

De **bestuurscultuur** in de bisschopsstad aan Maas en Roer

Hommeles in het gemeentebestuur

*Roermond is geen probleemgemeente,
maar er moet wel wat veranderen*

Arno F.A. Korsten

28 sept. 2021

Is het gemeentebestuur van Roermond een 'occasion' (een tweedehandsauto) onder de gemeenten? Ik neem me voor Roermond eens af te zetten tegen bestuurlijke probleemgemeenten. Wat voor beeld verschijnt dan en wat is een remedie? Zou het genoeg zijn als het raadslid Van Rey en burgemeester Donders de vredespijp gaan roken?

Hier komt eerst aan de orde wat een bestuurlijke probleemgemeente is, wat de kenmerken ervan zijn, wat bevordert dat een gemeentebestuur tot probleemgemeente uitgroeit (aanjagers) of juist niet (remmers) en wat er aan de 'gekneusde' gemeentebesturen is te doen.

Dat is allemaal inleiding op de vraag wat het gemeentebestuur van Roermond voor een soort gemeentebestuur is. Het lijkt **geen probleemgemeente in zuivere zin** maar wel een *occasion*, sinds het verschijnen van de open brief van de burgemeester Donders (sept. 2021) over de bestuurscultuur en de vuile was buiten gehangen is.

Sinds haar brief? Nee, occasion was Roermond al veel eerder want haar brief is terugblikkend en benadrukt hoe het ging en gaat in de raad, tussen raad en college en tussen college en ambtenaren. Haar brief is alarmerend. Hoe dit gemeentebestuur nou te zien?

Bestuurders zijn er de laatste jaren niet **vertrokken**, maar gemeentesecretarissen sinds 1995 wel. Veel aandacht trok dat niet. Logisch, ze werden het zwijgen opgelegd. En een onderzoek naar de ambtelijke cultuur was er jaren geleden al (ten tijde van het wethouderschap van Van Rey), maar dat rapportje bleef geheim. De krant kreeg het niet in handen, ik heb het wel gelezen.

En er was het onderzoek van de raad naar de ECI-cultuurfabriek (de uitgaven, de aanbesteding, etc.), wat afliep als een sisser.

Toch zit daar niet de grote deuk; niet bij de ambtenaren, hoewel die zich in bepaalde perioden wel onveilig voelden. Dat merkte ik als adviseur van de onderzoekers (Necker van Naem) die de ECI-casus met goedkeuring van de raad bekeken.

Waar zit de deuk dan wel? Een burgemeester (Van Beers) werd direct na zijn komst, jaren terug, al vanuit de raad de wacht aangezegd: 'doe wat aan veiligheid, anders loopt het niet goed met je af'. Deze boodschap zoemde rond. Die was daarmee al een beetje gegijzeld. Pardon, hij had een focus meegekregen, om het eufemistisch te stellen. Arme Van Beers.

Andere opmerkelijkheid: de burgemeester was in Roermond was aanvankelijk geen raadsvoorzitter. Dat bleek de eerste jaren na de komst van burgemeester Donders. Voorzitter was Dré Peters, de man die al heel lang raadslid was. Opnieuw, de burgemeester werd 'kort gehouden'. De raad heeft het volop laten gebeuren, heeft ervoor gekozen.

Op zich zijn de hier genoemde feiten slechts beperkte stressmomenten. Een burgemeester 'kort aan de teugel houden' (vergeef me deze terminologie uit de paardenwereld) heeft echter wel met macht van doen. De spil, het scharnierpunt in het bestuur moet wel goed kijken naar wat de LVR wil, of die nou in de coalitie zit of in de oppositie.

Deze situatie is wat aangejaagd doordat veel andere politieke fracties dan de LVR, volgens het **vijandbeelden** begrip, bij elkaar kropen en een coalitie vormden. Van Rey en zijn club moesten buiten het college blijven.

Valt het momenteel mee? Een auto met kleine deukjes? Of bericht over een *total loss*? We zullen concluderen dat de gemeente **een gesteste gemeente** is. Er hangt een wat overspannen sfeer in de politiek-bestuurlijke hoek. Dat komt doordat de verhoudingen tussen oppositie en coalitie niet optimaal zijn (de LVR voelt zich al snel te kort gedaan) en de verhoudingen tussen twee spelers ook al jaren niet goed zijn (Van Rey en Donders). Volgens tal van zegslieden die het kunnen weten. In werkelijkheid is er veel meer aan de hand omdat andere spelers niet neutraliseren, niet de stress tegengaan.

Ik kom hierop terug. Eerst maar eens de vraag of Roermond misschien toch een probleemgemeente is. Ik gebruik dit concept hier als theoretisch - maar uit de praktijk voortgekomen - kader om duidelijk te krijgen waar de schoen knelt of om in de metafoor van 'occasion' te blijven, de deuken zitten.

Ik bestudeer al jaren probleemgemeenten als Den Helder, Maasdriel, Bloemendaal, Lingewaard, Wassenaar en ga zo maar door. En ik word er over gebeld of om advies gevraagd.

Bijna altijd knelt het in de raad en tussen raad en college.

Wat? Schelden, treiteren, gedoe over stukken die wel of niet openbaar moeten worden, achterdocht, wethouders die de handen ten hemel heffen. En sommige raadsleden die zich dichter bij God wanen dan de rest en denken een misstand op het spoor te zijn, die er soms niet is of niet als een grote misstand. Achterdocht dus.

Doorgaans treedt er ook wel een integriteitskwestie op (Bloemendaal, Wassenaar, Lingewaard, Den Helder, Maasdriel; Roermond ook).

In een context van heibel zijn er altijd wel zoekers die willen vinden. In Bloemendaal bleek bij voorbeeld dat de burgemeester geheime bandopnames van telefoongesprekken had laten maken. Te weinig tegenspraak om de burgemeester voor zo iets te behoeden. Exit burgemeester (Nederveen). De verhoudingen zijn verstoord en de betrekkingen worden gekritiseerd.

In Lingewaard was iets met declaraties van de burgemeester: gevolg vertrek (De Vries).

In Den Helder was ook wel eens wat met een burgemeester: gevolg vertrek (Hulman). Ga zo maar door.

In Arnhem bleek een paar jaar terug, rond 2018, dat burgemeester Marcouch niet de ruimte kreeg als burgemeester. Er kwam een rapport waaruit bleek dat de verhouding tussen wethouders en raad scheef was (Frissen c.s.). Twee wethouders waren wel heel dominant en de raad werd door hen klein gehouden. Raadsleden werden weggespeeld. Na de laatste verkiezingen volgde daarom een heisessie met de raad: thema werd 'wat is een goede gemeenteraad?' Ik hield een inleiding met discussie. Daarna moesten de raadsleden een spel doen (ik had het niet bedacht). Taak: bevrijd je met elkaar (let op!) uit **de escape room**. Symbolisch wel.

Hoe zit het met die raadsleden in die probleemgemeenten? Als je ze apart spreekt zijn ze allemaal wel 'aardig' (of: het gaat wel), maar bij elkaar

Ik heb de lezer nu opgewarmd. Maar nu preciezer. Wat is een probleemgemeente?

Probleemgemeenten

Probleemgemeenten zijn gemeenten waar de *bestuurlijke* risico's op vertrek groot zijn en het voortdurend rommelt. De vulkaanuitbarsting dreigt elk moment.

Er sneuvelt in een periode van tien jaar nogal eens een burgemeester of wethouder. En er zijn nogal eens conflicten, soms ook persoonsgerichte. En/of integriteitskwesties.

Het imago van een dergelijke gemeentebestuur is niet goed en dit is bekend bij burgemeesters en anderen in een regio. Dat werkt soms in op het aantal sollicitanten naar een burgemeesterspost. Een probleemgemeente is doorgaans niet echt geliefd bij burgemeesterskandidaten.

Wat een probleemgemeente is, is meestal wijd en zijd bekend. Echt en Stein waren een tijd lang probleemgemeente. Den Helder, Maasdriel, Wassenaar. Bloemendaal. Bloemendaal verloor burgemeesters, wethouders, en er was een slepende (landgoed-)kwestie. Er werd de hand gelicht met wetgeving (burgemeester liet gesprekken met een burger die vaak belde, opnemen). De raad was een verdeeld huis. De raad kende ook meerdere slimme raadsleden. Je kunt niet zomaar stellen dat probleemgemeenten raden kennen met veel dommeriken.

Probleemgemeenten zijn bestuurlijke probleemgemeenten. Ook ambtelijk? Dat hoeft niet. Het is zeer wel mogelijk dat in deze gemeenten toch nog wel een hoop 'van de band rolt'. Er is productie. Uiteraard vooral van zaken waar het bestuur niet veel invloed op heeft en dat zijn de medebewindszaken (burgerzaken bij voorbeeld). Heel veel gemeentelijke taken lopen gewoon door omdat het medebewindszaken zijn waarover het rijk primair gaat en de gemeente alleen uitvoerder is of hoofdzakelijk uitvoerder. Tweederde van de begroting is medebewind. Maar er is ook autonomie. Collegeambities hebben daarvoor vooral betrekking.

Kenmerken van een probleemgemeente

Meestal is **een aantal van de volgende kenmerken** aanwezig om van een bestuurlijke probleemgemeente te spreken.

1. Het college vanuit de raad **dwarszitten** als het maar even kan. Via officiële betogen wordt dat dwarszitten ontkend. Het college heeft bestuurlijk onvermogen, heet het dan.
2. Er heerst een **rauwe politieke cultuur in de raad**. Ruwe omgangsvormen. Veel venijn. Verstoorde verhoudingen?
3. Soms is er **een grote kwestie** die maar niet tot een oplossing wil komen en in feite het bestuurlijk vermogen van een gemeente overstijgt. Mediahype. De kwestie geneert steeds nieuwe aspecten. De sneeuwbal blijft rollen. En bij het zoeken naar een oplossing worden dan fouten gemaakt en/of komen integriteitsschendingen voor (b.v. in Bloemendaal).
4. **Cliëntelisme** en/of **populisme** is in de raad nooit ver weg. Dat heeft te maken met de opvatting over de overheid en over wat politiek hoort te zijn of mag zijn. Sommige cliëntelisten uit de raad vinden burgergerichtheid belangrijk en positief. Ze denken dat de overheid er primair is om burgers te dienen of bedienen, niet om op de rem te trappen of kaders te stellen waarbinnen een initiatief of een onderneming moet blijven. Politiek moet *vooral* mogelijk maken dat er wat gebeurt in de gemeente, dat ondernemers ruimte krijgen. Maar dat kan te ver gaan want het college bestuurt en de raad kadert en controleert. De overheid moet een vitale samenleving bevorderen en niet de rechtsstaat 'omzeilen'.
5. De **betrekkingen tussen college en raad** zijn in p-gemeenten meestal verre van optimaal. Soms speelt de raad een college weg waardoor wethouders uit het lood geraken. Als de raad grillig is, zien wethouders geen voorspelbaarheid in de opstelling. Soms kunnen wethouders ook niet anticiperen op kritiek. Het omgekeerde komt ook voor: dat er wethouders zijn die heel goed zijn en de hele raad wegspeelen. Dan hapt de raad naar adem en wil ook wel eens lucht (lees: iets erdoor krijgen). Arnhem was hier het voorbeeld.
6. De **gunfactor** tussen fracties of van raadsmeerderheid naar het college is in probleemgemeenten niet groot meer. Afrekenen kan sterk aan de orde zijn. Andere fracties en/of het college dwarszitten, kan het winnen van het echt besturen van een gemeente.

7. Er kan sprake zijn van **nogal incidentgerichte politiek**. Althans kwesties worden opgespeeld en juist aangegrepen. Alleen vanuit de oppositie? Dit kenmerk kan samengaan met de ene grote kwestie.
8. Het **langetermijnperspectief** is beperkt. Er is veel ad hoc-politiek. Vandaag dit besluit, over twee weken in eenzelfde kwestie een ander besluit. Betrokkenen zullen dit nooit zo zeggen, natuurlijk. Ze zullen zeggen, er is altijd contextverschil. Gevallen lijken nooit op elkaar. 'Het is allemaal maatwerk, meneer!'
9. Algemene nota's of verordeningen worden makkelijk aanvaard, maar over **particuliere zaken** (zijn dakkapel) kan gebakkeleid worden. De strijdende partijen willen maatwerk. Het maatwerk-argument kan een smoes zijn om dingen door de vingers te zien of iemand te bevoordelen.
10. De **machtsfactor** sluimert en ligt steeds op de loer. Soms uit zich dat erin dat de burgemeester direct na de start de wacht aangezegd krijgt (Van Beers: concentreer je op veiligheid) of het raadsvoorzitterschap afgenomen wordt of niet gegund wordt (Donders). De burgemeester wordt – als het even kan - in de greep gehouden.
11. **De formele procedures worden uitgemolken of opgerekt**. Veel vragen stellen per dossier. Heel veel vragen. Dat dan een toonbeeld van een vitale democratie noemen. En dan het college verwijten dat het niet opschiet of niks gedaan krijgt.

Samenvattend: rauw, heet, incidentgericht, afrekenen, overpolarisatie, cliëntelisme houden voor maatwerk, treiteren, vijandbeeld-denken, veel irritatie, geen scherp beeld van integriteit. Burgers zien dat meestal.

Ook wel spannend, misschien, voor liefhebbers van verbaal gooi- en smijtwerk. Wat zal er nu weer gebeuren?

Dynamiek: wat het zijn van probleemgemeente niet remt

Je bent niet ineens probleemgemeente en als je probleemgemeente bent, ben je het niet voor eeuwig. Nee, er is dynamiek. Wat betekent dat? Er zijn conflictaanjagers en conflictremmers in het spel.

Probleemgemeenten kennen doorgaans te veel aanjagers en te weinig remmers.

Wat behoort tot **de aanjagers** van conflicten, animositeit, ruwe omgangsvormen?

- De aanwezigheid van een **versnipperde raad**, waarin een gebrek heerst om inhoudelijke verhalen uit te wisselen en men op de man gaat spelen om zich te profileren. Apenrotssyndroom. Veel apen op een kleine ruimte gaan bijten. Zo ook in de raad van Echt destijds.
- **Afsplitsingen**. Zetten kwaad bloed. Leiden tot rancune.

- Veel ‘**olifanten**’ met of een straatvechtersmentaliteit, en/of een laagdrempelig gevoel over wat kan en hoort en/of een naargeestig geheugen, veroorzaakt door kwetsing in het verleden (b.v. door opzeggen vertrouwen).
- **Rommelige raadsvergaderingen**.
- **Maximaal benutten van rechten** voor raadsleden, zoals het stellen van vragen. En naderhand dan de trage behandeling/ afhandeling hekelen.
- Wegvallen van **verbindende mechanismen**.

Aan sommige aanjagende factoren kun je lokaal als burgemeester of raad of college of griffie niet veel doen: versnippering, afsplitsingen. Daar moeten we rekening mee houden bij het nadenken over een handelingsperspectief.

Bij ‘normale’ gemeenten met een niet te grote portie conflicten behoren de volgende omstandigheden tot de **remmers** op hoeveelheid en omvang van conflicten:

- Het **raadspresidium** is geschikt om stoom af te blazen over het verloop van een vergadering of late toezending van stukken en wordt als zodanig benut.
- De **burgemeester** verbindt en gaat eens in gesprek met fractieleiders. Past humor als *tool* toe.
- De **seniorraadsleden** van verschillende partijen kruipen bij elkaar en bespreken los van partijpolitieke zaken of er een andere toon gewenst is of wat anders beter moet.

Probleemgemeenten kennen teveel aanjagers en ter weinig remmers. Lijkt ook voor **Roermond** te gelden: te weinig remmers op conflicten, animositeit, irritatie, machtsstrijd.

Handelingsperspectief: hoe hier uit te komen?

Wat kun je doen om van het imago van bestuurlijke probleemgemeente af te geraken?

Aan sommige zaken is niet veel te doen. Raadsleden zijn op een bepaalde manier gebekt. Je kunt ze niet goed heropvoeden.

Aan afsplitsing van partijen kun je niet veel doen. Je mag hopen dat fracties onderling goed beraad hebben, maar ze hebben hun eigen *couleur locale*, hun eigen manieren van doen.

Er zijn ook zaken die je niet moet doen omdat het aanjagers zijn. Een open brief kan rauw op het dak vallen en als een boemerang werken. Maar als je een gunfactor hebt opgebouwd, kun je een potje breken. Dan heb je krediet en kan men het van je hebben. Gevaar is wel dat je ‘übercouragiert’ raakt.

Het is mogelijk dat een burgemeester weg wil en er met gestrekt been ingaat. Dan neemt hij of zij het risico om weggestuurd te worden vanwege verstoorde verhoudingen. Ruud Vreeman koos in Tilburg, destijds, voor dit pad. Later werd hij waarnemer in Groningen. Ik ga daar in geval van Roermond niet vanuit.

Benaderingen en een keuze

Ik zie grofweg de volgende mogelijke benaderingen om het fenomeen probleemgemeente terug te dringen.

1. *De gemeente opheffen.* Een commissaris van de koning (CdK) wil er nog wel eens mee dreigen (Remkes t.a.v. Bloemendaal), maar dit middel werkt niet. Herindeling vereist een eigen argumentatie pro of contra. BZK gebruikt een herindelingskader. De spelers weten dit. Ze raken van een opheffingsdreiging doorgaans niet onder de indruk. Deze benadering is exit.
2. *Een gemeente onder toezicht van een regeringscommissaris plaatsen.* Een lokale 'Berlusconi' neemt tijdelijk de macht over. De Grondwet biedt deze mogelijkheid maar alleen in geval van taakverwaarlozing, niet in geval van rauwe bestuurscultuur. Dit middel is na 1955 niet meer toegepast. Je schakelt de gehele democratie uit en wanneer is de tijd dan weer rijp om de democratie weer te activeren? We zijn dit dictatortje niet gewend in Nederland. Ook deze strategie valt af.
3. *Dreiging door aandacht te geven.* Een CdK kan een gemeente extra gaan volgen. Tactiek van er bovenop zitten, analyseren en spreken met afzonderlijke raadsleden. CdK kan dit doen, maar dan moet de CdK zelf wel iemand van grote statuur zijn, die respect afdwingt. Deze mogelijkheid is toch nog niet bewezen 'een goede hamer te zijn om de spijker te slaan'. We lijken hiermee te komen in de hoek van de *soft tools*. Maar minister Remkes stapte ooit op de raad van Delfzijl af en spraak de raadsleden op persoonlijke titel streng toe.

Deze strategie is als **incubatieve strategie** nog nuttig. Achter de hand houden.

4. *Rekenen op de sanering op lange termijn door de grove aanpak van de verschroeiide aarde.* Het is als met een grote droogte. Dan verdwijnen de bloemen, maar valt er eenmaal weer water dan komen nieuwe bloemen op. Dat betekent: door verkiezingen verdwijnen raadsleden. Als dan ook nog eens leden van het college verdwijnen, kan er wat nieuws gaan bloeien. Termen vallen als: nieuwe gezichten, frisse wind. Dit zou een advies kunnen zijn van een politiek wetenschapper. Wacht af tot de lastposten, de treiteraars verdwenen zijn. Maar doorgaans straft de kiezers de lawaaimakers niet (denk aan de Sinterklaas-affaire in Echt-Susteren).
5. *De procedure-aanpak.* Juristen geloven niet echt in werken aan een nieuwe cultuur. Politieke cultuur hoort niet tot hun vakgebied. Zij bevelen wat anders aan, namelijk dat elk orgaan dicht bij zijn wettelijke positie en rol blijft. De raad kadert en controleert, het college bestuurt. De raad moet niet op de stoel van het college gaan zitten. Burgemeester en griffier: bewaak de procedures. Als het raadspresidium doet, wat het moet doen helpt dat ook. De redenering is dat 'als elk doet, wat die moet doen' het vanzelf met andere zaken ook goed kan gaan. Hou iedereen bij de les, ook de lastposten.

Benadering 5 is geschikt als men op benadering 4 niet kan wachten.

6. *Zorg ervoor dat er meer effectieve temperende krachten zijn dan factoren die het bestendigen van probleemgemeentestatus aanjagen.* Temperen kan een burgemeester door te verbinden, door humor, door voor ontspanning te zorgen. Een raadspresidium kan een ventiefunctie vervullen. Laat raadsleden tijdig stoom afblazen over een gang van zaken. Probeer te bevorderen dat raadsleden zich niet uit de tent laten lokken in het kiezen van rauwe uitingen.
Aan de versnippering van de raad kun je als raadsvoorzitter niks doen. Aan afsplitsingen ook niet.
7. *Een cultuurtraject opstarten.* Dan kan op twee manieren: a. al werkende weg proberen te kijken wat te verbeteren is; b. een omvattende aanpak kiezen. De b-aanpak is langjarig en vaak te top down. Je hebt er de tijd meestal niet voor. Aanpak a lijkt een voorsprong te hebben. Wat past wel bij a: laat eens enkele externen kijken naar hoe het gaat en wat zij aandragen. Is toegepast in Arnhem, in Maasdriel (De Cloe, Korsten).
8. *Het schrijven van een open brief?* Deze benadering komt niet vaak voor. Het voordeel van de brief van de burgemeester van Roermond is dat die alarmistisch is en agendeert. Het nadeel dat die niet een route aangeeft hoe te verbeteren. De oproep is: laat iedereen zelf eens even in de spiegel kijken. Tweede nadeel: meestal is het zo dat een fractie andere fracties of andere fractieleden of het college aanwijst als boeman. Kortom, wie zoekt de problemen bij zichzelf?

Wat nu?

Misschien moet wat verwacht worden van een mix van benaderingen.

- Nieuwe verkiezingen kunnen voor een sanering zorgen. Het is onzeker of er een kans op is.
- Beter elk orgaan in zijn rol brengen, vergt de medewerking van velen, maar volgens juristen is dit doorgaans wel een goede weg. In Bloemendaal toegepast. Maar ook het effect hiervan is begrensd.
- Extra aandacht van de minister of CdK? Kan een beetje werken, maar is geen structureel werkzame factor. Als een bewindspersoon een burgemeester expliciet steunt, kan dit wel ertoe bijdragen dat die niet vlotjes weggestuurd wordt.
- Een commissie van buitenstaanders mee laten kijken, kan een beetje helpen om iets bespreekbaar te krijgen.
- Een waarnemend burgemeester na aanstelling expliciet een opdracht meegeven, als CdK, kan ook een beetje helpen. Leers had in Brunssum een opdracht op zak om te normaliseren en knelpunten weg te werken. Hij had een ambtelijke rechterhand die meekeek en een rol had als schrijver en *sparing partner*.
- Soms kan een informateursduo zaken discreet regelen, die niet openbaar moeten worden. Bij voorbeeld door te zeggen: 'Jouw tijd zit erop. Geef dat maar toe. Wij regelen een mooie receptie voor je'. Dat wordt dan een vertrek met opgeheven hoofd.

Werkt het ook als je streeft naar een afspiegelingscollege? Of met een college met externe wethouders, zoals in Meerssen? Hangt van de situatie af. In Meerssen is het een stuk rustiger sinds er drie wethouders van buiten zijn ingevlogen. De situatie is echter broos.

Terug naar Roermond

Eerst de diagnose. Roermond is op het eerste gezicht geen zuivere probleemgemeente maar meer een 'light'-versie: tal van kenmerken van probleemgemeenten vind je ook hier. Wat? Rauwe cultuur, matige verhoudingen in de raad en tussen college en raad. Het is er niet Turkije of een ander land. Er wordt niet met stoelen gegooid. Raadsleden gaan niet met elkaar op de vuist. Het dwarszitten gaat subtiel. Door de rechten van raadsleden te benutten: eindeloze reeksen schriftelijke vragen; geëttter over te weinig spreektijd en bevoordeling van de coalitiepartijen; ijzige stemmingen.

Ik zou Roermond een occasion willen noemen: een tweede hands auto met deuken die nog wel rijdt. Velen zien de deuken. Het is niet de fraaiste auto meer. Maar de auto wordt nog niet van de weg gehaald. De commissaris van de koning uit zich niet speciaal over Roermond, de minister van BZK ook niet.

De burgemeester heeft recent door middel van haar brief aan alle partijen (raadsleden, wethouders, ambtenaren) het schadeformulier ingevuld. Opvallend, de pers krijgt geen tikken.

De brief kent een alarmistische toon. Zo kan het niet langer. Iedereen moet in de spiegel kijken. Iedereen heeft blijkbaar ook een aandeel in de 'brokken' zonder dat dit met zoveel woorden gesteld wordt.

Typerende zinnen

Het dondert bij Donders. Wat zijn de zinnen die het meest opvallen in de brief van Donders? Komt Roermond bestuurskracht tekort? Nee, zo wordt het niet gesteld. Maar er wordt wel aanzienlijke kritiek geuit. Niets en niemand ontspringt de dans. Specifieke dossiers worden niet genoemd. Gevolg: iedereen kan denken dat de ander zich meer aangesproken moet voelen. In feite is dat onjuist. Ze klaagt iedereen aan.

De zinnen die er bij mij uitsprongen, luiden als volgt:

- Citaat 1: 'Ik heb veel voorbeelden voorbij zien komen van een gespannen verhouding in dat samenspel'. Ze doelt op het samenspel van raad en college. Er is volgens haar nog steeds geen ontspanning in het samenspel. Dat is iets dat veel voorkomt in probleemgemeenten en ook in Roermond en overigens ook in meerdere gemeenten in Limburg.
- Gevolgen? Er is een cumulatief proces. Stapeling. Citaat 2: 'De verstandhoudingen dragen bij aan het opdoen van negatieve ervaringen en onveiligheid'. Komt bij probleemgemeenten ook voor.
- Machtsstrijd speelt een rol. Citaat 3: 'De rollen worden snel uitgespeeld tot de machtskaart'. De raad wil de macht. Hoogste orgaan. 'Wij bepalen'.
- Donders spreekt ook van 'een schisma' in de raad dat zich voortzet in de samenleving. Het woord 'polarisatie' valt. Gaat over LVR. Vergelijking: komt ook in probleemgemeenten vaak voor.

- De burgemeester mist **respect en vertrouwen** ‘in de samenwerking tussen mensen, tussen organisatie, college en gemeentebestuur’. Dus ook tussen college en organisatie moet het beter. Dat komt mede omdat het college meegaat in de **hyperactiviteit** van al de vragen die de raad stelt, en de talloze overleggen en werkgroepsessies, praatgroepen die geïnitieerd worden. Zie verderop.
- Het handelen van actoren gaat ‘ten koste van de daadkracht die nodig is om het algemeen belang te dienen...’. Politiek wordt ‘een speelbal van de **hardste schreeuwer**’. Daarmee ondergraaft de politiek haar geloofwaardigheid. ‘Het inzicht lijkt verloren op hoe de verhoudingen in ons bestel zouden moeten zijn’. Conclusie: te weinig waarden- en normbesef. Commentaar: Dat is nogal wat.
- Er zijn **oude cultuurpatronen**, zeg maar gewoonten, ‘die niet meer passen in deze tijd’, zegt de burgemeester. Die worden dan wel goedgepraat met de kreet ‘typisch Roermond’. Er wordt door velen (!) **te weinig gewerkt aan verbindingen**, bijna overal waar dat wel kan of moet.
- ‘Onze **onderlinge omgangsvormen** zijn met grote regelmaat wars van elke vorm van fatsoen’. Dus: overspanning.
- Er worden **teveel pijlen gericht op de organisatie**. Alsof dat ‘de enige actor is die wendbaar, weerbaar en dienstbaar is’, aldus de brief. Waar dat op duidt? De anderen doen het niet goed. ‘Wij als raad mogen eisen’ en dan moeten ambtenaren het allemaal fixen.
- En dan misschien nog wel de meest bijzondere cumulatie. Hoe kun je dwarszitten, hoe kun je treiteren? **Door hyperactiviteit**. Hoe gaat dat? Er is een ‘**patroon van veel procesmatige interventies**’. Vergaderingen duren lang. Er komen veel verzoeken om documenten, er worden vragen gesteld, veel vragen, nog meer vragen. Nog meer overleggen, tuinzaalsessies, klankbordgroepen, besloten werksessies. Nog meer informatie, nog meer verslagen. ‘Rupsje nooit genoeg’ (de raad) heeft enorm last van **overspanning**. En wat is de verrassing dan van die hyperactiviteit? Donders: ‘Het college gaat daarin mee’. Het college krijgt dus ook een veeg uit de pan. Raad en college zijn de spil in wat fout gaat in Roermond, met als kern de LVR.

Wat is de rechtvaardiging voor al die hyperactiviteit, vooral van de LVR? Je hoort het volgende, al jaren: ‘*Het college kan niks*’ zegt de grootste partij uit de raad en de ‘*college-ambitie is te gering*’, al jaren. ‘We moeten het college wel achter de broek zitten’. Van Rey zegt het. De LVR toen die bouwde, dat waren ‘de gloriejaren van Remunj’. Maar dat laatste, zegt de burgemeester niet.

- De burgemeester zelf dan? De pijlen worden vanuit de raad ook volop op haar gericht. Ze wordt vaak beticht van **partijdigheid** bij het leiden van raadsvergaderingen (ook door Van Rey), maar ontvangt te weinig steun. Weinigen nemen het voor haar op, zegt ze in de brief. Ze lijkt wat eenzaam in haar rol.

De brief is te typeren als een **enorme aanklacht**, als een **brandbrief** of als een **noodkreet**. Als zoiets van je auto gezegd zou worden, is de conclusie: 'Snel van de weg halen en op de schroothoop'. Het lijkt nog erger dan 'occasion'.

Eigenlijk gooit de burgemeester alle papieren in de lucht en zegt: 'zoeken het eens lekker samen uit, jullie!'

Commentaar

Het gemeentebestuur van Roermond is in nood.

Hoe dit te plaatsen? Ik heb vier vergelijkingspunten voor het grijpen.

- Ik heb meer dan 100 rapporten over bestuurskrachtmetingen van afzonderlijke gemeenten gelezen, waaronder alle Limburgse maar ook die van elders. Promovendi schreven er proefschriften over (Abma, Schutgens).
- Ik was lid van de visitatiecommissie van Groningse gemeenten en ben enkele jaren terug alle Groningse gemeenten langs geweest. We gingen na wat de strategisch agenda was en hoe men die dacht alleen of met anderen waar te maken en hoe dan wel?
- Ik was covoorzitter van visitatiecommissies die de Vlaamse stadsbesturen hebben doorgelicht. Dan springt Roermond er toch uit. Maar Vlaanderen kent monisme, geen dualisme. Daar speelt de raad doorgaans de tweede viool. Als een college geen meerderheid vermoedt, trekt het een voorstel in.
- Ik heb grofweg dertig rapporten over de bestuurscultuur van gemeenten verzameld en gelezen. Over Delfzijl, Den Helder, Stein, Steenberg, Nuenen, Veghel, Arnhem, Leiden, Den Helder, Bloemendaal, Wassenaar, Maasdriel, Lingewaard, Oude IJsselstreek, Almere, Zuidlaren, Middelburg, Meerssen. **Ergere kwalificaties van de bestuurscultuur dan die over Roermond heb ik zelden gelezen.**

Roermond zit in de top twintig waar wat mis is in de bestuurscultuur.

Zou er **een biechtstoel** zijn waarin iedereen zou kunnen plaats nemen? De bisschopsstad beschikt daar niet over. Maar opvallend is dat de eigen organen, elke raadsfractie apart, ook niet in een bezinningsoord plaatsnemen. Men lijkt zich bij de feiten te hebben neergelegd. Zoals de Tweede Kamer dat ook doet, wat de woordvoerders van al die partijtjes van welke kleur dan ook aan kreten slaken.

Is een biechtstoelprocedure per eenheid misschien wat, zoals die nog wel eens voorkomt als een fractie een opvolger zoekt als fractieleider? Daar mag wettelijk gezien niemand zich mee bemoeien. En in fracties en partijen bestaan pikordes. Dus dat gaat niet zomaar.

Strikt genomen zou Roermond **onder toezicht geplaatst** moeten worden maar dat paardenmiddel durven we in Nederland niet aan. Er bestaat alleen maar toezicht op de financiële huishouding. En in Nederland hechten we aan autonome gemeenten. Dat is al lang een fictie (vanwege medebewind), maar als het uitkomt en voor deelonderwerpen zoals

‘onze lokale democratie’ grijpen we erop terug. Dus moeten we kijken naar zwakkere methoden van correctie.

Een burgemeester vervangen? Dat is in Roermond geen goed middel, want het legt de schuld bij een persoon. Haar de brief verwijten, is zinloos. De brief is positief, omdat daarmee iedereen aan het denken wordt gezet, ruim voor de verkiezingen.

Dat voert naar de aanpak van **de verschroeide aarde**: Zorgen voor **vervanging** van kandidaten bij de komende raadsverkiezingen waardoor een aantal nieuwe onbelaste volksvertegenwoordigers gaat aantreden?

Dat zou een optie zijn maar die optie legt de bal bij de leden van politieke partijen. Gezien het feit dat veel op personen wordt gestemd en tal van lieden nogal wat stemmen trekken, is dit middel eerst op de langere termijn werkzaam. Maar misschien ontstaat intern toch discussie, die een catharsisfunctie vervult.

Dichter bij huis ligt de nuchtere aanpak van ieder **orgaan de eigen rol beter laten vervullen**.

Dat is waarop vooral juristen uitkomen. Ze hebben geen andere tools.

Dit is in feite de APK-keuring van de garage, en een onderhoudsbeurt van de auto starten. Daar kan weinig op tegen zijn.

Dat is ook wat gedaan is in een gemeente als Bloemendaal. Met als extra maatregel dat het centrale probleem van het landgoed van de gebroeders Slewe is afgekocht. Wat nog resteert is dat de raadsdoorstroming verder kan gaan.

Zoiets is ook gebeurd in Brunssum. Burgemeester Leers heeft de grondproblematiek van vader en zoon Palmes tot een bevredigende regeling voor alle partijen gevoerd. En er vond doorstroming in de raad plaats.

Heeft Roermond een centraal probleem? **Dat is eigenlijk de bestuurscultuur**. Er lijkt, van afstand gezien, geen ander centraal ander probleem.

De brief van Donders kan uitgewerkt worden. Er zou **een uitwerking** kunnen plaatsvinden van

- hoe de raadsvergaderingen beter kunnen verlopen,
- hoe de verhouding tussen raad en college beter kan worden ingekleurd,
- hoe de relatie tussen college ten opzichte van de organisatie kan verbeteren,
- en hoe de verbinding met de samenleving kan verbeteren.

Vaker in de spiegel kijken. Misschien af en toe een extern, wijs duo of trio eens mee laten kijken. En vooral een lange adem hebben. Burgemeester Leurs heeft ook jaren gewerkt aan de cultuur in Stein en is wellicht nog niet klaar.

Uiteindelijk? Gewoon meer onderhoud plegen. Een auto moet ook jaarlijks terug naar de garage.

Literatuur

Aardema, H., A. Korsten, K. Riezebos en M. van Dam, *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, juni 2011.

Aardema, H., M.J.G.J.A. Boogers en A.F.A. Korsten, Vallende wethouders. Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, 2012, nr. 2, pp. 13-34.

Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

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.

Berg, J.Th.J. van den, Bloemendaal en Den Helder, in: *Parlement en Politiek Columns*, 2 oktober 2015.

BMC, *Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel*, Amersfoort, dec. 2010.

Boogers, M. S. Zuydam en J. van Oostayen, *Lokale bestuursculturen, regionale verschillen? – Verkennend onderzoek naar kenmerken van lokale bestuurscultuur en regionale bestuursculturen*, Necker van Naem, Ned. Vereniging van Raadsleden, 2021.

Boonstra, J.J., *Leiders in cultuurverandering. Hoe leiders in organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwing realiseren*, Van Gorcum, Assen, 2014.

Boogers, M.J.G.J.A. en J. de Wit, *Politieke evenwichtskunst. Onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. BMC Advies, Amersfoort, 2017.

Bovens, M., G.J. Brandsma, D. Thesing & Th. Wever, Aan het pluche gekleefd? - Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009, in: *Beleid en Maatschappij*, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij, 2010, nr. 4, pp. 319-340.

Broeksteeg, J.W., Een bestuurlijke artikel 12-regeling. Ingrijpen in gemeenten in geval van voortdurende bestuurlijke problemen, in: *De Gemeentestem*, nr. 7314, 21 maart 2009, pp.147-157.

Cachet, L., H. Daemen e.a., *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam, 2001a.

Cachet, L., H. Daemen, A. Ringeling en L. Schaap, Bestuurscultuur in Volendam, in: *Openbaar Bestuur*, 2001b, nr. 9, pp. 2-7.

Cloe, D. en A.F.A. Korsten, *De formatie van Maasdriel- 31 maart-19 april 2011*, Maasdriel, 2011.

College van B&W Bloemendaal, *Een nieuwe start met het dossier Landgoed Elswoutshoek – Normalisering van verhoudingen, proces en dienstverlening*, Bloemendaal, 18 maart 2015.

College van B&W Bloemendaal, *Raadsvoorstel Startnotitie Elswoutshoek*, Bloemendaal, 24 maart 2015 (opsteller M. Kuitenbrouwer).

Commentaar: faalraden en flopcoelges, in: *NRC Handelsblad*, 5 oktober 2015.

Commissie Steenberg (Dosker/ van Vugt), *Versteende verhoudingen in Steenberg*, Den Bosch, 29 jan. 2010.

Eenhoorn, B. en G.J. Broer, *'Nulmeting' bestuurscultuur gemeente Zoetermeer*, 12 jan. 2011.

Eenhoorn, B. en S. Blair-Zuijderhoff, *Samenwerken aan een goede bestuurscultuur – Een onderzoek naar de bestuurscultuur in Aalsmeer*, 5 nov. 2015.

Emmens-Knol, A., *Samen bouwen aan het huis van de democratie in Bloemendaal: tussenbalans en richten van het vervolgproces*, Bloemendaal, 2 juli 2015.

Emmens-Knol, A., *Verkenning en ontwikkeling van de bestuurscultuur en – praktijk in de gemeente Bloemendaal*, Ambtsbericht, Bloemendaal, 25 juni 2015.

Engelen, J.J.H., *In de ban van- Eindrapport gemeente Meerssen*, 26 sept. 2013.

Ferwerda, M., M. Schuurmans en J. Zondag, *Rapport cultuuronderzoek Tynaarlo*, febr. 2014.

Ferwerda, M., F. Maas e.a., *Rapport onderzoek sociale (on)veiligheid gemeente Smallingerland*, Berenschot, Utrecht, juni 2013.

Fleurke, F., *Organische bijstand – Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Ministerie van BZK, Den Haag, jan. 2008.

Frissen, P., M. Schulz e.a., *Patronen van politiek – De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*, Den Haag, oktober 2017.

Gerrichhauzen, J.T.G., A.F.A. Korsten en H.J. Fijen, De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 56, 2002, nr. 3, pp.221-236.

Goossen, H. en Th. Sniekers, *El Rey - Van jager tot prooi*, Media Groep Limburg, Sittard, 2014.

Gossink, H., M. Boogers en M. Dijk, *De Almelo aanpak – Rapportage interactieonderzoek bestuurscultuur*, Tilburg, 21 aug. 2009.

Graaf, L. de, *De ene politieke crisis is de andere niet - Een onderzoek naar oorzaken, gevolgen van en oplossingsrichtingen voor politiek-bestuurlijke crises in Nederlandse gemeenten*, UvT, Tilburg, 2015.

Grootelaar, H., E. Magnée, M. Benard, E. Vreeling en H. van der Meer, *Van etaleren naar regisseren – Naar een toekomstbestendige organisatie voor Moerdijk*, Amersfoort, 28 juni 2007.

Hulst, M. van, *Bestuurscultuur en verhalen in gemeenten*, Tilburg, 2009.

Jansen, G.J., *Dinkelland bestuurt! – Onderzoek bestuurscrisis gemeente Dinkelland*, 14 dec. 2016.

Korsten, A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Min. van BZK, Den Haag, 2006.

Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor een bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, 2011, nr. 3, pp. 28-50.

Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.

Korsten, A.F.A., *'Tien geboden' voor burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Korsten, A.F.A., *Cultuuranalyses van probleemgemeenten*, www.arnokorsten.nl (Varia, rubriek Actualiteit), 26 oktober 2017/ update 23 sept. 2021.

Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

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., *Hommeles in een kustgemeente - Anatomie van de bestuurlijke misère in een gemeente*, www.arnokorsten.nl (Downloads, rubriek Crises), 31 oktober 2015, update 24 febr. 2016.

Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans en A. Resoort, *Onder burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Korsten, A.F.A., Monisme en de uitblijvende struikelpartijen van Vlaamse schepenen: analyse van het Vlaamse lokaal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, 2012, nr. 5, pp. 32-52.

Korsten, A.F.A., *Wat is een goede gemeenteraad? - Op zoek naar aanwijzingen over wat een goede gemeenteraad hoort te doen*, versie 15 augustus 2016; www.arnokorsten.nl.

Maaren-Van Balen, L. van, *Hoezo burgemeester – Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, Den Haag, 2003.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Interbestuurlijk toezicht: bestuurlijk art. 12*, Den Haag, 29 juni 2011 (Donner-brief aan de Tweede Kamer).

Mulder, P. en A. Brockmöller, *Rapport cultuuronderzoek ambtelijke organisatie gemeente Menterwolde*, GITP, 15 april 2015.

Noordegraaf, M., A. Bos e.a., *Culturen sturen*, Utrecht, 2008.

Oostdijk, G.A., M. Schuurmans, J. Zondag en A.J. Baan, *Een verwaarloosde organisatie- Cultuuronderzoek gemeente Stein*, Berenschot, Utrecht, 23 juni 2014.

Pinxteren, F.A.M. van, Cultuur als bindmiddel in gemeenten, in: *M&O*, mei/juni 2009, nr. 3, pp. 99-113.

Pop, J.J.H., *Verstoorde verhoudingen in Lingewaard - 28 gesprekken en 14 aanbevelingen*, Haarlem, maart 2013.

Rekenkamercommissie van de gemeente Smallingerland, *Rapport communicatie Smallingerland*, juni 2012.

Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolff Publ., Oisterwijk/Nijmegen, 2011.

Sengers, C. e.a., *Eindrapport raadsonderzoek Q4 Venlo*, Lysias, 13 september 2017.

Streefkerk, J. en A. Toonen, *Zeewolde, toekomst zonder verleden? – Oriënterend onderzoek naar de bestuurlijke situatie*, Consort, 3 febr. 2008.

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

Veenswijk, M., *Interventies van betekenis – Management van cultuurverandering in complexe organisatienetwerken*, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2006.

Verstand, A., *Democratie is meer dan een systeem, het is een mentaliteit – Over Oude IJsselstreek*, Zutphen, jan. 2015.

Vries, M.S. de, Oorlog in het lokaal bestuur- Persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: VNG, *Bestuurlijke stabiliteit*, Sdu, Den Haag, 2010, pp. 8-19.

Vries, M.S. de, Oorlog in het lokaal bestuur- Persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, 2011, nr. 1, pp. 3-21.

Werkman, P., *Gemeente Gemert-Bakel – Onderzoek categorie 3 dossiers*, BING, 2011.

Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Studie Freelance-Prepress, 2006.

Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.

De auteur

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten. Voormalig hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit en de Universiteit Maastricht. Laatste positie was honorair hoogleraar aan de UM op het vakgebied 'Grondslagen en methoden van het recht'. Was ook: auteur, docent, spreker, visitator, bemiddelaar, toezichthouder, adviseur.

Laatste boek: Tien jaar in het Torentje – premier Mark Rutte (Boom Uitgevers, 2021)