', 'voldoende' en 'onvoldoende' scores voor individuele gemeenten. Voor het opheffen van alle gemeenten, zoals het dagelijks bestuur van de VNG voorstelt, lijkt zo *gezien* géén reden.

Maar ik heb me niet tevreden gesteld met dit resultaat? Immers, een criticus kan zeggen: aan de metingen ligt geen nulmeting ten grondslag en de gemeenten vormen een bont heteroog gezelschap van kleine, middelgrote en grote gemeenten (met veel ambtenaren). Ik ben daarom verder gaan kijken naar eventuele verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten. Van grote gemeenten wordt wel gezegd dat die tenminste potentieel beter functioneren en dat een beperking van het aantal gemeenten minder bestuurlijke drukte geeft. Het beeld dat grote gemeenten met veel wethouders en vele ambtenaren die elkaar goed kunnen vervangen en waarbij goed aan arbeidsdeling en opleidingsbeleid gedaan kan worden, zonder meer superieur zijn, wordt niet bevestigd. Ook gemeentelijke organisaties van grotere gemeenten kennen blijkbaar mankementen, iets wat eerder ook bleek uit visitaties van tal van grote steden in het kader van het grote stedenbeleid. Grote organisaties zijn weliswaar robuuster, kunnen beter planmatig opereren en hebben meer specialisten in huis, maar de besturen van deze gemeenten hebben over het algemeen moeite met prioriteren, het verkrijgen en bewaren van overzicht en het beoordelen van grote projecten. De voormalige Amsterdamse burgemeester Cohen erkende dit punt van beoordelingszwakten in het kader van de discussie over financiële overschrijdingen en andere calamiteiten bij de bouw van de Noord-Zuidlijn. Ook grote gemeenten moeten voor zware beleidsvraagstukken krachten en tegenkrachten mobiliseren.

Een nadere analyse van 'De staat van de gemeente' (en van waarstaatjegemeente.nl) leert dat grote gemeenten over het algemeen er bij burgers qua scores niet positiever uitspringen. Op een ranglijst van 151 gemeenten bungelt de middelgrote gemeente Schiedam (75.000 inw.) zelfs onderaan. Bij de beste dertig gemeenten komen ook maar een paar (middel)grotere gemeenten voor. Daar moet bij gezegd worden dat Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht nooit aan dit soort onderzoek meedoet. Maar er is voldoende informatie beschikbaar om te weten dat deze gemeentebesturen met hun organisaties ook niet foutloos zijn. En als je ambtenaren van een stad als Rotterdam een aantal vragen voorlegt, dan blijken deze ambtenaren zelf op allerlei manco's te wijzen.

Maar na deze ontmystificering van de these *'big is beautiful'* blijft er toch nog iets kna-



gen. Er kunnen dan wel bestuurskrachtmetingen en andere metingen zijn geweest, tal van gemeenten wensten hun bestuurskracht te versterken door zich te oriënteren op 'shared services', of in mijn termen op *'Samen en toch apart'* (SETA). De 'zesjes-cultuur' bleek niet genoeg! Zo hebben gemeenten als Blaricum, Laren en Eemnes – de BEL-gemeenten – na het uitkomen van een bestuurskrachtrapport (en dreigende herindelings) hun ambtenaren 'gepooled' terwijl de achterblijvende regisseurs van de gemeenten, die gewoon voortbestaan, opdrachten formuleren en contracten aangaan met het facilitair bedrijf, dus de pool. En zo heeft de gemeente Ten Boer alle ambtenaren overgeheveld naar de gemeente Groningen. Kleine gemeenten stonden blijkbaar toch voor opgaven en wettelijke taken die ze alleen niet of niet goed genoeg aankonden.

Voldoende deugdelijkheid en toch overweging van verbeteracties

Hoe laat die stap zich verklaren als deze gemeenten al 'deugdelijk bestuur' zouden kennen? Ten Boer komt immers redelijk goed uit 'De staat'. Uit mijn beschouwing komt naar voren dat kleinere gemeenten afgemeten aan het gedrag van gemeentebesturen wel degelijk meer werk wensen te maken van hun bestuur en de organisationele capaciteit. Ze nemen geen genoegen met het verkregen deugdelijkheidsbrevet. Het afgelopen decennium kon ik meer dan honderd gemeenten tellen, waar een SETA-discussie heeft plaatsgehad en waar ik zelf direct of indirect mee te maken kreeg.

Kijk je naar de kenmerken van die gemeenten dan blijken dat in meerderheid allemaal gemeenten met minder dan 25.000 inwoners te zijn. Zo gezien en dus uitgaande van het starten van die SETA-discussie, functioneert een groot aantal gemeenten *niet deugdelijk genoeg*. Immers, ze gaan vanuit een zeker urgentiebesef en ook vanuit de noodzaak bestuurlijk te moeten reageren op de voortgaande decentralisatie van taken van de rijksoverheid, aan het zoeken naar verbeteringsmogelijkheden door intergemeentelijke samenwerking. In de praktijk is vaak herindeling de uitkomst. Het door mij bepleite en verdedigde SETA-concept is weliswaar een groot debatsucces maar de feitelijke toepassing blijft achter. Niet zelden is de discussie over samenwerking een opstap naar een voorstel voor herindeling. Als dat een neveneffect van het SETA-voorstel is, dan moet dat maar.

Je kunt dus stellen dat de metingen van de deugdelijkheid van het gemeentebestuur voor minstens een kwart van de gemeenten geen aanleiding is geweest tot inerte zelfgenoegzaamheid. Maar in de cijfers blijkt niet dat dit leidt tot bestuur met de deugdelijkheidscore 'acht' op meerdere taakgebieden of rollen, dus tot 'good governance'.

Zo gezien is het wel verdedigbaar dat het VNG-bestuur de discussie over deugdelijk bestuur op scherp gezet heeft.

Vertekening van metingen

Zijn er nog beperkingen aan te geven van metingen van deugdelijkheid van bestuur? Geven de metingen wellicht een te 'glanzend' beeld van de deugdelijkheid van bestuur? Is sprake van vertekening doordat het gras minder groen is? Eerder is al enige vertekening voor metingen in Friesland vastgesteld.⁷²

De meer dan tweehonderd bestuurskrachtmetingen en andere metingen zijn door- gaans *momentopnamen*. De langere termijn komt daarin niet naar voren. Dat maakt wat uit. Gebleken is dat deugdelijk bestuur geen vanzelfsprekend langjarig kenmerk is. Gemeentebesturen doen het soms twee-drie-vier jaar ruim voldoende en dan minder of het beeld schommelt. Dat komt mede door de wisseling van ambities en politieke of andere omstandigheden. Gemeenten hebben iets van weer: zo is het zonneschijn en zo staan er wolken aan de hemel.

Het ernstige knelpunt van gebrekkig vertrouwen van burgers in het college van B&W, dat blijkt uit 'De staat', vinden we over het algemeen niet terug in bestuurskrachtmetingen. De interne bestuurlijk-ambtelijke en bestuurlijk-bestuurlijke verhoudingen en voor de individuele kwaliteit van wethouders en burgemeesters blijven doorgaans buiten deze rapporten. Bestuurskrachtmetingen besteden dus weinig aandacht aan *bestuurderskracht*. Bestuurskrachtmetingen zijn nogal eens geflatteerd omdat op dit vlak toch niet zelden wat aan de hand is maar daarmee kom ik nog niet tot de conclusie dat het lokaal bestuur onvoldoende functioneert. Dezelfde burgers die het vertrouwen in het college een zwak punt vinden, geven vanuit andere rollen (onder andere als wijkbewoner, belastingbetaler, partner) het gemeentebestuur in Nederland gemiddeld een voldoende of een ruime voldoende.

'Slechte verhoudingen' en 'gebrekkige individuele klasse'

Kijk je meer precies, dan zie je naast een 'voldoend deugdelijk bestuur' ook meerjarig matig tot slecht bestuur. Het komt voor dat bepaalde gemeenten 'onder hagel en bliksem' te lijden hebben. Slecht bestuur zien we in *probleemgemeenten*, naar schatting maximaal veertig van de 430. Daarin is het bestuur instabiel en bestaan er andere zwakten. In die gemeenten schort er meestal wat aan de *verhoudingen en betrekkingen* in en tussen het college, de raad of de ambtelijke gelederen. Ik ken gemeenten die deugdelijk scoren op herhaalde metingen maar waarin toch van alles misgaat in de sfeer van verhoudingen en betrekkingen; een situatie van zelfs verstoorde verhoudingen. De (probleem)gemeenten Den Helder, Delfzijl, Zundert en Oosterhout zijn daarvan in de periode 1995-2007 een voorbeeld geweest. Die gemeenten verdienden toen niet om op basis van bestuurskrachtmetingen of 'De staat' als deugdelijk te worden betiteld.

Waarom gemeenten met verstoorde verhoudingen en zwakke betrekkingen dan toch als voldoende uit een meting kunnen komen? Omdat gemeenten blijkbaar toch voldoende kunnen presteren ondanks deze verschijnselen. Daar komt bij dat een groot deel van het werk gewoon ambtelijke uitvoering van mechanisch en ander medebewind is. Daar komt een college en raad niet of nauwelijks aan te pas.⁷³ Het is als met de bakker die ruziet met de knechten over de volgorde van bakken (eerst broden van soort a, dan van b, etc.) en wie wat mag doen; aan het brood en banket zelf merk je niks van die discussie.

Dus, we kennen in Nederland gemiddeld in het lokaal bestuur wel degelijk voldoende deugdelijk bestuur (wat nog niet betekent 'goed bestuur') maar de metingen die dat

aangeven vertekenen de werkelijkheid enigszins doordat ze het gras groener doen lijken dan het in werkelijkheid is. Dan toch maar de gemeenten opheffen? Daarvoor is *onvoldoende bewijs* gevonden.

Beide verschijnselen – verstoorde verhoudingen en zwakke betrekkingen, en gebrekkige individuele bestuurlijke kwaliteiten - kunnen na verloop van tijd minder van betekenis worden maar in bepaalde gemeenten – omgekeerd - uitlopen op bestuurlijke instabiliteit van chronische aard. Die verschijnselen zijn kenmerkend voor zogenaamde ‘probleemgemeenten’. In die probleemgemeenten is sprake van ‘*bad governance*’, slecht bestuur. Het zijn gemeenten die in *voortdurende moeilijkheden* zijn geraakt door *aanhoudende bestuurscrises*.

Nadere analyse van een aantal *probleemgemeenten* wijst uit dat het niet om zakelijke conflicten gaat. Een deel van het probleem ligt op politiek vlak, blijkend uit ruwe omgangsvormen, wispelturigheid in besluitvorming en afwezigheid van strategisch beleid. Een deel is – om met Fleurke⁷⁴ te spreken - van psychologische aard: de raad bewust niet tijdig inlichten, liegen, lijdzaamheid, onverschilligheid, het verdoezelen van feiten, enz. In probleemgemeenten is de reflectie daarop bij de acteurs zonder meer zwak, de herstelcapaciteit bij coalitiepartners weggezakt en in het algemeen het zelfreinigend vermogen gering. Men kan zichzelf niet makkelijk redden.

Nadere analyse van de positie van individuele bestuurders, te weten burgemeesters in deze en andere gemeenten toont eveneens het belang van de persoonlijke kwaliteiten en reflectie daarop. Onderzoek naar het gedwongen vertrek van burgemeesters laat zien dat een aantal burgemeesters om te overleven meer aan valpreventie had kunnen doen, in de vorm van kritische zelfreflectie, duiding en adaptief vermogen. Intervisie blijkt te kunstmatig en is daarom niet genoeg.

Lessen

Hieruit volgen drie boodschappen: een voor de meting, een voor gemeentebesturen die slecht functioneren, en een voor de bestuurskunde.

1. *Meten*: Wie de deugdelijkheid van bestuur goed wil meten, moet niet alleen kijken, zoals nu vaak gebeurt, naar bestuurlijke opgaven en de uitvoering daarvan maar meer rekening houden met de verhoudingen en betrekkingen in de driehoek van college, raad en ambtenaren, en letten op competenties van bestuurders. Dat zicht is in metingen van deugdelijk bestuur heel vaak afwezig vooral omdat sprake is van momentopnames en een meerjarig perspectief ontbreekt. Wie niet let op verhoudingen, betrekkingen en bestuurlijke competenties, krijgt voor bepaalde gemeenten een geflatteerd, dus vertekend beeld van de kwaliteit van het bestuur. Overigens besef ik dat hierop wel letten de metingen politieker kan maken en dat bannen bestuurlijke opdrachtgevers graag uit.

2. *Bestuurlijke deugdelijkheid versterken*: Wie de deugdelijkheid van bestuur wil verbeteren, weet dat veel daarop inwerkt zoals onder meer kenmerken van het bestel, collegekenmerken en interactieaspecten. Hier wordt belicht dat besturen in elk geval ook mensenwerk is. *Betere zelfreflectie* kan de sneuvelkans voor individuele bestuurders verkleinen. Meer zelfreflectie is in de hele samenleving gewenst, en dus ook een aanbeveling die individuele raadsleden, ambtenaren en burgers raakt.
3. *Bestuurskunde*: Als besturen mensenwerk is, dan betekent dit voor het vakgebied van de bestuurskunde dat dit niet alleen de aandacht moet richten op het bestuur in het algemeen, het bestel van het binnenlands bestuur, beleid, en de inrichting en het management van individuele organisaties. Deze discipline moet ook meer oog moeten hebben voor menselijk gedrag, in casu voor psychologische en andere inzichten die betrekking hebben op individuele bestuurders, kleine groepen en interacties binnen en tussen groepen, zoals een college en een gemeenteraad. De noodzaak daartoe wordt versterkt als bestuurders meer in het licht van de schijnwerpers komen te staan en de media-aandacht voor individuele bestuurders en volksvertegenwoordigers toeneemt.

Meer taken?

Als een volgend kabinet de taken van gemeenten verdubbelt, al of niet door decentralisatie, zal de urgentie om na te denken over de deugdelijkheid van gemeentebesturen en keuzen op dat vlak vergroot worden. Dan kan de vorming van regiogemeenten als alternatief voor bestendinging van de huidige situatie in beeld komen, naast bij voorbeeld rigoreuze doorvoering van een opgelegd 'shared services'-systeem (poolvorming van ambtenaren voor bepaalde taken). Maar daar staat een relativering tegenover. Steeds als schaalvergrotingsvoorstellen worden gedaan, komt het argument van *mogelijke* decentralisatie van taken naar voren. Steeds onder het motto 'slik dit nu maar, kies eieren voor je geld, want die taken komen er zeker'. Dat neemt niet weg dat historisch gezien inderdaad een vergroting van taken heeft plaatsgevonden. Daarom volgt in een historisch proces ook steeds schaalvergroting. Dat proces zal niet eindigen.



19 Epiloog

Tot zover wat ik wilde zeggen over 'Deugdelijk bestuur'. Ik kom nu toe aan een persoonlijke terugblik en dankwoord.

Dames en heren, Ik heb me jaren en jaren beziggehouden met het stoppen van beleid, met beleidsbeëindiging. Vandaar dat mij de uitspraak bekend is van Herodotus, die luidt: 'Wat gij ook doet, bedenk het einde'. Laat dus niet alles op zijn beloop. Als het even kan, moet je het afscheid in eigen hand nemen, moet je zelf stoppen. Dit is dat moment van afscheid. Ik had het niet helemaal in eigen hand maar je moet het onvermijdelijke ook willen onderkennen en niet uit de weg gaan. Ik heb me erop voorbereid en kijk terug en een beetje vooruit.

Laat ik maar direct met de deur in huis vallen: ik kijk met veel genoeg terug op mijn arbeidzaam leven op het ITS, het Nijmeegse onderzoeksinstituut, en de universiteiten waaraan ik verbonden was (KUN) en ben (OU/UM). In totaal heb ik 24 jaar aan de Open Universiteit verbonden geweest en die periode beschouw ik als een tijd die veel gebracht heeft en uitmondde in 'een glanzende carrière'. Voor mijn doen dan ...!

Maar zult u denken, wat was die glans nu precies? De glans van een koperen ketel is toch wat anders dan de glans van zilver of goud of de flonkering van een diamant. U begrijpt de zelfspot hopelijk. En u weet het, er is '*geen glans zonder wrijving*'. Dus, vertel ons ook maar iets over de wrijving want in het leven verloopt nooit alles 'gladjes'.

Nou, dat valt niet mee. Over glans moet je zelf niet teveel zeggen. IJdelheid ligt immers op de loer, en daar zitten weinigen op te wachten. Bovendien wil ik een '*Ratelbandeffect*' voorkomen; dat is applaus geven aan jezelf. En die wrijving, tja, daar wijs je niet op als je vertrekt. Dan ben je te laat, dan ga je de laatste werkgever waarbij en waarvoor je werkte niet besmeuren, als daar al reden voor zou zijn. Dan had je maar eerder moeten vertellen wat je niet zinde. Hirschman hield ons immers al voor: '*voice, exit or loyalty*'. Je stem verheffen als je het nodig vindt, opstappen als het je echt niet bevalt en als je dat opstappen niet wilt of er geen reden voor is dan moet je 'loyaal' zijn. Ik ga daarom een beetje tussen de glans en de wrijving in zitten, bij het poetsdoekje zal ik maar zeggen. Ik laat iets van mezelf zien en wrijf even, maar niet te hard.

Dankbaarheid voor OU-periode

Afscheid nemen, betekent allereerst een kans om dankbaarheid te tonen. Ik benut die kans graag. De opeenvolgende Colleges van Bestuur dank ik hartelijk voor het vertrouwen dat ze in me hadden. Ik heb geprobeerd een 'goede hoogleraar' te zijn, zoals het hoort. En de OU heeft dat onderkend. Het college onder leiding van Thijs Wöltgens heeft een expliciete evaluatie aan de hand van veel criteria verricht en die beoordeling leidde tot de hoogst denkbare rang in hooglerarenland. Ik dank het bestuur dus niet louter voor het vertrouwen maar ook voor de beoordeling.

‘Science by cooperation’

Een hoogleraarschap, dat vul je niet alleen in; een solist wordt immers eenzaam en die positie wil je niet. Met velen binnen en buiten de OU heb ik samengewerkt. De productiviteit die daaruit resulteerde, was groot en de doelen werden over het algemeen bereikt. Dat leidde tot: cursussen; onderwijsprogramma's; participatie in een onderwijscommissie; toespraken voor studenten en begeleiding en examinering. En ook bundels maken; artikelen en boeken schrijven; proefschriften begeleiden; opponeren bij promotieplechtigheden; symposia organiseren; speeches houden; aan visitaties deelnemen; de rol van (interim)decaan vervullen; bemiddelen in een juridisch conflict.

Bij het maken van cursussen heeft een bepaalde werkwijze me goed geholpen, zoals bij voorbeeld bij het werken met cursusplannen en cursussteams. Die patroonmatigheid is zeker in de beginperiode van de Open Universiteit tot volle wasdom gekomen. Gevolg: goede kwaliteit van procedures en materiaal. Nadeel: beperkte wendbaarheid om snel producten voor de markt te maken. Er bemoedigen zich op een bepaald moment wel heel veel mensen met een cursus. Inmiddels is daarin wel verandering opgetreden. Er is als gevolg van veranderde sturing binnen de OU (minder centrale sturing op cursusaantallen, opmars contractmanagement en zelfsturing) aan patroonmatigheid ingeboet maar de flexibiliteit is sinds enkele jaren toegenomen.⁷⁵

Eigen stijl

Een bepaalde, eigen stijl van werken is me bij bepaalde (andere) taken altijd behulpzaam geweest. Dat is het werken als hoofdaannemer met onderaannemers. Hierin trad ik in zekere zin solistisch op. Ik was dan zelf de hoofdaannemer die een plan inclusief een marketingverhaal formuleerde en een uitgever zocht, en vervolgens onderaannemers recruteerde, waarbij ik altijd een deel van het werk zelf verrichtte. Daar haalde ik dan meestal ook wel een paar andere redacteuren bij, vanwege hun expertise en om een boek in de markt te zetten. Ik heb dus veel onderzoek gedaan met anderen.

Onderzoek doen, is niet alleen een zaak van verbeeldingskracht, het vinden van thema's en het formuleren en uitwerken van vraagstellingen. Wie vanuit een helikopterperspectief naar deelgebieden binnen de bestuurskunde kijkt, ziet processen van differentie en integratie. Dat is in de bestuurskunde niet anders dan in de sociologie, psychologie of geschiedkunde. Na enige tijd wordt de balans van de vele uiteenlopende dieptestudies in een vakgebied opgemaakt en wordt ook gestreefd naar overzicht en samenvoeging (integratie) om zo een (vervolg) aanzet te krijgen voor verder onderzoek of paradigmadiscussie. Dan wordt het kaf van het koren gescheiden. Er ontstaat duiding en zeefwerking. Belangrijke uitkomsten worden samengebracht, ook voor onderwijsdoeleinden. Daaraan heb ik op tal van momenten, vooral in de periode 1987-2002, stevig bijgedragen.

Vanwege mijn rol als voorzitter van de Overleggroep Bestuurskundig Onderzoek en Methodologie van de Vereniging voor Bestuurskunde zijn samen met SISWO (met name met Pieter de Jong) symposia georganiseerd om tot bezinning op onderzoek te komen en uiteindelijk tot overzichten in boekvorm. Dat leidde tot fraaie bundels, zoals



'Groepsdenken in het openbaar bestuur' over 'besluitvorming onder druk in kleine groepen' (1991) en 'Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd' (1993) die ook hun weg vonden in onderwijs aan meerdere universiteiten of in post-academisch onderwijs. Soms betrof het ook een prachtig boek dat je alléén niet kunt maken – zoals 'Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's' uit 1988 – en waarvoor je dan achtenswaardige collega's vraagt om vanuit hun sterkte een bijdrage te leveren. Een boek dat ruim twintig jaar later nog steeds bruikbaar is.

Goed samenwerken aan een cursus of bundel betekende voor mij: verbeeldingskrachtig, opgewekt, vol elan, gedisciplineerd en volhardend werken aan producten, waarvan ik dacht dat ze nodig waren in de bestuurskunde en in het openbaar bestuur.

Deze bundels zijn in categorieën in te delen. Een aantal van deze werken betreft het lokaal bestuur. Ik noem een boek als '*De gekozen en benoemde burgemeester*', verschenen in 1992, ver voor de discussie over de gekozen burgemeester landelijk weer actueel werd. En een werk als '*De wethouder*' van enkele jaren later. Timing was me niet vreemd.⁷⁶

Na ongeveer 2002 heb ik me uit dit proces van organiseren teruggetrokken en ben zelf weer meer gaan schrijven. Wat je ook doet, bedenk het einde.

Elan en productiviteit

Elan en productiviteit waren voor mij niet slechts incidenteel met elkaar verknoopt, maar permanent. Als er iets is waarmee ik geassocieerd wil worden, is het dat wel. Ik heb vol gedrevenheid aan mijn werk invulling gegeven. Directer gezegd: ik heb me meestal in drie seizoenen per jaar een slag in de rondte gewerkt, het vierde seizoen – de zomer – was wat meer voor de ontspanning. Tijdsbalken, deadlines, ik had ze niet nodig; ik joeg mezelf wel voort in enthousiasme (met oog voor handig organiseren) voor een bundel als '*Lokaal bestuur in Nederland*', gemaakt met Wim Derksen (1985, 1989) en later met Pieter Tops (1998) als redacteuren en enkele tientallen coauteurs. En aan een boek als '*De praktijk van onderzoek*' (1988) over de spelregels van onderzoek en de achterkant van de methodologie. Of met Hans de Bruijn en anderen aan '*Grote projecten*' (1996). Dat zijn een paar voorbeelden van succesvolle boeken, die veel gebruikt zijn in het onderwijs aan de OU en aan tal van andere Nederlandse universiteiten.

Uiteraard schreef ik ook zelf boeken. '*Grote klasse*' (2005) mocht zich verheugen in de waardering van topambtenaren uit de rijksdienst omdat het een van de schaarse verdedigingen van ambtenaren was en een zoektocht naar excellent ambtelijk gedrag.

Een meer conceptueel en praktisch product als '*Samen en toch apart*' (2002), voor kenners SETA, is mijn grootste succes in het lezingencircuit geweest. Het betrof een 'shared services'-concept waarvan in boekvorm twee drukken door de OU in een totaaloplage van 4000 exemplaren zijn uitgegeven en waarover ik sinds begin 2002 meer dan veertig inleidingen heb gehouden voor colleges, gemeenteraden en

managementteams, van Anna Paulowna tot Tholen, van Vlist tot Grave, van Warnsveld tot Menaldumadeel, van Onderbanken tot Breukelen en Warmond. Als een hogepriester heb ik het concept uitgedragen.

Vruchtbare samenwerking

Dames en heren, wie samenwerkt past dankbaarheid voor al de personen waarmee plannen zijn gemaakt en uitgewerkt. Als ik de projecten pak die eindigden in bundels, en de themanummers van het tijdschrift *Bestuurskunde* er buiten laat, dan moet ik namen noemen van mensen als Pieter de Jong, *Wim Derksen*, *Pieter Tops*, *Leo Huberts*, *Wim Kuiper*, *Theo Toonen*, *Paul 't Hart*, *Theo van der Krogt*, *Hans Bressers*, *Pieter-Jan Klok*, *Jan van der Made*, *Igno Pröpper*, *Frits Kluytmans*, *Ton Bertrand*, *Sjo Soeters*, *William van Zanten*, *Hans de Bruijn*, *Sef Janssen*, *Frits Stroink*, *Frans Tonnaer*, *Huub Spoormans*, *Edeltraut Reichenbach*, *Walter Kickert*, *Wil Gooren*, *Ig Snellen*, *Cees Schalken* en *Arthur Modderkolk* (de namen van hoogleraren staan cursief). Ik dank ze allemaal voor de constructieve samenwerking en het plezier dat we hadden in dit werk. Met een enkeling betrof de samenwerking een korte educatieve film: ik noem in dat verband *Geert Teisman*.

Veel dank gaat vooral uit naar Pieter de Jong⁷⁷ en Wim Derksen. Met hen heb ik het meeste gerealiseerd.

Uiteraard zijn er ook andere soorten relaties geweest. Ik deel ze in in zes categorieën.

1. Ten eerste zijn er de tallozen waarmee ik geen bundel maakte maar wel een artikel of boek schreef. Hen ook te noemen voert te ver. Maar een paar uitzonderingen moeten gemaakt worden. Ik noem hier Nico Nelissen, de beste docent uit mijn studententijd en iemand voor wie ik altijd veel waardering heb gehad. En ik noem Michiel Herweijer en Rob Hoppe, met wie ik geloof ik maar één artikel samen schreef maar met wie ik veel van doen had in de redactie van het tijdschrift *'Beleidswetenschap'*. Michiel is de man die me na mijn benoeming tot hoogleraar in 1988 overigens de hartelijkste brief schreef die ik ooit ontvangen heb. En ik noem tenslotte Harrie Aardema, met wie ik, samen met anderen onderzoek deed naar vallende burgemeesters.
2. Een tweede categorie betreft alle leden van de redacties van de tijdschriften *Bestuur*, *Bestuurskunde* en *Beleidswetenschap* waarmee ik heb samengewerkt, en degenen die gecontracteerd werden voor een bijdrage aan een bundel of cursus. Zou ik hun namen gaan noemen dan zou de lijst oplopen naar vermoedelijk meer dan tweehonderd namen.
3. Een derde categorie betreft de personen die promovendus van mij waren: Ron Corvers, Sef Janssen, Arend Geul, Claudia Rokx, Rob Gilsing. Co-promotor was een keer Pieter Glasbergen, met wie ik altijd hartelijke en productieve betrekkingen heb onderhouden.
4. Uiteraard heb ik ook in Maastricht met een aantal medewerkers en hoogleraren te maken gehad. Ook daarvoor past dankbaarheid.⁷⁸
5. Een vijfde categorie vormen de personen waarmee ik in de Raad voor het openbaar bestuur zitting had en met wie ik tot adviezen voor regering en parlement



kwam, onder leiding van Jos van Kemenade. In de voorzitter hadden we iemand die het vak van voorzitter tot in de vingertoppen beheerste.⁷⁹

6. Ten zesde, zijn er de mensen waarmee ik analyses, evaluaties en visitaties verrichtte of anderszins veel contact had. Een lijst met namen is in een noot te vinden.⁸⁰

Allen dank ik zeer. De samenwerking was vooral goed als er niet teveel 'koningen' tegelijk betrokken waren.

Moest dat eigenlijk, al die projecten, themanummers, boeken, cursussen? Bij de aanstelling tot hoogleraar aan de Open Universiteit in 1986 zei Ig Snellen tegen me:

'Ik verwacht van de Open Universiteit dat ze de basisstandaard gaat zetten voor wat de bestuurskunde is en voor wat in bestuurskunde-opleidingen aan universiteiten in Nederland aan de orde moet komen.'

Ik dacht dat ik daar stevig aan gewerkt had en dat resultaat geboekt is. Voor mijzelf zeg ik: missie volbracht.

Wel of niet klaar

Of ik nu klaar ben met de bestuurskunde? Gezien mijn passie voor het vak geloof niemand dat ik nu ophoud met werken en dat doe ik dus ook niet. Ik blijf bijzonder hoogleraar aan de UM en ga als onbezoldigd OU-hoogleraar verder, hou mijn kamer op de OU, behoef niet met een vrachtauto aan boeken naar De Slegte (slechts een?), en kan mij onder meer nog wijden aan een aantal promovendi waarvan ik nu met vrij grote waarschijnlijkheid kan zeggen dat een aantal succesvol zal zijn. Mijn score van 'tien promovendi over de eindstreep' wil ik bij voorkeur halen. De teller staat nu op vijf en die kan nog omhoog. Waarom ik hoop dat het gaat lukken? Omdat het een doel is dat ik me met elke promovendus gesteld heb. Ik heb bijna alles bereikt wat er voor mij menselijk gezien te bereiken valt, alleen die score kan nog wat beter. Aan de promovendi om het waar te maken.

Passie

U begrijpt het, passie voor het vak en om mensen verder te brengen, drijft me voort. Het hoort bij de rol van docent. En 'passie' is in mijn beleving een basisvoorwaarde voor succes. Die voorwaarde geldt voor studenten, (buiten)promovendi, medewerkers en hoogleraren, zoals de antropoloog André Köbben ooit schreef. Mijn echtgenote, mijn dochters, mijn directe collega's, de mensen van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) en van de Raad voor het Openbaar bestuur (Rob), ze bestrijden de kwalificatie 'gepassioneertheid in het werk' niet. Ik zie dat ook wel terug in 'voorwoorden' bij scripties en ben daar erg tevreden over. Het hoort bij mij en wordt blijkbaar goed herkend.

Je merkt het ook bij de 'warm and cold cases'. Een *cold case* is binnen de OU een aanduiding voor iemand die niet meer vooruit te branden is, die dreigt volkomen vast te lopen in een scriptiefase. Cold cases, daar werd ik bij soms betrokken. Ik heb wel enkele studenten ontredderd zien langs komen en ze zo niet linksom dan rechtsom enthousiast gekregen en aan het werk gezet. Menigmaal gingen ze met een enorm

'hieperdepiep'- gevoel zo ongeveer tegen het plafond en verlieten vol opluchting mijn werkkamer. Met in hun rugzak een probleemstelling, een aanpak, een hoofdstukindeling, kortom de contouren van een scriptieplan. De scriptiebank hoefde niet eens te voorschijn te komen. Daarbij heb ik steeds de regel van prof. Hans Bekke uit zijn en mijn Nijmeegse tijd in acht proberen te nemen. Die luidde: 'Arno, je schrijft de scripties toch zeker niet zelf, hè!'

Een leven voor de bestuurskunde

U begrijpt het: ik was, ben en blij enthousiast over het vakgebied van de bestuurskunde. Kort gezegd: mijn arbeidzaam leven na mijn studietijd was een leven voor de bestuurskunde. Zo heb ik dat beleefd, zo wilde ik het, zo wil ik het nu nog eens markeren. Ik heb met veel elan geprobeerd het vakgebied landelijk verder te brengen met een proefschrift en later als hoofddocent van de vakgroep bestuurskunde onder leiding van de hoogleraren In 't Veld en later Bekke, in het bestuur van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, in het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde (VB), bij ZWO/NWO, bij de Universiteit Maastricht (als bijzonder hoogleraar) en vanzelfsprekend op de Open Universiteit. Dat heeft me de Van Poeljeprijs opgeleverd, een Lidmaatschap van Verdienste van de VB, een Officierschap in de Orde van Oranje-Nassau en een 'hoogleraar een'-positie. Ik blik dus met tevredenheid terug op een leven als bourgondische katholiek met een calvinistische arbeidsethiek. Hans Bekke, hoogleraar bestuurskunde in Nijmegen, heeft rond 1985 wel eens mijn echtgenote gesuggereerd: *'Sluit in de vakantietijd zijn studeerkamer maar gewoon af'*. We hebben er hartelijk om gelachen.

Ouders

Tot zover veel woorden over samenwerking, elan en productie. Belangrijker is uiteindelijk geweest hoe je je zelf ontwikkelt op het pad dat je afloopt. Aan de voet van die carrière stonden natuurlijk mijn ouders, die helaas niet meer in leven zijn, maar die mij een impuls gaven te gaan studeren. Ik ben hen zeer dankbaar voor de warmte, de stimulansen en de wijze raad die ze gaven over hoe je in het leven hoort te staan. Hun normerende kwaliteit draag ik al jaren met me mee.

Studietijd

De studietijd was uiteraard ook 'constituerend'. Ik ging in 1965 in Nijmegen sociologie studeren, en rond 1968 maakte ik vanuit een actiegroep een entree in de faculteitsraad om de lesbevoegdheid voor afgestudeerde sociologen te bepleiten. Direct daarna werd ik tot secretaris gebombardeerd in een commissie met interessante mensen, waaronder Jos van Kemenade die juist tevoren het onderzoeksinstituut ITS had opgericht. Een leerschool naast de studie volgde, die ik doortrok door hier en daar eens te gaan kijken bij een andere faculteit. Zo zag ik bij een subfaculteitsraad politicologie professor Andries Hoogerwerf aan het werk. Mijn studie met als accentgebied urbane en rurale sociologie vorderde vervolgens gestaag dankzij het inspirerend onderwijs van Nico Nelissen, Theo Guffens, Jan Thurlings en Gerrit Wissink en de Belgische professor Leemans. Het zendingswerk voor de erkenning van een lesbevoegdheid van sociologen om maatschappijleer te mogen geven in het middelbaar onderwijs zat



erop en professor Harry Hoefnagels, hoogleraar normatieve maatschappijleer, vroeg me of ik geen zin had in Frankfurt am Main bij Jürgen Habermas te gaan studeren. Goed idee, fijn dat Hoefnagels iets in me zag. Nu zou je zo iets onmiddellijk doen maar tot uitvoering is het toen niet gekomen. Het bleef dus Nijmegen. Ik studeerde af en ging na de militaire diensttijd aan het werk op het ITS. Daar heb ik leren werken, leren schrijven, onderzoek leren doen, en dat met hulp van een mentor (Jacques Pouwels) die ik daar tot op de dag van vandaag dankbaar voor ben. Zeven jaar, zo had ik van de Utrechtse hoogleraar methodologie Henk Becker geleerd, is na de studie nodig om uit te groeien en te rijpen. Maar na die zeven jaar werd het dan ook tijd voor de afronding met een proefschrift. Ik had inmiddels in de jaren zeventig een aantal studies verricht naar inspraak, een aantal artikelen gepubliceerd en een paar lezingen gehouden. De toen voor mij nog bijna onbekende professor Roel in 't Veld zocht ik aan als promotor en het proefschrift kwam er (in 1979). Dat ik na de Van Poelje-prijs gekregen te hebben (in 1978) voor de beste bestuurskundige studie nog eens aan een andere proeve van bekwaamheid moest werken, stelde me wel teleur maar dat wierp me geen dag terug. Roel's begeleiding was hartelijk, meedenkend, subtiel en kritisch. Wat me trof, is dat hij me met een enkele opmerking voor dagen werk kon bezorgen.

De promotie zelf was nog wel opmerkelijk. Het Nijmeegs Universiteitsblad sprak van een voorbeeldige promotie, de Gelderse commissaris der koningin Molly Geertsema had net als Nico Nelissen geopponeerd vanuit de zaal – dat was toen uniek - maar mijn verdediging op vragen van enkele opposenten had nog wel iets beter gekund. Ik zag er een stimulans in om het later nog beter te doen.

Vakgroep

Na de promotie in '79 ging ik vervolgens bij de vakgroep bestuurskunde van Roel in 't Veld aan de slag. Arthur Ringeling werd professor in Rotterdam, dus er was plaats voor een hoofdmedewerker, zoals dat toen heette. Waarom ik het werd? Roel ging regelmatig in Den Haag werken. Hij wilde dat de zaken, als hij er niet was, op een goede manier doorliepen. Een zojuist gepromoveerde man met de nodige onderzoekservaring en publicaties op zijn naam paste blijkbaar in dat plaatje.

De periode in de vakgroep bestuurskunde staat in mijn herinnering gegrift als een bar interessante tijd. Voor 'small talk' was eigenlijk weinig tijd, de ambities werden behoorlijk opgeschroefd en we kregen onderwijstraining. Bij elke poging om ijdelheid wat vorm te geven, werden we met beide benen weer op de grond gezet. Een fantastische tijd met een leidinggevende die we bewonderden maar die het verdomde om vakgroepvoorzitter te zijn. Een vakgroep leiden, dat was 'klein bier' dat collega Walter Kickert mocht nuttigen. Enfin, Roel vertrok om directeur-generaal te worden op het ministerie. Wij gingen verder.

Roel is er debet aan geweest dat ik voor mijn ambitie en durf een aanzienlijke 'shot' heb genomen. Roel in 't Veld is altijd in mijn hoofd blijven spoken, als iemand die meekeek, alsof hij nog beoordeelde of ik de dingen die ik later deed, wel goed deed. In het boekje *'Souffleur van de macht'* dat Pieter Hilhorst in opdracht schreef en dat

aangeboden werd bij het afscheid van Roel van de NSOB, is iemand aan het woord die datzelfde gevoel had. Het is alsof de Spaanse docter Fuentes als het ware met je in het wielerpeloton meefietst en kijkt of je ook gaat winnen, nadat je bij hem de bloeddoping hebt gehaald. Vergeef me even de metafoer. Duidelijk is dat ik mijn promotor en 'baas' uit die periode '80-'84 heel veel dank verschuldigd ben vanwege de blijvende geestelijke invloed die hij had en inspiratie die hij gaf. Hij kent die invloed niet echt maar hij is zich er misschien indirect een beetje bewust van sinds ik het boek *'Grote klasse'* publiceerde, waarin hij prominent figureert.

Het land in

We zitten nog in de jaren tachtig. Intussen trok ik het land in om een blad op poten te zetten (het tijdschrift *Bestuur*, met o.a. Jaap Breunese en Peter van Oosten de Boer), een centrale milieuwet te evalueren, bestuurslid te worden van de Politicologenvereniging (met Cees van der Eijck, Rinus van Schendelen, Andries Hoogerwerf) en met Pieter de Jong en anderen een reeks middagbijekomsten en symposia te organiseren, gevolgd door publicaties. Want er moest natuurlijk gedacht worden aan het belang van de bestuurskunde en een beetje aan het persoonlijk belang. Ik bouwde zo een groot netwerk op van relaties, kende de talenten van alle andere universitaire opleidingen, trad ook toe tot het bestuur van de Vereniging voor Bestuurskunde toe en dat leek Uri Rosenthal en (voorzitter) Arthur Docters van Leeuwen een goed moment om me te vragen een wetenschappelijk tijdschrift op te richten. Ze zeiden: *'Het is heel moeilijk, bijna niemand kan dat, maar jij wel en dus vragen we jou'*. Ze raakten daarmee de snaar. Dat blad werd *Bestuurskunde*, een betere naam kon ik niet bedenken.

Ik heb de redactie een jaar of twaalf geleid, aanvankelijk met strakke hand. Ik heb in de redactie van het tijdschrift *Bestuurskunde* de grote talenten om me heen verzameld, in de verwachting dat ze succes zouden boeken. Dat is voor mijn secretarissen Victor Bekkers, Frank Hendriks en Stavros Zouridis uitgekomen (die inmiddels hoogleraar zijn) en voor een aantal redactieleden.⁸¹ Je zou kunnen zeggen dat ik in mijn arbeidzaam leven, ook als je kijkt naar de bundels, veel jonge talenten kansen heb gegeven. In die zin heb ik wel iets gehad van een voetbaltrainer.

Tweemaal hoogleraar

Intussen was ik in 1986 hoogleraar geworden aan de OU, wat in 1991 gevolgd werd door een bijzonder hoogleraarschap aan de UM.⁸² Eenmaal fulltime aangesteld aan de OU, werden we opgezweept door Tony Wattel; er werden cursussen ontwikkeld, soms met derden. Zo is er nog intensief samengewerkt met de Twentenaren Hoogerwerf, Bressers, Coenen, Kuks en anderen voor cursussen beleidskunde en met politicologen van Clingendael voor een cursus buitenlands beleid. Ik zie met genoegen terug op de hoogtijdagen van de studie *Bestuurskunde* en ben alle interne OU-medewerkers en de anderen, waaronder de Twentenaren, zeer dankbaar voor de medewerking.



Onderwijs en onderzoek

Moest de OU alleen maar onderwijsuniversiteit zijn of ook onderzoeksuniversiteit? Dat is meerdere malen een onderwerp geweest in de strategische discussie op de OU. Voor mij was het geen punt. Natuurlijk moest er ook onderzoek gedaan worden. Wie bestuurskundige wil zijn, moet ook de praktijk in. CvB-voorzitter Werner Buck had het met klem gezegd: de gemeentebesturen uit de regio moeten de belangrijkste OU-hoogleraren kennen. Dus werd ook regionaal gewerkt aan de interactie tussen wetenschap en praktijk. Met burgemeester Herman Kaiser en de bijzonder hoogleraar gemeentefinanciën Jan van der Dussen werd een Kring Limburg van de VB⁸³ opgericht en ik kon een onderzoeksinstituut oprichten met de Universiteit Maastricht. Dat werd CELS, het Centrum voor Euregionale, Provinciale en Lokale Studies. De twee universitaire CvB's van de universiteiten gingen direct akkoord. Op den duur bleek CELS echter te weinig kritische massa te houden als gevolg van bezuinigingen aan de OU en UM.

Met de oprichting van CELS was ik buiten het heersende 'frame' van de OU gekomen. De komst van CELS trok dan ook weinig aandacht in de OU-bladen. Dat gold evenzeer het feit dat ik in 1996 heel hoog stond op de Stokmanranglijst van meest publicerende sociologen van Nederland in de jaren 1993- 1995; namelijk op plaats 11 van de 150 meest productieve wetenschappers, na Goudsblom (9) en vóór bekende sociologen als Pels (12), Becker (13), Schnabel (14), Wilterdink (16), Berting (17), De Swaan (19) en Lammers (23).

Zo'n ranglijst zou ook wel wat zijn geweest voor bestuurskundigen maar de komst is verhinderd door enkele toenmalige Leidse en Twentse 'bonzen' uit het vakgebied. De mond vol van 'excellentie' maar als er dan een ranglijst moet komen, ho maar. De geachte collega's hadden als wens een lijst waarop ze zelf een, twee en drie stonden, zo zoemde het rond in de vakgroepen in het oosten en westen van het land. Tegelijk hadden ze het politieke '*Fingerspitzengefühl*' dat elke lijst omstreden zou kunnen zijn. Er kwam dus geen '*Stokmanlijst*' voor bestuurskundigen. Enfin, ik lag er niet wakker van. Ik werkte ijverig door en dat leidde tot publicaties over de achterkant van methodologie, internationaal vergelijkend onderzoek, en lokale thema's als de positie van wethouders, gemeenteraadsverkiezingen, de gekozen burgemeester, en een boek als 'Grote projecten', wat me nog een plek in het Panel of Experts van het grote project '*De Maaswerken*' opleverde. Je kunt hier zien dat ik me steeds regionaal, provinciaal en landelijk gemanifesteerd heb.

Landelijk

Dat er een landelijke bijdrage moest worden geleverd aan de bestuurskunde, dat is het overstijgende doel in mijn arbeidzame leven geweest. Ik kon niet alle energie op de OU kwijt, en niet alle producten in het lesprogramma van de OU, dus kwamen er boeken die aan andere universiteiten zijn gebruikt. Ik word tot op de dag van vandaag met enige regelmaat ergens in den lande aangesproken door afgestudeerde bestuurskundigen die zeggen: '*Ik ken u, ik heb uw boeken moeten bestuderen*'. Zoals oud-Kamerlid Joost Eerdmans recent in het BNR-programma Peptalk uitriep: '*Meneer Korsten, wat leuk u aan de lijn te hebben, ik heb enkele van uw werken moeten bestuderen tijdens*

*mijn studie bestuurskunde aan de EUR, heb dat met groot genoegen gedaan en de boeken staan zelfs nog steeds in mijn boekenkast'. Och ja, zal de cynicus denken, er is altijd wel een (ex-)Kamerlid te vinden die iets roept. Dat zegt me niks. Tja, ik was blij met de hartenkreet van Joost. Al die boeken en bundels waren een bijdrage aan de verankering van de OU elders, *avant la lettre*. En die verankering wilde het CvB.*

Glans ...

Ik kom bij een waardering van de OU. Ik heb, sinds ik daar op 15 september 1986 begon, met heel veel genoegen op de OU gewerkt, en kijk met voldoening terug. De OU heeft me veel gegeven, maar ook ruimte gelaten en ik heb veel in deze organisatie kwijt gekund. Ik ben de opeenvolgende CvB's dankbaar voor het vertrouwen dat ik genoten heb, zeker ook de drie keer dat ik als interimdecaan optrad voor Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen (BBW), voor Economie, Bedrijfs- en Bestuurskunde (EBB) en tenslotte voor Bedrijfswetenschappen. En ik dank ook Herman van den Bosch, de huidige decaan en de Raad van Advies voor de Master, waarin 'good old' Cees Versteden zitting had, alsmede Pieter Glasbergen, Jacques Geurts en Erwin Koenen.

... en wrijving

Ik kan zeggen dat ik in alle besturen over het algemeen vertrouwen heb gehad. Dat één bestuurder – Datema - echter ooit in het kader van de strategische discussie over de toekomst van de OU een voorstel voor een Digitale Universiteit deed waarin de OU zeer substantieel zou participeren, dat leek me een voorstel dat niet goed genoeg doordacht was. Ik heb toen gemeend mijn stem te moeten verheffen. Ik heb met ruim tachtig anderen een eigen voorstel gelanceerd (de 'Samen onder een dak' -universiteit), waarvoor de steun van Thijs Wöltgens en andere 'regional leaders' werd verworven. Het voorstel werd perfect getimed in de krant gebracht. Ik wist toen dat de Digitale Universiteit, een product van de OU met andere universiteiten en enkele hogescholen, niets zou worden en heb later volop gelijk gekregen, want de Digitale Universiteit bestaat niet meer. De Digitale Universiteit: het was niks en het werd niks omdat het geen structurele verbinding was tussen universiteiten, waarvoor de universiteitsbestuurders blijvend de beurs wilden trekken. Een identiteitsloze constructie, die niet goed spoorde met de OU zelf. Derhalve: bestuurlijke bellenblazerij. Ik moest toen als een soort klokkenluider opstaan, er erg erop letten dat ik niet een kopje kleiner gemaakt zou worden⁸⁴ maar ik heb tot de dag van vandaag geen spijt van '*speaking truth to power*'.⁸⁵

Nog iets over andere wrijving. Over dit onderwerp heb ik me recent elders ook geuit. Wie nog eens iets wil vernemen over de effectiviteit van de externe adviseurs die bij de OU binnen zijn gekomen, in de loop der jaren, die verwijs ik naar mijn artikel '*Beladen extern organisatieadvies*'. Dat verhaal is te vinden in het Liber Satyricon voor collega Jasper von Grumbkow, die onlangs met emeritaat ging. U vindt de tekst ook op mijn eigen site (www.arnokorsten.nl). De bredere conclusie uit dat verhaal is dat we hoognodig eens wat meer naar de effectiviteit van externe adviezen en externe consultants moeten kijken. Want hier en daar komen ze binnen maar ze laten niet altijd wat achter, laat staan wat goeds. Een onderzoeksprogramma voor landelijk of internationaal onderzoek naar consultancy dient zich hier aan. Dat wordt echter iets voor anderen!⁸⁶



Faculteit

Dames en heren, ik wil alle collega's van de faculteit MW en de oud-collega's van de faculteiten BBW, EBB bedanken voor de plezierige samenwerking. Dat geldt zeker voor naaste collega's: Johan, William, Ank, Boudewijn, Ger, Mimi, Nico, Harrie, Max, Rob, Joke en enkele studiebegeleiders die zijn 'afgezwaaid'. En ook voor: Adriaan Schout. We hebben geloofd in de bestuurskunde, in de studierichting, zijn vernieuwend bezig geweest met 'competentiegericht leren' en zijn altijd goed werkoverleg blijven houden. Op momenten van veranderingen, waarvan wij de zegeningen nog niet voor ons zagen, hield dat werkoverleg ons goed overeind.

Mijn dank geldt ook de dames van het secretariaat van MW (Marianne en Nicole en de voorgangers), de betrokkenen van ondersteuning (waaronder Jeroen, René, Ruben, en Anja, Marian, Froukje, Lenny, Charissa, José, Renate en Rob), redactie en vormgeving (Ruud, Roel, Richard en Margaret, Jules en Janine) en al degenen van de andere afdelingen, waarmee ik direct of indirect te maken had. Ik denk dan aan de Mediatheek, het Onderwijs- en Examenbureau, het vroegere COB, het OTEC en CELSTEC.

Ik wens de faculteit in de toekomst veel succes.

Spot

Misschien dat u denkt, dit klinkt allemaal zo aardig. Is er geen reden voor krachtige zelfrelativering? Zeker wel. Ik heb wel eens geprobeerd een burgemeester bij te staan, om te overleven. Moed loont echter niet altijd. En ik heb wel eens artikelen geschreven, die tegenreacties opriepen. Zo ook op 13 oktober 2003 in De Volkskrant. Dat artikel van mij had de kop: *'Media eisen kwetsbare opstelling'*. En de vette tekst luidde:

'Wie in opspraak raakt, moet zich kwetsbaar durven opstellen, bij voorkeur in een televisie-interview. Dan wordt veel vergeven. Mabel Wisse Smit maakte de fout haar privéleven af te schermen',

aldus Arno Korsten.

Dat artikel leidde enkele dagen later tot een behandeling door de latere Dichter des Vaderlands Gerrit Komrij in de NRC onder de kop *'Gouden woorden'*. Komrij schrijft in zijn bekende venijnige stijl:

'Verderop in de krant lees ik jouw artikel, Arno. Hoogleraar bestuurskunde ben je. Beroepsadviseur en deskundige bij uitstek. Je doet je duit in het Mabelzakje. Als in Nederland de storm opsteekt kruipen de deskundigen collectief uit hun holen. Het hele legioen, elke keer weer. 't Zijn een soort sollicitatiebrieven van jou en je collega's, Arno, telkens als één zaak aandacht trekt en pal in de schijnwerpers staat. 'T is de roep van: Luister naar mij! (...). Ik heb het allemaal zien aankomen! Ik alleen beschik over het recept! Ik ben de deskundige die jullie in dienst hadden moeten nemen om ook deze storm te voorkomen! Deskundigen volgen in Nederland op een schandaal als gieren op een kadaver.'

Aldus Komrij.

Komrij voert vervolgens een tweede persoon op, Uri Rosenthal, collega-hoogleraar.
Komrij:

'Ook Uri ruikt werk aan de winkel.'

Het Koninklijk Huis moet voortaan begeleid worden, zo verwijst hij naar Rosenthal
'*door een risicoteam, door enkele ministers en/of deskundigen in crisismanagement.*'

Komrij:

'Proef dat omineuze en/of, lezer!'

Het Koninklijk Huis liet zich verkeerd adviseren, dat is het. En dan komt het.

'Waar is de deskundige die jou en je lotgenoten, Arno, met jullie reddersfantasieën eens een keertje opvangt? Wie zal ooit begrip tonen voor de ware omvang van jullie eenzaamheid? Wat jullie in je hart denken, de oerschreeuw die er maar niet uit wil, is immers: Waarom vroeg Beatrix ons niet persoonlijk om advies? Hoe vaak zagen wij, Arno en Uri, als we naar het raam van onze werkkamer liepen en het gordijn opzijschoven, in gedachten niet de hofauto voorrijden? We kenden de adviestekst al uit ons hoofd. Zonder ons moest het wel misgaan.'

Dames en heren, tot zover de zelfspot. Rosenthal is onlangs nog als informateur bij Hare Majesteit aangeschoven, mij heeft ze bedacht met een onderscheiding. Het wordt tijd dat ik maar eens bij Gerd Leers te rade ga of hij nog advies kan geven over de door Komrij aan mij toegedichte eenzaamheid.

Anker en meer

Dames en heren, de laatste woorden zijn bestemd voor de belangrijkste persoon in mijn leven, mijn echtgenote. Hoe kun je dit werk als hoogleraar en wat daar allemaal bij komt kijken, doen? Alleen als je het samen doet met je naaste. En die naaste is Wilma, mijn echtgenote. Zij was meedenker, stimulator, rots in de branding en meer dan woorden kunnen zeggen. Ik ben haar zeer, zeer dankbaar. Ze heeft me veel werk uit handen genomen, dat zult u begrijpen.

Dames en heren, overzie ik mijn arbeidzame periode tot nu toe, dan is maar een kwalificatie echt goed: '*Het was een gepassioneerd leven voor de bestuurskunde!*' Het estafettestokje geef ik nu aan de vakgenoten over want ik krijg nu een estafettestokje van Wilma en af en toe van de familie en de kleinzoon. Maar reken erop: ik blijf actief!

Ik heb gezegd.

Literatuur

- Aardema, H. en A. Korsten, *De staat van de gemeente*, InAxis, Den Haag, 2005.
- Aardema, H. en A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet...., in: Bekke, A., C. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2009, pp. 209-227.
- Aarts, K. en J. Thomassen, Een nieuwe dimensie in de Nederlandse politiek, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2008, nr. 3, pp. 47-56.
- Aarts, K., The Impact of Leaders on Electoral Choice in the Netherlands- Revisited, in: *Acta Politica*, jrg. 36, 2001, pp. 380-401.
- Abma, K. en A. Korsten, Burgers beoordelen hun gemeenten, in: *Tijdschrift Public Controlling*, april 2009 (b), pp. 35-39.
- Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009 (a).
- Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen – Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp. 42-68.
- Aerts, R., Emotie in de politiek – Over politieke stijlen in Nederland sinds 1948, in: Baalen, C.C. van, e.a. (red.), *Emotie in de politiek- Jaarboek parlementaire geschiedenis 2003*, Sdu, Den Haag, 2003, pp. 12-26.
- Aerts, R., *Het aanzien van de politiek*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2009.
- Baakman, N.A.A., A.F.A. Korsten en E.H.A. Willems, Op zoek naar de fabelachtige overheid, in: *Bestuurskunde*, 1992, nr. 3, pp. 132-136.
- Baalen, C. van, A.S. Bos e.a., *Het feest van de democratie – Rituelen, Symbolen en tradities, Jaarboek parlementaire geschiedenis*, Boom, Amsterdam, 2008.
- Baas, B. en M.S. de Vries, Het gaat goed in de gemeente – Maatschappelijke problemen en beleidseffectiviteit in de ogen van lokale politici en ambtenaren, in: *Bestuurskunde*, 1998, nr. 2, pp. 50-62.
- Bakker, P. e.a. (red.), *Onthullingsjournalistiek*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1991.
- Bakker, P., *Mediageschiedenis*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1991.
- Bakker, P., *Regionale journalistiek – De pluriformiteit voorbij*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1998.
- Bardoel, J. e.a. (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002.
- Bardoel, J. en J. Bierhoff (red.), *Media in Nederland*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1997.
- Barkhuysen, T., W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Boom, Den Haag, 2010.
- Becker, F. en R. Cuperus (red.), *Verloren slag – De PvdA en de verkiezingen van november 2006*, Mets en Schilt/Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 2007.
- Beerekamp, H., Mediaconcurrentie leidt tot hypes, in: *NRC Handelsblad*, 4 februari 2008.
- Beerepoot, R., R. Fraanje en M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 2009.
- Bekkers, V.J.J.M., S. Zouridis en A.F.A. Korsten, Denken over dienstverlening – De klant is koning, in: *Bestuurskunde*, 1998, nr. 3, pp. 100-110.
- Bemelmans-Vidéc, M.L., Over het beoordelen van 'goed' bestuur, in: Nelissen, N.J.M., H. Goverde en N. van Gestel (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000, pp. 356-385.
- Bentlage, F.A., J.B. Boelens en J.A.M. Kip, *De excellente overheidsorganisatie*, Kluwer, Deventer, 1998.
- Berenschot, *Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht, nov. 2004.
- Berghuis, J., M. Herweijer en W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 1995.
- Berkhout, B., *Het journalistieke verhaal*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1988.

- Berndsen, R., M. Fraanje, A.F.A. Korsten en M. Kort, Beoordeling van provinciale bestuurskracht, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 6, pp. 11-49.
- Beus, J. de, *Een primaat van de politiek*, Vossius Pers, UvA, Amsterdam, 2001.
- Blanken, H., Publiek moet media weer kunnen vertrouwen, in: *De Volkskrant*, 7 februari 2008.
- Blokker, J., *Nederlandse journalisten houden niet van journalistiek*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2010.
- Bogt, H.J. ter, en G.J. van Helden, Kwaliteit en prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 1, pp. 2-13.
- Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwing bij de overheid? Mooie woorden of echte daden?*, Groningen, 2005 (oratie).
- Boivard, T. & E. Löffler, Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance', in: *International Review of Administrative Sciences*, 2002, nr. 1, pp. 9-24.
- Bolkestein, F., *De zeven hoofdzonden van de journalistiek*, in: *De Volkskrant*, 10 november 2001.
- Boogers, M. e.a., *Decentralisatie als opgave*, Universiteit van Tilburg, Tilburg, 2008.
- Boogers, M. en R. Weterings, De emancipatie van kiezers en politici, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, 2003, nr. 2, pp. 145-148.
- Boogers, M., B. Denters en R. Reusing, Bestuur in beweging: veranderingen in het politiek-bestuurlijk landschap, in: VNG, *Bestuurlijke stabiliteit – Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Sdu, Den Haag, 2010, pp. 19-35.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Lemma, Utrecht, 2007.
- Boogers, M., Over modernisering van lokaal bestuur, in: Nelissen, N.J.M., H. Goverde en N. van Gestel (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000, pp. 325-355.
- Boogers, M.J., S. Denters en R. Reusing, Bestuur in beweging: veranderingen in het lokale politiek-bestuurlijk landschap, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 3, pp. 6-29.
- Bordewijk, P., Het functioneren van kleine gemeenten, in: *B&G*, maart 1996, pp.15-20.
- Bovens, M. e.a., *Op elkaar aangewezen*, Universiteit Utrecht, 2004.
- Bovens, M., De verpersoonlijking van de politiek, in: *Staatscourant*, 22 maart 2000.
- Bovens, M., H. Pellikaan en M. Trappenburg (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Boom, Amsterdam, 1998.
- Boxtel, R. van, Terug naar de eenvoud, in: *De Volkskrant*, 9 juni 2010.
- Brants, K. en Ph. van Praag (red.), *Politiek en media in verwarring – De verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2005.
- Brants, K. en Ph. van Praag, De media op het matje (alweer), in: *De Volkskrant*, 29 maart 2003.
- Brants, K., C. de Vreese, e.a., The real Spiral of Cynicism. Symbiosis and Mistrust between Politicians and Journalists, in: *The International Journal of Press Politics*, 2010.
- Brants, K., *Double bind of de ambivalentie tussen politiek en media*, Leiden, 2000 (oratie).
- Brants, K., L. van Meurs en P. Neijens, Politici tussen informatie en entertainment, in: Brants, K. en Ph. van Praag (red.), *Verkoop van de politiek – De verkiezingscampagne van 1994*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1995, pp. 169-193.
- Brede heroverwegingswerkgroep-Kalden, *Openbaar bestuur*, Rapport 18, Den Haag, april 2010.
- Breedveld, W. en W. van Zanten, De waakhond zaait verwarring – Hoe de media de democratie onder druk zetten, in: Baalen, C.C. van, e.a., *Het democratisch ideaal – Jaarboek parlementaire geschiedenis 2004*, Sdu, Den Haag, 34-44.
- Breedveld, W., De slag om de media, in: *Trouw*, 21 maart 2003.
- Brink, G. van den, De politieke elite is de kluts volkomen kwijt, in: *De Volkskrant*, 27 juli 1996.

- Brink, G. van den, Mondiger of moeilijker? – *Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, WRR, Den Haag, 2002.
- Bron, R. en M. Zannoni, De burgemeester in crisistijd; schakelen tussen bestuurlijke moed en terughoudendheid, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010, nr. 3, pp. 99-113.
- Bruijn, H. de, *Barack Obama en de kunst van de politieke toespraak*, Lemma, Den Haag, 2009.
- Bruijn, H. de, *Geert Wilders in debat – Over framing en reframing van een politieke boodschap*, Lemma, Amsterdam, 2010.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W.P.C. van Zanten (red.), *Grote projecten – Besluitvorming en management*, Samsom, Alphen, 1996.
- Cachet, L. e.a., *Tussen trends en toekomst – Verkenning naar de ontwikkeling van de burgemeestersfunctie*, Den Haag, 2009.
- Caiden, G.E., What really is Public Maladministration?, in: *Public Administration Review*, Nov/Dec. 1991, nr. 6, pp. 486-492.
- Castenmiller, P., *Bestuurskracht en innovatie*, BAZN, Tilburg, 2008.
- Castenmiller, P.G. e.a., *Bestuurskracht; spiegel voor het bestuur*, SGBOVNG, Den Haag, 2003.
- Chavannes, M., *iMedia: nieuwe journalistiek, nieuw burgerschap?*, Groningen, 2007 (oratie).
- Coenen, F.H.J.M. en T. Hoppe, Globale uitdagingen op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 3, pp. 77-93.
- Cohen, J., *Binden*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2009.
- Commissie Dualisme en lokale democratie, *Tweede jaarbericht, De positie van de wethouder: de toekomst van het verleden?*, Den Haag, maart 2004.
- Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (commissie-Jorritsma), *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten – Visie 2015*, VNG, Den Haag, juni 2005.
- Commissie Positie wethouders en raadsleden (cie-Aarts), *Van werklust naar werklust – Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog)leuker te maken*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (cie-Bovens), *Wil tot verschil – Gemeenten in 2015*, VNG, Den Haag, 2006.
- Commissie Toekomst Stadsregionale Samenwerking (CTSS; commissie-Nijpels), *De stille kracht*, Den Haag, 2009.
- Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, *Rapport*, Boom, Amsterdam, 2010.
- Commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen*, IPO, Den Haag, 2002.
- Commissie-Rutten, *Bestuurskrachtmetingen*, alle Limburgse gemeenten, 2002-2009.
- Commissie-Van Aartsen, *De eerste overheid*, Den Haag, 2007.
- Commissie-Vreeman, *De scherven opgeveegd*, PvdA, Amsterdam, 30 mei 2007.
- Consort, Zeewolde, *Toekomst zonder verleden? Oriënterend onderzoek naar de bestuurlijke situatie*, Groenekan, 1 februari 2008.
- Cörvers, R.J.M., P. Glasbergen en A. Korsten, Netwerksturing bij natuurontwikkeling, in: *Bestuurswetenschappen*, juni 2003, nr. 3, pp. 205-228.
- Croonenberg, D., *Een fascinerende hondebaan – Bekentenissen van bovenbazen*, Business Contact, Amsterdam, 2009.
- Cuilenburg, J.J. van, *Lezer, krant en politiek - Een empirische studie naar Nederlandse dagbladen en hun lezers*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1977 (diss.).
- Dam, M. van, De mediacratie, in: *De Volkskrant*, 23 augustus 2001.
- Denhardt, J.V. & R.B. Denhardt, *The New Public Service*, M.E. Sharpe, Armonk, 2003.
- Denhardt, R.B., *The Pursuit of Significance*, Pacific Grove, Wadsworth, 1993.

- Denters, S.A.H. e.a., *Kwaliteit van gemeenten*, Vuga, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H. en P. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.
- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989.
- Derksen, W. en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2007 (5e druk).
- Derksen, W., Demografie en gemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 3, pp. 93-105.
- Derksen, W., *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990.
- Deuze, M., Journalist weet niet wat er leeft, in: *De Volkskrant*, 18 mei 2002.
- Deuze, M., *Journalists in the Netherlands – An analysis of het people, the issues and the (inter)national environment*, Aksant, Amsterdam, 2002.
- Dijkstra, H. e.a. (red.), *Het gezicht van de publieke zaak*, WRR, Den Haag, 2010.
- Divosa, *De mythe van de schaal – Over plaats, rol en schaalgrootte van sociale diensten*, Utrecht, 2007.
- Dölle, A.H.M., D.J. Elzinga m.m.v. H. Engels, *Handboek van het Nederlands Gemeenterecht*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Donner, P.H., *Pers en media moeten eigen verantwoordelijkheid onder ogen zien*, Lezing voor de Nederlandse Vereniging van Journalisten, Amsterdam, 5 mei 2004.
- Donner, P.H., Pers, zorg dat nieuws geen parodie wordt, in: *De Volkskrant*, 5 mei 2004.
- Edwards, A., Communicatie tussen burgers en lokaal bestuur: oude en nieuwe media, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 3, pp. 46-61.
- Eijk, C. van der, *De kern van de politiek*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2001.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Lannoo, Tiel, 2002.
- Engels, J.W.M., Drie opgaven voor het lokale bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 3, pp. 29-32.
- Evaluatiecommissie GroenLinks, *Scoren in de linkerbovenhoek*, Utrecht, 2007.
- Fleurke, F., *Brief van de gemeente aan het Rijk – Over de bestuurlijke autonomie tussen het Rijk en de gemeente*, Commissie Autonomie voor de VNG, 22 mei 2004.
- Fraanje, R., *Over bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*, VGS en VB, Den Haag, 2007.
- Geers, K. en A.F.A. Korsten, Zelfevaluatie van gemeentelijke bestuurskracht in Friesland, in: *Overheidsmanagement*, jrg. 18, maart 2005, pp. 68-74.
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (commissie-De Grave), *Je gaat er over of niet*, Den Haag, 30 mei 2005.
- Gerritsen, E. en J. de Lange, *De slimme gemeente*, Reed, Den Haag, 2007.
- Gevers, J.K., A. de Swaan e.a., *Deugden*, Meulenhoff, Amsterdam, 2000.
- Giddens, A., *Paars. De derde weg*, Houtekiet, Antwerpen, 2000.
- Ginneken, J. van, *Brein-bevingen- Snelle omslagen in opinie en communicatie*, Boom, Amsterdam, 1999.
- Ginneken, J. van, *De schepping van de wereld in het nieuws*, Kluwer, Alphen, 2002.
- Goede, P.J.M. de, e.a., *Lokale media en lokaal bestuur*, Bohn Stafleu Van Loghum, Houten, 1996.
- Goede, P.J.M. de, en N.J.M. Nelissen, Excellente publieke organisaties en bestuurlijke vernieuwing, in: Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroy en P.J.M. de Geode (red.), *Vernieuwing van bestuur*, Coutinho, Bussum, 1996, pp. 329-350.
- Goede, P.J.M. de, *Omroepbeleid met en tegen de tijd*, Leiden, 1999 (diss.).
- Grootnibbelink, E., *Het Klant Contact Centrum in drie gemeenten*, Open Universiteit, Heerlen, 2010 (master thesis).
- Gunsteren, H. van, en C. Habbema, *Perspectief op het politiek-publicitair complex* in 2009, Van Gennep, Amsterdam, 2010.

- Haasbroek, N., *Journaljaren*, Vassallucci, Amsterdam, 2004.
- Hagemann, C., R. van Os, N. Jankowski en G. Voerman, Professionalisering en personalisering? De websites van Nederlandse politieke partijen en hun kandidaten bij de campagne voor de Europese verkiezingen van 2004, in: DNPP, *Jaarboek 2004*, Groningen, 2005, pp. 173-193.
- Hendriks, F., T. Brandsen e.a., *Scanning good governance*, Tilburg, 2006.
- Heuvel, H. van den, *Noodzaak, vertrouwen en tijd – Een bestuurlijk perspectief op shared services*, InAxis, Ministerie van BZK, Den Haag, 2008.
- Heuvel, J.H.J. van den, Sorry wethouder, dat gaat niet, in: *Openbaar bestuur*, december 2009, pp. 13-17.
- Heymans, J., *Het jaar van de waanzin – Opkomst en ondergang van de nieuwe politiek*, Sdu, Den Haag, 2003.
- Holsteyn, J.J. van en G. Irwin, *De wilde frisheid van limoenen*, DSWO Press, Leiden, 1998.
- Holsteyn, J.J. van en J.M. de Ridder, *Alles blijft anders – Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21^{ste} eeuw*, Amsterdam, 2005.
- Holsteyn, J.J. van, en G. Irwin, Gewicht van lijsttrekker niet overschatten, in: *Algemeen Dagblad*, 17 april 1997, p. 9.
- Holsteyn, J.J. van, en J. de Ridder, Verandering in continuïteit – Houdingen en gedragingen van Nederlandse kiezers, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2008, nr. 3, pp. 39-47.
- Holsteyn, J.J. van, en R.B. Andeweg, Niemand is groter dan de partij – Over de personalisering van de Nederlandse electorale politiek, in: Documentatiecentrum van Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 2006*, Groningen, 2006, pp. 105-135.
- Holtkamp, L., Local Governance, in: Benz, A. u.a. (Hrsg.), *Handbuch Governance*, VS Verslag, Wiesbaden, 2007, pp. 366-377.
- Hood, Chr., *The Limits of Administration*, John Wiley and Sons, Londen, 1976.
- Hoogerwerf, A., *Elites in de democratie*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1997.
- Hoogerwerf, A., *Het verval van de politiek – Evenwichtsstoornissen bij blijvende dilemma's van waarden*, TH Twente, Enschede, 1993.
- Hoogerwerf, A., *Politiek als evenwichtskunst*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1995.
- Huberts, L., Fleurke's organische bijstand aan gemeenten in crisis: de weg naar goed besturen?, in: Ridder, J., P.L. Polhuis en L.W.J.C. Huberts (red.), *Eigenzinnig bestuur*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2010, pp. 93-107.
- Huijben, M. en A. Geurtsen (red.), *Heeft iemand de overhead gezien?*, Academic Service, Den Haag, 2008.
- Hulst, M. van, *Town Hall Tales*, Eburon, Delft, 2008.
- Huygen, M., Controle op de media, in: *NRC Handelsblad*, 26 maart 2003.
- Idenburg, Ph., *Het gaat om mensen - Excellente veranderaars in organisaties*, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 1999.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, *Vertrouwen en verantwoorden – Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, Den Haag, 4 juni 2008.
- Irwin, G.A. & J.J.M. van Holsteyn, Parties and Politicians in the Parliamentary Election of 1998, in: *Acta Politica*, vol. 34, Summer/Autumn 1999, pp. 130-158.
- J.H.J. van den Heuvel, Sorry wethouder, dat gaat niet, in: *Openbaar Bestuur*, dec. 2009, pp. 13-15.
- Jansen, C.H., *Politiek en dagbladjournalistiek*, Coutinho, Muiderberg, 1987.
- Jansen, Th. en N. Drok (red.), *Op zoek naar vertrouwen in de pers*, Christen-Democratische Verkenningen, Boom, Amsterdam, lente 2005.
- Jong, P. de, en B. Steur (red.), *Brug tussen theorie en praktijk – Vereniging voor Bestuurskunde 1973-2008*, VB, 2008.

- Kaase, M., Is the personalization politics? Candidates and voting behaviour in Germany, in: *International Political Science Review*, jrg. 15, 1994, nr. 3, pp. 211-230.
- Kaiser, A., *Haagse journalistiek*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1985.
- Kanne, P., Het gaat om de inhoud, niet om de poppetjes, in: *De Volkskrant*, 5 juni 2010, p. 23.
- Karsten, N., L. Schaap en W.J. Verheul, Stijlen van lokaal leiderschap: over burgemeesters, rolopvattingen en – verwachtingen, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010, nr. 3, pp. 31-45.
- KING- Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten, *Kwaliteit en kracht – Een kader voor bestuurskrachtonderzoek*, Den Haag, 2010.
- Kinneging, A., *Geografie van goed en kwaad*, Het Spectrum, Utrecht, 2005.
- Kleijnijenhuis, J. e.a., *De puinhopen in het nieuws*, Kluwer, Deventer, 2003.
- Kleijnijenhuis, J. O. Scholten e.a., *Nederland vijfstromenland – De rol van de media en stemwijzers bij de verkiezingen van 2006*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2007.
- Kleijnijenhuis, J. e.a., *De puinhopen in het nieuws – De rol van de media bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002*, Kluwer, Alphen a.d. Rijn, 2003.
- Kleijnijenhuis, J., D. Oegema en J.H. Takens, Personalisering van de politiek, in: Documentatiecentrum van Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 2007*, Groningen, 2007, pp. 101-128.
- Kleijnijenhuis, J., D. Oegema, J.A. de Ridder en P.C. Ruigrok, *Paarse polarisatie – De slag om de kiezer in de media*, Samsom, Alphen, 1998.
- Klosse, S. e.a., *Op zoek naar kwaliteit – Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Sdu, Den Haag, 2003.
- Kluveld, A., De derde donderdag van juni, in: *NRC Handelsblad*, 18 maart 2003.
- Köbben, A.J.F., *De tijdgeest en andere ongemakken*, Mets & Schilt, Amsterdam, 2008.
- Komrij, G., *Gouden woorden*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2005.
- Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- 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., De wind ging liggen – Dualisering in gemeentebestuur in de periode maart 2002-juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking, in: Ministerie van BZK, *Congresuitgave Staat van de dualisering*, Min. Van BZK, Den Haag, pp. 43-59.
- Korsten, A., Grootstedelijk bestuur; de geschiedenis als uitdaging voor de toekomst, in: *Eurostad*, 1989, nr. 14, pp. 11-17.
- 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 H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 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 J.I.H. Janssen, Integriteit van ambtenaren, in: *Management in overheidsorganisaties*, nov. 2002, A1190, pp. 1- 45.

- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A. en P.G.A.M. Knoers, Inspraak in het ruimtelijk beleid: analyse van inspraakresultaten, in: *Beleid en Maatschappij*, febr. 1978, pp. 66-76.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A. en S. van de Laar, Prestaties van interbestuurlijke shared services centers, in: *Overheidsmanagement*, april 2007, nr. 4, pp. 24-30.
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986.
- Korsten, A.F.A., 'Vertrouwensbarometer' in Brunssum staat op 'storm', in: *BMI Magazine*, jrg.9, maart 1997, nr. 2, pp. 12-17.
- 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., B. Becker en T. van Kraaij (red.), *Samenwerking beproefd*, Sdu, Den Haag, 2005.
- Korsten, A.F.A., Beladen extern organisatieadvies, in: Hezewijk, R. van, e.a. (red.), *Liber Satyricon*, Open Universiteit, Heerlen, 2010, pp. 205-218.
- 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, Den Haag, 1994, pp. 55-75.
- Korsten, A.F.A., De gemeentelijke bestuurskracht, in: *Saluut aan een fenomeen*, Elsevier, Den Haag, 2004, pp. 17-29.
- 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., *De Staat van de dualisering in Eindhoven*, Eindhoven, 2004.
- Korsten, A.F.A., Gedwongen vertrek van burgemeesters, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010, nr. 3, pp. 10-31.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon & Westerterp, 2005.
- Korsten, A.F.A., H. Aardema en A.P. Resoort, Gebroken ketens van macht – Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp. 9-42.
- Korsten, A.F.A., *In politiek vaarwater – Dilemma's uit de praktijk van raadsgriffiers*, Heerlen, jan. 2009.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, *Shared services*, InAxis, Den Haag, 2004.
- Korsten, A.F.A., Operationele samenwerking van gemeenten, in: *Overheidsmanagement*, jrg. 17, juni 2004, pp. 160-164.
- Korsten, A.F.A., *Regeling en ontregeling in de lokale democratie*, Vuga, Den Haag, 1981.
- Korsten, A.F.A., Samenwerking volgens het SETA-concept als vorm van shared services, in: *Bestuursmidde-len*, 31 dec. 2004, nr. 11, pp. 16-20.
- Korsten, A.F.A., *Twee stemmen voor Parkstadkiezers*, in: *De Limburger*, 11 juli 2001.
- 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 – Evaluatie van de toepassing van de bestuurskrachtmonitor in Limburg*, Heerlen/Maastricht, 2004.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling, keuzen en kansen*, Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert*, Warnsveld, 1 sept. 2003.

- Korsten, Arno, Media eisen kwetsbare opstelling, in: *De Volkskrant*, 13 oktober 2003.
- Koster, J., R. Wever en M. Glim, *100 Bestuurskrachtonderzoeken als basis voor een nieuwe methode*, BMC, Leusden, 2009.
- Kramer, N.P.G.W.M., E.H.T.M. Nijpels, B.M.J. Pauw en L.Tiddens (red.), *Politieke communicatie in Nederland*, Sdu, Den Haag, 1994.
- Kranenburg, M., Het debat over het debat na het debat, in: *Special NRC Handelsblad*, 29 mei 2010.
- Kuiken, A., *Regionale, politieke verslaggeving van de geschreven pers – De gemeenteraadsvergadering en schrijvende journalisten*, UvA, 2010 (master thesis).
- Kuitenbrouwer, J., *De woorden van Wilders en hoe ze werken*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2010.
- Kuitenbrouwer, J., Niet de beste spreker wint de verkiezingen, maar hij die goed zijn woorden kiest, in: *NRC Handelsblad*, 15 mei 2010.
- Langbroek, M., Prof.dr. A.F.A. Korsten: publieke participatie in de bestuurskunde - Serie: Afscheid van een generatie bestuurskundigen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 59, februari 2005, nr. 1, pp. 5-17.
- Langer, A.I., A historical Exploration of the Personalisation of Politics in the Print Media: the British Prime Ministers (1945-1999), in: *Parliamentary Affairs*, vol. 60, 2007, nr. 3, pp. 371-387.
- Lasthuizen, K., M. van Voorst en L. Huberts, Integriteit in de praktijk, in: *Openbaar Bestuur*, jan. 2009, pp. 2-5.
- Leemans, A., *Goed en kwaad in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1985.
- Leijendekker, M., Gezocht: nieuwe linkse boodschap, in: *NRC Handelsblad*, 20 mei 2010.
- Liempt, A. van, *Het Journaal – 50 Jaar achter de schermen van het nieuws*, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 2005.
- Lont, T. e.a., *Geraniums of gladiolen*, P&O services, 2010.
- Maaren-Van Balen, L., *Hoezo burgemeester – Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, BZZToH, Den Haag, 2003.
- Meoni, M.L., *Utopia and Reality in Ambrogio Lorenzetti's Good Government*, Editioni IFI, Florence, 2005.
- Meuleman, L. en N. Sietaram (red.), *Bestuurlijke drukte en bestuurlijke daadkracht*, VOM Jaarboek 2007.
- Meurs, E., Ph. van Praag en K. Brants, De produktie van het campagnenieuws – NOS-Journaal en RTL-nieuws, in: Brants, K. en Ph. van Praag (red.), *Verkoop van de politiek – De verkiezingscampagne van 1994*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1995, pp. 131-149.
- Middel, B. en N. Schraevesande, Een stoet van verliezers – Rapport over 'de kwestie-Darp', Westerveld, 2007.
- Middendorp, P., *De lachende derde*, Prometheus, Amsterdam, 2009.
- Ministerie van BZK, IPO, VNG, KING en UvW, *Handreiking bestuurskracht onderzoek – Tips voor bestuurskrachtonderzoek in uw organisatie*, Den Haag, 2010.
- Ministerie van BZK, *Programma Krachtig bestuur*, Den Haag, 2009.
- Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2006*, Den Haag, 2006.
- Molenbeek, M. en C. Aalberts, *U draait en u bent niet eerlijk – Spindoctoring in politiek Den Haag*, Sdu, Den Haag, 2010.
- Montfort, C. van, Goed bestuur: meer dan beheersing en verantwoording, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, nov. 2001, pp. 16-20.
- Morgan, G., *Images of Organization*, Sage, Londen, 1986.
- Oosterbaan, W. en H. Wansink, *De krant moet kiezen – De toekomst van de kwaliteitsjournalistiek*, Prometheus, Amsterdam, 2008.
- Oosting, M., *Beginselen van bestuur*, Samsom, Alphen, 1980.
- Oosting, M., *Kwaliteit van de overheid*, Kluwer, Deventer, 1990.

- Ossewaarde, M.R.R., Politiek leiderschap versus actief burgerschap? De dynamiek van maatschappelijke verwachtingen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 3, pp. 32-46.
- Otten, M., De Stopera- Een prototype van verstrikking?, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 3, pp. 86-95.
- Pels, D. en H. te Velde (red.), *Over presentatie en optreden in de politiek*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2000.
- Pels, D. en H. te Velde (red.), *Politieke stijl*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2000.
- PON, *Waarstaatjegemeente.nl* - Burgerrollen, najaar 2009, 2010.
- Praag, Ph. van en K. Brants, Media en politiek – Een verstandshuwelijk onder druk, in: Brants, K. en Ph. van Praag (red.), *Verkoop van de politiek – De verkiezingscampagne van 1994*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1995, pp. 246-257.
- Praag, Ph. Van, en K. Brants (red.), *Tussen beeld en inhoud – Politiek en media in de verkiezingen van 1998*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2003.
- Praag, Ph. van, en K. Brants, Professioneler, harder en populistischer – Veranderingen in de campagnecultuur na 2002, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2008, pp. 22-30.
- Praag, Ph. van, K. Brants en C. de Vreese, Het wantrouwen tussen politici en journalisten, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 1, pp. 11-19.
- Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2006.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken*, Den Haag, 2010.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Over De Staat van de democratie*, Den Haag, 2005.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Politiek en media- Pleidooi voor een LAT-relatie*, Den Haag, september 2003.
- Rehwinkel, P. e.a., *Getrouwd met de premier – Liesbeth Den Uyl, Ria Lubbers, Rita Kok en elf andere first lady's*, Uitgeverij Plataan, Zutphen, 2004.
- Renders, H. en G. Voerman (red.), *Privé in de politieke biografie*, Boom, Amsterdam, 2007.
- Renders, H., Privé in de politieke biografie, in: Renders, H. en G. Voerman (red.), *Privé in de politieke biografie*, Boom, Amsterdam, 2007, pp. 7-15.
- Ridder, J. de, en O. Scholten, Milieugolven in de media, in: *Beleidswetenschap*, 1993, pp. 331-358.
- Ridder, K. de, Zijn de gemeenten rijp voor zelfbestuur, in: Ridder, J., P.L. Polhuis en L.W.J.C. Huberts (red.), *Eigenzinnig bestuur*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2010, pp. 77-93
- Ritzen, J., *De minister- Een handboek*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1998.
- RMO, *Medialogica*, Den Haag, 2003.
- Sackers, H., De burgemeester als veiligheidsbaas, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010, nr. 3, pp. 86-99.
- Santen, R. van, en L. van Zoonen, Popularisering en personalisering in de politieke communicatie, in: *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, jrg. 37, 2009, pp. 155-176.
- Schillemans, Th., Message control: defensieve mediatisering van publieke organisaties in Australië en Nederland, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 1, pp. 49-60.
- Schinkelshoek, J., 'U verveelt zich...' - Berichten uit het politiek-publicitaire complex, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 1, pp. 19-26.
- Schmidt, H.W., *Analyse bestuurlijke situatie gemeente Roerdalen*, 23 november 2007.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Bussum, 2010 (in bewerking).
- Scholten, O., *Krant en democratie*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1982.
- Schön, D & M. Rein, *Frame Reflection*, Basic Books, New York, 1994.
- Schoo, H.J., *Republiek van vrije burgers – Het onbehagen in de democratie*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2008.
- Schuur, W. H. van, en J.C.P.M. Vis, What Dutch Parliamentary Journalists Know About Politics, in: *Acta Politica*, vol. 35, Summer 2000, pp. 196-228.

- Schuyt, K., Wees precies, vindingrijk en speels – Dertien praktische nieuw deugden om direct te beoefenen, in: *NRC Handelsblad*, 1 november 2003.
- Simons, S., *Help! De pers belt*, Prentice Hall, Haarlem, 2002.
- Sitalsing, S. en H. Wansink, *De kiezer heeft altijd gelijk*, Nw A'dam, Amsterdam, 2010.
- Slotboom, R. & D. Verkuil, *De Nederlandse politiek*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2010.
- Smith, B.C., *Good Governance and Development*, Palgrave Mac Millan, Londen, 2007.
- Smits, J., *Meer dan 'bevestigen noch ontkennen'* - Over de rolopvattingen van overheidsvoorlichters, Lemma, Utrecht, 2001.
- Snellen, I.Th.M., Criteria voor beoordeling van overheidshandelen, in: *Strategie en beleid in de publieke sector*, Samsom, Alphen, mei 1996, F3010.
- Snellen, I.Th.M., *Grondslagen van de bestuurskunde*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Soetenhorst, B. en M. Zonneveld, *Afrekenen met Peper*, Van Gennep, Amsterdam, 2001.
- Soharso, S. en P.W.A. Scholten, De integratie van 'nieuwe Nederlanders': tussen nationaal beleid en lokale realiteit, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, 2010, nr. 3, pp. 105-117.
- Sommer, M., Nieuw journailleren, in: *De Volkskrant*, 6 juli 2006.
- Sommer, M., Zijn journalisten beter dan politici?, in: *De Volkskrant*, 30 juni 2009.
- Spek, J. van der, Intermezzo. Dubbelinterview met Jacques Wallage en Hans Laroes – De wil en de wereld van de burger, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 1, pp. 26-29.
- Stegeren, Th. van, Journalist moet eigen isolement doorbreken, in: *NRC Handelsblad*, 23 maart 2002.
- Stokman, F.N., C.E. Hoogeveen en C.H. Rellum, Publicerende sociologen: de top-50 in de periode 1993-1995, in: *Mens en Maatschappij*, 1996, pp. 343-354.
- Teeuwen, W.J.M., *Het dagblad onderscheidt zich – Redactiestatuten voor dagbladen in Duitsland en Nederland*, Maastricht, 1993 (diss.).
- Thijn, E. van, *Kroonprinsenleed*, Augustus, Amsterdam, 2008.
- Thomassen, J., K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*, Sdu, Den Haag, 2000.
- Thoonen, Th.A.J., M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling: herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Toonen, Th., Public Sector Reform and Good Governance in the Netherlands, in: Theron, F., A. van Rooyen en J. van Baalen (eds.), *Good Governance for People: Policy and Management, School of Public Management and Planning*, University of Stellenbosch, 2000, pp. 93-114.
- Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder, 16 juni 2004.
- Tops, P.W., *Regimeverandering in Rotterdam*, Atlas, Amsterdam, 2007.
- Tromp, B., *De wetenschap der politiek*, DSWO Press, Leiden, 1995.
- Tromp, B., *Het sociaal-democratisch programma*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2002.
- Vasterman, P., Duivel uitdrijven is terug van weggeweest, in: *NRC Handelsblad*, 23 juni 2004(b)
- Vasterman, P., *Mediahype*, Aksant, Amsterdam, 2004 (a).
- Veld, R.J. in 't, Democratie als beeldenstrijd, in: Tjeenk Willink, H.D. e.a., *Democratie als beeldenstrijd*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 97-107.
- Velde, H. te, Personalisering van de politiek, in: Steur, B. e.a. (red.), *Democratische vergezichten*, Rob, Den Haag, 2004, pp. 95-115.
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap – Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Wereldbibliotheek, Amsterdam, 2002.
- Verheul, W.J. en L. Schaap, Strong leaders? The Challenges and Pitfalls in Mayoral Leadership, in: *Public Administration*, vol, 88, 2010, nr. 2, pp. 439-455.

- Verhoeff, C.C. en R. Wever, *Loslaten, uitdagen en inspireren*, BMC, Leusden, 2008.
- Verhoeven, I., De emotionale uitdaging van de politiek, in: Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2006, pp. 163-175.
- Versteden, C.J.N., Van Simplveld naar Winsum- Nieuw licht op belangenverstrengeling en deelname aan stemmingen, in: *De Gemeentestem*, 1 nov. 2002, pp. 549-558.
- Visitatiecommissie Grotestedenbeleid, *Perspectief op prestaties*, Den Haag, 1999.
- Vliet, M. van, *Feiten en normen van lokaal bestuur*, Kluwer, Deventer, 1972.
- VNG, *Bestuurlijke stabiliteit – Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Sdu, Den Haag, 2010.
- VNG-commissie Talent!, *Wat ruist daar? - Naar helderheid en eenvoud in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2010 (Commissie-Van Boxtel).
- Voerman, G., De onstuitbare opmars van het private in de politiek, in: Renders, H. en G. Voerman (red.), *Privé in de politieke biografie*, Boom, Amsterdam, 2007, pp. 15-23.
- Vries, H. de, en P. van Praag, De inhoud van het campagnenieuws, in: Brants, K. en Ph. van Praag (red.), *Verkoop van de politiek – De verkiezingscampagne van 1994*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1995, pp. 147-169.
- Vries, M. de, *The Importance of Neglect in Policy-making*, Palgrave MacMillan, Londen, 2010.
- Vries, M.S. de, *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2005.
- Vries, M.S. de, Oorlog in het openbaar bestuur – Persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: VNG, *Bestuurlijke stabiliteit – Een bloemlezing over het versterken van stabiel bestuur*, Sdu, Den Haag, 2010, pp. 8-19.
- Vrijzen, E., *Wilt u mij aan mijn jasje trekken*, Balans, Amsterdam, 2010.
- Wansink, H., *De erfenis van Fortuyn – De Nederlandse democratie na de opstand van de kiezers*, Meulenhoff, Amsterdam, 2004.
- Wansink, H., De vacature-Bolkestein, in: *De Volkskrant*, 15 jan. 2000.
- Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.
- Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Prepress, Delfzijl, 2006.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2001.
- Wever, R., B.P.H. van Els en L. van Tol, *Meta-analyse bestuurskrachtonderzoek*, Ministerie van BZK, Den Haag, februari 2010.
- Wijfjes, H., *Journalistiek in Nederland, 1850-2000*, Boom, Meppel, 2003.
- Wijfjes, H., Pers moet zelf verantwoordelijkheid nemen, in: *NRC Handelsblad*, 6 mei 2004.
- Wijnen, P. van, Candidates and Voting Behaviour, in: *Acta Politica*, vol. 35, Winter 2000, pp. 430-459.
- Wirschell, A. (red.), *Canon van de Nederlandse ambtenaar*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Witteveen, W., *Het theater van de politiek*, Amber, Amsterdam, 1992.
- Woerdman, E., *Politiek en politicologie*, Wolters-Noordhoff, Groningen, 2004.
- Woldring, H.E.S., *Politieke filosofie*, Het Spectrum, Utrecht, 1993.
- Wöltgens, Th., Pers, politiek en publiek, in: *De Limburger*, 21 februari 2004.
- Yacht, *Trends en ontwikkelingen bij de lokale overheid*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Zijdeveld, A., Politiek bedrijven is moeilijk en leidt zelden tot vermaak, in: *NRC Handelsblad*, 26 april 2002.
- Zoonen, L. van, De talkshow: personalisering als strategie, in: Praag, Ph. van en K. Brants (red.), *Tussen beeld en inhoud – Politiek en media in de verkiezingen van 1998*, Amsterdam, 2000, pp. 154-173.
- Zoonen, L. van, en K. Brants, 'Ria Lubbers wil vervroegde verkiezingen' - De politieke logica van de roddelpers, in: Brants, K. en Ph. van Praag (red.), *Verkoop van de politiek – De verkiezingscampagne van 1994*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1995, pp. 111-131.

Over de auteur

Prof.dr. A.(Arno) F.A. Korsten is sinds 1986 hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder Bestuurskunde aan Faculteit Managementwetenschappen van de Open Universiteit (OU); sinds 1988 fulltime.

Sinds 1991 tevens bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht.

Studeerde (westerse) sociologie aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Nijmegen (1965-1971).

Was voor de aanvaarding van het hoogleraarschap aan de OU werkzaam bij het onderzoeks- en adviesbureau ITS (1973-1980) en als universitair hoofddocent bij de Vakgroep Bestuurskunde van de KUN (1980-1986; deeltijds 1986-1988). Promoveerde in 1979 op een dissertatie getiteld 'Het spraakmakende bestuur'. Promotor prof.dr. Roel in 't Veld.

Was bestuurslid van de Ned. Kring voor Wetenschap der Politiek en daarna van de Vereniging voor Bestuurskunde. Vervulde in die vereniging diverse functies en was oprichter en twaalf jaar redactievoorzitter en eindredacteur van het tijdschrift Bestuurskunde.

Was in de periode 2001-2009 lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), adviesraad voor regering en parlement.

Trad niet alleen op als docent en onderzoeker, maar ook als universitair manager (interimdekaan), consultant, informateur bij coalitievorming van lokale bestuurscolleges (1994 en 1998), onafhankelijk voorzitter bij een scholenfusie, toezichthouder bij een regionaal opleidingscentrum en daarvoor bij een instelling voor geestelijke gezondheidszorg, congresorganisator, en als columnist, interviewer en coach van burgemeesters.

Publiceerde ruim 300 artikelen en tientallen boeken en bundels. Enkele bekende werken zijn: *'Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's'* (1988); *'Lokaal bestuur in Nederland'* (diverse drukken); *'Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur'* (2006). Laatste boeken: *'Sterke colleges'* (Elsevier, 2008); *'Regeren met programma's'* (Boom/Lemma, 2010).

Hij was de eerste winnaar van de G.A. van Poelje-jaarprijs voor het beste bestuurskundig onderzoek in een jaar (1978), kreeg in 1997 plaats 11 op de zgn. Stokmanlijst van 150 meest publicerende sociologen in de periode 1993-1996, werd Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde (2004) en Officier in de Orde van Oranje-Nassau (2005) voor zijn bijdragen aan de bestuurskunde en het openbaar bestuur.

Website: www.arnokorsten.nl. E-mailadres na 1 oktober 2010 blijft: arno.korsten@ou.nl.

Eindnoten

1. Zie mijn artikel 'Twee stemmen voor Parkstadkiezers', in: De Limburger, 11 juli 2001.
2. Zie Korsten en De Goede, 2006.
3. Zie Lasthuizen, Van Voorst en Huberts, 2009: 4.
4. Het betrof Karl Dittrich.
5. Deze journalisten zeiden in een recente persoonlijke terugblik dat ze zich teveel hadden laten 'oplieren' door een andere journalist van een landelijke krant maar een dergelijke poging tot normalisatie van de betrekkingen kan door een betrokken en vertrokken burgemeester toch moeilijk worden gezien als een poging om de guillotine achteraf een andere bestemming te geven. Aan ongepubliceerde excuses over oplieren heeft hij niets.
6. Ik wijs met name op werk van Klaas Abma, Jean Schutgens, Milo Schoenmaker, Anne-Douwe van der Meer en Aart Resoort. Het werk van andere promovendi moet hier even terzijde blijven.
7. Dichtbij komt Marie-Louise Bemelmans-Videc.
8. Ik denk aan een oratie van Hans Bekke.
9. Zie de oratie van Roel in 't Veld.
10. Mijn promovenda Claudia Rokx heeft met succes een proefschrift hierover verdedigd. Zie ook Smith, 2007.
11. Voor nuanceringen leze men het werk van Willem Witteveen en Paul Cliteur.
12. Ik zie ervan af om hier een hele lijst met verwijzingen op te nemen. Zie Bestuurskunde, 1992, nr. 3.
13. Korsten en De Goede, 2006. Zie ook studies van het SCP en van Bovens en Wille.
14. Aldus Van Praag en Van der Brug, in: Korsten en De Goede, 2006: 41.
15. Zie bijv. WRR-rapporten, zoals Dijstelbloem e.a., 2010.
16. Ik heb daarvoor een aantal personen de lijst met criteria voorgelegd met het verzoek criteria toe te voegen of af te voeren en ze de figuur voorgelegd. Het gaat onder meer om Arend Geul, Cees Verstedden, Peter Schrijvers, Jean Schutgens.
17. Vergelijk Oosting, 1980, 1990; Klosse e.a., 2003; Snellen, 1996; Bemelmans-Videc, 2000.
18. Het VNG-voorstel is weer van de agenda afgevoerd maar komt later terug. Bestuurders van kleinere gemeenten wilden er niet over praten.
19. Er bestaat een debat over metingen en prestaties tellen maar daar ga ik hier aan voorbij. Zie o.a. Ter Bogt en Van Helden, 1994.
20. Ook werkten mee: Jean Schutgens en Milo Schoenmaker.
21. Aldus ook Koster, Wever en Glim, 2009: 12.
22. De Ridder, 2009.
23. Zie Van Praag en Van der Brug, in: Korsten en De Goede, 2006: 42.
24. Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Korsten, Abma, Schoenmaker en Schutgens, 2007; Abma en Korsten, 2008: 42-68; Korsten en Schoenmaker, 2008; Schutgens, Maessen en Korsten, 2009.
25. Dit werken met rollen en niveaus komt het duidelijkst naar voren bij de ruim 60 bestuurskrachtmetingen die vanaf 2000 in Limburg zijn uitgevoerd.
26. Aldus Koster, Wever en Glim, 2009: 14.
27. Als het gaat om de wenselijke aanpak van bestuurskrachtmetingen is een onderscheid mogelijk tussen een enge en een brede aanpak, en een op verantwoording of op leren gerichte aanpak. Zo gezien, is sprake van vier opties.
Het belangrijkste verschil in pleidooien tussen een brede en een wat smallere aanpak is dat de aan-

hangers van een brede aanpak wensen dat de bestuurskracht van de gehele gemeente in beeld komt en daarmee ook de verbinding tussen de gemeentelijke organisatie en belangrijke maatschappelijke actoren die mee kunnen werken aan de realisatie van bestuurlijke en maatschappelijke opgaven. Dan is de rol van de gemeente aan de orde en daarmee de vraag wat de stand van zaken is van wat Duitse bestuurskundigen 'Interdependenzmanagement' noemen en Nederlandse bestuurskundigen netwerkmanagement. Het doel van dergelijke bredere metingen is om de vitaliteit van gemeenten in verbinding met de gemeenschap te bekijken. Een smallere aanpak is wat bestuurscentrischer. De verbinding tussen gemeenten en samenleving wordt niet breed en diep doorgelicht.

Deze goed verdedigbare want niet bestuurscentrische aanpak vinden we tot begin 2010 nauwelijks terug in de feitelijke bestuurskrachtmetingen. De engere opvatting van bestuurskracht behelst meer het nagaan van vastgestelde opgaven (lees: bestaand beleid, dat vaak overigens op basis van interactie met de samenleving of delen daarvan is tot stand gekomen).

Dat neemt niet weg dat bijvoorbeeld in 76 bestuurskrachtmetingen die in Limburgse gemeenten zijn verricht wel aan de orde was hoe de relatie tussen gemeentebestuur en maatschappelijke middenveldorganisaties inhoudt maar dat was niet meer dan een 'toets' van hoe het gemeentebestuur de interactie met de samenleving zelf typeerde.

Bureau KING van de VNG komt recent met een pleidooi voor een aanpak die in deze (als breder omschreven) richting gaat, namelijk om zeker ook in het kader van bestuurskrachtmetingen die KING wenselijk vindt maatschappelijke opgaven in kaart te brengen zoals die door gemeentebestuur en maatschappelijke actoren omschreven worden. Dat heet de maatschappelijke agenda. Daarmee wordt gepoogd te voorkomen dat bestuurskrachtmetingen een eventueel verschil tussen maatschappelijke taken en percepties vanuit de samenleving in verhouding tot bestuurlijke keuzen en een gebrek aan verbinding miskennen. Opvallend is de opstelling van de gemeente Dordrecht. Vanuit Dordrecht kwamen de laatste jaren voortdurend berichten dat juist de bestuurskracht een zaak was van verbinding. Wat meldt de scheidend directeur van de Rekenkamer in Dordrecht, Rik Hindriks, echter? Hij schetst in juli 2010 in een afscheidsbrief voortdurend te zijn tegengewerkt door het gemeentebestuur van Dordrecht. Hindriks doet al jaren onderzoek naar de relaties tussen de bestuurlijke top van de gemeente en de instellingen en bedrijven in de stad. Hij heeft zijn onderzoek naar het netwerk van de bestuurlijke top niet kunnen afronden omdat het bestuur volgens hem altijd geweigerd heeft mee te werken. Hindriks schakelde zelfs het bureau Integriteit BV in maar ook dat mocht niet baten.

28. Naar meer dus dan Koster, Wever en Glim, die naar 100 bestuurskrachtmetingen van BMC keken. Zie o.a. Korsten, Abma en Schutgens, 2007; en Schutgens, Maessen en Korsten, 2009.
29. Voor een lofzang op kleinere gemeenten, zie Bordewijk, 1996.
30. Ook bij Koster e.a., 2009.
31. Zie een studie van Boogers e.a., 2008.
32. Zie Schutgens, Maessen en Korsten, 2009.
33. Zo bleek Esther Grootnibbelink in een analyse van onder andere Purmerend.
34. Zie Korsten, Schaepkens en Sonnenschein, 2004.
35. Voor eigen bronnen. Ook bij Koster, Wever en Glim, 2009: 14.
36. Voorbeelden in Korsten en Schoenmaker, 2008. Denk aan Groningen en Heerlen.
37. In de tweede ronde van de gemeentelijke visitaties is in Zuid-Limburg wel een analyse gemaakt van Parkstad maar niet van de GGD, Rd4, etc. In Groningen werd enkele jaren terug door burgemeesters en gedeputeerde uitgesproken dat aandacht voor intergemeentelijke verbanden nodig was. Hier is weinig van terecht gekomen.
38. Denk aan studies naar de sociale dienst van grote steden.

39. Zie opmerkingen hierover bij Koster, Wever en Glim, 2009: 18.
40. Aldus Koster, Wever en Glim, 2009: 16.
41. Zie Koster, Wever en Glim, 2009: 15.
42. Overigens attenderen gemeentebesturen onderzoekers en visitatoren natuurlijk wel op hun excellente interactieve beleidsvorming als daarvan sprake is. Maar via 'De Staat' komen burgers dus wel in beeld.
43. Nadere analyse van Klaas Abma.
44. Klaas Abma meldt dat het breekpunt verschoven is. Het gemiddelde van de cijfers over vertrouwen in het college is omhoog gegaan. De meeste cijfers zijn immers hoger dan 5.3. Wat is er aan de hand? De leiding van waarstaatjegemeente.nl (het VNG-Huisberaad) heeft besloten om met ingang van 2009 het breekpunt (niet goed en niet slecht) te verhogen van 5,5 naar 6,0. De cijfers van vóór en na 2009 kunnen dus niet zonder meer met elkaar vergeleken worden.
45. Voor denken in termen van een goede overheidsorganisatie gelden tal van normen en dus beoordelingscriteria, zoals een adequate inrichting van de organisatie, goede taakverdeling tussen ambtenaren, loyaliteit aan het politiek bestuur en erkenning van het politiek primaat, adequaat management en dus goed leiderschap, adequaat programma- en projectmanagement en andere onderdelen van goed ambtenaarschap. We zitten hier op het gebied van de bureaucratietheorie en managementleer. Er valt een canon van de Nederlandse ambtenaar op te stellen (Wirschell, 2008). De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft een keer gezegd dat een FORSe cultuur gewenst is. Ambtenaren moeten flexibel zijn, omgevings- en resultaatgericht en samenwerkingsbereid. Voldoen grote gemeenten daaraan?
46. Ook Tops, 2007.
47. De gegevens ontleen ik aan een master thesis van Annemarie de Rotte.
48. Met alle genoemde gemeenten was ik in discussie.
49. Zie ook Wever e.a., 2010: 16.
50. Deze opvatting wordt gedeeld door een oud-gemeentesecretaris van Eindhoven, die lid was van de commissie-Rutten die twee rondes van gemeentelijke visitaties ondernam in Limburg. Deze commissie heeft grofweg meer dan tachtig bestuurskrachtmetingen verricht. De secretaris zegt dat de commissie niet alleen had moeten vaststellen of er een strategische visie bestaat van gemeenten in de vorm van een strategische nota maar ook wat daarvan terecht komt. Zou de commissie zo gekeken hebben dan had kunnen blijken dat van sommige strategische visies weinig terecht komt.
51. Van den Heuvel, 2009: 13 e.v.
52. Bovens e.a., 2004.
53. Wever e.a., 2010: 13; Fleurke, 2008: 7-8; 21; Huberts, 2009: 94-95.
54. Of ik dit goed gezien heb? Afsplitsingen waren makkelijk waarneembaar en de pers maakte melding van de ruzies. Ik sprak er ook met raadsleden over. Die bevestigden mijn verhaal.
55. Zie Korsten, Abma en Schutgens, 2007: 199 en volgende.
56. Fleurke, 2008: 7-8.
57. Fleurke, 2001: 21-22.
58. Voor Brunssum en Maastricht vastgesteld in 1997; zie Korsten, 1997.
59. Fleurke, 2008; Huberts, 2009: 94.
60. Integriteit krijgt toch wel aandacht, aldus Lasthuizen, Van Voorst & Huberts, 2008.
61. De Vries, 2010: 12.
62. Mondelinge informatie van Peter Pennekamp, ministerie van BZK, 5 juli 2010.
63. Croonenberg, 2009.
64. Door Michiel de Vries.
65. Denk aan een studie van Bovens over de verhoudingen in de gemeente Amsterdam.

66. Als sprake is van verwachte grote bezuinigingen, wordt dat anders, zoals in 2010 bleek.

67. Lasthuizen, Van Voorst en Huberts, 2009: 3.

68. Lasthuizen e.a., 2009.

69. Lasthuizen e.a., 2009.

70. Hierover ook Versteden, 2002.

71. Zijn er (ha)rdere bepalingen tegen belangenverstrengeling op gemeentelijk niveau?

Die zijn er wel, maar tackelen het probleem niet wezenlijk. Er is nog voldoende ruimte voor bijvoorbeeld een raadslid om zich of de zijnen/het zijne zonder tastbare strijd met de wet en zonder sanctie te bevoorstellen. Daar doe je weinig tegen, behoudens het elkaar aanspreken en al bij de kandidaatstelling benadrukken dat hier van ene voorbeeldrol sprake is.

In de Gemeentewet staan:

- bepalingen tegen functiecombinaties (een lid van de gemeenteraad/wethouder/burgemeester mag niet tevens minister zijn en zo). Bijv. art. 13 (raadsleden). Sanctie: verlies raadslidmaatschap via raadsbesluit/bestuursrechter.
- Daarnaast is voor raadslid, wethouder en burgemeester openbaarmaking van nevenfuncties voorgeschreven.
- Speciaal aanvullend voor wethouders art. 41b: de wethouder vervult geen nevenfuncties waar van de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn wethouderschap. Sanctie: eventueel opzegging vertrouwen/ontslag door raad.
- Idem voor de burgemeester. Sanctie: ontslag door de Kroon, eventueel nadat de raad zich er negatief over uitgesproken heeft.
- Bepalingen over verboden handelingen (soms: direct of indirect) voor raadsleden, wethouders en burgemeester: bijv. het aangaan van bepaalde overeenkomsten met de gemeente. Sanctie: verlies raadslidmaatschap via raadsbesluit enz. Wethouder: als voren. Burgemeester: als voren staand.
- Een verbod op meestemmen door het raadslid, de wethouder, de burgemeester bij bepaalde zaken, waarbij men nauw betrokken is: enkele specifieke relaties en voorts: aangelegenheden die betrokkene direct of indirect persoonlijk aangaan of waarbij hij als vertegenwoordiger betrokken is.
- Het verbod van last voor het raadslid.
- De bepaling dat de burgemeester een goede behartiging van de gemeentelijke aangelegenheden bevordert. Hij kan op grond daarvan legitiem een raadslid aanspreken dat zich teveel voor bepaalde karretjes laat spannen. Sanctie: geen.

Voorts kennen we in de Awb artikel 2:4 met een algemeen gebod aan bestuursorganen vooringenomenheid tegen te gaan. Sanctie: beroep van belanghebbenden bij de bestuursrechter tegen besluit in kwestie.

En tenslotte moet de raad volgens de Gemeentewet voor de raadsleden, de wethouders en de burgemeester een gedragscode opstellen, waarin integriteitsregels plegen te worden opgenomen. Sanctie: geen formele. Eventueel opzeggen vertrouwen enz. door de raad in wethouder of burgemeester.

72. Geers en Korsten, 2005.

73. Daarover meer in columns van Elzinga en in studies van Fleurke en De Ridder.

74. Fleurke, 2008: 21.

75. De patroonmatigheid en inflexibiliteit kwam in de jaren tachtig en negentig tot uiting in een vastgesteld aantal cursustitels per diplomalijn/ studierichting. Dit had voor mij wel tot gevolg dat het niet eenvoudig was om nieuwe onderwijsproducten onder de OU-vlag te lanceren. Dus geen cursussen over bij voor-

beeld verzelfstandiging in het openbaar bestuur, beleidsinstrumenten, het functioneren van wethouders, 'grote projecten', crisismanagement.

76. Thuis riep ik altijd, een mens is daar meestal wat vrijmoediger: 'ik ben een grootmeester in timing'.
77. Zie ook De Jong en Steur, 2008.
78. Ik noem in het bijzonder: Wim Kuiper, Sef Janssen, Mario van Tilburg, Huub Spoorhans, Nico Baakman, Nico Roos, Frits Stroink, Aalt-Willem Heringa, Ine Corstjens, Jaap Hage, Remco van Rhee, Hans Crombag, Louis Berkvens, Carlo Aretz, Ben Hoetjes, Jaap Hage, Natasja van der Meer, Tanja van der Meer, Remme Verkerk, Fokke Fernhout.
79. Ik noem de raadsleden: Wim van de Donk, Ans van den Berg, Lex Michiels, Annelize van der Stoel, Frank Kerckhaert, Peter Lankhorst, Hanneke Möhring, Erwin Muller, (opnieuw) Cees Verstedden, Tonnie van de Vondervoort, Sjoerd Zijlstra, Michiel van Haersma Buma, Don Bijl, Frank Hendriks.
En de stafleden Kees Breed, Martin van Haeften, Gerber van Nijendaal, Boudewijn Steur, Patrick Tetteroo, Gert-Jan van den Nieuwenhuijzen, Auke van Dijk, Olivier Lingbeek, Pieter de Jong, Eva Goedvolk, Gerlant Kooistra, Henriëtte Loogman, Rien Fraanje, Paul de Goede, Peter de Goede, Michael Mekel, Kirsten Veldhuijzen.
80. Zoals onder andere bij
 1. de evaluatie van inspraakprocedures in Gelderland en Noord-Holland en de relatie huurder-verhuurder: Jacques Pouwels, Jan Kropman, Jan Prinssen;
 2. de aanleg van Rijksweg 73 en gevolgen daarvan: Peter Knoers;
 3. de evaluatie van de Wabm (jaren tachtig): Marten Oosting, Thijs Drupsteen en André Kampfraath en ondersteund door Betty Mantz-Thijssen, Anneke Sewandono en Theo van der Tak e.a. (evaluatie Wabm);
 4. de evaluatie van de nationale Innovatienota: Ig Snellen, Wil Gooren, Roel in 't Veld;
 5. de evaluatie van de Wet ketenaansprakelijkheid door de Sociale Verzekeringsraad (ongeveer 1987): André Melief, Cock Sas, Pieter Stroink, Menno Wolters e.a.;
 6. de ontwikkeling van het bestuur en management in Haarlemmermeer: Theo van der Krogt;
 7. de rol van informateur bij de coalitievorming in Heerlen (1994): Mathieu van Helden, Jos Zuidgeest, Wil Houben, e.a., en in Den Bosch (1998): Peter de Leeuw;
 8. strategieontwikkeling in de gemeente Kerkrade: Jan Mans, John Monsewije;
 9. de afstemming tussen thuiszorgorganisaties en andere organisaties die betrokken zijn bij de lokale gezondheidszorg in Maastricht, in ketenperspectief; William van Zanten e.a.;
 10. de organisatie van een congres over de gekozen burgemeester en de wethouder, in Sittard: Gerard Houtakkers;
 11. de toekomst van de gemeente (openbare werken Rotterdam);
 12. hoe kortingen van gemeenten op de GGD OZL te voorkomen (Ruud Hagenouw);
 13. de fusie van waterschappen in Limburg: Frans Tonnaer;
 14. de evaluatie van de provinciale ondersteuningsfuncties, Limburg: Ben van Essen, Paul Baeten;
 15. de toekomst van SISWO binnen de Universiteit van Amsterdam: Kees Schuyt;
 16. het onderzoek naar Statenverkiezingen: opkomst, Sef Janssen, Jo Stijnen; uitslagen: Jan Schrijen, Chris van Seventer, Mark Verheijen;
 17. de ontwikkeling van 'shared services': Ben Boon, Leon Schaepkens, Jean Schutgens, Frans Tonnaer, Jo Notten, Constant Nuytens (Kornuyten), Leon Sonnenschein;
 18. SETA in de Kempengemeenten; Krimpenerwaard (Jo Notten, Piet Schouten, Dick de Cloe, Erwin Koenen), Eersel, Oirschot e.a.; Oostzaan (Paul Möhlmann), Grave e.o., Druten-Beuningen (Dianne Kocken, Hans Driessen e.a.), Onderbanken-Brunssum (Frans Geraets, Michiel Huijben);
 19. de evaluatie van Netwerkdorp Twente (Theo Schouten, Jan Geluk);

20. de evaluatie van de Onderwijsinspectie (na 1995): Frans Leeuw;
 21. de evaluatiefunctie in de provincie Gelderland;
 22. de hbo-visitatie: Harry Daemen en Theo van der Krogt (hbo-visitatie 2003-4);
 23. de evaluatie van de visitatie van gemeenten in Limburg (2004): Cees Hermens, William Timmermans, Chris Rutten e.a.;
 24. de (bemiddelings)analyse van de zaak-Moerdijk in opdracht van de provincie Noord-Brabant: Cees Verstedden;
 25. voorzitterschap discussie over de toekomst van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering der Geneeskunst (KNMG, Ruud Hagenouw, Frans van Wijmen);
 26. toekomstverkenningen (voor milieudienst Gelderland);
 27. de evaluatie van de rekenkamercommissies in Parkstad: Simon Duindam, en in de Groene Rand rond Eindhoven: Fred Heemstra, Wil Lindelauf;
 28. de evaluatie van de dualisering in Eindhoven (Jan Verheugt), en in Heerlen (Jan Martens);
 29. de opzet van 'De Staat van de gemeente' en discussie in Boxtel: Jan Fraanje;
 30. analyse van (aspecten van) het functioneren van de gemeenten Stramproy e.o. (Eric Willems); Warnsveld (Pieter van Veen), Beesel (Frans Heldens, L. Oord), Renswoude e.o. (Cees Verstedden, Peter Schrijvers, Hugo Schorer, H. Lehmann), Venlo (Hubert Bruls, Twan Beurskens, Geert van Soest);
 31. analyse van de val van burgemeesters: Arie-Jan Vos, Geert Jansen, Cees Verstedden, Jo Notten, Aart Resoort, Coen Derickx, Harrie Aardema;
 32. de analyse van de tekortsituatie in de gemeente Sittard-Geleen (Tijd voor keuzen): Marlies Golds mits, Peter Geenen, Patrick Jussen, Tonnie van de Vondervoort;
 33. de visitatie van de provincie Limburg: Jos van Kemenade en Jan Hendriks (2006), ondersteund door Rien Fraanje, Ruud Berndsens, Michiel Kort van Berenschot;
 34. de evaluatie van 'Regeren door programma's (2010): Kees Breed, Pieter de Jong, Erik Schreijen, Roel Bekker.
81. De steun van Eric Willems in de eerste jaren mag niet onvermeld blijven.
 82. Ik herinner me vooral dat er een zware commissie was van zes hoogleraren (alsmede Johan Baak), waaronder de bestuurskundigen Rosenthal, Hoogerwerf en Snellen, die het fiat moest geven.
 83. Er werden debatten georganiseerd over onder andere lokale coalitievorming, productbegrotingen, cultuurverandertrajecten, lokale rekenkamers, dualisering.
 84. De persoonlijke feedback van een bestuurder van een andere universiteit op dit punt naar Bert Zwaneveld en mij heb ik op prijs gesteld.
 85. De neiging hier verder op in te gaan moet ik nu onderdrukken evenals de neiging me uit te spreken over de 'reshuffling' van studierichtingen op de OU.
 86. Wilt u een voorbeeld van een zwak extern advies dan noem ik de ABC-analyse: activity based costing. Prima methodiek voor het meten van kosten bij kostendragers in een machinebureaucratie maar niet geschikt voor de vraag of een wetenschappelijk medewerker in een bibliotheek mag verblijven, bij wijze van spreken. Die methode moet je dus niet gebruiken bij een professionele organisatie als faculteit. Die methodiek kan 'denken' en 'denktijd' niet meten. En dan is zo'n methode, dat begrijpt u, niet geschikt voor toepassing op een universiteit.

