

De ongeschreven regels van krachtig lokaal bestuur

Wat colleges van B&W tot sterke colleges maakt

Arno F.A. Korsten en Milo Schoenmaker

Het openbaar bestuur kent officieuze normen. Het hebben van een sterk college van burgemeester en wethouders behoort daartoe. Waar men ook komt, niemand die in het openbaar bestuur werkzaam is, zal deze norm relativeren. Beweren dat het college zwak is, maar dat dit een zegen is voor de gemeente en haar inwoners, staat doorgaans gelijk aan het tonen van gebrek aan oordelend vermogen. Maar wat is een 'sterk' dagelijks bestuur van een gemeente bij nader inzien? En hoe valt de kans te vergroten op het ontstaan van een sterk college of de groei er naar toe? Daarover gaat dit artikel. Daarbij past de kanttekening dat ook zwakke colleges momenten van begenadigd optreden kunnen hebben, waarbij *'de bestuursheilige even verschijnt en daarna plotseling weer verdwijnt'*. Anders gesteld: ook een zwak voetbalteam kan een sterk moment, een positieve uitschieter, hebben. ¹

De norm

Een college van burgemeester en wethouders moet 'sterk' zijn. Dat is de positieve norm, die vaak uitgesproken wordt in bestuurlijke en ambtelijke kringen en daarbuiten. Maar of een sterk college van de grond komt, is lang niet zeker. Het is maar de vraag wat op het strand van de lokale democratie aan 'wrakhout' of 'waardevols' aanspoelt, zo schreef een burgemeester. Vanuit een andere metafoer gezien: een college is als 'een gedwongen huwelijk'. De coalitiebesprekingen na de gemeenteraadsverkiezingen brengen mensen in een college bij elkaar, die in die specifieke samenstelling meestal niet eerder samenwerkten. Het vertrekpunt is voor een bestuur daardoor niet zonder meer gunstig. Succes is niet verzekerd, maar misschien 'wordt het toch nog wel wat'.

Is het vertrekpunt lang niet altijd gunstig, de verwachtingen vallen niet te relativeren. Van een dagelijks bestuur van een gemeente wordt veel verwacht (de norm!) en berusting in de (on)gunstige startcondities is dus eigenlijk onaanvaardbaar. Het college moet bestuurskrachtig zijn, collegiaal en met gezag opereren, slagvaardig en productief besturen en de vraagstukken en uitdagingen van een gemeente naar tevredenheid van de inwoners oppakken. Maar is het dat? Dit artikel gaat over wat zoal aan adviezen (in de vorm van adviesregels) te geven is om de kans te vergroten dat een college ook een sterk college is of wordt.

De zegekrans

Sterke bestuurders spreken tegenwoordig weer tot de verbeelding in bestuurlijk Nederland. De rangorde-industrie produceert niet alleen een 'top 1000' van muzikale hitjes, maar ook de verkiezing van 'de beste burgemeester'. Sterke bestuurders weten wat ze willen, wordt gezegd, en hebben een eigen visie, laten zich niet door lastige omwonenden ringeloren, maar

houden vastbesloten stand en krijgen later alsnog de zegekrans omgehangen. Hij of zij heeft toch gelijk gehad, heet het dan (Korsten en Leers, 2005).

Geïntrigeerd door deze beschouwingen en deze nieuwe emancipatie van de sterke bestuurder, leek het hoog tijd voor een wat meer gedegen beschouwing over wat 'sterk bestuur' eigenlijk is, gezien op lokaal niveau. Inzoomen op prestaties van individuele bestuurders leek daarbij iets te beperkt. Bestuur is in Nederland immers geen individuele taak, maar een kwestie van *collegiaal* bestuur. Het is niet de wethouder die bestuurt, maar het college als geheel. Bestuur vindt bovendien plaats in een omgeving: gemeenten in Nederland worden bestuurd door colleges van burgemeester en wethouders, binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders en worden door diezelfde raad gecontroleerd. Dit allemaal binnen het kader van de Gemeentewet en daarin recent verwerkte dualismeregels. De vraag is dus: bestaan er eigenlijk sterke colleges van burgemeester en wethouders? En dus ook minder sterke?

In de bibliotheken en op internet blijken nauwelijks verhandelingen aanwezig over het concept 'sterke colleges' en over de vraag waar je op moet letten als je een college als een sterk college wilt vormen of betitelen. Er bleek wel literatuur te vinden over individuele posities en rollen, zoals boeken over burgemeesters en over wethouders, over de bestuurskracht van het gehele gemeentebestuur, inclusief de betekenis van de gemeenteraad, over de kwaliteiten van de ambtelijke organisatie en over teammanagement. Maar concepten als 'sterk college' en 'aanwezige bestuurskracht' vallen niet geheel samen. Sterker nog, of een college ook krachtig is, komt in veel van de meer dan 150 geraadpleegde bestuurskrachtmetingen niet aan bod (Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Abma en Korsten, 2009). Ook moet een sterk dagelijks bestuur niet verward worden met 'good governance' van dagelijks en algemeen bestuur (Bovaird & Löffler, 2002).

Wie let op criteria voor beoordeling, komt tal van invalshoeken en lange lijsten tegen. Deze blijken echter niets te zeggen over bijvoorbeeld de simpele vraag of je beter een groot college van veel kleine politieke fracties kunt hebben, of juist een klein college gebaseerd op enkele grote raadsfracties. Een verschil dat er in sommige gemeenten in het verleden wel degelijk toe heeft gedaan. Het bleek dus noodzakelijk zelf onderzoek te doen en een poging te wagen, om te beschrijven wat sterke colleges zijn, dan wel hoe colleges sterke en zwakte kunnen beïnvloeden. Want dat is een tweede intrigerende vraag: is de kracht van colleges te sturen?

Aantal gemeenten

Eerst even kort het speelveld, met 1 januari 2008 als peildatum. Nederland kende per die datum 443 gemeenten. Er waren dus ook 443 burgemeesters, waarvan een aantal waarnemend was. Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waren er per begin 2008 1525 wethouders in Nederlandse gemeenten. Dat betekent dat Nederland in 2008 dus 443 colleges van burgemeester en wethouders telde, met in totaal een kleine 2000 bestuurders. Toch is het ene college absoluut het andere niet. Zoals gesteld, er zijn colleges die door vriend en vijand als 'sterk' werden of worden gezien en er zijn colleges die als 'zwak' te boek staan. Om een antwoord op de vraag naar het waarom van dit intrigerende verschil in waardering te kunnen formuleren, bestudeerden wij een uitgebreide set aan literatuur over het besturen van gemeenten. Daarnaast putten wij uit eigen ervaring uit de gemeentelijke praktijk. Bovendien vroegen wij meer dan zestig personen uit het lokale

bestuur ons een antwoord te geven op de vraag wat zij onder een sterk college van burgemeester en wethouders verstaan, met het verzoek dat zoveel mogelijk te illustreren. De antwoorden van de groep van (ex-) burgemeesters, (ex-) wethouders, (ex-) gemeentesecretarissen en andere ambtenaren, (ex-) raadsleden en enkele externe adviseurs, te samen met de andere bronnen, stelden ons in staat een aantal uitgangspunten op een rij te zetten met betrekking tot de vraag of sterke colleges bestaan en zo ja, hoe die kracht is te stimuleren. Wellicht zetten we zo aan tot een bezinning op de vraag hoe we komen tot een dagelijks bestuur dat ertoe doet. Bestuur waar 'het' lukt, bestuur dat verschil maakt. Een burgemeester spreekt van de bestuursheilige: *'Soms verschijnt uit het niets – en niet alleen in het zuiden - op dinsdagochtend ter vergadering de bestuursheilige. Hij knikt je minzaam toe. Het lukt even. Samen vlieg je. Als je er naar wijst is hij meestal weer verdwenen als een pluisje op de wind. Het was een echte als je hem samen zag en daarover mag spreken.'*² De vraag is dus: laat deze bestuursheilige zich vaker oproepen of zijn er colleges die deze heilige op schoot hebben zitten?

Zoektocht

De zoektocht naar sterke colleges begint met bezinning. De eerste vraag was immers: bestaan er eigenlijk wel sterke colleges? Sommigen twijfelen, zoals een oud-gemeentesecretaris en voorzitter van de Vereniging van Gemeente Secretarissen (VGS). Hij zegt: *'Als ik eerlijk ben, dan moet ik zeggen dat van de circa tien colleges van b&w die ik van binnenuit of althans van behoorlijke nabijheid heb meegemaakt, ik er geen met het predicaat 'sterk' zou kunnen sieren. Ben ik te streng in mijn oordeel? Ik denk het niet en baseer me daarbij mede op gesprekken die ik met (oud-) collega's heb gevoerd over hun kijk op de colleges, die zij hebben meegemaakt.'*³ Een relativerend geluid dus, waar anderen tegenover staan die toch wel colleges kenden met 'power' of vechtcollages, waarvan de leden teveel met zichzelf bezig waren.

De relativering wordt nog versterkt door de wetenschap dat de startsituatie van een college nauwelijks te beïnvloeden valt. De kiezers zijn 'autonoom'. Colleges ontstaan na de gemeenteraadsverkiezingen, in een betrekkelijk ongereguleerd proces, hoewel daar door regionale en plaatselijke gewoonten vaak toch wel enig patroon in wordt gebracht. De grootste fractie na de gemeenteraadsverkiezingen neemt doorgaans het initiatief voor beraad – de collegevorming genoemd. Uit die besprekingen rollen, kort gesteld, de namen van partijen die het college steunen, een portefeuilleverdeling over de partijen, en namen van wethouders. In de praktijk gebeurt het echter maar heel weinig dat er bewust wordt gekeken welke personen samen een goed team vormen. Een burgemeester beschrijft het naar ons beeldend: *'Het is altijd maar afwachten met wie je op het strand van de democratie aanspoelt.'* Anderen spreken over een *'gedwongen huwelijk'*, zoals een oud-burgemeester van een gemeente in de randstad. Hij trekt gelijk een stevige conclusie: *'Elk college is per definitie zwak, omdat alle elementaire vereisten als selectie, evenwicht, competenties, positie voorzitter etc. niet ingevuld kunnen, casu quo mogen worden. Wethouders worden opgeroepen tot de functie, zonder dat enige behoorlijke selectie heeft plaatsgevonden. Of ze kunnen samenwerken, of zij kennis hebben van zaken of in staat zijn zich snel de inhoud van de materie eigen te maken wordt niet gevraagd.'*⁴

Sterke colleges bestaan

Toch zijn er, ondanks deze *gebrekkige startpositie*, wel colleges (geweest) die als sterk te boek staan of hebben gestaan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de overgrote meerderheid van de respondenten niet aarzelde en gelijk met een antwoord kwam op de vraag wat

kenmerken zijn van sterke (of zwakke) colleges. Ze bestaan dus kennelijk wel. Ook in de literatuur en in tal van boeken van en over wethouders en burgemeesters komen we bevestigende (aanzetten tot) antwoorden tegen. Het antwoord op de vraag of sterke colleges bestaan is dus: ja. Daarbij is rekening te houden met wat wij *'de paradox van de schaarste'* noemen. Er zijn sterke colleges zoals er sterke voetbalteams zijn. Veel teamchefs willen zo'n team krijgen en denken ook te weten hoe dat te bereiken is. Maar.... weinigen is het gegeven om daadwerkelijk tot de top te behoren en kampioen te worden.

Tegelijkertijd heerst het besef dat de kwaliteit van een college afhangt van de criteria die je stelt en het perspectief waarmee je naar colleges kijkt. Een gemeentesecretaris: *'Of een college een sterk college is, is naar mijn ervaring afhankelijk van de wijze waarop de collegeleden invulling geven aan de diverse relaties: de relaties binnen het college; de relaties buiten het college: met de raad, met de ambtelijke organisatie, met de inwoners, bedrijven en instellingen en met andere overheden'*. Als we dit erkennen, speelt dus een *brede waaier aan perspectieven* een rol bij de zoektocht naar het sterke college van b&w.

Teamwork

Uit de antwoorden van de vele door ons geraadpleegde spelers uit het lokaal bestuur, blijkt dat sterke colleges inderdaad tot de verbeelding spreken. De door ons geraadpleegde wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen, andere ambtenaren en adviseurs beschouwen solisme van wethouders, gebrekkige collegialiteit en elkaar niets gunnen, wispelturigheid en gebrek aan koers doorgaans als een indicatie dat een college *als geheel* niet sterk is. Ze hechten bij hun beeld van een sterk college juist *vooral* aan 'teamwork' én gedeelde ambitie. Meer precies geformuleerd, een sterk college van b&w moet minimaal een hecht team van leden zijn die ambitie hebben, met elkaar overweg kunnen, geïnspireerd en bevlogen aan de gang gaan, overtuigingskracht leggen in wat ze doen, visie tonen en elkaar als collegeleden succes gunnen. Voldoet menig college hieraan? Daaraan voldoen veel colleges niet, want over een gedeelde strategische visie beschikken ze niet (Korsten e.a., 2007). Ze zijn daarmee als 'middle of the road' of relatief wat zwakker te betitelen.

Menig college is ronduit zwak, omdat het vanwege gebrekkige harmonie uit elkaar spat of een lid met veel 'lawaaï' viel en een of meer anderen meesleept, zoals betrekkelijk recent in Roerdalen, Raalte, Dinkelland, Delfzijl, Vlissingen, Zeewolde (ook Bouwmans, 2009). Valt een heel college, dan moeten er wel heel bijzondere argumenten op tafel komen om zo een college alsnog als sterk te betitelen. Meestal zijn die onvindbaar, zoals de geschiedenissen van deze gemeentebesturen tonen.

Hierbij moet worden vastgesteld dat het ene college anders sterk kan zijn dan het andere, zoals ook het ene kampioensteam niet geheel lijkt op het andere. En de ene context is de andere niet. Een wethouder schreef ons dat er volgens hem twee typen colleges zijn te onderscheiden. Het eerste type college kent leden gericht op het voorkomen dat de ander scoort met zijn/haar hobby's of politieke speerpunten. *'Alles moet door de molen van de grootste gemene deler van de coalitie en er is natuurlijk nergens geld voor, tenzij je zelf iets wegbezuinigt. Kortom, een plan van een ander is niet oké, tenzij. Bij het tweede type is het uitgangspunt dat we met z'n allen een klus hebben en we nu eenmaal vanuit verschillende politieke achtergronden opereren. Dus, als je collega iets wil aanpakken, op zijn/haar manier, dan is dat oké, tenzij er serieuze praktische of politieke bezwaren zijn. Als je die bespreekt, vind je vaak een betere oplossing'*. De tweede vorm

van coalitie brengt meer tot stand, maar soms geeft de politieke situatie geen andere keus dan in het eerste type te operen. Jammer voor de kwaliteit van het bestuur. In werkelijkheid bestaan er natuurlijk veel meer typen colleges, ook typen sterke colleges en typen zwakke colleges. Dat maken de reacties van de informanten ons duidelijk.

Uiteindelijk zijn wij gekomen tot niet minder dan 37 adviesregels, die de kracht van colleges kunnen vergroten. Regels die zijn voortgekomen uit het analyseren van colleges vanuit diverse perspectieven. Het voert in dit artikel te ver om alle perspectieven en bijbehorende adviesregels weer te geven. Een paar conclusies kunnen echter wel worden toegelicht.

Een college van (n)iemand

Een belangrijke regel, door veel informanten ondersteund, is dat een college niet te groot van samenstelling moet zijn, want dan kost het veel meer moeite de groep bij elkaar te houden en tot een team te smeden. Een groot college van zeg tien leden kent doorgaans geen overzichtelijke en transparante '*responsability chartering*', een heldere portefeuilleverdeling. Opnieuw geldt: *hou het klein*.

Een college moet bovendien bij voorkeur niet een samenstel zijn van vele vertegenwoordigers van allemaal kleine coalitiepartijen met eigen achterbannen, want dan is een college 'van niemand' en kunnen makkelijk uiteendrijvende krachten optreden. In een gefragmenteerde democratie kan een college zelden of nooit tot een sterk college uitgroeien. We kwamen de afgelopen jaren een frappant voorbeeld tegen; een college dat bestond uit negen leden geschraagd door zeven partijen. Dat was geen lang leven beschoren, omdat de middelpuntvliedende krachten te groot waren, ondanks de bindende kracht van de burgemeester

Doelgericht, visionair, communicatief

Een sterk college opereert niet alleen als team, maar als een *doelgericht* team. Een sterk college is niet alleen *homogeen*, *doel-* en *probleemgericht*, heeft *visie* en is ambitieus, maar is ook *moedig* en *communicatief*, zoveel is duidelijk geworden. De burgemeester in sterke colleges treedt vaak in de rol van *verbindend leider*. De relaties met de ambtelijke top en medewerkers zijn gebaseerd op *duidelijke patronen*.

Besluitvaardigheid, uitmondend in *daadkracht*, behoort ook tot de gewenste kenmerken.

Een college is niet alleen op zichzelf bestuurskrachtig, maar moet in het omgaan met grotere uitdagingen - zoals wijkherstructurering - samenwerken met bedrijven en instellingen. 'Mobilisatie van krachten' impliceert het komen tot groei in bestuurskracht van de samenleving. Dat denken maakt begrijpelijk dat gemeentebestuur in contexten van afhankelijkheid '*bestuur door regie*' wordt. De *regisserende* gemeente brengt partijen - waar nodig - bij elkaar, maakt daarmee afspraken en inspireert ze (cf Boivard & Löffler, 2002).

Differentiatie naar omstandigheden

Tegelijkertijd stuiten we op het besef dat *niet in alle omstandigheden* een college kan uitgroeien tot een sterk college. In zogenoemde bestuurlijk risicovolle gemeenten is het lastig voor een college tot sterke te komen, vanwege diverse factoren. Vaak is er in dergelijke gemeenten sprake van een sterk gefragmenteerde raad, die zich erg richt op bijzaken. De bestuurlijke *cultuur* is in dergelijke gemeenten vaak destructief, niet gericht op opbouw.

Relaties, zowel tussen college en ambtelijke top als tussen college en raad, zijn vaak gebrekkig (ook Korsten en Aardema, 2006).

Adviezen op een rij

Hoe ziet de totaalijst van ervarings- of adviesregels eruit, waaraan voldaan moet worden om de kans op een 'sterk college' te vergroten? We menen dat er een aantal adviesregels bestaat dat de kans op het ontstaan en waarnemen van een sterk college heel groot maken. We zetten ze hier achter elkaar.

Figuur 1: Adviesreeks

Regel 1: *Een sterk college is qua aantal wethouders niet te groot.*

Regel 2: *Een sterk college is gebaseerd op een coalitie van beperkte omvang. Een coalitie van veel partijen is ongewenst.*

Regel 3: *Voor een sterk college is een coalitieakkoord gewenst maar het is volstrekt onvoldoende om van een college een succes te maken.*

Regel 4: *Een sterk college kent professionele wethouders met een complementaire bestuursstijl.*

Regel 5: *Een sterk college kent wethouders die een team zijn en goed met elkaar overweg kunnen.*

Regel 6: *Een sterk college kent een verbindend leider.*

Regel 7: *Een sterk college probeert eensgezind op te treden en slaagt daarin ook.*

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

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

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

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

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

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

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

Regel 15: *Een sterk college heeft een visie die verschil maakt.*

Regel 16: *Een sterk college straalt een positief beeld uit.*

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

Regel 18: *Een sterk college is besluitvaardig en daadkrachtig.*

Regel 19: *Een sterk college is competent op het vlak van inhoud en communicatie.*

Regel 20: *Een sterk college heeft op de goede momenten oog voor de strategische kwaliteit van debat en de inhoudelijke kwaliteit.*

Regel 21 luidt: *Leden van een sterk college beheersen de omgang met de raad, kiezen niet altijd voor het machtsaspect van debat ('vooraf dichttimmeren'), durven volop het debat aan te gaan in commissie- en raadsvergaderingen en kunnen sterk argumenteren.*

Regel 22: *Een sterk college kent wethouders die goed kunnen omgaan met de dualisering.*

Regel 23: *Wij-zij verhoudingen tussen raad en college moeten doorbroken worden. Sterke colleges durven dat.*

Regel 24 luidt: *Een sterk college besteedt in de ogen van de inwoners aandacht aan de juiste zaken en scoort hier voldoende op, blijkend uit stelselmatig onderzoek.*

Regel 25: *De wethouders van sterke colleges besturen en houden zich weinig met politieke profilering in de vorm van inkleuring bezig.*

Regel 26: *Sterke colleges trekken zich weinig aan van golfslagen in de profileringsdrang op weg naar verkiezingen.*

Regel 27: *Colleges kunnen in bestuurlijk risicovolle gemeenten moeilijk uitgroeien tot sterke colleges. Behoedzaamheid gevraagd.*

Regel 28: *Een sterk college gedijt het beste waar de volgende aanwijzingen voor een bestuurlijk risicovolle gemeente afwezig zijn: er is sprake van een gefragmenteerde raad; de bestuurscultuur is destructief of cliëntelistisch; de raad richt zich op bijzaken (in plaats van op hoofdzaken en vanuit een strategisch beleid); er bestaan gebrekkige verbindingen tussen raad en college; de bestuursmiddelen zijn beperkt of het rommelt in de ambtelijke top.*

Regel 29 luidt: *Een sterk college bevat collegeleden die zelf geen risicofactor zijn.*

Regel 30: *Een sterk college bevat een leidinggevende die bindend vermogen aan de dag legt.*

Regel 31: *Een sterk college kan alleen overleven bij sterk onderling vertrouwen binnen het college.*

Regel 32: *Een sterk college kan overleven in een niet-destructieve politieke cultuur.*

Regel 33: *Een sterk college staat open voor nieuwe initiatieven uit de netwerksamenleving*

Regel 34: *Een sterk college beschouwt het gemeentebestuur niet als de cockpit van de samenleving, maar verbindt zich met andere organisaties.*

Regel 35: *Een sterk college doet in gewenste situaties aan 'bestuur door regie'.*

Regel 36: *Een sterk college dat voor 'bestuur door regie' kiest, maakt gebruik van beginselen van procesmanagement.*

Regel 37 houdt in: *Een sterk college dat kiest voor 'bestuur door regie' gebruikt beoordelingscriteria om de toepassing van dit concept te beoordelen.*

Natuurlijk is het zo dat aan een dergelijke lijst ook weer wat afgedaan kan worden. Niet elk aanbeveling zal in elke gemeente opgeld doen.

Deze lijst laat ook toe om te zien wanneer een college zwak is. Dan zal niet aan een aantal regels voldaan zijn. Een voorbeeld is het volgende. Het college van Vlissingen was weliswaar een team, maar de oorzaak voor de val van het gehele college in 2007 over het dossier 'ontwikkeling Scheldekwartier' lag niet daarin.⁵ Evenmin in de opstelling van individuele collegeleden. De burgemeester lag niet direct onder vuur en evenmin een bepaalde wethouder. Het college ging dus zeker niet ten onder aan interne verdeeldheid; het was een college dat in redelijke mate over vereisten van een team beschikte. De kritiek betrof ten eerste de twijfel over de ambtelijke en bestuurlijke projectbeheersing bij een groot langjarig project. Er was, ten tweede, ook regelmatig wrijving in de bestuurlijk – ambtelijke betrekkingen. Ambtenaren dreigden (teveel) hun gang te gaan en waren niet enthousiast over een reorganisatie. En er was, ten derde, ook geen lijn in de versturing van stukken van college naar raad in het dossier: dan wel en dan niet openbaar, dan via de post op het huisadres en dan weer anders.

Zoals wel vaker bij de val van een heel college is sprake van een stapeling van kritiekpunten (Tijdelijke commissie, 2008). Het college was al met al geen sterk college, doordat het zwakten toonde op minimaal drie vlakken: de kwaliteit van beleid in een groot dossier, ongewenste wrijving in de bestuurlijk – ambtelijke betrekkingen en in de relatie college-raad (Intégis, 2008). In deze casus werd – voorzover wij konden zien - voldaan aan de eis van een niet groot college (regel 1), teamvorming (regel 5, 7 en 31), verbindend leiderschap (regel 6) maar niet (voldoende) aan adequate patroonmatigheid in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen (10), besluitvorming en daadkracht (regel 18) en competentie op inhoudelijk

vlak en communicatie (regel 19). Kijken we naar de val van het college in Veghel, dan blijken hier een iets ander verhaal mogelijk, zoals een tijdelijke commissie in haar analyse vaststelde.

Sommige criteria die in de adviesregels liggen opgesloten, gelden sterker in gemeente A dan in gemeente B of C. Vasthouden aan een bepaalde regel kan gunstig zijn, maar teniet gedaan worden door een of meer andere factoren. Om het in een metafoor te vatten: de ene kabel is sterk omdat die van garen is, de andere omdat die van staal is en de derde omdat die van nylon is. Al naar gelang de ambitie en complexe context is een andere kabel nodig. Wie een brug wil ophangen, heeft niet genoeg aan nylonkabels.

'De sterkte' van een college kan ook in de tijd fluctueren, bijvoorbeeld 'geraakt' worden door het ontstaan van de Bijlmerramp of een vuurwerkcramp en de nasleep ervan. Toch blijkt uit de literatuur, en de inzichten van de door ons geraadpleegde (ex)bestuurders en ambtenaren, wel degelijk dat de hierboven genoemde - tot nu toe *ongeschreven* - regels van belang zijn in gemeenten. Het helpt de gedachten scherpen en stelt gemeentebestuurders ook in staat zelf eens te reflecteren op de eigen kracht en eigen prestaties.

Vraag

De vraag in dit artikel was in feite tweeledig: (1) bestaan er in Nederland sterke colleges en (2) op welke manieren kan aan de kracht van colleges gewerkt worden? Metaforisch gesproken, was de vraag of de bestuursheilige - dat fenomeen dat de besluitvorming in colleges vleugels geeft - zich laat afdwingen, oproepen of sturen. Of is de situatie juist geheel anders, is een college een gedwongen huwelijk, een toevallig product van de omstandigheden en is het maar afwachten of er toch nog groei is en succes wordt geboekt?

Het antwoord is, zoals vele antwoorden in een politiek-bestuurlijke context, niet zwart of wit. Op de eerste plaats blijkt uit de door onze informanten uit lokaal bestuurlijk Nederland gegeven antwoorden dat er wel degelijk colleges bestaan die zowel door de betrokken bestuurders zelf achteraf als door buitenstaanders als 'sterk' worden beoordeeld. Achteraf, omdat het lastig is gebleken om bestuurders van hedendaagse colleges te verleiden tot uitspraken of hun eigen college nu sterk of zwak is. Begrijpelijk wellicht, omdat een kwalificatie van het eigen kunnen als 'sterk' al snel als hovaardig kan worden afgeschilderd, terwijl een kwalificatie als 'zwak' koren op de molen van eventuele tegenstanders zou kunnen zijn. We moeten het dus vooral doen met de kwalificaties van colleges van de voorbije jaren. Daar blijkt echter toch uit dat er sterke colleges zijn, die voldoen aan een aantal eigenschappen. Ze zijn niet te groot, kennen een stabiele meerderheid in de gemeenteraad, beschikken over capabele wethouders die het spel begrijpen, hebben een burgemeester die over veel verbindende kwaliteiten beschikt. Ze zijn ook in staat om bepaalde dossiers goed te behandelen en verder te brengen. Ze durven het debat volop aan en mijden de interactie met de raad niet. Als een college onderweg een wethouder verliest, wil dat nog niet zeggen dat een college daarmee zwak is.

Een oordeel over de kracht van colleges komt vooral voort uit de perceptie van waaruit je kijkt: raadsleden kunnen een andere opvatting hebben over de kracht van een college dan de ambtenaren in een gemeente, de woningbouwverenigingen kunnen heel anders oordelen dan de tennisclubs die juist subsidie hebben ontvangen. De kracht van colleges ligt op vele terreinen, de beïnvloeding daarvan dus ook. Door vanuit alle percepties doelgericht na te

denken over en te werken aan de juiste omgang, kan de kracht van een college toenemen. De verschijning van de bestuursheilige kan dus wel naderbij gebracht worden, lijkt de conclusie. Een sterk college is gedeeltelijk maakbaar. Zich neerleggen bij de uitkomst van de coalitie, is dan echter geen wenselijke optie. Wie het zo ziet, weet dat in de (in)formatie al de basis voor een sterk college te leggen valt.

Bestuur door regie

Als kracht gelijk wordt gesteld aan daadkracht, blijkt er ook een eind aan de polsstok van sterke colleges te zitten. Want in de hedendaagse *netwerksamenleving* is besturen bij tal van weerbarstige kwesties slechts mogelijk met organisaties en burgers in allerlei hoedanigheden, dus met (delen van) de samenleving samen. Dan komt het aan op het productief maken van netwerken, op 'bestuur door regie', op het bewerkstelligen dat de neuzen in dezelfde richting wijzen, en op het bundelen van krachten. Bij 'bestuur door regie' ontstaat evenwel een dilemma: de noodzaak dat anderen hun verantwoordelijkheid nemen, hun taken oppakken en middelen inzetten voor een gezamenlijk doel, wedijvert met een krachtig verlangen naar sterk lokaal bestuur; een bestuur dat knopen doorhakt, partners er desnoods met de haren bijsleept en 'doorpakt'.

Zoeken naar sterke colleges heeft dus ook wel iets van een paradox: een sterk gemeentebestuur is de norm, we verlangen ernaar, maar als we het pogen te vinden, is het niet eenvoudig te grijpen en verschijnt het niet in een uniform, simpel beeld. Een sterk dagelijks bestuur van een gemeente heeft veel weg van een goed bestuur mét anderen. Het dagelijks lokaal bestuur heeft – al met al - steeds meer trekken gekregen van een bestuur in een netwerksamenleving. Omdat dat aanleiding geeft tot typering als 'teveel bestuurlijke drukte', zal er een verlangen blijven naar doorzettingsmacht van één bestuur: een sterk bestuur. Het dilemma zal niet verdwijnen.

Literatuur

- 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.
- 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.
- Bouwman, H., Vallende wethouders, in: *Binnenlands Bestuur*, jrg. 30, 9 jan. 2009, pp. 27-31.
- Castenmiller, P. en M. van Dam, *Wethouder van buiten is 'gewoon' geworden*, in: *VNG Magazine*, 22 februari 2008, pp. 14-15.
- Crisisberaad in Vlissingen, Provinciale Zeeuwse Courant, 4 juli 2007.
- Intégis, *Rapportage voor College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Vlissingen inzake feiten en omstandigheden project Dokkershaven*, 7 febr. 2008.
- Kampermann, A.W.T. en A.F.A. Korsten, *Competentiemanagement – Medicijn zonder recept?*, Weka, 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. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A., *In politiek vaarwater – Verkenning van dilemma's in de praktijk van raadsgriffiers*, OpenUniversiteitNederland/Parkstad Limburg, Heerlen, 2009.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *Vallende burgemeesters*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2006.

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

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., 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., K. Abma en J.M. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.

Tijdelijke commissie van onderzoek naar de ambtelijke organisatie, *Samen werken aan de menselijke maat*, Gemeente Veghel, 2008.

Tops, P., *Afspiegeling en afspraak*, Vuga, Den Haag, 1990.

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

Vries, M. de, P.S. Reddy & M.S. Haque (eds.), *Improving Local Government*, Palgrave MacMillan, Londen, 2008.

Auteurs

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is sinds 1986 hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en sinds 1990 bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht.

Site: www.arnokorsten.nl. E-mail: arno.korsten@ou.nl

Drs. M. (Milo) Schoenmaker is burgemeester van Bussum. Naast zijn werk als burgemeester doet hij momenteel onderzoek naar bestuurlijk risicovolle gemeenten in Nederland.

¹ Dit artikel is sterk gebaseerd op het boek 'Sterke Colleges' van Arno Korsten en Milo Schoenmaker, een uitgave van Reed Elsevier. De gebruikte citaten zijn ook in dit boek terug te vinden.

² Opgenomen in: Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Elsevier, Den Haag, 2008.

³ Zie noot 2.

⁴ Zie noot 2.

⁵ Informatie ontleend aan een onderzoek van A. Schipper.