

Wanneer is sprake van een bestuurlijke probleemgemeente?

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten, 22 dec. 2014

Nederland kent tal van gemeenten, waaronder ook *probleemgemeenten*.

Probleemgemeenten zijn *bestuurlijke risicovolle gemeenten*. Ze worden in de wandeling door burgemeesters vaak '*moeilijke gemeenten*' genoemd. Het besturen van dergelijke gemeenten is niet makkelijk. Het kenmerkende van deze gemeenten is namelijk dat er in een periode van zeg eens tien jaar meerdere malen een wethouder of burgemeester gedwongen wordt tot vertrek en wellicht ook wel coalities uiteen vallen. De sneuvelkans is in probleemgemeenten veel groter dan in andere gemeenten. Nu is het vertrek van een bestuurder een betrekkelijk normaal proces maar als bestuurders als rijpe appelen van de boom vallen en besturen niet goed meer mogelijk is, vraagt dit toch aandacht.

Tot deze categorie gemeenten behoorden lange tijd gemeenten als Delfzijl, Den Helder, Zundert, Losser, Echt, Millingen aan de Rijn, Maasdriel. De gemeente Echt werd begin jaren negentig ook wel '*cowboy city*' genoemd. De gemeenteraad kenmerkte zich in die jaren door flink gooi- en smijtwerk. Alsof de raad vergaderde in een 'saloon'. Veel gene maakte zich niet meester van deze raadsleden, deze cowboys.

Over het algemeen is een bestuurlijk-risicovolle gemeente een bestuurlijk *ongezonde* gemeente (Korsten en Schoenmaker, 2011). Er is teveel '*maladministration*'.

Als we spreken over een probleemgemeente hebben we het *niet* over een onrustige samenleving of de aanwezigheid van landelijke politieke partijen of zuiver lokale lijsten en evenmin over incidenten over afbraak of restyling van de verzorgstaat. We hebben het ook niet over Enschede na de vuurwerkramp of de gemeente Moerdijk na de brand bij Chemie-Pack. Nee, we spreken over een broeierige en *complexe* politiek-bestuurlijke situatie *die langere tijd aanhoudt en slachtoffers* tot gevolg heeft. Een situatie die blijkbaar niet eenvoudig met een of meer handelingen van wie dan ook is op te lossen.

Weliswaar hebben probleemgemeenten doorgaans de aandacht van commissarissen van de koning(in) (cdk) maar het is niet zo dat een commissaris een college of gemeenteraad bezwerend of waarschuwend kan toespreken en dat dan alles weer op rolletjes loopt. Zo eenvoudig is het niet. Zo laten gemeenteraden zich doorgaans ook niet behandelen. In zoverre begrijpelijk omdat gemeenten niet onder curatele staan van een provinciebestuur. Gemeenten zijn bovendien autonoom, volgens de Grondwet. En over wat het probleem is bestaan ook verschillende beelden.

Het is ook niet zo dat één raadsverkiezing zorgt voor een zodanig aantal nieuwe gezichten in de raad waardoor het andere acteurs zijn die het politieke toneel bevolken en dan ineens goed met elkaar overweg kunnen.

Nee, makkelijk is het bestuur van probleemgemeenten niet en het laat zich ook niet eenvoudig corrigeren. De cdk zal dan ook nogal eens na de val van een burgemeester een waarnemend burgemeester aanstellen tot de bestuurlijke omstandigheden zodanig genormaliseerd zijn of lijken. Dat gebeurde bij voorbeeld in Delfzijl. Een cdk zal, als spil in aanstellingsprocedures van een burgemeester, de kans dat een reguliere burgemeester weer valt, gering willen houden. Daarom krijgt een waarnemer ook wel eens een taak mee: breng

in kaart wat er in die en die gemeente aan de hand is en probeer eraan te werken zodat een aanvaardbare vorm van 'politieke normalisering' optreedt.

Helpt het als de burgers naar bestuurders met witte zakdoekjes gaan zwaaien als wel gebeurt op de voetbaltribunes als het spel van hun voetbalclub hen niet bevalt, zoals in Spanje? Nee. De bevolking kan niet allemaal overzien wat er gebeurt in probleemgemeenten maar voelt wel aan dat bepaalde zaken niet kloppen. Dat blijkt ook.

Wat een probleemgemeente aanricht

Hoewel 'de' politiek leeft van meningsverschillen en zelfs van conflicten, moet een gemeentebestuur geen probleemgemeente willen worden. Dat moet men als bestuurders en als burgers niet willen. Burgers willen een slagvaardig, vertrouwenwekkend en betrouwbaar bestuur dat zorgt voor orde en stabiliteit in de samenleving en problemen zoveel mogelijk oplost of beperkt.

Bekend is dat de waardering van burgers voor besturen van gemeenten die probleemgemeenten waren evident minder was dan van andere gemeenten. Het vertrouwen in bestuur is ook lager, aldus Klaas Abma en Arno Korsten in hun boek '*Gemeenten in rapportcijfers*' (2009). Er zijn dus harde cijfers beschikbaar. Probleemgemeenten zijn ongewenst.

Het ontstaan van de probleemgemeente

Wanneer wordt een gemeente een bestuurlijk-risicovolle (probleem) gemeente? Om daarop zicht te krijgen, kun je wel gaan kijken waarop wethouders vielen of een burgemeester of coalitie struikelde(n). Dan pak je de aanleidingen bij de kop. Dat is echter niet heel vruchtbaar omdat het gaat om de *onderliggende* verklaring. Wat gaat er werkelijk schuil achter bestuurlijke probleemgemeenten? Hoewel de ene probleemgemeenten niet helemaal gelijk is aan de andere (gemeenten verschillen ook al snel naar ligging, inwonertal, fysieke omstandigheden, kerkelijke oriëntatie en sociaal-culturele opvattingen), zoeken we toch naar de grootste gemene deler.

Ik kies voor drie centrale concepten om het ontstaan van een (bestuurlijk risicovolle) probleemgemeente te begrijpen en het gebrekkig vermogen om daaraan een eind te maken:

- Basisomstandigheden in de lokale democratie,
- Factoren die bestuurlijke risico's aanjagen, en
- Risico temperende factoren.

De stelling is dat er in bestuurlijk-risicovolle gemeenten sprake is van ongunstige basisomstandigheden, teveel aanjagende factoren die tot bestuurlijke risico's leiden en te weinig temperende factoren die de kans op bestuurlijke ontsporing remmen.

Basisomstandigheden in de lokale democratie: versplintering, afsplitsing, ontbreken van grote partij

Ik ga allereerst kijken naar de omvang en samenstelling van de gemeenteraad. Ik heb in de opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerde – studie '*De vallende burgemeester*' (Korsten en Aardema, 2006) eerder ook al gekeken naar

- het aantal fracties in gemeenteraden en
- de gemiddelde fractiegrootte in de raad bij gemeenten waar een burgemeester gedwongen werd te vertrekken.

Dat is een goede stap gebleken.

Is de fractiegrootte gemiddeld, gedurende meer dan een electorale periode van vier jaar, lager dan pakweg 2.6 leden dan is sprake van wat ik noem een versplinterde democratie. Kenmerkend: een raad met veel fracties, veel kleintjes. Dat zorgt op zich al voor een grote kans op animositeit in de raad, waarover verderop meer (het apenrotssyndroom).

Meestal kent de raad met veel kleine fracties ook afsplitsingen. En afgesplitste raadsleden of groepen bezorgen de partij of fractie waar men 'vertrok' doorgaans geen feestvreugde. Afsplitsing gaande de politieke rit leidt tot meer wrok en wraak dan respect. Een fractie werkt ook niet graag samen met een afgesplitst deel. Dat kon ik zelf ook ervaren als informateur van de gemeente Den Bosch, in 1998. Als fractie X deel gaat uitmaken van de coalitie bij de collegevorming dan doet fractie Y niet mee in een coalitie of omgekeerd.

Er bestaan overigens mildere vormen van afsplitsing. Bij voorbeeld doordat enkele raadsleden bij verkiezingen met een eigen lijst gaan uitkomen of een transfer naar een andere lijst meemaken. Daar kan overigens ook ruzie aan ten grondslag liggen.

De mate van versplintering en het voorkomen van afsplitsingen van raadsfracties zijn basisomstandigheden die inwerken op het ontstaan van een gemeente als bestuurlijke probleemgemeente, waar de kans groter is dat er een coalitie voortijdig uit elkaar valt, een wethouder moet vertrekken of een burgemeester. Maar is versplintering en afsplitsing de enige factor uit het arsenaal aan de basisomstandigheden? Nee, want waar een raad versplinterd is, *ontbreekt meestal ook één* grotere partij die de coalitie schraagt of ontbreken enkele grotere partijen.

Versplintering draagt bij aan een politieke cultuur van veel animositeit

Versplintering, afsplitsingen en afwezigheid van een schragende grote fractie zijn basisomstandigheden voor het zijn van bestuurlijke probleemgemeente met grote bestuurlijke risico's maar er is meer. Dat zit zo: versplintering roept andere verschijnselen op.

De kans is groot dat als er veel kleine fracties of zelfs eenlingen in de raad zitten, dat grote invloed heeft op het ontstaan en voorkomen van een wat rauwe politiek-bestuurlijke cultuur, althans in de raad. 'Rauw' verwijst naar de pijlen op personen richten, elkaar heftig irriteren, op de man spelen, botheid, ruwe omgangsvormen, katten naar elkaar, wispelturigheid en elkaar - bij gevolg – in politiek opzicht niks gunnen.

Het kan in dergelijke raden ook gaan om een cliëntelistische cultuur. Dus het bedrijven van politiek als het niet uitzetten van algemene strategische en anderen beleidslijnen maar als ad hoc handelen en het bedienen van individuele burgers of groepen. Hoe dat werkt?

Het wordt in een raad met veel kleintjes dringen in het kader van de profilering. En omdat het zich profileren (lees: verschil maken) niet goed lukt op inhoud, gaat men zich richten op personen, op collega's. Gevolg: het gaat meer of minder heftig 'schuren'. Er is sprake van wat hoekig optreden in de raad en pijlen op elkaar gaan richten in discussies of van treiteren. En van veelvuldig gebruik van onparlementaire taal. Soms worden ook verdragingsstactieken toegepast (traineren) of lopen raadsleden met groot vertoon van verongelijkheid weg uit een raadsvergadering. Of dienen om de haverklap moties van treurnis of van wantrouwen in.

De cultuur wordt aangeraakt door versplintering maar jaagt ook aan

Dat - wat ik maar noem - 'inhoudsloos dringen, duwen en trekken' heb ik wel eens omschreven als het *apenrotssyndroom*: veel apen op een klein oppervlak gaan (ook) naar elkaar bijten. Zo gaat het soms ook in een gemeenteraad. Voor de gemeenteraad van de gemeente Brunssum is het ooit in kaart gebracht. Via een pijlenschema werd duidelijk wie het in de raadsvergadering op wie gemunt had. Zo kreeg je de rauwe cultuur gevisualiseerd.

Dus die versplintering in kleine fracties, afsplitsingen en het ontbreken van een grote – de coalitie dragende - politieke partij heeft nogal gevolgen. Door met velen op een wat klein oppervlak te vertoeven, ontstaat bijna als vanzelf in de gemeenteraad een politiek-cultureel klimaat van niet positieve gerichtheid, misschien zelfs van destructie. Tenzij er natuurlijk *krachtige temperende krachten* zijn. Maar in probleemgemeenten *is er meestal een teveel aan aanjagende krachten en een tekort aan temperende krachten*. Over tempering verderop meer.

Eerst nog iets meer over die versplintering en *de gevolgen daarvan voor het dagelijks bestuur*. Waar er veel fracties zijn, is de kans uiteraard ook groot dat het nodig is om een groot college te vormen dat de meerderheid in de raad heeft. Dat college van veel partijen, bestaand uit minstens vier partijen maar hier en daar gaat het om zes of zeven partijen, is dan natuurlijk niet makkelijk bijeen te houden en homogeen te krijgen. Het college wordt een betrekkelijk kwetsbaar college. De burgemeester, die al bij de selectie meekreeg bindend vermogen te moeten ontwikkelen, moet in een dergelijke situatie alle zeilen bijzetten om de boel bij elkaar te houden. Omdat de omstandigheden moeilijk zijn (veel fracties, veel persoonlijke gerichte debattering, rauwe taal, eventueel cliëntelisme) lukt het de burgemeester doorgaans niet alleen. Althans dat bleek bij voorbeeld in Den Helder in de periode 1990-2000 (burgemeester Jeroen Staatsen was ook naar eigen zeggen 'primair van het college' en niet primair van de raad ook al was hij raadsvoorzitter). Dat bleek in Delfzijl en in Zundert.

Bestuurlijke risico's temperen door op de winkel passen

Dat roept de vraag op of er omstandigheden zijn om de boel bij elkaar te houden *naast of als complement* op geëtaleerd verbindend gedrag van een burgemeester. Die zijn er? Dan moeten we kijken naar wat een bestuur wil.

Waar de ambitie afwezig is en alles nog net betaalbaar is, we noemen zo een gemeente een beheergemeente, kan het rauwe taalgebruik en kunnen de ongemakkelijke verhoudingen niet veel schade aanrichten en centrifugaal werken. Er zijn wel schermutselingen in de raad en eventueel tussen college en raad of in het college maar het vuur raakt de lont niet. Niks vat vlam. Wat er aan vlammen wel is, dooft betrekkelijk snel weer. In de omstandigheid dat een gemeente een beheergemeente is en de bestuurlijke ambities dus gering of overzienbaar zijn, kan er als het ware van de beleidskant enige tempering uitgaan op het aantal conflicten en de heftigheid daarvan.

Gaat het echter om een gemeentebestuur met veel ambitie en grotere projecten, waarvan er enkele uit de rails dreigen te lopen, of waarbij de informatiegelijkheid afwezig is ('we weten als raad niet ...') of een wethouder niet de goede informatie blijkt te hebben gegeven of hij hiervoor verantwoordelijk is, dan kan het vuur wel in de pan slaan. Zo kunnen ook weer rekeningen ontstaan die later politiek vereffend 'moeten' worden. De factoren 'ambitieuw bestuur' samen met stoethaspelen rond projecten kunnen het vuur opporren, kunnen de bestuurlijke risico's aanjagen.

Temperen in drievoud: een grote dragende partij, de verbindende burgemeester en de rol van de beheergemeente

Wie zicht wil krijgen op een probleemgemeente moet, nogmaals gesteld, kijken naar de basisomstandigheden, en naar de aanjagende en temperende krachten.

Wat kan temperen? De aanwezigheid van een grote partij (die het college draagt), een verbindende burgemeester en het zijn van beheergemeente.

Wat ook kan temperen is dat informele leiders van politieke partijen en/of fracties de koppen tijdig bij elkaar steken en proberen te werken aan een klimaat waarin sprake is van wederzijds respect, en het vermogen om de boel niet uit de hand te laten lopen wordt ontwikkeld. Een mogelijkheid is om een zelfbindend instrument te scheppen in de vorm van een soort etiquetteboek voor de raad en het verkeer met het college. Maar dit soort suggesties is zoveel waard als betrokkenen er waarde aan toekennen.

In de gemeente Den Helder is gebleken dat de situatie daar uit de hand kon lopen omdat het aantal en de betekenis van de temperende krachten te gering waren. Coalitiepartijen gingen te weinig met elkaar in overleg om 'de klokken gelijk te zetten', lees een bestuurlijk wildwest te voorkomen.

Conclusie en discussie

Wat levert dit betoog op? Je ziet dat (1) de versplintering in de raad (uitlopend op gemiddeld kleine fracties) die gepaard gaat met een coalitie van tamelijk veel (vier, vijf, zes) partijen (2) zonder een dragende grotere partij, geen goede basis is voor een stabiele lokale regering. Toch zijn deze omstandigheden niet genoeg om het op de status van probleemgemeente te laten uitdraaien. Kenmerkend is ook (3) een rauwe politieke cultuur zijn die zorgt voor animositeit, gekrakeel en conflictstof. Versplintering bevordert die cultuur omdat als profilering op inhoud niet lukt personen uit de raad en het college in het gevecht om aandacht aan de beurt komen. Dan worden daar de giftige pijlen op gericht. Gevolg: een politieke cultuur die kenmerken kent, die niemand 'met gezond verstand' wil. Dat uit zich in typering als 'men maakt elkaar daar met het grootste gemak voor rotte vis uit'. En een cultuur die gevolgen heeft in termen van het met gemak en bij herhaling wegsturen van een of meer burgemeester, en/of wethouders, en/of het meermaals uiteenvallen van de coalitie.

Versplintering impliceert wat we noemen 'een verdeeld politiek huis'.

En als daar dan bij komt dat (4) het strategisch beleidsvermogen gering is (geen gedragen plan gericht op komende tien jaar of later) en veel ad hoc besluitvorming plaats vindt (vandaag kiezen voor a en bij vergelijkbaar geval volgende week voor b), ja dan zijn de kansen groter op het ontstaan van een probleemgemeente en het voortduren daarvan.

Een probleemgemeente is een feit als bovendien (5) de persoonlijke verhoudingen vertroebeld zijn door het wat rauwe klimaat van bejegening en de partijen ook de koppen niet bij elkaar steken om de gang van zaken te corrigeren.

Behoort een gemeentebestuur, een raad, een dergelijke situatie te accepteren? Nee. De door minister Ter Horst en staatssecretaris Bijleveld tijdens het functioneren van het kabinet-Balkenende IV vastgestelde *Code voor Goed Openbaar Bestuur* spreekt over de noodzaak van zelfreinigend vermogen. Nou dat adagium heeft in probleemgemeenten betrekkelijk geringe werking. Het is overigens in het algemeen een lastige opdracht.

De basisomstandigheden die leiden tot het worden van een probleemgemeente zijn hiermee bekend: versplintering, afsplitsingen, geen dragende grote partij, een veelpartijencoalitie die moeilijk bijeen te houden is.

Bestuurlijke risico's worden vergroot door aanjagende factoren. Veel fracties op een klein gebied hebben tot gevolg dat het apenrotssyndroom gedijdt. Raadsleden worden bijterig naar elkaar. De profileringsdrang gaat minder richting inhoud en meer richting personen.

De aanwezigheid van een rauwe raadscultuur en/of cliëntelisme van fracties jaagt irritaties en conflicten aan. Dat gebeurt ook als in dergelijke omstandigheden het bestuur ook nog grote ambities heeft en er links en rechts fouten worden gemaakt. Gemeenteraden uit probleemgemeenten munten doorgaans niet uit in strategisch beleid of degelijke analyses, zoals evaluatie.

Waar aanjagende factoren te vinden zijn in probleemgemeenten, is de logische vervolgvraag: hoe staat het met de temperende krachten? In probleemgemeenten is het aantal en de kracht van temperende factoren doorgaans te gering. Een temperende kracht kan gelegen zijn in houding en gedrag van de burgemeester. Misschien probeert de burgemeester door een-op-een-gesprekken met raadsleden wel te temperen en/of door in het raadspresidium de aanwezigen stoom te laten afblazen, maar is het niet genoeg. Een burgemeester is ook maar een eenling. Meer is nodig? Treden informele leiders uit de raad uit de schaduw en zeggen ze tegen elkaar dat bepaalde houdingen en gedrag niet moeten voortduren? Dat gebeurt nogal eens *niet* in probleemgemeenten.

Zou het helpen als de burgers in opstand komen tegen uitwassen in de bestuurlijke arena's? In Den Helder en Delfzijl hielp dit niet. Het helpt ook nauwelijks als zeg eens 5-7 procent van de kiezers bij raadsverkiezingen blanco stemt.

Na zekere tijd kan overigens wel een verbetering optreden zodat het verwijt van een probleemgemeente te zijn terugloopt. Dat zagen we in gemeenten als de gemeente Echt-Susteren, Vaals en Maasdriel. Van belang is:

- 'Dat de tijd zijn werk doet': er komen met elke raadsverkiezingen nieuwe raadsleden in de raad waardoor de kans op het vereffenen van oude rekeningen of andere wrijvingspunten afneemt;
- Dat de burgemeester verbindend optreedt;
- Dat het raadspresidium niet politiek vergadert maar probeert zich bezig te houden met ordentelijke agendering van raadstukken en ordentelijk vergaderen van de raad;
- Dat bij de beleidsvoorbereiding respect getoond wordt voor constructieve voorstellen van de oppositie, als die er zijn;
- Dat niet alle beleidsvoorstellen ten behoeve van de gemeenteraad voorafgaand aan een raadsvergadering binnen de coalitie van a-z worden doorgesproken;
- Dat het dagelijks bestuur zich houdt aan de eigen kaders;
- Dat fractieleiders proberen het vergaderen te normaliseren.

Zowel colleges als gemeenteraden moeten werk maken van de beginselen zoals ze in de Code voor Goed Openbaar Bestuur zijn opgesloten. Denk aan respect tonen; goed luisteren naar burgers, raadsleden, ambtenaren; openheid tonen; integer handelen.

Ik schreef dat er probleemgemeenten geen eenheidsworst zijn. Daarom nog even aandacht voor een bijzondere situatie van juist veel tempering die verkeerd uitpakt.

Het is mogelijk dat in een (probleem)gemeente de versnippering zo groot is of wordt gevonden dat een meerpartijencoalitie een ijzeren verbond sluit. Onder het motto 'wij gaan het doen en laten ons niet uit elkaar spelen'. 'We overleggen voorafgaand aan elke raadsvergadering'.

Dan kan in de ogen van de oppositie de 'spek en bonen'- optie gelden. Die houdt in: 'alles wat we doen, telt voor de coalitie niet; we kunnen even goed thuis blijven'. Of de uitroep kan gedaan worden: 'we zijn weer terug bij het monisme'; de wethouders gaan naar de fractie voordat een raadsvergadering plaatsvindt. In die situatie treft ook een meerpartijencoalitie die een ijzeren verbond sloot enige blaam. Want zo is elk debat in een raad overbodig. Een politieke democratie waar raadsleden niet naar elkaar luisteren, of een groot deel in een vergadering slechts verklaart dat een collegevoorstel akkoord is, functioneert niet naar behoren.

Literatuur

Aardema, H., A. Korsten, e.a., *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2011.

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

Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.

Korsten, A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 2006.

Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.

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

Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolf Publ., Nijmegen, 2011.