

Wat maakt een college van B&W sterk?

Over de ongeschreven regels van krachtig bestuur

Vragen en antwoorden naar aanleiding van het boek 'Sterke colleges' (Reed Business; isbn 978 90 352 4263 0)

Sterke colleges van Burgemeester en Wethouders zijn de norm. Waar je ook komt, vrijwel niemand zal de kracht van een college van B&W relativeren en zeggen dat een zwak college een zegen is voor de gemeente en haar inwoners. Maar als 'sterk' de norm is, wat is sterk dan bij nader inzien? Hoe is de kans op het ontstaan en uitgroei tot een sterk college te vergroten? De Gemeentewet zegt dat een college collegiaal bestuurt maar veel meer is in die wet niet te vinden. Wethouders nemen alleen geen besluiten, tenzij ze gemandateerd zijn. Collegeleden besturen samen. In het boek '**Sterke colleges**' (dat begin juni 2008 bij Reed Business verschijnt) geven de auteurs **Arno Korsten** (hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht) en **Milo Schoenmaker** (burgemeester van Bussum) op basis van informatie van 70 (oud)bestuurders en andere bronnen de ongeschreven regels voor sterk bestuur. Zoals de regel: 'maak het college niet te groot, als het kan'. En: 'een college moet over een visie beschikken en ambitie hebben'. Denk niet dat dit allemaal open deuren zijn, want veel informanten kunnen geen sterk college aanwijzen. Blijkbaar zijn colleges soms te groot en beschikken ze niet over een visie op de ontwikkeling van de gemeente. De analyse van 150 bestuurskrachtmetingen bevestigt dit. Een collegeprogramma formuleren, betekent nog niet dat een college over een visie beschikt.

In het navolgende **een interview** met prof.dr. A. (Arno) Korsten, die in het dagelijks leven niet alleen hoogleraar is maar tevens lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, het adviesorgaan voor regering en parlement op het gebied van binnenlands bestuur. En met Milo Schoenmaker, burgemeester van Bussum.

Het waarom van het onderzoek

1. Waarom bent u aan het onderzoek begonnen, dat tot dit boek over 'Sterke colleges' leidde? Antw. Omdat een boek over de kracht van colleges van B&W ontbrak. Er waren wel boeken over burgemeesters, wethouders, gemeenteraden, verkiezingen maar nauwelijks over colleges. En als er dan wel eens over colleges werd geschreven, over dagelijks bestuur, dan is het vaak alleen over een deeltje, een proces, zoals de collegevorming, of in relatie tot beleid, bijvoorbeeld over teveel uitgaven voor een nieuw stadhuis of iets dergelijks. Wij, de auteurs, wilden eens op zoek gaan naar iets positiefs. We gingen daarom op zoek naar wat een college tot een sterk college maakt. De kwaliteit van colleges komt vaak niet aan de orde in al die bestuurskrachtmetingen (al meer dan 150), die je tegenwoordig overal tegenkomt waaraan eerder het boek 'Bestuurskracht van gemeenten' (Korsten e.a., uitgever Eburon) is gewijd. Logisch ook, want veel schrijvers van die rapporten over bestuurskrachtmetingen zitten niet bij die collegevergaderingen. Wij wel. Een belangrijke bron waren 70 (oud)bestuurders en topambtenaren en adviseurs.

Inhoud

2. Wat staat vooral in dit boek? Antw. We komen in dat boek tot 37 regels op grond waarvan een college als 'sterk' is te betitelen of sterk kan worden. Dat zijn geen wettelijke regels. De enige regel uit de wet is die van collegiaal bestuur. Die is dan ook belangrijk maar er zijn er nog een paar meer. Dat zijn de ongeschreven regels, die wij dus 'ophalen'.

Voorkomen van sterke en zwakke colleges

3. U schrijft over sterke colleges, bestaan die eigenlijk? Antw. Ja die bestaan, zij het dat weinigen ze kunnen benoemen en er niet verschrikkelijk veel zijn. In Nederland is – naar grove taxatie - minder dan een derde een sterk college maar dat is een grove schatting, rijp voor nader onderzoek. Deze schatting is gebaseerd op reacties van de pakweg 70 personen die we vroegen aan te geven wat een sterk college is. Menigeen meldde: *'sterke colleges, zijn die er dan?'* Of een college een sterk college is, is volgens menigeen na verkiezingen bijna toeval. Er ontstaat een team dat elkaar tevoren niet kent of niet in die rol, uitzonderingen daargelaten. Denk aan een voetbalteam. Is een geheel van bij elkaar gekochte spelers een sterk team? Lang niet zeker en ook niet direct. Ook echt sterke voetbalclubs zijn er niet zoveel.
4. Waar baseert u die schatting, dat sterke colleges een minderheid zijn, nog meer op? Antw: Er is blijkens 150 bestuurskrachtmetingen veel kritiek op het gebrekkig strategisch beleid van gemeenten. Strategisch beleid verwijst naar het beschikken over een hoofddoel voor de toekomstige ontwikkeling, de gewenste richting, de visie op de toekomst dus, plus ambitie. Met een langetermijnvisie formuleren hebben veel gemeentebesturen wel moeite, constateren veel beoordelaars in het hele land. Of een visie ontbreekt. *Een college zonder visie is nooit een sterk college.*

Sterke wethouder, sterk college?

5. Velen centreren een sterk college rond bepaalde personen (zoals de voormalige Amsterdamse wethouder Schaefer e.d.). Is dat terecht? Antw. Nee, dat is niet helemaal terecht. Er zijn in Nederland volop colleges geweest met een sterke wethouder die toch niet uitgroeiden tot een sterk college, bijv. rond de wethouder financiën Walter Etty in Amsterdam of rond de Heerlense wethouder financiën Frans Hol. Gebleken is dat een sterke wethouder nog niet veel zegt over een sterk college maar een sterk college telt meestal wel minstens enkele 'goede' wethouders, die thuis zijn in het metier. *Wil een college sterk zijn dan moet het niet bestaan uit een stel individualisten, dan moet het een team zijn, een groep die elkaar iets gunt.*

De ongeschreven regels voor krachtig bestuur

6. Wil sprake zijn van een sterk college, waaraan moet dan zoal voldaan zijn? Antw. Dan moet aan veel eisen voldaan zijn. We geven in het boek 37 adviesregels. De *ongeschreven regels* zagezegd. Die gaan natuurlijk nooit allemaal tegelijk op in een gemeente. Ook daarom komen sterke colleges niet zo maar overal voor. De kern daarvan is: formeel niet een groot college, beperkt het aantal coalitiepartijen, een sterk college beschikt over een visie, stelt doelen, houdt van collegiaal besturen/ team en elkaar de ruimte gunnen, kent een verbindende burgemeester, heeft goede betrekkingen met raad

waarbij dualisering niet als een afschrikwekkende boeman geldt en volop het debat aangegaan wordt en niet gemeden. Een sterk college weet dat het andere organisaties nodig heeft om iets voor elkaar te krijgen en smeedt dus coalities.

Moet je naar 'zwakke' kijken om 'sterke' te begrijpen?

7. Uw boek gaat over sterke colleges maar eigenlijk ook over zwakke. In het boek staat veel over affaires, als in Oosterhout en Dinkelland. Hebt u toch niet een grote interesse voor foute zaken als u op zoek bent naar de kracht van het college? Antw. Ja, onvermijdelijk zijn er twee kanten aan de medaille. Wie over sterk schrijft, heeft het ook over zwak. Dus komen we uit bij periodes dat colleges successen boeken en op de tenen moeten lopen of uit elkaar vallen. Door zwak tegenover sterk te zetten, krijgt je beter in beeld wat sterk is. *In de droogte van de Sahara ga je pas de grote betekenis van water voelen. En te midden van een overstroming gaat je de betekenis van droog voelen.*

Sterk de norm?

8. Is sterk voor een college van B&W wel gewenst, een norm? Antw: Absoluut. Niemand heeft ons gezegd: dit criterium is niet van belang. Anders gezegd: iedereen wil een sterk college, niemand een zwak, althans in Nederland. De maffia in Italië vindt zwakke colleges vermoedelijk wél prettig maar dat is dan alleen hun norm.

Vele opvattingen of zekere eensgezindheid over 'sterk'?

9. Heeft ieder zo zijn eigen norminvulling van een sterk dagelijks bestuur? Antw. Neen. *Veel van de 70 informanten van ons zijn het eens*. Er is overeenstemming over een aantal zaken. Als een college geen team is dan is het nooit sterk. Vechtcolleges zijn niet sterk. Vindt iedereen. Die zijn met zichzelf bezig. De regel in de Gemeentewet dat een college collegiaal bestuur is, is dus van groot belang. Het is meer dan een juridische regel. Vindt ook iedereen van betekenis.

Is wat een sterk of zwak college is te scoren?

10. Wat maakt het uit of een college sterk is? Kun je het sterke zien a.h.w., ergens aan aflezen? Antw. Nu, na onze analyse wel. We hebben een instrument opgesteld om het te zien: *de 37 adviezen nalopen*. Als aan een aantal regels niet voldaan is, is de kans heel groot dat een college niet sterk is. We kunnen daarover concreet zijn. Een college dat uit zes wethouders bestaat, dat gebaseerd is op een coalitie van zeg vijf-zes partijen, waarvan de burgemeester niet erg bindend is, dat als los zand aan elkaar hangt, met weinig ervaring, met een ruzieachtige relatie met de raad, met geen doelen voor ogen, met weinig ambitie, enz.
11. Als een college niet sterk is, waaraan kun je dat in essentie zien? Wat is de kern? Antw: Dat het college veel te groot is, teveel coalitiepartijen kent, het college los zand is, men elkaar niks gunt, er geen visie is, geen echte doelen, de burgemeester te ver achterop loopt of voorop, de betrekkingen tussen college en raad niet goed zijn omdat er niet goed door het college geluisterd wordt of het debat gemeden wordt. Deze zaken worden door onze informanten vaak en vol overtuiging genoemd.

Dualisering een breuk?

12. We kennen sinds maart 2002 de dualisering in het gemeentebestuur. Het ging toen om ontstengeling, om benadrukking van de eigenstandigheid van raad en college. Die dualisering moest leiden tot meer levendig debat, meer controle door de raad op B&W, eventueel meer kaderstelling en de burgers moesten ermee gediend zijn. De raad kreeg rechten en de wethouders waren niet langer commissievoorzitter. Leidde de dualisering nog tot sterkere colleges of werden juist gaten geschoten in colleges, die het nog niet zo slecht deden maar ineens een wethouder zagen vallen? Antw. We hebben niet de oorzakelijke rol van de dualisering bekeken. We hebben niet een onderzoek gedaan onder 100 colleges vóór de dualisering en zeg 100 die erna functioneerden. Sterke colleges bestonden vroeger ook al, in de monistische tijd. De dualisering heeft de boel niet op zijn kop gezet. Ze komen nu ook voor. Sterke colleges kunnen omgaan met de dualisering. Dan zijn er dus goede verbindingen tussen college en raad en is de vrees voor kaderstelling nihil. *De dualisering is niet een grote breuklijn of een grote factor in het tot stand komen van sterke colleges.*

Waar zelfs een sterk college het moeilijk heeft

13. Zijn er gemeenten waar zelfs 'sterke colleges' tegen een muur van onmacht kunnen lopen of komt dat niet voor? Antw. Er zijn gemeenten in dit land, die burgemeesters vaak typeren als een zgn. *moeilijke gemeente*, waar zelfs het beste sterke college moeite heeft om te besturen. Dat zijn vaak gemeenten met een versnipperde raad (want daarin treedt vaak een apenrotssyndroom op; onderlinge ruzie van apen op een kleine ruimte), veel wispelturig gedrag, weinig visie, ad hoc opereren en zelfs een gerichtheid op bepaalde private belangen (cliëntelisme), en rauwe omgangsvormen. In deze gemeenten kan een college bijna niet overleven tenzij er heel veel ervaring en rustgevend gedrag zit in een college. Waarom? Omdat de raad niet gevoelig is voor koers, voor doelen, voor continuïteit. *We kennen niet alleen vechtcolleges maar ook vechtraden.....* Vaak ook in dit soort gemeenten.

(G)een nationaal probleem?

14. Is er vanuit uw analyse gezien een probleem in het gemeentebestuur in ons land? Antw. We zouden het zo willen zeggen: als slechts een derde van alle gemeenten of minder, om en nabij als 'sterk' te betitelen is, dan betekent dit dat er nog wel *een opgave voor verbetering* ligt. Als je goed kijkt: de selectie van wethouders hangt af van wat representanten van politieke partijen in de verschillende gemeenten aan inschatting hebben over een goede wethouder. Dat staat ver weg van de selectie van ambtenaren met instrumenten als functieprofielen en 'assessments', en God weet wat. *Van een groot probleem zouden we echter niet willen spreken.* Het woord 'nationaal probleem' is een zo'n groot woord. In elke lokale democratie maken spelers zelf uit hoe het wel of niet toegaat en hoe dat te waarderen. Wat in de ene gemeente niet kan, gebeurt probleemloos elders. Maar dat veel gemeenten een sterk college kunnen gebruiken, is wel duidelijk.

Wat als alleen sterke colleges? ADHD-bestuur?

15. Zou het toch niet ook een eng beeld geven als ons land alleen 'sterke' colleges zou kennen? Antw. Dat vinden wij een rare vraag. Ons land kent een eredivisie van voetbalclubs. Die competitie kent toch ook niet alleen sterke clubs. Maar goed, er bestaat sterke competities zoals dat heet. Het is op papier denkbaar dat als je veel sterke colleges zou hebben, je bijna *ADHD-achtig bestuur* zou krijgen. Er zijn evenwel remmers, zoals het feit dat Nederland met een bevolkingsdaling te maken krijgt. Sterk bestuur is dus niet zomaar ambitie hebben in de zin van meer, meer, meer: 'meer woningen bouwen'. Voor blinde ambities is geen plaats.

Toch maar fusies....?

16. Deugen veel gemeentebesturen (colleges en raden samen) niet en moet er een grote operatie in de vorm van opschaling en fusie plaatsvinden op grond van uw boek? Antw. Daarover doen wij in het boek 'Sterke colleges' helemaal geen uitspraken. Wij hebben alleen gekeken naar de kracht van colleges, niet naar de bestuurskracht van gemeenten (daarover schreef een van ons een ander boek). We zien niet dat colleges van grotere gemeenten zonder meer sterker zijn dan van kleinere gemeenten. Grote gemeenten hebben andere opgaven dan kleinere en grotere gemeenten trekken andere wethouders aan dan kleinere. Dagelijks besturen van grotere gemeenten laten ook wel steken vallen. Ze willen vaak teveel tegelijk en kiezen niet scherp genoeg voor speerpunten. Dus als in een grote gemeente andere wethouders worden geselecteerd (denk maar eens aan oud-parlementariërs als Marijke Vos in Amsterdam, Laetitia Griffith of Frank de Grave in Amsterdam) garandeert dat nog geen sterk college. Grote gemeenten kennen ook vechtcollages.

Vroeger en nu

17. De tijdsfactor: vroeger en nu. Krijgen we steeds minder sterk bestuur? Je ziet wethouders vallen en burgemeesters. Dat wordt niet minder. Er wordt ook gezegd dat de vijver waaruit kandidaten voor de raden gehaald moeten worden droger wordt. Minder geschikte kandidaten. Wie wil nog wethouder zijn, met die bedreigingen ook? Zo gezien, wordt de recruiteringsbasis voor wethouders uit raden kleiner. Krijgen we steeds minder sterk bestuur? Is er een kans in die richting? Antw. Er is wat te zeggen voor die stelling dat de recruiteringsbasis kleiner wordt maar ons onderzoek gaat daar niet over. Om echt vast te stellen of en hoeveel sterke colleges er zijn en of dat meer of minder is geworden, zou je een grootscheeps onderzoek moeten doen, een ander onderzoek? Bedenk daarbij dat elke tijd zijn eigen vraagstukken heeft. Dus 'vroeger was het beter' of 'nu is het beter', dat is een lastig te beantwoorden iets. Maar besturen van een gemeente wordt zeker niet minder complex, denken we. We vinden wel dat geprobeerd moet worden om via de ervaringsregels uit ons boek *de kans op een sterk college te vergroten*. Het boek is dus zeker een aanrader voor formateurs en onderhandelaars.

Sterke colleges maakbaar?

18. U geeft in het boek veel adviezen, niet minder dan 37, dat betekent dat jullie geloven dat een sterk of juist zwak college te creëren is. Is dat ook zo, is er iets van maakbaarheid? Antw. We geloven niet in onbegrensde maakbaarheid maar wel in enige maakbaarheid en willen erop wijzen dat betrokkenen de maakbaarheid *zelf kunnen vergroten*. Een 'sterk college' komt naderbij als een

(externe) formateur of enkele formateurs wordt geselecteerd met oog voor teamvorming, als de formateur ruimte krijgt om daarop in te zetten, als er functieprofielen zijn vastgesteld door coalitiepartijen, als partijen meerdere 'goede' kandidaten noemen, als er oog bestaat voor complementaire wethoudersstijlen (niet allemaal zelfde types), als de formateur ook de kwaliteiten van de kandidaten mag bekijken, en als de raad de wethouderskandidaten eerst aan de tand mag voelen, zoals in de Verenigde Staten gebeurt. *Maar een formateur kan het niet alleen en bovendien is het zo dat of je sterk bent tijdens de rit verder blijkt.* Een college moet een vuurdoop ondergaan en wordt gaande de rit op de proef gesteld.

19. Is dat allemaal niet wat zwaar? Antw. Nee, we spiegelen slechts. We hebben geen macht. Op lokaal niveau bepalen politieke representanten zelf of er gekoerst wordt op een sterk of zwak college. Als je gezien hebt, dat een zwak college niet veel voor elkaar krijgt, dan neemt het verlangen toe om toch de condities voor een sterk college te versterken, denken wij. Maar als raadsfracties na verkiezingen weer lekker verder gaan met geen profielen enz. op te stellen en niet te letten op teamvorming en dergelijke, ja dan doet men dat. Zo is het nu eenmaal in een lokale democratie. Wij doen niet meer dan een spiegel voorhouden. Er is geen scheidsrechter of toezichthouder die partijen terug kan fluiten en kan zeggen: dit college is niet goed genoeg!

Kan een actor een sterk college vormen? Collegevorming cruciaal?

20. Laat ik de maakbaarheid nog eens op een andere manier bevragen: Is er momenteel één lokale acteur bij machte om als enige een sterk college te vormen of is zo'n acteur er niet? Antw. Nee, er is thans niet een acteur die dat kan, een sterk college vormen. Natuurlijk is de coalitiebespreking en formatie een gewichtig moment. Maar dat is een proces van 'hotseknotse', van op elkaar botsen van partijen, posities, belangen. En dan is de vraag of een college een goed college zal zijn maar één vraag uit vele. Het gaat bij de coalitiebesprekingen immers om 'welke partij met welke andere', om een programma, om verdeling van posten en dan ook nog om poppetjes, de bezetting van wethoudersposten. Dan geldt veelal de regel: *bemoei je niet met wie wij als kandidaat wethouder hebben, dan blijven wij ook weg bij die van jullie.* Non-interventie bemoeilijkt dus het komen tot een sterk college.
21. Mag ik dan begrijpen dat jullie als auteurs voorstander zijn van het niet langer opereren volgens de non-interventielijn in de coalitievorming en formatie? Antw. Inderdaad. Maar wij hebben het niet voor het zeggen.
22. Vraag: maar als je wel een sterk college wilt, dan hangttoch wel iets af van de keuze van de (in)formateur of de door het volk gekozen burgemeester? Antw. Ja zeker. Binnen het huidige bestel is de aanstelling van een externe (in)formateur mogelijk maar de meeste politieke partijen doen dat niet na verkiezingen; die doen dat werk zelf. Als je een gekozen burgemeester zou hebben – een ander bestel waar wij niet zomaar voorstander van zijn overigens -, dan is dat iemand met legitimatie van het volk en die kan zich dan bij de formatie laten bijstaan door mensen die oog hebben voor goede teamvorming en leiderschap. Dus een ander bestel kan de ontwikkeling naar een sterk college mogelijk bevorderen, aannemend dat een gekozen

burgemeester oog heeft voor wethouderskwaliteit en teameisen, wat natuurlijk nog maar de vraag is. Maar *die* ontwikkeling ligt even – voor een paar jaar – stil. De gekozen burgemeester komt er zeker (afgezien van of wij dat zelf wenselijk vinden), het is alleen een kwestie van tijd. Je ziet vanuit historisch perspectief dat zich sinds zeg 1850 om de 15-20 jaar een nieuwe stap voordoet in de democratisering van de burgemeestersaanstelling. Dus op historische gronden lijkt een volgende stap aannemelijk na de keuze van burgemeesters door de raad (de situatie die er nu ongeveer is). En dan komt dus dat sterke college met een gekozen burgemeester in beeld. Maar..... in het boek gaan wij niet in op het fenomeen ‘gekozen burgemeester’. Die kennen we nu niet, dus hebben we die figuur terzijde gelaten. We vonden het al een hele toer om tot de ongeschreven regels voor een krachtig college te komen.

Wat doen om een zwak college te krijgen? Verprutste coalitievorming?

23. Wat moet je doen om een grote kans te hebben op een zwak college? Valt er ook zo te manoeuvreren dat de kans op een zwak college naderbij komt?

Antw. Als je de kans een zwak college naderbij wilt brengen dan moet je het volgende doen: je laat gewoon elke partij zijn eigen kandidaat-wethouders noemen en geeft de gemeenteraad geen rol in de beoordeling van kandidaten. Dan laat je op zijn beloop wat er uit de coalitiebesprekingen en formatie van het college aan namen van wethouderskandidaten rolt. Dan moet elke partijleider maar zien wat hij of zij een sterke wethouder vindt. En maak dan vooral het college groot met veel schragende partijen. Of het een team is, och daar maak je je niet druk om. Paar dagen op de hei is wel genoeg. En of er werkelijk wat meer is dan een rijtje puntjes uit een collegeprogramma, dat interesseert je niet. Visie, och daar moet je niks mee; dat wordt maar over je graf regeren. Als je zo ad hoc kijkt en bezig bent, dan is de kans groot dat het toeval beslist of een college sterk is. Dan is de invulling van de wethouderskandidaten een zaak van *‘zie maar welk hout op het strand aanspoelt’*. Volgens sommige informanten is dat overigens de praktijk.

24. Dus: er is wel degelijk iets aan de vorming van een sterk college te doen?

Antw. Het hangt van het verantwoordelijkheidsbesef en de bestuurservaring en wijsheid van onderhandelaars af of men ‘met distantie’ kan kijken naar de vorming van een goed college in plaats van snel even poppetjes te benoemen zonder dat er oog is voor kwaliteit en de som der delen. De bestaande praktijken en gewoonten zijn echter niet echt gericht op het leggen van een goed personeel fundament onder een college maar de neiging neemt toe om met functieprofielen te gaan werken. We hebben daar in het boek al een voorbeeld van gegeven.

Beperkte maakbaarheid, dus alleen achteraf vaststellen of een college sterk is?

25. Maar als de maakbaarheid feitelijk beperkt is, en een (in)formateur ook geen ijzer met handen kan breken, dan kun je alleen achteraf vaststellen of een college sterk is of zwak? Antw. Inderdaad, het is niet anders maar je kunt wel eerder de condities scheppen, wel degelijk. Maar als het besef groeit dat je toch eens moet nadenken ver voor de verkiezingen over een sterk college en welke kandidaten zouden kunnen passen, en dat als je niet uitkijkt er bij de start al een zwak college staat, dan is ook al wat gewonnen.

Op naar de sterke burgemeester....?

26. Als we wettelijk gezien een sterke burgemeester hadden, zou die wethouders kunnen selecteren en voordragen aan de raad? Antw. Ja. Besef dan wel dat als er een burgemeester zou komen met veel meer bevoegdheden dan nu (en daarvoor is ook door o.a. Ivo Opstelten gepleit), laten we die even een sterke burgemeester noemen, je eerst het hele bestel van gemeentebestuur en toezicht even daarop moet doordenken. En besef dat nu burgemeesters makkelijker vallen doordat de raad het vertrouwen opzegt. Burgemeesters functioneren momenteel net als wethouders sterk op een vertrouwensbasis, ook al is sprake van een Kroonbenoeming. Burgemeesters moeten de laatste jaren stevig verbindend vermogen aan de dag leggen en kunnen niet te ver voor de muziek uitlopen want als ze dat wel doen raken ze los van de preferenties van college en/of raad en kan dat hun kop kosten. Maar nu die keuze van wethouders. Als er een veel sterkere verankering van de burgemeesterpositie zou komen, zou dat het voor een burgemeester makkelijker maken om in de formatie wethouders te selecteren. Dan zou je de burgemeester met de formatie moeten belasten.

De formatie misschien te centraal gesteld?

27. Hebben we het nu teveel over de maakbaarheid van het college tijdens de formatie? Antw. Inderdaad. Als je een college hebt, kan die nog veel doen om er wat van te maken. Zoals een paar grote doelen stellen en een echte koers volgen op langere termijn. Menig college komt daar NIET toe, echt niet (blijkt uit 150 bestuurskrachtmetingen). Die voeren wat dingen uit die in een coalitieakkoord staan en wat nodig is volgens het Rijk aan medebewind, zoals de Wmo uitvoeren.

Kan een zwak college toch soms schitteren als een voetbalteam?

28. Hebt u er wel goed oog voor dat een betrekkelijk zwak college op bepaalde momenten toch wel wat voor elkaar kan krijgen? Antwoord: ja, wel oog voor. *Elk voetbalteam kan ook wel eens een goede score maken, een betere wedstrijd spelen.* Zo is het ook met colleges. Ze kunnen hun groots moment hebben. In het boek vindt u ook een uitspraak van een burgemeester (Onno van Veldhuizen van de gemeente Hoorn) die dit ziet. Hij spreekt van een moment dat het college *de bestuursheilige* ziet, dat het even allemaal goed past. Dat er in grote collegialiteit eensgezind gekozen wordt voor een langetermijnvisie op de ontwikkeling van een gemeente bijvoorbeeld. Of dat voldoende is? Als in een gemeente weinig te doen valt, kan dat inderdaad zo. Maar voor je het weet onderscheidt een gemeentebestuur zich dan niet van een molenstichting.

Wat meest verrassend?

29. Wat was voor jullie zelf de meest verrassende uitkomst van de analyse over sterke colleges? Antwoord: Dat waren er meerdere. Ten eerste dat het nastreven van 'een sterk college' de norm is maar dat wethouders veelal niet durven te zeggen dat hun eigen college niet sterk is. Dat doe je niet naar die collega's en uitspraak daarover kan je zelf politiek in moeilijkheden brengen. Dus was sterk is, durft men vooral achteraf te zeggen maar niet nu men nog deel uitmaakt van het college. Geldt ook voor burgemeesters. Dat betekent: je

moet het altijd met het team doen. Een college bestaat uit tot elkaar veroordeelde personen die elkaar voor de verkiezingen vaak niet of maar beperkt kenden. Overigens, uit presentatie van biografieën van landelijke politici blijkt dat ex-bewindslieden vaak ook pas achteraf licht durven te werpen op het kabinet.

30. Nog meer verrassends? Antw. Ja, dat betreft het debatteren. Er wordt wel gezegd dat colleges moeten overtuigen. De collegeleden moet goed het debat kunnen aangaan en de plannen verdedigen. Zo nodig wendbaarheid tonen. Maar wat is de praktijk? Na een commissievergadering verandert in veel gemeenten *geen enkele fractie nog van mening*. Men wisselt uit maar leert niet van elkaar. Een wijze wethouder telt in de commissievergadering dus al de neuzen om te zien of zich een raadsmeerderheid aftekent. Je weet dan of je nog in de benen moet komen om de steun te vergroten. Maar het gaat ons hier om iets anders. Dat proces van overtuigen dat is een 'geremd iets'. Fracties overtuigen elkaar niet. Die draaien hun eigen verhaaltjes af in commissies en raden. Dus de raad als debatarena is toch vaak een mythe, iets wat we veronderstellen maar het niet is. De raad is in feite vooral een arena waarin fracties ieder voor zich hun verhaal doen en dan is het een kwestie van optellen om te zien wat een meerderheid heeft. Dus dat debatteren en van elkaar leren valt tegen. Slechts af en toe wordt het in debatten spannend, met name als een fractie nog niet haar definitieve standpunt heeft bepaald en 'op de wip zit'. Dan, ja dan, moeten wethouders echt aan de bak en dan kan een debat door overtuigingskracht of gebrek daaraan wel eens kantelen.

Hoe burgemeesters kijken naar collegevorming: maar zien wat er komt?

31. Hoe kijken burgemeesters naar sterke colleges? Antw. Een burgemeester heeft iets van een voetbaltrainer. Je moet het doen met de spelers die je hebt. Trainers moeten ook maar afwachten met wie ze in een clubje komen na de transferperiode. Sommige burgemeesters blijven opgewekt, andere zijn binnensmonds cynisch. Menigeen denkt: 'het begint mogelijk zwak, men kent elkaar niet of niet in die rol van collegelid; maar eens zien of er wat van te maken is'.

Het perspectief van de minister

32. Over een sterke burgemeester hebben we het gehad. Stel dat de minister van BZK, mevr. Ter Horst, nu uw boek leest, wat staat er voor haar in? Antw. We schrijven geen recepten voor haar. We pleiten niet voor een sterke burgemeester; dat is een verhaal apart waarover wel na te denken is en ook nagedacht is. Maar die adviesregels zou ze eens kunnen nalopen. Ten eerste, het is toch opvallend dat de selectie van ambtenaren zo geprofessionaliseerd is en die van wethouders niet. En in de VS worden ministers in een hoorzitting op hun kennis aan de tand gevoeld en in Nederland niet. Een hoorzitting kan mosterd na de maaltijd zijn maar er kan ook een preventieve werking van uit gaan. Wie niet weet wat een Financiële Verhoudingswet is, kan het dan toch – tijdens een hoorzitting - moeilijk krijgen als wethouder. Maar ja, daarop worden die wethouderskandidaten dan weer handig getraind. We zeggen: gemeenten zijn autonoom, dus laten gemeenten zelf beslissen. Er is geen noodzaak voor 'een wet op de sterke colleges'.

33. De Gemeentewet een rem op de komst van sterke colleges? Antw. Het is opvallend dat de tijd voor de formatie in de Gemeentewet zo kort is. Als je echt wilt komen tot een collegeprogram en een sterk college dat is een week of zes misschien te kort. Maar we weten ook dat lange landelijke kabinetsformaties geen garantie zijn op de vorming van een sterk kabinet. Het is desalniettemin mogelijk eens na te denken over een recht van de gemeenteraad op het houden van een hoorzitting met kandidaat-wethouders. Critici van dit idee zouden echter kunnen zeggen: een raadsmeerderheid kan daar nu al toe besluiten. Je hebt helemaal geen wetsartikel nodig. Het is een kwestie van cultuur en machtspolitiek of je kandidaat-wethouders eens doorlicht. Overigens zouden kandidaten dan weggestuurd worden? Dat kan leiden tot deals vooraf: als jullie onze wethouder niet kritisch bevragen, doen wij dat bij de jouwe niet.
34. En een verbod op afspiegelingscolleges om te voorkomen dat een college teveel wethouders uit verschillende coalitiepartijen kent, dat hoeft niet of? Antw. Nee, dat hoeft niet. Er zijn gemeenteraden die zo 'n verdeeld 'huis' zijn dat je de gedachte wel bekruipt 'vorm een afspiegelingscollege' met een stevige meerderheid anders komt er helemaal niks van de grond.
35. Nog iets anders. Bij BZK denkt men al tijden na over de vraag hoe om te gaan met bestuurlijke risicovolle gemeenten. Wat daarmee te doen? Gemeenten overlaten aan zichzelf, een zelfreiniging laten gebeuren? Antw. De autonomie van gemeenten is een heilig iets. Is wettelijk verankerd. De ervaring leert dat Cdk's wel iets kunnen doen, zoals een interimburgemeester plaatsen alvorens een vacature open te stellen. En soms ziet een raad als die van Zundert wel in dat allemaal wethouders van buiten de raad wel een tijdje goed kan zijn om 'de lucht te laten opklaren'.

De oppositie

36. Opvallend is dat u in dit interview nergens zegt dat oppositiepartijen zo verschrikkelijk nuttig zijn om een sterk college te krijgen. Heeft de sterke (college)macht geen tegenmacht nodig dan? Zegt uw boek daar niets over? Antw. Vanuit het boek *'De heerser'* van Machiavelli zou je kunnen denken: wie geen tegenspraak krijgt, moet die zelfs organiseren, om die daarna te overwinnen. Dat versterkt je gezag! Dat is een praktijkregel van Machiavelli. Macht heeft in feite altijd tegenmacht nodig. Dat is in het algemeen wel zo. Maar we kwamen voor ons onderzoek nauwelijks een informant tegen die schreef dat juist door krachtige oppositie een college uitgroeit tot een sterk college. Tegen stemmen is makkelijk maar constructief oppositie voeren door eigen plannen te maken, eens wat zelf bedenken wat een gemeente verder brengt, blijkt verschrikkelijk moeilijk. *We hebben nergens een groot bewijs gevonden van de grote sprong voorwaarts door oppositie*, aldus Korsten.
37. Het woord 'oppositie' valt in het boek niet of nauwelijks? Antw. Ho ho. Raadsleden wijzen vaak op de wenselijkheid van goed verkeer tussen college en oppositie, burgemeesters en wethouders zelf – op zoek naar wat een college een sterk college maakt - minder. Raadsleden vanuit de oppositie vinden meer dan andere raadsleden dat het goed is als een college ook

luistert naar argumenten van partijen die geen coalitiepartij zijn. Van wethouders wordt bovendien verwacht dat ze goed onthouden wat ze zelf nog verwachtten toen ze nog raadslid waren. Behandel raadsleden zoals je zelf ook behandeld wilde worden toen je nog raadslid was, zegt iemand als de GroenLinkser Frans Disse, of je nou in de oppositie zat of niet. Dit geldt natuurlijk voor wethouders die ooit raadslid zijn geweest. Het is in het algemeen goed dat wethouders weten dat verantwoord en erbij hoort en geen restpost is in het lokaal bestuur.

Raad restpost voor sterke colleges?

38. Is de omgang met de raad dan voor sterke colleges een restpost geworden? Antwoord: Nee. Wethouders uit sterke colleges vinden in het algemeen het debat in de raad niet iets dat ze met *dédain* benaderen. Sterke colleges durven het debat aan en zoeken het zelfs op. Zelfs als ze weten dat menige fractie na een eerste standpuntbepaling niet meer van standpunt verandert. Je moet namelijk blijven proberen om anderen van gedachten te laten veranderen als dat nodig is. Dat is ook een norm!

Zit het krachtig bestuur ook in details?

39. Zijn details belangrijk om tot een sterk college uit te groeien, zoals Cruiff zegt over voetbalclubs. Antw. Ja. Vraag je af: wat is wel of niet van belang om een voetbalclub tot een grote club te maken? De trainer doet er toe, de kwaliteit van de spelers, de balans in het elftal, de omvang van de sponsoring, de structuur van de club en kwaliteit van het bestuur, de aantallen fans, succes in het verleden en reputatie. Enz. Met Johan Cruiff zou je inderdaad kunnen zeggen: het zit in de details of je sterk bent of niet. De langdurige blessure van de topspeler kan uitmaken, kan verschil maken in de competitie. Dus kan het zwak worden ook in details zitten. *Details die voor een college van belang zijn, die verschil tussen sterk en zwak kunnen maken, zijn er natuurlijk ook. Van belang is chemie tussen mensen. Bijvoorbeeld. Als wethouders elkaar niet mogen, dan is dat knap lastig. En wethouders moeten dossierkennis hebben en er moet achting voor hen zijn bij ambtenaren. Wethouders moeten ook uit hun woorden kunnen komen. Politiek is heel sterk verbaal. Politiek is niks voor wijze zwijgers. En van belang is hoe met een plotselinge crisis wordt omgegaan. Denk aan de vuurwerkcramp in Enschede. Dit soort factoren kan gemeente voor gemeente wel verschillen maar als ze zich opstapelen kunnen ze een probleem worden. Als dus wethouders niet over goede dossierkennis beschikken, geringe overtuigingskracht hebben, de chemie matig is met anderen, het gezag onder ambtenaren matig is, een crisis als een ramp niet goed is aangepakt (de onbereikbare loco-burgemeester...), enz. En vergeet niet dat je je als bestuurder zelf tegenkomt. *Je hikt aan tegen je eigen karakter. Je komt je eigen grenzen tegen.* Je ziet dan ook zekere zelfselectie.*

Wat is onbelangrijk? Wat is geen factor om sterk te worden?

40. Jullie geven 37 adviezen om tot een sterk college te komen. Wat is totaal onbelangrijk? Antw. Als details van belang zijn, moet je oppassen met allerlei kwesties op voorhand onbelangrijk te verklaren. Maar onze 70 informanten geven toch wel duidelijkheid. Er zijn tal van zaken die irrelevant zijn om tot een sterk college uit te groeien; ze worden namelijk niet genoemd door de informanten. Je wordt geen sterk college door alleen te roepen dat er een nota

komt voor dit of dat, dat je gaat benchmarken, dat je met kengetallen gaat werken, dat het college een directiemodel gaat invoeren in de ambtelijke organisatie, dat het personeelsbeleid iets van competentie management gaat worden. Al die *management language* en *bedrijfsvoeringskwesties* zijn niet echt van belang. Het ambtelijk apparaat moet natuurlijk op orde zijn. Ook zaken op tijd aan de orde stellen, je hoort er niemand over. Of de informatieplicht goed vervullen. Raden hebben nauwelijks een tekort aan informatie lijkt het. Dat integriteitsbeleid cruciaal is voor een sterk college, nee dat zegt men ook niet. Of het hebben van een ombudsfunctie, dat noemt men niet. Niemand zegt ook dat een gemeenteraad eensgezind moet zijn. Blijkbaar wordt er van uitgegaan dat een raad toch uit fracties bestaat, en dus verdeeld is. Opmerkelijk is dat als er ergens een groot probleem is, dat wél van belang wordt. Dus als de raad systematisch informatie onthouden wordt, of er ruzie is in de ambtelijke organisatie en veel ambtenaren vertrekken dan kan dat sterk afbreuk doen aan een college. Dan rijzen vragen. Of als een raad wel erg verdeeld is en fracties veel naar elkaar bijten. Dat kan de inleiding zijn voor jarenlang gedonder. *Bananenschillen liggen er her en der meer dan dat er mooie fruitmanden staan.* En dat weten collegeleden vaak wel. Of een college als sterk wordt betiteld is, is dus ook een beetje een kwestie van geluk hebben. Sterk ben je - als je het al bent- , zo lang het duurt!!!! Soms kan een college na een forse dip ook weer overeind krabbelen. Net als een voetbalclub.

Beeldvorming en perceptie

41. Is een sterk college pas een sterk college als dat zo gezien wordt? Antw. Ja, zo kijken we er wel tegenaan. Een college is niet uitsluitend sterk omdat het van zichzelf zegt dat het sterk is of omdat het goed door een verantwoordingsdag rolt maar of ambtenaren, raadsleden, bedrijven en andere organisaties en geïnformeerde burgers menen dat het sterk is.
42. Dat roept een vraag op: burgers zijn vaak wel tevreden met de gemeente waarin ze wonen. Vinden burgers dan vaak ook dat hun dagelijks gemeentebestuur ook sterk is? Antw. Wij hebben hierover geen enquêtes gehouden onder de burgers van alle gemeenten. Dus dat is iets voor verder onderzoek. Maar we weten wel iets. Burgers zijn vaak inderdaad redelijk tevreden over de lokale voorzieningen, zeg huisvuilophaal, het tramverkeer, de metro, de vergunningverlening en dergelijke. Maar of een college sterk is, daar zijn ze vaak iets kritischer over, vermoeden wij, op basis van gesprekken met burger. In veel grote gemeenten hebben burgers overigens geen precies beeld van of een college sterk of zwak is maar een beeld op basis van handelen in enkele grotere kwesties. Zoals ze dat op TV zien.
43. Als er een verschil bestaat tussen wat een bestuur werkelijk presteert en of het echt sterk is, en het beeld over het bestuur bestaat, is dat wel iets met mogelijk consequenties? Antw. Ja. Het kan doorwerken in de opkomst van kiezers bij verkiezingen. Het is dus uit een oogpunt van vitale democratie wenselijk dat colleges sterke colleges zijn en burgers dat ook zo zien, ook al is de landelijke politiek van enige invloed op wat lokaal gebeurt.

Arno Korsten en Milo Schoenmaker

22 mei 2008