

# Hommeles in een kustgemeente

Anatomie van de bestuurlijke misère in een gemeente

*Arno F.A. Korsten*

31 oktober 2015, update 24 febr. 2016



## *Inleiding: vraagstelling en bronnen*

Het kan jarenlang rustig zijn, maar ook geweldig stormen in de lokale politiek. Dat is het geval geweest in de kustgemeente waar we het hier over zullen hebben: Bloemendaal (provincie Noord-Holland).<sup>1</sup> Het was recent stormachtig in deze microkosmos. De bestuurlijke risico's op niet overleven in het gemeentebestuur zijn er sinds pakweg 2000 groot. Met regelmaat strandt er een coalitie of worden individuele bestuurders weggestuurd of kiezen ze zelf 'onder druk' het hazenpad. Wethouders, burgemeesters, ze vertrokken met een ongemakkelijk gevoel. Een reddingsboei is er voor hen niet. En als die er wel is, zien ze die boei niet of kunnen die niet tijdig meer bereiken.

Toen de Commentator van NRC Handelsblad op 5 oktober 2015 schreef over '*faalraden en flopcolleges*' was de kustgemeente Bloemendaal dan ook een voorbeeld. Dat vond enkele weken daarvoor ook de burgemeester van dienst al. In september 2015 vertrok waarnemend burgemeester Aaltje Emmens-Knol omdat ze tabak had van de gemeenteraad waarvan ze juist die avond een vergadering had geleid. Er was volgens haar weer teveel *negatieve energie* vanuit de raadsfracties naar boven gekomen. Zo viel er volgens haar niet meer door het college te besturen. De emmer aan 'ongemak en kritiek' was bij haar overgelopen. Deze aankondiging verraste de raad. Ze deed de mededeling bij de afsluiting van de vergadering. Voor de meeste fracties was er nog net gelegenheid om te zeggen dat men het vertrek jammer vond. Een donderslag bij heldere hemel kon het vertrek van de burgemeester evenwel niet zijn. Ze had juist enkele maanden geleden immers een *ambtsbericht* opgesteld en naar buiten gebracht, waarin de vele kritiek op bijna alles en iedereen op basis van veel gespreken en eigen observatie gebundeld was.

### *Bestuurlijke risicogemeente*

'*Storm in Bloemendaal*' dus, daar gaat het hier over. Was er sprake van een storm en gaat die ook weer voorbij? Dat stormen en stranden, is bij uitstek het geval in *bestuurlijke risicogemeenten*. Denk aan Delfzijl, zo in de periode 1995-2008 (Westerink, 2006). Toen ging men er rollebollend over straat.

Er bestaan meerdere soorten gemeenten die in nood komen, zoals een artikel 12-gemeenten die onder financieel toezicht staan. Dat type noemen we evenwel *geen* bestuurlijke risicogemeenten. Bestuurlijke risicogemeenten zijn hier gemeenten waar – in journalistieke termen - de politici er in de gemeenteraad een potje van maken, waar de verhoudingen in de raad doorgaans slecht zijn, en waar het collectief besef bij raadsleden van alle fracties om de gemeente te besturen en dus de polarisatie te overstijgen niet goed ontwikkeld is. In de wandeling worden deze gemeenten door burgemeesters '*probleemgemeenten*' genoemd.

Die gemeenten-in nood zoals artikel 12-gemeenten worden anders aangeduid dan als bestuurlijke risico- of probleemgemeenten. Ze heten gewoon art. 12-gemeenten. Heel veel kenners weten dan waar het om gaat, namelijk om financiële nood. Dan zijn de financiële risico's niet goed ingeschat.

---

<sup>1</sup> Deze analyse is op 31 oktober 2015 afgesloten. Met dank aan drs. C.(Cees) J.N. Versteden, voormalig gemeentesecretaris van Utrecht en voormalig algemeen directeur van de provincie Noord-Holland, voor commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

Welk type aanduidingen valt er in dit verband van bestuurlijke risicogemeenten nog meer? Vanuit de landelijke en regionale dagbladen dringt zich een scala aan termen en kwalificaties op. Hierna volgen enkele voorbeelden uit de woordenwolk.

*Zieke gemeenten, verziekt bestuur, het is er bestuurlijk een bende, destructief bestuur, bestuurlijke soap, slechte verhoudingen, bestuurlijke misère, bestuurlijke janboel, een bestuur dat er een potje van maakt, oorlog in het gemeentehuis, zwarte bladzijden in de bestuursgeschiedenis, bestuurscultuur als open zenuw, voortdurende heibel in de raad, faalraden en flopcolleges, herriegemeente, bestuurlijke dramatiek.*

Het zijn dit soort woorden die kunnen vallen in of na het analyseren van het functioneren van bestuurlijke risico- of bestuurlijke probleemgemeenten. Enkele van deze termen hoorden we iemand als oud-VNG-directeur Joop van den Berg gebruiken op 25 oktober 2015 in een radio-uitzending ('De stemming'). Zoveel is zeker, het gaat in deze probleemgemeenten dus om veel meer dan een eenmalige 'storm in een vingerhoed'.

De Nijmeegse hoogleraar Michiel de Vries (2010) spreekt zelfs over 'oorlogen in het openbaar bestuur' en wijst op persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeentehuizen. Die conflicten komen meer voor dan vaak gedacht wordt. Of dat in de kustgemeente ook het geval is geweest, zullen we zien.

We maken hier direct een keuze. De term bestuurlijke risicogemeenten wordt hier aangehouden en we bedoelen daarmee bestuurlijke probleemgemeenten.

#### *Centrale vraag*

De vraag is hier:

*hoe diagnosticeer je precies wat in een bestuurlijke risicogemeente als Bloemendaal gedurende een reeks van jaren is ontstaan en gegroeid, wat werkt daarop in en welke hoopgevende interventiestrategieën zijn te onderscheiden om de risico's te beperken?*

#### *Bronnen*

Om op het politiek bestuur in deze kustgemeente zicht te krijgen, zijn uiteenlopende bronnen geraadpleegd. Ten eerste kwamen we deze gemeente al eerder tegen in onderzoek naar de val van burgemeesters. In de eerste helft van deze eeuw zijn namelijk gesprekken gevoerd met enkele actoren uit Bloemendaal, zoals de toenmalige burgemeester, een wethouder en de gemeentesecretaris. Die gesprekken moesten verhelderen waarom een burgemeester was opgestapt en of dat vertrek te voorkomen was geweest.

Journalistieke rapportages over deze gemeente vormen een tweede bron. Ze verschaften inzicht in 'actualiteiten' van het lokaal politiek bestuur en achtergronden, zoals de actoren in Bloemendaal die zelf benoemen en als belangrijk naar voren schuiven. De analyse daarvan kon worden verdiept door zelf raadscommissie- en raadsvergaderingen (video-opnames) te bekijken, de derde bron van waarneming. Bij die raadsvergaderingen horen ook schriftelijke stukken en soms beeldmateriaal van presentaties. Zo zijn de presentaties bekeken van de gemeentesecretaris a.i. in de commissie Bestuur en Middelen over de reorganisatie van de ambtelijke organisatie en de samenwerking met de gemeente Heemstede in 2015.

Daar bleef het niet bij. Een van de spelers in deze kustgemeente kreeg de opdracht om met een analyse te komen van de bestuurlijke situatie. Dat was de burgemeester die bij dit werk

terzijde werd gestaan door een adviesbureau. Tientallen gesprekken leidden tot een nietsontziende, omvattende analyse in de vorm van een ambtsbericht van de burgemeester.

We hebben vervolgens al die informatie uit de vier typen informatiebronnen over elkaar gelegd om tot een hoofdbeeld te komen. Dat levert opvallend veel overeenkomsten op. Deze kennis leidde tot de volgende schets. We concentreren ons op de diagnose en ordening van essentialia en op enkele belangrijke bevindingen die onze kennis van bestuurlijke risicogemeenten verruimt en verdiept.

Het gaat dus om hoe zicht te krijgen op wat een bestuurlijk probleemgemeente is en wat de achtergronden daarvan zijn.

Deze beschouwing wordt beperkt tot een casus. Een poging tot generalisatie wordt hier niet ondernomen. Dat is iets voor een andere beschouwing. Waarom deze gemeente bestudeerd is, zal nog blijken.

### *De categorisingskwestie: typen gemeenten die in nood zitten*

Er zijn meerdere typen gemeenten die in nood kunnen zitten maar die we hier *niet* belichten. Maar het is wel van belang ter vermijding van misverstanden om even de gemeenten in nood te categoriseren.

Ten eerste zijn er de *armlastige gemeenten*. Daartoe rekenen we zogenaamde artikel 12-gemeenten die na grote financiële problemen – mogelijk door het bestuur gedeeltelijk veroorzaakt - onder verscherpt financieel toezicht zijn gesteld. Denk daarbij aan grondaankopen die niet leiden tot bouw van woningen. Een voorbeeld van zo een gemeente is in 2014 de gemeente Ten Boer en de gemeente Zevenaar.

Daarnaast bestaan de *slecht presterende gemeenten*. Denk aan gemeenten die een of meer grote infrastructurele projecten realiseerden die gruwelijk uit de rails liepen, bij voorbeeld in financiële zin, zonder dat dit uitloopt op een artikel-12 status. Denk bij voorbeeld aan de bouw van stadhuisen of aan de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam waaraan een enquête is gewijd (commissie-Limmen, 2009).

Tot deze categorie gemeenten zouden kunnen behoren gemeenten die lijden onder grove taakverwaarlozing, een term die in de Grondwet voorkomt. Grove taakverwaarlozing houdt in dat een gemeentebestuur autonome taken van de gemeente niet naar behoren kan uitvoeren. Dit kan betekenen dat het gemeentebestuur terzijde wordt geschoven en dat een regeringscommissaris voor de tijd die nodig is om orde op zaken te stellen, de gemeente bestuurt. Gemeenten die als gevolg van taakverwaarlozing tot de orde zijn geroepen, kennen we de laatste decennia evenwel niet.

Een derde categorie in nood vormen de bestuurlijke risicogemeenten met een *aanhoudende bestuurscrisis of meerdere crises* (Fleurke, 2008). Wij hebben het hier over deze derde categorie maar gebruiken daarvoor een ander term: bestuurlijke risicogemeenten of bestuurlijke probleemgemeenten. Bestuurlijke risicogemeenten hebben in onze optiek twee *zichtbare* (primaire) kenmerken:

- er sneuvelen veel bestuurders (de aanhoudende crisis waarover Fleurke sprak), en
- er is een probleem in de onderlinge verhoudingen en betrekkingen tussen bestuurlijke actoren en eventueel ook ambtenaren.

Daarmee is niet op voorhand gesteld dat deze bestuurlijke probleemgemeenten slecht presteren of armlastig zijn maar geheel uitgesloten is dat ook niet. In de periode 1995-2015 waren artikel 12-gemeenten echter zelden of nooit ook bestuurlijke risicogemeenten. Dat is te verklaren uit het onder toezicht staan, waardoor veel besluiten de goedkeuring van een toezichthoudende overheid behoeven.

### *Bestuurlijke probleemgemeenten nader bezien*

Nederland kent sinds pakweg 1995 een aantal bestuurlijke probleemgemeenten, waar bestuurders risico's op een val lopen en de verhoudingen en betrekkingen tussen een aantal hoofdrolspelers langdurig ongemakkelijk of zelfs verstoord zijn, zo zelfs dat de kans op sneuvelen er groot is. Denk aan de gemeenten Den Helder, Delfzijl, Zundert, Leiden (Korsten en Aardema, 2006; Korsten en Schoenmaker, 2011; Schoenmaker, 2011; De Graaf, 2015). Het gaat in de kern dus om hoe het gaat in het gemeentehuis. Denk aan de verhoudingen in de gemeenteraad tussen raadsfracties en raadsleden en dus ook tussen coalitie- en oppositieleiden; de relaties tussen raad(sleden) en college (leden); en mogelijk ook van het college of individuele bestuurders met bepaalde ambtenaren. Of tussen de burgemeester en de raad(sleden) of fracties. Niet zelden is in die gemeenten meer aan de hand dan dat het schuurt in de verhoudingen en betrekkingen.

Opvallend is dat burgers in bestuurlijke probleemgemeenten doorgaans kritiek uiten op het bestuur en/ of minder vertrouwen hebben in het gemeentebestuur, zowel minder in de gemeenteraad als in het college van b&w. Dat blijkt uit een analyse van 150 metingen van 'de staat van de gemeente', een burgermonitor die veel informatie bevat in termen van oordelen van burgers over het gemeentebestuur. De notoire probleemgemeente Den Helder bungelt daar onderaan (Abma en Korsten, 2009). Burgers zien dus dat bestuurlijke zaken in hun gemeente niet (steeds) kloppen, niet goed lopen. Daarmee hebben we een derde zichtbaar kenmerk te pakken.

Wat blijkt verder? Het zijn gemeentebesturen waar het niet alleen rommelt, want dat zou een te terughoudende kwalificatie zijn, maar waar de sfeer in de gemeenteraad - voor burgers volop zichtbaar - zo grimmig is dat gesproken wordt van een hoge zuurgraad. Daar komt bij dat de oriëntatie op de code met '*beginselen van goed openbaar bestuur*', ooit vastgesteld door de bewindslieden Ter Horst en Bijleveld van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (kabinet-Balkenende IV) te gering is. Deze code bevat beginselen. De code zegt onder meer dat een bestuur integer, doelgericht, effectief, legitiem, open en doelmatig moet functioneren en het bestuur al evaluerend lerend en zelfreinigend vermogen moet tonen. Bestuurlijke risico- of probleemgemeenten scoren niet goed op elk van die beginselen, wellicht zelfs heel slecht. Het is mogelijk dat het omgaan met die beginselen juist rond een of meer dossiers danig op de proef wordt gesteld. Logisch eigenlijk, want als het vertrouwen in bestuurders verdwijnt moet er altijd een aanleiding zijn in de vorm van een gebeurtenis of een dossier.

Het gaat niet alleen om grimmigheid, zure gezichten en niet helemaal voldoen aan beginselen uit de genoemde code, maar ook om de aard van de debatten en de besluitvorming. Probleemgemeenten zijn gemeenten waar velen in de gemeenteraad wel erg politiseren, waar men niet op zoek is naar overeenkomst maar eerder naar verschil tussen fracties, waar raadsleden een kort lontje hebben, waar de modderkluiten de

aanwezig om de oren vliegen en de debatcultuur en wijze van bejegening niet zelden vilein en rauw is. Denk aan raadsleden die weglopen als een bepaalde spreker het woord voert of denk aan het omdraaien van de stoel als vorm van protest. Bepaalde raadsleden 'spelen op de man' als dat opportuun wordt geacht. Denk aan het interrumpen van sprekers door hen aan te vallen op wat ze vergeten zijn of wel of niet willen, gelijk in de Tweede Kamer. Diplomatie in het politieke verkeer is soms ver te zoeken en polarisatie ligt voortdurend op de loer. Het gaat hier niet alleen om incidenten maar om langdurige ongemakkelijkheden, conflicten en antagonismen, zodanig dat de sneuvelkans voor bestuurders hier groot is. Vaak is uiteindelijk *een analyse* nodig om het kluwen aan 'pijnpunten' op het vlak van 'ziek bestuur' te ontwarren. Zo kwamen er analyses voor in gemeenten als Stein, Steenberg, Laarbeek, Menterwolde, Tynaarlo. Van deze gemeenten was Stein in elk geval volgens vriend en vijand een probleemgemeente. Een adviesbureau heeft de bestuurlijke situatie van deze gemeente in kaart gebracht. Maar analyse is één ding, een verbetering treedt daarna meestal nog niet onmiddellijk in. Hoe we dat weten? Dat kwam naar voren in het onderzoek 'De vallende burgemeester' (Korsten en Aardema, 2006) en blijkt uit het volgen van perspublicaties over gemeenten als Den Helder, Delfzijl, Stein, Lingewaard, Menterwolde, Tynaarlo.

Van probleemgemeenten weten we dat de kwalificatie probleemgemeente doorgaans erkend wordt door de meeste spelers uit die gemeente.

#### *Tussenbalans*

Wat weten we nu? Kenmerkend voor bestuurlijke probleemgemeenten is

- a) de grote sneuvelkans aan de zijde van bestuurders en/of het college en soms van een gemeentesecretaris in het kielzog hiervan;
- b) matige of verstoorde verhoudingen tussen bestuurlijke actoren en eventueel ook (top)ambtenaren;
- c) zichtbaarheid van de kritiek bij de bevolking of delen daarvan op het bestuur en/of gebrekkig vertrouwen;
- d) het niet in alle opzichten voldoen aan beginselen van goed bestuur;
- e) het culmineren van niet voldoen aan bepaalde beginselen of slechte verhoudingen en betrekkingen rond een of meer specifieke dossiers;
- f) erkenning van de gemeente als een bestuurlijke probleemgemeente door tal van actoren die in het bestuur zelf werkzaam zijn of waren.

### *Indicatoren voor Bloemendaal*

Is Bloemendaal dan een bestuurlijke probleemgemeente? Zonder twijfel. Tal van betrokkenen, zoals oud-wethouders en oud-burgemeesters, laten er zelf geen enkel misverstand over bestaan dat de gemeente een bestuurlijke probleemgemeente is. Dus aan de genoemde indicator f wordt direct al voldaan. Dat geldt ook voor de andere indicatoren.

Volgens de hier gekozen entree tot dit soort (probleem)gemeenten zijn er betrekkelijk veel bestuurders opgestapt. In Bloemendaal was dat het geval. Dat zeggen betrokkenen zelf ook. In een betrekkelijk korte periode zijn in Bloemendaal twee burgemeesters en drie wethouders opgestapt, en is een nieuwe directeur van de ambtelijke organisatie aangesteld. De gemeentesecretaris die medio 2015 aantrad was eerder gemeentesecretaris van Voorschoten en Wassenaar.

Overigens zijn sinds de raadsverkiezingen van maart 2014 ook raadsleden vertrokken. Thera Wolf (PvdA) en Fabienne Hendricks (VVD). Wolf, eerder wethouder, stapte in april 2015 deels uit onvrede op. *'Ik was de manier waarop politiek werd bedreven zat'* (Haarlems Dagblad, 010515). Toen zij in 2002 in de raad kwam was er nog de houding om er samen uit te komen en het grote geheel te zien, zegt ze. Deze houding is veranderd. De wethouders van coalitiepartijen zijn er bovendien toe overgegaan, het *dualisme* negerend, om zaken tevoren af te stemmen met de (coalitie)fracties. Zij heeft meer kritiek. Wolf: 'Ook binnen het ambtenarenapparaat gaat het niet goed. Uit extern onderzoek naar de afdeling ruimtelijke ordening is gebleken dat er heel informeel met burgers wordt omgegaan. Dan ligt vriendjespolitiek op de loer. Als ambtenaar de regels toepassen is het beste. Anders krijg je heel vervelende situaties, zoals met de broers Slewe' (Haarlems Dagblad 010515).

Wat zegt het verhaal verder? In het Haarlems Dagblad wordt gesproken van een soap (291114). De partij Hart voor Bloemendaal schrijft op 6 oktober 2015 op de site: *'Het gaat niet goed in Bloemendaal. (...) Er is bestuurlijk veel mis. De raad functioneert niet, de problemen stapelen zich op, zwak bestuur heeft de gemeente jarenlang parten gespeeld. Willekeur of onbehoorlijk bestuur is een veelgehoorde klacht.'* En: *'Al jaren is het een enorm gedoe met allerlei dossiers waarin sprake is van ernstige conflicten, juridische procedures en bestuurlijke wanorde en meten met twee maten (o.a. handhaving: in het ene geval wel, in het andere niet). Het gevolg is dat inwoners onderhand het gevoel krijgen dat zij in een gemeente wonen waar andere regels gelden. Of dat de wet überhaupt niet van toepassing is omdat de raad er compleet eigen ideeën op na houdt.'*

Een kenschets zonder gevolgen is het niet. Op 24 september 2015 kondigt waarnemend-burgemeester Aaltje Emmens-Knol haar vertrek aan vanwege onvrede over de gang van zaken in het gemeentebestuur. Opmerkelijk, want waarnemers vertrekken zelden eerder dan de bedoeling is. Enkele dagen later, op 27 september, stapt D66 uit de coalitie met VVD en GroenLinks. Wethouder Jur Botter (D66) stapt op. Hij zegt dat deze gemeente eigenlijk *'niet te besturen is'* (NRC, 280915). Botter was de man die het dossier-Elswoutshoek in portefeuille had, waarover verderop meer. Wat zegt de grootste partij, de VVD, ervan? Dat ze de opvatting van D66 deelt dat de bestuurscultuur in Bloemendaal ingrijpend moet veranderen maar tevens dat al veel gebeurd is door ..... de vervanging van personen. Deze opvatting wordt door tal van anderen bestreden, zoals door commissaris van de koning Remkes. Er is nog werk aan de winkel.



### *Bloemendaal nader bezien: waarom?*

Bloemendaal is een prototypische bestuurlijke probleemgemeente of in termen van het weekblad Elsevier een gemeente met een *'verziekt bestuur'* (031015). Zoals bij elk prototype

is *nader* te 'testen' wat er aan de hand is. We pakken die gemeente eens bij de kop om tot leven te wekken wat een probleemgemeente echt is, en om te bezien of er wel argumenten zijn om wat hierboven zo pontificaal is geschreven te staven. En om te bezien hoe je nou detecteert wat er aan problemen is. Want dat is iets dat in de literatuur over lokaal bestuur nog uitvoerig niet beschreven is.

Is er reden om juist naar de gemeente Bloemendaal te kijken? Inderdaad. We gaven al als reden de frequente val van bestuurders. Maar er valt meer te zeggen.

### *Selectie en start*

Een goede kennis van de auteur ging jaren terug in het kader van gezamenlijk onderzoek in gesprek met enkele bestuurders van de gemeente Bloemendaal (burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris) over de vraag waarom de burgemeester in 2005 met vervroegd pensioen ging. Hij sprak ook met de betreffende ex-burgemeester. Het oog viel bij deze gesprekken met verschillende spelers op de selectie van de burgemeesterskandidaat, een selectieproces dat volgens zegslieden ter plaatse nogal 'flodderig' was geweest. De vertrouwenscommissie had destijds, rond 1999, meerdere burgemeesters- kandidaten de revue zien passeren maar was er nog niet uit wie als kandidaat naar voren geschoven moest worden. Tot dat plotseling een goed ogende, gebronsde frisse vrouwelijke kandidaat verscheen, die burgemeester was een gemeente in de regio Eemland. De commissie viel als een blok voor haar. In een kleine vijftien minuten tijd was de zaak gepiept. Deze kandidaat moest het worden. Zie daar, zo werd verteld, een uiting van grilligheid in de Bloemendaalse politiek. Was hier sprake geweest van een degelijke selectieprocedure? Is dit een indicator voor meer? Dat is teveel gezegd. Maar de naam van Bloemendaal zou later toch nog eens goed – in negatieve zin - op de kaart gezet worden want de betreffende kandidaat zou enkele jaren later *onder druk vrijwillig* het bestuurlijke toneel verlaten. Dat gebeurde met opgeheven hoofd, als we 'vervroegd uittreden' uit de functie zo willen beschouwen. Achteraf gezien, bleek deze burgemeester het al vanaf dag één na de start lastig gehad te hebben in Bloemendaal. Zij ging de gemeente officieel representeren. Dat is iets dat hoort bij een burgemeesterschap maar in Bloemendaal met zijn hoogopgeleide, ondernemende bevolking zat men hier niet steeds op te kijken. Dat heeft te maken met kenmerken van de gemeenschap en het beperkte gezag dat in deze gemeente aan een burgemeester gemiddeld genomen wordt toegekend. In Bloemendaal wonen veel burgers die in het dagelijks leven aan grote concerns leiding geven, werkzaam zijn in respectabele advocatenkantoren en wat dies meer zij en meer medewerkers onder hun hoede hebben dan een burgemeester van een kleine gemeente. Lees de profielen van leden van de Rotaryclub of de tennisclubs en van de kandidaten bij de raadsverkiezingen er maar op na.





*Bloemendaal: welvarend*

Op deze gemeente Bloemendaal waren we dus al vroeg gespist. De gemeente was opgenomen in een onderzoek naar *'De vallende burgemeester'* waarvan het rapport in 2006 verscheen. In het genoemde onderzoeksverslag wordt het fenomeen bestuurlijke probleemgemeente opgevoerd. In dergelijke gemeenten, zoals in die jaren Den Helder, Delfzijl en Zundert werden getypeerd, is het bestuurlijk risico op de rit *niet* uitzitten voor burgemeesters en wethouders groot. Bloemendaal werd in 2000 nog niet direct als bestuurlijke risicogemeente getypeerd, hoewel de burgemeester vervroegd uittrad, maar is dat intussen wel. Laten we nader bezien waar het in Bloemendaal bestuurlijk om gaat. Maar eerst even enkele feiten als kader.

### *Welvarende gemeente*

Wie naar de fysieke structuur en de sociale kenmerken van Bloemendaal kijkt, veronderstelt niet direct veel bestuurlijke hommeles. De rustieke gemeente Bloemendaal is immers een fraaie, aan zee gelegen kustgemeente met als buurgemeenten de gemeenten Zandvoort, Velsen, Haarlem en Heemstede. De gemeente kent kernen als Bloemendaal, Bloemendaal aan Zee, Aerdenhout, Overveen, Vogelenzang en Bennebroek. In deze kustgemeente wonen ruim 22.000 inwoners. Veel burgers zien de kernen als (villa)dorpen; niemand spreekt van een stad. De gemeente is niet zo maar een gemeente, ze kent een hoogopgeleide, succesvolle, welgestelde en mondige bevolking die zelfredzaam is (NRC, 280915).

De bevolkingssamenstelling van de gemeente is ook qua leeftijdsopbouw wat afwijkend in vergelijking met tal van andere gemeenten van die omvang of ligging. In de gemeente wonen verhoudingsgewijs namelijk wat minder 20-40-jarigen en juist betrekkelijk veel oudere burgers. Dat is begrijpelijk. De gemeente is geen echt geschikte woongemeente voor veel jonge starters met een laag of zelfs een modaal inkomen. In Bloemendaal was in 2013 de gemiddelde verkoopprijs van een huis - midden in de huizen crisis - nog altijd 574.000 euro met uitschieters naar meer dan 3.5 miljoen. Na Blaricum is Bloemendaal de gemeente met de meeste miljonairs. De gemeente is dus als welvarend te typeren. De dorpen liggen fraai ingebed in de natuur. Een deel van de gemeente is beschermd dorpsgezicht. Op sportief gebied treffen we er onder meer een fameuze hockeyclub aan, een cricketclub en er kan golfd worden. Dat Bloemendaal van oudsher bekend staat als een liberale gemeente

blijkt uit de zetelverdeling. De VVD trekt er bij Tweede Kamerverkiezingen procentueel altijd veel stemmen. In 2012, bij voorbeeld, meer dan 45 procent.



*Villa in de gemeente Bloemendaal*

### *Politieke interesse*

De politieke interesse onder kiezers is in de gemeente Bloemendaal redelijk groot te noemen. De opkomst was bij recente Tweede Kamerverkiezingen hoger dan 80 procent. De raadsverkiezingen van 2006 kenden een kiezersopkomst van 69 procent en in maart 2014 was de opkomst nagenoeg gelijk: 68 procent. Aan die verkiezingen van 2014 is deelgenomen door lijsten met in totaal 113 kandidaat-raadsleden. Elke lijst telde toen gemiddeld om en nabij 19 kandidaten. Dat is niet gering.

In 2006 kende de raad van Bloemendaal 17 zetels en in 2014 19 raadszetels. Het lokale politieke landschap wordt van oudsher gedomineerd door de VVD. In 2006 was de verdeling van raadszetels over zes partijen als volgt: VVD: 6 zetels; Liberaal Bloemendaal: 2 zetels; D66: 1 zetel; CDA: 3 zetels; PvdA: 3 zetels; GroenLinks: 2 zetels.

*Tabel 1: Samenstelling van de Bloemendaalse gemeenteraad vanaf 1982 volgens de verkiezingsuitslag*

Gemeenteraadszetels									
Partij	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2008*	2014
VVD	8	7	7	7	5	6	6	7	5
Liberaal Bloemendaal	-	-	-	-	3	3	2	2	4**
CDA	4	4	4	3	3	3	3	4	2
PvdA	3	3	3	2	2	2	3	2	1
GroenLinks	-	-	-	-	1	1	2	1	3
D66	-	-	-	-	-	-	1	3	4
Progressief Bloemendaal	2	3	3	5	3	2	-	-	-
Totaal	17	17	17	17	17	17	17	19	19

Legenda: \* De gemeente fuseerde per 1 jan. 2009 met de gemeente Bennebroek. \*\* Een fractielid (M. Roos) heeft zich begin mei 2014 afgesplitst en maakt nu van de raad deel uit als fractie Hart voor Bloemendaal.

De VVD is in 2014 nog steeds de grootste partij maar na de raadsverkiezingen van 2014 is deze partij wel minder overheersend geworden want Liberaal Bloemendaal telt sinds die raadsverkiezingen vier zetels. In 2014 voltrok zich wel een afsplitsing: Hart voor Bloemendaal

werd geboren en neemt een raadszetel in. Bij elkaar opgeteld zijn dat evenwel negen zetels voor de liberalen, waarbij aangetekend moet worden dat Liberaal Bloemendaal niet zelden de VVD dwars zit. De VVD zit ook na de raadsverkiezingen van maart 2014 weer in de coalitie, maar Liberaal Bloemendaal niet.

D66 volgt met 4 zetels in de gemeenteraad, GroenLinks met 3 zetels, het CDA met 2 zetels en de PvdA met 1 zetel. Geen linkse gemeente dus. En er is *geen* sprake van een versnipperde democratie in de vorm van een gemeenteraad met veel heel kleine fracties. Conclusie: de gemeente is in politiek opzicht lang gedomineerd door één dominante politieke stroming. De betekenis daarvan zal verderop nog aan bod komen.

### *De paradox: geen grote thema's en toch onrust*

Bloemendaal lijkt een oase van rust. Op het eerste gezicht is te verwachten dat het in deze gemeente ook politiek-bestuurlijk betrekkelijk rustig zal zijn. De argumentatie hiervoor luidt als volgt. De gemeente Bloemendaal is qua aantal inwoners een betrekkelijk kleine gemeente maar met over het algemeen tamelijk hoog opgeleide burgers die in het dagelijks leven ambitie tonen en zelf klussen klaren. Het gemeentebestuur ziet zich mede als gevolg hiervan over het algemeen niet voor helse maatschappelijke problemen gesteld. Het aantal 'zware', splijtende of brandende lokale kwesties is beperkt, hoewel de decentralisaties in het sociaal domein het gemeentebestuur ook hier bezig houdt, volgens Jan en alleman. Het aantal thema's dat tot verschillende inhoudelijke visies leidt, is beperkt. De meerderheid van de bevolking wil de natuur, de zorgvoorzieningen, de brandveiligheid (bluswater!) en het rustieke conserveren. De VVD vertolkt dat. De gemeente kent bij voorbeeld wel een sportbeleid (tophockey en golf worden belangrijk geacht) en een strandnota, maar geen daklozen- en armoedebeleid. Van de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum is geen sprake.

### *Zelfredzaamheid*

Het vermogen bij burgers om alleen of in groepen zelf vraagstukken op te lossen is zeer groot. De expertise in de samenleving als geheel overstijgt op sommige vlakken de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie. Burgers kunnen via juridische procedures ambtenaren aardig op de proef stellen of in moeilijkheden brengen. Het ambtsbericht van burgemeester Emmens-Knol uit 2015 verwoordt dit en ook enkele weergegeven citaten.

Leidt de afwezigheid van grote thema's in het gemeentebestuur en veel zelfredzaamheid ook tot saaiheid of een gebrekkig niveau van debatteren? Verre van dat. De gemeenteraad roert zich, zit het college van b&w op de huid en schuwt aandacht voor details niet. Raadsvergaderingen laten het zien: colleges krijgen weinig ruimte. Af en toe krijg je het gevoel dat het college zich in bochten moet wringen om de raad te bedienen met goede nota's of andere stukken. Wie raadsvergaderingen volgt, ziet ook dat de inbreng van raadsleden in vergelijking met andere gemeenten van die omvang zeker niveau heeft. Raadsleden kunnen een interessante en nuttige boom opzetten over handhaving, de aanpak van de ambtelijke reorganisatie en samenwerking met de gemeente Heemstede, of het aanbesteden om te komen tot een nieuwe externe accountant of gelijke behandeling bij het geven van een vergunning voor een paardenbak. Af en toe uit men ook waardering.

### *Toch turbulentie*

Er ontstaat bovendien nogal eens turbulentie in de raad. Gevolg, de gemeente kende de afgelopen decennia veel burgemeesters. Terwijl elders een burgemeester nog wel eens twee of drie perioden van zes jaar volmaakt, is dat in Bloemendaal na 1995 niet het geval geweest. Ze vertrekken in Bloemendaal vóór hun eerste ‘termijn’ om is en dan volgt een waarnemend burgemeester. In september 2015 besloot zelfs een waarnemend burgemeester als Aaltje Emmens-Knol er na driekwart jaar de brui aan te geven. Waarom ze dat deed, kom verderop nog aan bod.



*Het Witte Huis van Bloemendaal (gerenoveerd Gemeentehuis)*

Burgemeesters in deze gemeente waren vanaf begin 1999:

- Mevr. Liesbeth Snoeck-Schuller (VVD): 16 jan. 1999 - mei 2005 (vervroegd met pensioen);
- Dhr. Wim de Gelder (GroenLinks): 15 juni 2005 - 1 dec. 2008 (werd burgeemester van Alphen a.d. Rijn);
- Mevr. Mea van Ravesteyn-Kramer (D66): 8 dec. 2008 - 1 juli 2009 (waarnemer);
- Dhr. Ruud Nederveen (VVD): 1 juli 2009 - 22 jan. 2015 (voortijdig afgetreden);
- Mevr. Aaltje Emmens-Knol (PvdA): 29 jan. 2015 - sept. 2015 (waarnemer, eerder afgetreden).

Wie zien hier dus de grote paradox: van een rustige, welvarende gemeente verwacht je dat een burgemeester comfort biedt maar dit is feitelijk niet zo want diverse burgemeesters vertrekken eerder uit zichzelf of onder druk of de gemeenteraad zegt het vertrouwen op. We noemden al de ongemakkelijke positie van burgemeester Snoeck-Schuller op het vlak van gemeentelijke representatie en Nederveen en Emmens-Knol vertrokken vrijwillig.

Burgemeesters vertrokken, zoals gesteld. Hoe waardeert men in Bloemendaal een burgemeester eigenlijk? Mr. Leonard Heukels, oprichter en aanvoerder van de fractie Liberaal Bloemendaal (sinds 1998 raadslid, toezichthouder en in het dagelijks leven advocaat te Haarlem) oordeelt in 2015 hard over waarnemend burgemeester Aaltje Emmens-Knol: *‘Aardige vrouw hoor, maar gezag had ze niet’*. Dat is ook niet gek, legt hij uit, want *‘als je hier burgemeester bent heb je het maatschappelijk niet echt gemaakt. Toch?’* Aldus zegt hij het tegen een journalist van De Volkskrant (280915) nadat mevrouw Emmens de keten aan de wilgen had gehangen. Oud-burgemeester Wim de Gelder (2005-2008) sluit zich daar bij aan: *‘Als burgemeester word je hooguit geaccepteerd’* (VK, 280915).

Dat zegt veel maar nog niet alles want de maatschappelijke waardering kan er wel degelijk zijn, ook van de commissaris van de koning (CdK). Echter, deze kritische geluiden over 'gezag' zetten de toon voor wat komen gaat.

Wat we tot nu toe schreven, geeft al een beeld. Welke stormen staken op in de zo fraai gelegen, bijna rustieke gemeente Bloemendaal met zijn villadorpen? Eén kwestie was het laatste decennium dominant: de kwestie van omgaan met landgoed Elswoutshoek, de affaire-EWH. In de ogen van sommige waarnemers is het geschil met de gebroeders Slewe over de ontwikkeling van dit landgoed en wat daarmee nog van doen heeft, *zo langdurig* en *zo heftig* geweest dat dit geschil zelfs de grondslag was voor een politieke crisis in de vorm van een eind september 2015 sneuvelende coalitie (na het eerdere vertrek van enkele bestuurders). D66 trok in september 2015 de stekker uit de Bloemendaalse coalitie omdat er onvoldoende vaart gemaakt werd, aldus de officiële lezing, met herstel van het bestuur na de omvattende zeer kritische analyse van Emmens-Knol in het ambtsbericht, dat in juli 2015 werd gepubliceerd.

### *Aanloop*

Hier gaan we nader in op de kwestie-Elswoutshoek. We gaan hierop *niet* in omdat we hierin de oorzaak zien voor de typering van Bloemendaal als probleemgemeente maar omdat de kwestie wel heel belangrijk was en langdurig speelde en nog speelt. Hoe juist hiermee omgegaan is, zegt veel over hoe het politiek bestuur van deze gemeente functioneerde en functioneert. Hoezeer ook veel 'gedonder' samenkomt in deze kwestie, de beschouwing over Elswoutshoek is tegelijk een *voorprogramma* op de verdere *brede* analyse. De kwestie Elswoutshoek biedt de mogelijkheid om de sfeer te proeven. We nemen hier dus een aanloop voor de echte analyse die verderop volgt.

### *Het landgoed Elswoutshoek: dossier drijfzand*

De gemeente Bloemendaal is de laatste jaren in politiek-bestuurlijk opzicht in moeilijk vaarwater terecht gekomen. Het bestuur van deze gemeente bleek geen sine cure. De komst van de gebroeders Slewe rond 2009 droeg daaraan volgens tal van raadsleden en anderen bij, maar er was ook eerder al 'gedoe' doordat er burgemeesters in een ongemakkelijke positie kwamen. De genoemde gebroeders zelf ontkennen hun bijdragen aan de bestuurlijke tragiek overigens ten zeerste. Zij leggen de schuld bij een treiterend bestuur en ambtelijk apparaat (o.a. VK, 290915).

*Tabel 2: Chronologisch overzicht van de discussie over Elswoutshoek (EWH): samenvatting op hoofdlijnen*

2009	Elswoutshoek is een landgoed in particulier bezit. Het ligt naast Elswout, een landgoed van 85 ha. dat in handen is van Staatsbosbeheer.
	Gebroeders Slewe kopen in 2009 het verwaarloosde landgoed (7.5 ha groot): doel is om het op te knappen, te ontwikkelen en er te gaan wonen. EWH maakt deel uit van de ecologische hoofdstructuur en is een aardkundig monument. Het landgoed bevat een landhuis, een schuur en twee dienstwoningen.
2009	De schuur, die asbest bevat, wordt afgebroken. Aanvraag van een vergunning voor een paardenbak. Allerlei onderzoek is nodig, volgens de gemeente.
2009	Aanvraag bouw van een woning op EWH door een van de broers.
2009-2010	J. Slewe verwerft de (verwaarloosde) dienstwoningen en R.Slewe in 2010 het landhuis. De rest van EWH is eveneens in 2010 bij J.W. Slewe in eigendom gekomen. J.W. Slewe is ook eigenaar van het permanente strandpaviljoen Parnassia, dat aanzienlijk is uitgebreid ondanks zijn ligging in het Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid.

Juni 2010	Negatief ambtelijk advies op verzoek om bouw van nieuwe woning.
Jan. 2011	Tweede principeverzoek voor bouw woning. Rijksdienst voor Erfgoed van Monumenten enthousiast hierover.
2011	Het landhuis is in slechte staat en dat geldt zeker voor de dienstwoningen. Er wordt een herstelplan gemaakt. Revitalisering landgoed Elswoutshoek te Overveen. Plan om een zomerhuis op te richten en een villa.
2011	Eigenaren dienen plan in bij gemeente.
Oktober 2011	College besluit: geen medewerking te verlenen aan principeverzoek voor bouw van woning. Strijdigheid met gemeentelijke structuurvisie. Provincie die gaat over EHS is ook niet voorstander van bouw. Architecten aan kant van gebroeders ontevreden over reacties.
Dec. 2011	J. Slewe dient formeel verzoek om herziening van bestemmingsplan in, zodat hij in bezwaar en beroep kan gaan tegen het besluit om geen medewerking te verlenen aan bouw van (tweede) woning.
Febr. 2012	Instelling van onderzoekscommissie door raad die besluitvorming over dossier EWH moet bekijken en relatie van gemeente met eigenaren en omgekeerd.
April 2012	Rapport onderzoekscommissie EWH, ingesteld op verzoek van de gemeenteraad, verschijnt. Conclusie: het is een moeizaam traject qua vergunningverlening, informatievoorziening en planvorming. Vaak ontbreekt het bij kwesties aan duidelijkheid over verwachtingen en eisen. 'Veelal' sprake van onduidelijkheid over nut en noodzaak van vergunningen, extra onderzoekingen, rapportages van deskundigen en controle van werkzaamheden. Eigenaren van EWH en gemeenteambtenaren hebben beelden van elkaar, die niet sporen. Gemeente Bloemendaal is weinig coöperatief. Advies: huur projectmanager in met veel kennis van landgoederen, monumenten etc. . Doel: besluitvorming vlot trekken.
Medio 2012	Aanstelling procesmanager Schuttenbeld.
Nov. 2012	Conclusies van Schuttenbeld: Verstoorde relaties, gebrek aan vertrouwen. Geen goed besluit EWH.
Dec. 2012	Bespreking in gemeenteraad. Verzoek van J. Slewe van dec. 2011 om herziening bestemmingsplan wordt afgewezen. Opdracht aan college om met eigenaren van EWH te zoeken naar een oplossing voor in stand houden van landgoed.
	Gevolg van raadsdebat: De scheidslijn tussen de bevoegdheid van het college en van de raad niet meer goed uit elkaar te houden.
Jan. 2013 en later	Start van bemiddeling door Borghouts/ Revermann. Na negen mnd. onderhandeling overeenstemming over inrichtingsplan EWH dat voorziet in bouw van eengezinswoning. Er komt een convenant.
Oktober 2013	Advies van Nationale Ombudsman over klachtenafhandeling. Gemeente krijgt verwijt van 'vooringenomen' ingevolge Algemene wet bestuursrecht.
Febr. 2014	Herstel van relaties tussen gemeente en eigenaren is nodig maar Nationale Ombudsman ziet toch te weinig draagvlak om dit te faciliteren.
Febr. 2014	De eigenaren van EWH hebben een stuk grond geruild. Dit was niet bij de gemeente bekend. Dit hoeft het convenant niet aan te tasten, meent Borghouts. Gemeente wil van convenant af. Een van de broers verliest het kort geding tegen de gemeente hierover.
	Pogingen om tot mediation te komen, stranden. De situatie verhardt zich. De verhoudingen raken ernstig verslechterd.
	Eigenaren dienen WOB-verzoeken in. Burgemeester wil andere kant van verhaal belichten. Opdracht aan ambtenaar om telefoongesprekken op te nemen. Commotie als dit bekend wordt.
Zomer 2014	Wethouder De Rooij geeft interview over verslechterde verhoudingen.
	Eigenaren van EWH doen daarop aangifte richting college van laster en smaad.
	Stukken die de basis zijn voor interview worden door college geheim verklaard.
	Een van de broers bericht via Facebook negatief over de gemeente, inclusief over de burgemeester.
Juli 2014	TV-uitzending van EenVandaag. Burgemeester Nederveen komt onder vuur.
Nov. 2014	Enkele raadsleden willen geheimhouding van mails opgeheven zien. Toen de mails werden ingezien bleek hier niets van intimidatie en belediging. De gemeente had gebluft en verloren. Positie wethouder onder druk.
10 nov.	Dhr. Quint Meijer, nieuwe interim-directeur van ambtelijke organisatie treedt aan.

2014	
Begin jan. 2015	Wethouder De Rooij stapt op. Zij heeft de gebroeders zwart gemaakt. Dat breekt haar op.
Jan. 2015	Burgemeester Nederveen stapt op 21 jan. 2015. Wnd. burgemeester wordt A. Emmens-Knol.
	Reorganisatie binnen ambtelijke organisatie tot juli 2015.
Jan. 2015	Jur Botter is de opvolger van De Rooij. Hij maakt 22 jan. 2015 excuses voor de gevolgen van het interview en wil normaliseren. Gebroeders trekken aangifte tegen college in.
April 2015	De rechtszaak van een van de broers voor het krijgen van een vergunning voor een paardenbak dient. Hij voelt zich ongelijk behandeld door de gemeente.
April 2015	Botter komt met startnotitie: een nieuwe start met dossier EWH. Procesbegeleider Kuitenbrouwer geeft presentatie in commissie Grondgebied.
27 Mei 2015	Nieuwe gemeentesecretaris mw. Wilma Atsma.
Juli 2015	Burgemeester Emmens-Knol komt met ambtsbericht voor CdK Remkes. Ze hekelt de gang van zaken in het gemeentehuis van Bloemendaal en bepleit verandering op vele fronten. Een partij heeft lang overheerst. College krijgt te weinig ruimte. Raad verzandt in onenigheid. Ambtelijke organisatie is verwaarloosd.
Sept 2015	Waarnemend-burgemeester Emmens-Knol stapt op 24 sept. op. Ze ziet geen verbetering naar aanleiding van haar ambtsbericht.
	Wethouder Botter stapt op. D66 uit coalitie. College (VVD, GroenLinks) heeft minderheidssteun in raad.
Oktober 2015	CdK verantwoordigt. Burgemeester Schneiders van Haarlem wordt ook (waarnemend-) burgemeester van Bloemendaal tot stabiliteit en rust is weergekeerd.
Gebaseerd op o.a. de notitie: M. Kuitenbrouwer, De situatie Elswoutshoek, 2 juni 2015.	

Rond 2009 wilden twee Amsterdamse ondernemers het aangekochte landgoed Elswoutshoek (EWH) niet alleen opwaarderen maar er ook een tweede woning bouwen. De gebroeders Rob en Hans Slewe hebben het landgoed Elswoutshoek gekocht en dat landgoed meteen onderling gesplitst, met het argument dat het moest 'van de bank'. Rob Slewe zou het hoofdgebouw gaan bewonen en Hans Slewe zou een nieuw huis moeten krijgen op zijn deel van het landgoed. Dat was tenminste hun bedoeling.

De beide broers lieten een (revitaliserings)plan maken. Het jarenlang niet (goed) onderhouden hoofdgebouw zou gerestaureerd worden. Dat is inmiddels gebeurd. Daarmee is het hoofdgebouw gered van de ondergang, aldus Rob Slewe (2015). Onderdeel van dat plan was ook de nieuwe woning voor Hans Slewe. Die woning moest komen in de duinrand van het landgoed (de dienstwoningen werden niet geschikt geacht), en er zou ook een paardenbak moeten komen. Dat kon? In oktober 2015 is de nieuwe woning en ook de paardenbak er nog steeds niet. Dan moet er het een en ander voorgevallen zijn en dat blijkt ook.

Het landgoed EWH vormt onderdeel van wat wel in Bloemendaal en omgeving 'de ecologische hoofdstructuur' is genoemd. Daarom mocht er in de duinrand *niet* gebouwd worden. En ook volgens de provinciale normen mocht er op het landgoed helemaal niet gebouwd worden. De gemeenteraad keurde het plan daarom af. Vervolgens waren de rapen snel gaar. Was dat het enige probleem? Zeker niet. Er was al het nodige voorgevallen tussen de ondernemende broers en het ambtelijk apparaat van de gemeente. De broers namen nooit genoegen met een 'nee' van het gemeentebestuur. Er volgde dan ook een felle juridische strijd (Fennema, 2014). De ambtenaren reageerden, misschien wel mede daardoor, formeel. Rob Slewe mocht het hoofdgebouw niet herstellen zonder bouwplan. Ondertussen liep het water door het lekkende dak heen op de oude parketvloeren. Daarvan maakten de Slewes *video-opnames* die zij rondstuurden (Fennema, 2014). De conflicten stapelden zich hierdoor verder op en dat leidde tot een onderzoek, waarin de gemeente op

een aantal punten op de vingers getikt werd. Zo werd mailverkeer boven tafel getoverd, waarin de *nouveau riche*-uitspraak – een typering van de gebroeders - zat van burgemeester Nederveen. Dat werd in het Kennemer Weekblad breed uitgemeten.



*Villa op landgoed Elswoutshoek*

### *Bedenklijk handelen*

Welk onderzoek? Voorzitter Alice Jeltens (D66) van de onderzoekscommissie (en raadslid) concludeerde in het rapport tot *'bedenklijk handelen'* van het gemeentebestuur. Om dat te illustreren wordt het volgende voorbeeld door Jeltens opgevoerd:

'Slewe liet een gespecialiseerd bedrijf een verwijderplan voor asbest opstellen. Dat was voor de ambtenaren niet genoeg. Die wilden een Type B-onderzoek. Toen Slewe vroeg waarom kreeg hij geen antwoord. Hij werd doorverwezen naar het bedrijf dat hij zelf had ingehuurd voor asbestadvies. Dat belde de Milieudienst en die zei dat een Type B-onderzoek niet nodig was. Toen wilden de ambtenaren dat hij een nieuw advies zou vragen. Vergelijkbare tegenwerking kreeg hij ook bij de hekken, de paardenbak en de lekkage. Er wordt een speciale ambtenaar aangesteld om de zaak vlot te trekken. Het helpt niet. (...). Hoewel officiële instanties – tot aan de Ombudsman aan toe – concluderen dat de broers "vooringenomen behandeld" worden of dat de gemeente "steken laat vallen", verandert er weinig', zo lezen we in een overzichtsartikel in De Volkskrant (290515).

Terug naar de hoofdlijn van de geschiedenis rond het landgoed. Het opkalefateren van het landgoed werd nog wel erkend maar het verzoek om een woning te bouwen, stuitte op verzet van inwoners van het duindorp Overveen en werd ook (onder aanvoering van de plaatselijke VVD en GroenLinks) niet ingewilligd door het gemeentebestuur. Het officiële argument was dat het bestemmingsplan dan eerst gewijzigd moest worden en daar had de raadsmeerderheid geen behoefte aan. Het rustieke karakter van de gemeente Bloemendaal moest, zeker ook volgens de lokaal machtige VVD, behouden blijven. Het meer officieuze verhaal was dat de Amsterdamse ondernemers ten gemeentehuize niet goed lagen (VK, 290915). Burgemeester Nederveen betitelde de broers ooit in een uitgelekt bericht als *'nouveau riche'*. De broers zelf hadden het gevoel enorm *tegengewerkt* te worden. Dat is een beeld dat in alle artikelen van journalisten die aan de landgoed-kwestie zijn gewijd, terugkeert. Gezegd moet worden dat de broers het de ambtenaren ook niet gemakkelijk maakten.

### *Het beeld bij ambtenaren*



Ambtenaren van de gemeente Bloemendaal voelden zich geïntimideerd door een niet aflatende stroom van e-mails en woedende telefoontjes van de Slewes, vol dreig, geschreeuw en respectloze taal, die een frequentie hadden van soms tien per dag. Een van de Slewes heeft dit overigens ten overstaan van RTV NH ontkend.

Bovendien waren er klachten en wat al niet. Wethouder Marjolein de Rooij (GroenLinks, ruimtelijke ordening) blikte daar in augustus 2014 op terug. Ze zegt het abnormaal te vinden dat een burger 79 klachten tegen een gemeente indient en 47 WOB-verzoeken. De Rooij: *'Dat is van de zotte. Ik vind dat ik mijn ambtenaren moet beschermen tegen deze burgers die hun zin willen doordrijven en daarvoor alle middelen uit de kast halen'* (Haarlems Dagblad, 160814).

### *Afluisteren*

Leidde de interactie tussen de Slewes en de gemeente nog tot andere bijzonderheden? Op enig moment gaf burgemeester Nederveen opdracht om gesprekken met de Slewes op te nemen (VK, 290915). Dat kwam uit en leidde tot het verwijt van *'afluisterpraktijken'* (Fennema, 2014). Zo stapelden zaken zich op en genereerde elke actie via spiraalwerking weer een vervolg. Het ene handelen leidde weer tot het andere zonder verder te komen.

In terugblikken is wel eens gezocht naar kantelpunten in de geschiedenis rond Elswoutshoek. Rob Sleme vindt een van die kantelpunten het opnemen van zijn telefoongesprekken met een ambtenaar. De opnames zijn door burgemeester Nederveen wel eens getypeerd als *'digitale kladblok'*. Daarmee poogde hij de kwestie klein te maken. Maar een onafhankelijk journalist (mw. M. Kuitenbrouwer) stelde dat het er eerder om ging om de andere kant van het verhaal te laten zien (Sikma, 2015). Enfin, de gebroeders lieten zich ook niet onbetuigd.

### *Televisie, in opspraak*

Op enig moment besloten de gebroeders om ook eens in het verleden van de burgemeester te duiken. Het dispuut groeide uit tot een heuse vete die meer dan vijf jaar in beslag nam en vooral in 2014 tot een hoogtepunt kwam. Het gehele dossier ..... dat ze aanlegden, moest genoeg zijn voor het inschakelen van tv-journalisten en die aandacht kwam er dan ook. Er werd aan de kwestie een televisieprogramma aan gewijd.

Burgemeester Ruud Nederveen, die nota bene aan de Academie voor Toegepaste Kunsten in Maastricht beeldhouwkunst had gestudeerd en aan de Radboud Universiteit van Nijmegen theologie en ook raadslid in Amsterdam was geweest maar niet eerder burgemeester, kwam niet irenisch en braaf uit de gereconstrueerde casus (van EenVandaag) naar voren. *'Niet goed'* betekent dat er twijfels waren over bestuurlijk vaardig, behoorlijk, consistent en integer handelen.

Op 28 juli 2014 raakte burgemeester Nederveen dan ook voor de brede buitenwereld in opspraak na een uitzending van *EenVandaag*. Nederveen heeft er in het tv-programma van afgezien zijn eigen visie te geven op datgene wat in de uitzending naar voren werd gebracht. Verstandig? In elk geval bleef hij onder vuur liggen en demonteerde hij de bom niet.

In het tv-programma wordt de gemeente onder meer beschuldigd van intimidatie en pogingen de lokale pers monddood te maken. Een voormalige journalist van *Weekblad Kennemerland Zuid* vertelde in de uitzending dat een communicatiemedewerker van de gemeente hem had verzocht minder over Elswoutshoek te schrijven.



*Burgemeester Ruud Nederveen tijdens de raadsvergadering over de tv-uitzending in 2014*

En de burgemeester dan? Ruud Nederveen zou zich in een ver verleden schuldig hebben gemaakt aan oplichting. In *EenVandaag* kwam naar voren dat hij zijn werk als accountant bij Nederveen & Partners niet naar behoren zou hebben gedaan. Ook over zijn werk als burgemeester werd zeer negatief gesproken (aldus Wikipedia in een portret over zijn persoon).

De gemeenteraad lastte na de uitzending van het tv-programma een raadsvergadering in en debatteerde vier uur. Na het debat kwam een motie in stemming. Een deel van de oppositie wenste het ontslag van burgemeester Nederveen in gang te zetten door te spreken van een verstoorde relatie met de raad. De motie werd echter met tien tegen zes stemmen verworpen. De burgemeester mocht blijven.

Burgemeester Nederveen bleef de gemoederen bezig houden. Hij kwam eind juli 2014 weliswaar met de schrik vrij na een debat over onder andere vermeende pogingen tot persbreidel van zijn afdeling communicatie, maar er waren toch nog steeds Bloemendalers die hem weg willen hebben. Zo'n 400 burgers hebben een petitie getekend voor zijn vertrek. Maar er is een tegenbeweging gaande. In toenemende mate zijn er ook Bloemendalers die zich solidair met hem tonen. Begin augustus 2014 staat de teller van die petitie op 54. Wat sloeg door? De zaak bleef daarna sudderen. Op 21 januari 2015 werd bekend dat Nederveen met onmiddellijke ingang zijn functie als burgemeester van Bloemendaal had neergelegd. Hij overleefde de kwestie uiteindelijk dus niet en ook wethouder De Rooij struikelde over de landgoedkwestie. Zij wachtte de indiening van een motie van wantrouwen niet af (Haarlems Dagblad, 250115).

#### *Welke mediation?*

Wat er ook gepoogd werd, de inschakeling van bemiddelaars en 'mediation' hielp niet. De Slewes hadden Harry Borghouts, oud-commissaris van de koningin van Noord-Holland (GroenLinks), als bemiddelaar aangewezen. Die bemiddeling leidde tot *een convenant* waarin Hans Slewe het recht kreeg om, onder bepaalde voorwaarden, een huis te bouwen dat zou voldoen aan de maten van een 'gemiddelde eengezinswoning'. Bij uitwerking bleek dat die 'gemiddelde eengezinswoning' van Hans Slewe een woonoppervlak zou krijgen van bijna 400 m<sup>2</sup>. Dat vond de verantwoordelijk wethouder weer te gortig. En zo ging het verder .....Het convenant werd ontdaan van zijn betekenis.



*Wethouder Marjolein de Rooij*

*Wethouder De Rooij maakt in augustus 2014 de balans op* Marjolein de Rooij (GroenLinks, ruimtelijke ordening) maakt voor ze zou opstappen (begin 2015) in 2014 in het Haarlems Dagblad (160814) de balans op: *'Ik heb me in het conflict verdiept en ben me rot geschrokken. Dit moeten we niet willen als gemeente. Tot hier en niet verder. We zijn heel ver gegaan om een nieuw huis toch mogelijk te maken, maar de Slewes hebben hun eigen glazen ingegooid. Ze hebben stukken grond op het landgoed met elkaar geruild zonder de gemeente daarvan op de hoogte te stellen. Bij die ruil zat een stuk grond waarover een rechtszaak liep vanwege de aanleg van een paardenbak'* (Haarlems Dagblad, 160814).

*De Rooij: 'Natuurlijk maakt ook de gemeente fouten, maar die staan in geen vergelijk met de hoeveelheid klachten en het communicatiebombardement van de Slewes. Het is genoeg geweest. Als ze die grondruil niet hadden gedaan, had dat nieuwe huis er al kunnen staan. Ze hebben het zelf verprutst.'*

*Hans Slewe in een reactie: 'Die grondruil had niets te maken met de overeenkomst. De paardenbak zou komen op de plek die we met de gemeente hebben afgesproken. En ik wil helemaal geen extra huis, ik wil woonrechten ruilen.'*

*Wethouder De Rooij: 'Hans Slewe had kunnen bouwen als de dienstwoningen geen monument waren geweest. Hij wil een woning toevoegen, maar dan moet je ook iets weghalen. En dat kan niet in dit geval omdat het om monumenten gaat. Kortom: er valt niks te ruilen.'* Aldus het Haarlems Dagblad (160814).

*Soap rond mails van de Slewes, november 2014*

Maar hoe zit de gemeenteraad hier in? Er is in de tweede helft van 2014 sprake geweest van mailwisseling tussen de Slewes en de ambtenaren, waarover de gemoederen hoog zijn opgelopen. Was toen of eerder sprake van intimidatie en beledigingen van de kant van de eersten? Raadslid Leonard Heukels wilde de mails inzien om er een openbaar debat over te hebben. Wethouder Marjolein de Rooij verklaarde de mails echter geheim. Heukels stapte daarop naar de voorzieningenrechter en vroeg schorsing van een niet-openbaar collegebesluit van november 2014 waarin de mails geheim zijn verklaard. Hoe dat afliep is ons niet bekend maar hoe het ook zij, Heukels kreeg uiteindelijk een enveloppe met mails. Hij wenste die evenwel niet open te maken. Hij was bang aan geheimhouding te worden gebonden. Uiteindelijk zijn de mails ten gemeentehuize wel ingezien. Daaruit bleek niets van intimidatie en belediging. De gemeente stond volgens Heukels in zijn hemd. De gemeente had gebluft en verloren (Haarlems Dagblad, 291114). De positie van De Rooij werd daardoor niet sterker. Raadsleden van de fracties Liberaal Bloemendaal (Heukels), Hart voor

Bloemendaal (Roos) en de PvdA (Wolf) ergerden zich aan de ontwijkende en vage antwoorden van de wethouder in verband met de mails. De raadsleden zijn verrast dat de wethouder niet aandrong op een besloten vergadering.

#### *Stand van zaken rond de eigenlijke kwestie in 2014*

In de loop van de tweede helft van 2014 was de stand van zaken: de renovatie van het landhuis vordert maar Hans Slewe kan *geen* nieuw huis bouwen op Elswoutshoek. Het college van Bloemendaal heeft hem laten weten dat hij alleen binnen het bestemmingsplan aanvragen kan doen, en daartoe behoort *niet* de bouw van een nieuw huis. Hans Slewe kan wonen in de *dienstwoningen* aan de Elswoutlaan, maar die zijn volgens hem onbewoonbaar door het drukke verkeer dat er vlak langs rijdt. Slewe wil de woonrechten verschuiven van de diensthuisjes naar een nog te bouwen woning verder van de weg. Daarover is al jaren flinke discussie (Haarlems Dagblad, 160814).

#### *Wethouder Jur Botter krijgt het dossier*

Hoe nu verder? Jur Botter (D66), van 2010-2014 wethouder in Heemstede, kreeg na het vertrek van De Rooij als wethouder in Bloemendaal de kwestie Elswoutshoek in portefeuille. Hij gaat proberen de relatie te herstellen met de gebroeders, wat behoorlijk lukt naar zijn zeggen. En hij geeft aan dat het college een interim-procesbegeleider heeft aangesteld (Martien Kuitenbrouwer) die ook een presentatie geeft. Zij heeft de kantelpunten in de geschiedenis nog eens onderzocht en wat daarvan geleerd is, is meegenomen in een startnotitie over hoe verder. In de Commissie Grondgebied van 14 april 2015 is die notitie aan de orde. Kuitenbrouwer zegt in de presentatie dat haar is opgevallen dat het dossier tot nu toe uit de bocht is gevlogen. Er zijn beelden bij alle partijen ontstaan. Die mogen benoemd worden en uitgewisseld maar moeten ook weer overstegen worden om verder te komen. Er is ook verlamming aan de kant van de gemeente opgetreden. En het dossier is 'persoonlijk geworden'. Gemeente-ambtenaren vinden het een erg moeilijk dossier. Een herstart is gewenst, iets wat vaker voorkomt.



*Wethouder Jur Botter schenkt koffie in voor Hans Slewe*

De wethouder wil met de startnotitie een herstart maken. De wethouder wil ruimte verkrijgen en draagvlak om door te gaan met het dossier, fracties geven ook wel ruimte maar vanuit de coalitiepartijen, met name vanuit de VVD wordt toch benadrukt dat de wethouder binnen de kaders van coalitieakkoord en raadsbesluiten moet blijven.

Waarnemers zeggen over deze vergadering dat enkele partijen al weer positie aan het innemen zijn. Niet iedereen is gelukkig met de gang van zaken in de commissievergadering. De wethouder probeert een zekere emotie weg te stoppen en beantwoordt alle vragen.

De kwestie is in september 2015 nog steeds niet afgesloten. Jur Botter komt een eind met zijn poging om het dossier vlot te trekken. Maar ook hij besluit 27 september 2015 het bijltje erbij neer te gooien nadat waarnemend burgemeester Aaltje Emmens-Knol enkele dagen eerder, aan het eind van een raadsvergadering, bekend maakte dat ze opstapte. Hoe hij die stap typeert? Het was de druppel die de emmer deed overlopen. Hij zegt: *'Ik schaam me kapot zoals het hier gaat. Ik trek dit niet meer'* (Haarlems Dagblad, 270915). En: *'Het is de consequentie van een cultuur die al twintig jaar heerst'* (VK, 290915). *'Hij laakt de opstelling van de gemeenteraad die besturen haast onmogelijk maakt'*. Hij was een eind op streek om het dossier Elswoutshoek vlot te trekken, zegt hij, maar *'de raad ging lijnrecht tegen het college in'*. Botter: *'Je gaat hier als wethouder vaak niet voor je lol naar een raadsvergadering, alles wordt in het negatieve getrokken'* (citaat ontleend aan VK, 290915).

Intussen is wethouder De Rooij en wethouder Botter van het politieke toneel verdwenen. Elswoutshoek eist zijn politieke tol. Daarmee is de zaak nog niet afgelopen maar wij zetten hier een punt. Wij weten genoeg en komen hier verderop op terug.

### *Reflectie*

Wie terugblijkt, kan nog het volgende opmerken. Er is op basis van deze casus en andere veel te zeggen voor de stelling dat het bestuur en ambtelijke apparaat van een kleine gemeente niet goed op kan tegen ondernemers en tegen anderen die een landgoed in het duinrandgebied bezitten en naarstige pogingen doen om hun landgoed zo exploitabel te maken dat ze ook het gebied en de opstallen op niveau kunnen onderhouden. Daarom is wel gesuggereerd dat een aparte dienst op provinciaal niveau deze landgoederen bestuurlijk onder zijn hoede neemt (Fennema, 2015). Dit is een interessante suggestie. Een kleine gemeente kan zeker hulp gebruiken of een taak overhevelen. Maar dit is nog niet de panklare oplossing voor alle bonje.

### *De politicoloog en de stijl van vergaderen*

Maar dit dossier, dat Bloemendaal verdeelde, was niet echt de enige of primaire zaak die de verhoudingen op scherp zette, zoals nog zal blijken. Neem zo maar een kwestie, de zaak-Fennema. De politicoloog Meindert Fennema, jarenlang als hoogleraar politieke wetenschap werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam maar woonachtig in Aerdenhout, trad 19 februari 2015 aan als raadslid van GroenLinks, toen Richard Kruijswijk, op dat moment fractievoorzitter, wethouder van Bloemendaal werd. De politicoloog, voormalig communist, heeft er nooit een geheim van gemaakt dat hij zich liever bezig hield met het schrijven van boeken en columns. Toen Martine Meuleman ingewerkt was, vond Fennema het dan ook tijd worden om als raadslid plaats te maken voor Herbert Faber.

Was de raad in juichstemming geraakt over het eindelijk toetreden van de politicoloog tot de raad? Bij Fennema's aantreden in februari 2015 liepen wethouder Jur Botter (toch ook hij!) en de halve raad weg uit de raadszaal. In zijn toespraak rakelde Fennema allerlei negatieve gebeurtenissen op, evenals het door hem zeer betreunde vertrek van wethouder Marjolein de Rooij (GroenLinks). Dat ging een aantal toehoorders te ver.

Dit is weer een voorbeeld van hoe het ging en gaat in Bloemendaal: scherpe speeches, kritiseren, weglopen, vertragen, en zo voorts. De eerder opgevoerde wethouder liet zich blijkbaar ook niet onbetuigd. Daar staat tegenover dat de politicoloog ongemeen scherp en niets en niemand ontziend uit de hoek kan komen.

Fennema maakte in september 2015 zijn zetel als raadslid overigens weer vrij voor een andere partijgenoot. Bij het vertrek werd hij toegesproken door burgemeester Aaltje Emmens-Knol. Er was waardering voor het scheidend lid, maar dan in overeenstemming met de zittingsduur van betrokkene.

### *De waarnemer met een opdracht*

Terug naar de burgemeester. Na burgemeester Nederveen trad burgemeester Aaltje Emmens-Knol als waarnemend burgemeester aan. Zij was een ervaren burgemeester, die eerder meer dan twintig jaar burgemeester was geweest van het Drentse Westerbork, het Gelderse Eibergen en het Noord-Hollandse Castricum. In mei 2011 ging ze met pensioen maar ze liet zich door commissaris van de koning van Noord-Holland Johan Remkes toch strikken voor een waarnemerschap in Bloemendaal. Ze werd in Bloemendaal geplaatst met de opdracht om de politiek-bestuurlijke situatie in de gemeente te analyseren. Remkes was er niet gerust op. Ging het in deze gemeente nu om de al of niet gebrekkige individuele kwaliteiten van collegeleden, of om het omgaan met de landgoedkwestie of om de verhoudingen of om meer?



*Waarnemend burgemeester Aaltje Emmens-Knol (2015)*

In het begin van 2015 was ze nog 'vol energie' om *de bestuurlijke rust te herstellen* en in juli 2015 bracht ze op verzoek van de commissaris een *ambtsbericht* uit waarin ze de lokale bestuurscultuur in kaart bracht. Het rapport was meedogenloos. Er was sprake van een '*destructieve politieke cultuur*', zo schreef ze. De gemeenteraad functioneerde niet goed, er heersten ruwe omgangsvormen, leden van het gemeentebestuur voelden zich 'onveilig' en ook de relatie met de vele gefortuneerde, hoogopgeleide en andere burgers uit de gemeente was 'problematisch'. Was er voor de analyse draagvlak? De burgemeester veronderstelde het op basis van gevoerde gesprekken.

Een voorbeeld is de reactie van de VVD zoals door bestuursvoorzitter Marlène Jans en fractieleider Martijn Bolkestein verwoord werd. Zij schrijven op 16 juli 2015 de VVD-site: 'De kritiek in het rapport is niet mals. Hoewel alle betrokkenen in Bloemendaal – verschillende partijen in de raad, het college, de ambtenaren – stevige kritiek krijgen, willen wij ons richten op de kritiek die de VVD aangaat. Die trekken we ons aan. Wij vinden dat deze kritiek noopt tot zelfreflectie.' En zij vervolgen: 'Wij delen de visie van het rapport op verruwde

omgangsvormen. Discussies in de raad gaan te vaak over personen, over procedures of over juridische meningsverschillen en te weinig over de inhoud.'

### *Op naar een diagnose*

De vraag waar het hier om gaat is niet alleen wat er in Bloemendaal als bestuurlijke probleemgemeente aan de hand was maar eerst hoe je een diagnose verricht. Waar moet je op letten? Hoe nu vast te stellen wat precies de aard van de probleemgemeente is? We stellen een checklist op en leggen dan Bloemendaal langs die meetlat.

Bij een verkenning van zwakten en sterktes op het vlak van deugdelijk bestuur is gebruik te maken van de volgende checklist met potentieel relevante aandachtspunten die we hoofdzakelijk ontleen aan onderzoek naar de val van burgemeesters en van wethouders en eigen gesprekken met actoren in tal van gemeenten en observaties.

- a. *de structuur van de gemeenteraad*: heeft één grote politieke partij lang in de raad gedomineerd en zo een cultuur om zich heen geschapen waarin geen oog bestaat voor wat leeft bij andere fracties?; bepaalt deze grote partij als vóór college- en/of raadsvergaderingen waar het heen moet gaan?; of is sprake van veel kleine fracties die elkaar in de raad te vuur en te zwaard bestrijden?; zijn er afsplitsingen van fracties wat tot 'uitstaande rekeningen' leidt die eens vereffend moeten worden?; werkt de structuur door in de bestuurscultuur?;
- b. *de cultuur van de raad*: is er kennis van en oriëntatie bij raadsleden op beginselen van goed openbaar bestuur, zoals integriteit, doelgerichtheid, openheid, daadkracht, evaluatie, leren en zelfreinigend vermogen?; was of is sprake van vastbijten in details of van het volgen van de waan van de dag, of stoeptegelpolitiek in het hier en nu?; is sprake van wel of niet gebrekkige vergaderorde?; van beschaafde of ruwe omgangsvormen?; etc.
- c. *de relatie tussen college en gemeenteraad*: was of is sprake van een goede verdeling van verantwoordelijkheden?; wilde de raad op de stoel van het college zitten?; was sprake van vertrouwen en erkenning van elkaars rol?; was er samenspel?;
- d. *de positie van de coalitie*: was het college gebaseerd op een smalle of grote raadsmeerderheid?; zijn er goede verhoudingen en betrekkingen (op de goede momenten) binnen de coalitie die het college schraagt of juist niet?;
- e. *de positie van het college*: wel of geen homogeniteit en cohesief gedrag in het college?; wel of geen daadkracht?;
- f. *de relatie tussen college en ambtenaren*: steun en erkenning van de verantwoordelijkheid van het college?; geeft het college invulling aan het politiek primaat?; wel of geen adequate communicatie, interactie en samenspel?; afwezigheid van intimidatie?; adequate, regelmatige en veilige betrekkingen?; erkenning van het politiek primaat door ambtenaren?; respect voor de positie van het college?;

- g. *de positie van de ambtelijke organisatie op zich*: zijn gemeenteambtenaren in staat tot het op niveau verrichten van taken in de context van modern bestuur: met minder middelen en meer taken?; is sprake van voldoende kennis van en oriëntatie op beginselen van goed openbaar bestuur?;
- h. *de relatie met de samenleving*: is bij bestuur en ambtenaren sprake van erkenning van eigen verantwoordelijkheden bij (organisaties in) de samenleving?; is sprake van adequate interactie met burgers?; is sprake van adequaat omgaan met en in beleidsnetwerken?

### *Naar een algemeen beeld door toepassing van de checklist*

We passen nu de checklist toe op de gemeente Bloemendaal om te komen tot een *algemeen beeld* en baseren ons daarbij op de analyse van waarnemend burgemeester Aaltje Emmens-Knol (2015) die zij met steun van een externe adviseur opstelde. Hou u vast. Wat tussen aanhalingstekens staat, is een citaat. De rest is geparafraseerd.

- *Algemeen*: ‘Ik schrik niet zo snel’, bekent burgemeester Emmens. ‘In heel veel gemeenten in Nederland is wat aan de hand. Dus ook in Bloemendaal. Het is jammer dat ze elkaar hier in een houdgreep houden. Iedereen weet dat hier bepaalde kwesties spelen, als men beter met elkaar had gesproken en duidelijker gesteld wat men wil, had het nooit zo ver gekomen’ (RTNH, 060715).
- *Gedwongen vertrek*: Sinds de laatste raadsverkiezingen van medio 2014 sneuvelde de burgemeester, twee wethouders (o.a. De Rooij) en de gemeentesecretaris (NRC, 0707015) en in september 2015 sneuvelde enkele dagen na het opstappen van burgemeester Emmens-Knol de coalitie (VVD, GroenLinks, D66). Gelet op wat eerder plaatsvond, is het niet teveel gezegd om vast te stellen dat het al jaren rommelt en het risico op sneuvelen in deze gemeente aanzienlijk is. Daarbij valt het op dat ook een gemeentesecretaris het veld ruimde.  
Enkele citaten uit het ambtsbericht ter illustratie.  
Een raadslid: ‘Mensen zoeken conflict. Je hoort vaak: “Ha, hiermee kunnen we de wethouder laten vallen”.’  
Citaat van een oud-burgemeester: ‘Je wordt hier gek gemaakt, hier houd je het niet lang vol.’  
Een oud-burgemeester: ‘Binnen de raad is het de gewoonte om de burgemeester weg te pesten.’
- *Overheersing door één partij?*: De raad is lang gedomineerd door een grote partij. De NRC noemt het ‘overheerst’ (NRC, 070715). Dat gaf een cultureel klimaat van ‘ze moeten doen wat wij zeggen’. Citaten ter illustratie:  
Citaat van een oud-burgemeester, opgenomen in het ambtsbericht: ‘Ik ben met volle egards binnengehaald. Na drie maanden ontving ik signalen van de VVD-fractie. Men was gewend dat de burgemeester doet wat de fractie wil.’ Een oud-burgemeester zegt ook: ‘Ik moest voortdurend toestemming van de VVD hebben.’  
De VVD is de gebeten hond. D66 verwijt de VVD na de val van de coalitie eind september 2015, dat beloftes om verstoorde verhoudingen te veranderen ‘onvoldoende worden omgezet in daden’(NRC, 280915).



Sommigen zoeken dan ook de oplossing voor de problemen in het terzijde schuiven van de VVD. Leonard Heukels, fractieleider van Liberaal Bloemendaal, meent dat als D66 en GroenLinks met zijn partij en dan zonder de VVD verder willen 'ze hem nu kunnen bellen' (NRC, 280915). Daar staat tegenover dat grote delen van de Bloemendaalse samenleving ('de netwerken', de buitenring; zie verderop) daar moeite mee zouden hebben.

- *Raad-samenleving*: Het is niet alleen het functioneren van de raad dat zo een bepalende rol speelt in wat door de CdK Remkes 'destructief bestuur van Bloemendaal' genoemd wordt. Een oud-burgemeester: *'Je hebt hier twee of drie lagen van de VVD. De raad is de onderste, dan daarboven het bestuur en daarboven de mensen van Hoge Duin en Daalseweg'*. Elders wordt het wat anders gesteld terwijl hetzelfde wordt bedoeld. In de gemeente valt langs de randen van het hockeyveld op te tekenen dat er een binnen- en een buitenring bestaat. De gemeenteraad is de binnenring, de buitenring bestaat uit *'vaak aan de VVD gelieerde netwerkclubjes waar de bandbreedte van de politiek wordt bepaald. Aan de VVD-fractie om te zorgen voor de naleving ervan'*, zo schrijft Hugo Logtenberg in een rapportage over Bloemendaal (NRC, 280915).



- *De raad*: Wie de raads(commis)sievergaderingen volgt, kan zien dat raadsleden interessante entrees kunnen kiezen ten aanzien van een onderwerp van bespreking. Dat getuigt van niveau. Maar ze zijn ook goed in staat om – in Haags jargon - te *difficulteren*, om een reeks vragen op het college af te vuren en collegeleden in het nauw te drijven. Zodanig dat het college er grote moeite mee heeft om via mondelinge en schriftelijke beantwoording en andere middelen te proberen een voorstel er door te slepen. Representanten van coalitiepartijen laten zich niet onbetuigd. Hoe verder te oordelen? Er zijn wel enkele raadsleden die ook in 2015 nog stellen dat het redelijk goed ging en gaat in de gemeenteraad. Maar Emmens-Knol is, na een groot aantal gesprekken volgens haar ambtsbericht een andere mening toegedaan. Er is in 2014-2015 sprake van *'een niet goed functionerende raad met ruwe omgangsvormen, machtspolitiek en dusdanig hinderlijke bemoeizucht richting colleges dat deze "zwak" zijn en onvoldoende bestuurlijke regie kunnen voeren'* (Emmens-Knol, 2015: 4). Er is *'onvoldoende respect'* naar elkaar toe. De gemeenteraad *'is sterk intern gericht'*. Deze laatste uitspraak lijkt op het eerste gezicht te relativeren gezien wat is opgemerkt over de binnen- en buitenring maar met

interne gerichtheid wordt juist bedoeld dat de fracties elkaar bestrijden en de raad veel van het college naar zich toehaalt.

Raadsleden blijken individuele kwaliteiten te hebben maar hun opgave is om tot collectieve resultaten te komen door het 'onderling samenspel sterk te verbeteren': door een *'heldere taak- en rolverdeling; duidelijke en goed voorbereide processen; teamspel en onderling vertrouwen'*.

*Raadsdebat:* De pijlen zijn bij vele waarnemers sterk gericht op het niet voldoende functioneren van de gemeenteraad. Het raadsdebat staat in het teken van *'machtspolitiek en op de persoon spelen'*, volgens Emmens-Knol. Soms loopt de helft van de raad weg als een raadslid bezig is met een speech (NRC, 070715). Citaat van een raadslid: *'Tijdens een sessie in Zandvoort werd aan ons als raadsleden gevraagd wat de drijfveren zijn om in de raad te zitten. De fractievoorzitter van de VVD antwoordde toen: "macht". Toen hoefde het voor mij niet meer.'* Kritiek is er ook van ex-raadsleden. Het als talentvol getypeerde jonge VVD-raadslid Fabienne Hendricks stapte in juni 2015 uit de raad. Haar mening: *'Ik maakte weken waarin ik drie avonden per week van huis was voor vergaderingen waarbij ik geen invloed had op wanneer ze plaatsvonden, hoe lang ze duurden en maar beperkt waarover ze gingen.'* Dat mocht volgens haar *'als een signaal worden opgevat'* (NRC, 280915). Raadslid Wolf (PvdA; eerder wethouder) is medio 2015 opgestapt. Een van haar bezwaren was dat er teveel discussies waren in de raad die *niet constructief* waren. Partijen werkten niet aan de oplossing van een probleem maar namen afstand van een probleem. Er was bovendien teveel polarisatie en teveel denken in termen van coalitie en oppositie, 'wij tegen zij'. Dat stoorde haar enorm. Zij bepleit aandacht bij raadsleden voor het grotere geheel (Haarlems Dagblad, 010515). Nog andere kritiek? Raadsvergaderingen *verzanden nogal eens in onenigheid*, stelde Emmens-Knol bij haar vertrek in september 2015.

Niet iedereen is zo somber over de raad. De fractieleider van Liberaal Bloemendaal Leonard Heukels zegt zelfs: *'De raad functioneert prima'* (NRC, 280915). VVD-raadslid Peter Boeijink: *'Politiek is nu eenmaal de wrijving der meningen'* (NRC, 280915).

- *College:* En het college dan? Dat kon weinig doorzettingsmacht aanwenden. Het college heeft *'onvoldoende positie voor stevige regie'*. *'De collegialiteit van bestuur binnen het college staat onder druk'*, aldus Emmens.

D66-wethouder Jur Botter zegt het nog veel harder: *'Bloemendaal valt niet te besturen'* (NRC, 280915). Toch is dat merkwaardig want veel problemen zijn er in de Bloemendaalse maatschappij niet. Van lieverlee zoeken raadsleden daarom bemoeienis met ruimtelijke ordening, aldus zegslieden uit de Bloemendaalse arena. *'Het gevolg: in politiek opzicht verzandt men in details, bij voorkeur in de portefeuille ruimtelijke ordening'* (NRC, 280915). Er mag weinig veranderen aan de dorpen. Door de bemoeizucht van de raadsfracties hindert de raad het bestuur door het college en dat komt effectief bestuur niet ten goede. Het is dus weer de raad waar naar gewezen wordt.

- *Raad-college:* Burgemeester Emmens-Knol stelt in het ambtsbericht: De interactie binnen de gemeenteraad en het samenspel met het college is *'onvoldoende gericht op*

*het zoeken van verbinding en gezamenlijk bouwen'. Elders staat in het ambtsbericht: 'Onveilige situatie voor burgemeester en wethouders door gebrek aan politiek opdrachtgeverschap vanuit de raad.'*

- *Taakverdeling en samenspel:* Het ambtsbericht stelt dat er geen heldere taakverdeling is tussen gemeenteraad en college van B&W. Er is *daardoor* ook geen goed samenspel tussen de gemeenteraad en college(s). Vervolgens volgt als vanzelf: *'geen eenheid van bestuur'* en *'geen heldere politieke sturing'*.
- *Relatie tussen college en ambtenaren:* De interactie tussen college en ambtelijke organisatie is kwalitatief niet voldoende. Er is bovendien strijd met het college over bevoegdheden. Binnen de ambtelijke organisatie is sprake van *'bureaupolitiek'*, aldus het rapport van Emmens-Knol.
- *Ambtelijke organisatie:* *'De ambtelijke organisatie is gedurende langere tijd verwaarloosd'*, aldus het ambtsbericht. De ambtelijke organisatie voldoet niet (voldoende) aan de eisen van modern bestuur, zoals meer taken uitvoeren met minder middelen; het organiseren van slagvaardige regionale samenwerking; meer samenwerking organiseren met de samenleving en netwerken hierbinnen; meer transparantie en democratie ten overstaan van mondige burgers. Binnen de ambtelijke organisatie bestaat er *'angst voor het maken van fouten'* en er is *'gebrek aan rugdekking'*. Een presentatie van de gemeentesecretaris a.i. brengt aan het licht. Citaat: *'1) Er is een naar binnen gekeerde cultuur; hier en daar onvoldoende oog voor de omgeving (burgers, maatschappelijke organisaties). 2) Door incidenten is angst in de organisatie geslopen. Gevolg: gelatenheid en terugtrekken in eigen winkel. 3) Veel gaat goed, maar de schijnwerpers zijn gericht op wat niet goed gaat. Waan van de dag regeert. 4) Zekere verkokering, onvoldoende samenwerking tussen de afdelingen en gebrekkige integraliteit. 5) Kloof tussen bestuurlijke ambities en kwaliteitseisen en de mogelijkheden/competenties van de ambtelijke organisatie. 6) Veel wordt aangepakt (plannen), maar weinig afgemaakt. 7) Organisatie op veel plaatsen "dun" en kwetsbaar. Op andere plaatsen valt efficiencywinst te halen.'* Dit zijn overwegingen om te komen tot een reorganisatie die minder gericht is op het *'harkje'* en meer op betere processen.
- *Verantwoordelijkheidsbesef in de breedte:* Er is volgens het ambtsbericht *'onvoldoende gevoel van verantwoordelijkheid voor een goed bestuur en een goed functionerende democratie bij raad, college en ambtelijke organisatie.'*
- *Interactie met de samenleving:* De relatie met de samenleving is nogal eens problematisch. Een raadslid: *'In Bloemendaal woont een extreem mondige bevolking die zeer succesvol en ambitieus is. Ze zetten keihard in om hun zin te krijgen.'* Er blijkt een *'slopende jurisdisering van bestuur en menselijke interactie.'*

De verwachtingen van bestuur en samenleving over de interactie sporen niet voldoende. Citaat van een inwoner: *'Uit gesprekken met raadsleden bleek mij dat zij burgerparticipatie (vooral) zien als een methode om bezwaarschriften/ zienswijzen te voorkomen.'* Er is overigens wel interactie tussen de politieke elite en de samenleving

maar deze is niet breed. Delen van de maatschappij en politiek treffen elkaar in de Rotaryclub en op de golfbaan. Daardoor ontstaat een schaduwmacht.

- *De burgemeester: Er is 'voor de burgemeester geen ruimte voor een positie boven de partijen', stelt het ambtsbericht. 'De burgemeester wordt vermalen in het machtsspel van de raad en in een chaotische voorbereiding van het politiek-bestuurlijke proces door de ambtelijke organisatie.' 'De rol van de burgemeester marginaliseert tot technisch voorzitter en ceremoniemeester.'*  
Oud-burgemeester Wim de Gelder (GroenLinks) meent dat een burgemeester in Bloemendaal nauwelijks aanzien heeft. Hij merkt ook op: *'Als burgemeester word je gedoogd, hooguit geaccepteerd'* (NRC, 280915). Emmens daarover: *'Dat herken ik wel'* (NRC, 280915).

Wat vooral meer moet gebeuren? Eigenlijk teveel om op te noemen. Maar volgens de waarnemend burgemeester is er vooral noodzaak tot betere communicatie en samenspel.

Het algemene beeld dat geschetst wordt, is desastreus. Het urgentiebesef en daarmee de wil om te veranderen, is bij een belangrijk deel van de raad *onvoldoende*, aldus het rapport (2015: 6). Dit is nogal wat. Zou een rapport de aanzet tot verbetering zijn? Volgers van gemeentelijke ontwikkelingen kunnen hier diep van ontgoocheld raken. Zo niet de raadsleden. Hoe stelden zij zich op?

Op 2 juli 2015 komt de burgemeester met een Raadsnotitie *'Samen bouwen aan het huis van de democratie in Bloemendaal: tussenbalans en richten van het vervolgproces'*. Die notitie gaat over de voortgang van het verbeterproces dan medio april is ingezet.

Wat is het beeld van de situatie in bestuurlijk opzicht? 'Er is sprake van een zeer zorgelijke situatie. Het in gang gezette ontwikkelingstraject heeft eerste positieve resultaten opgeleverd. Tegelijkertijd maakt dit traject ook duidelijk dat het een zeer grote opgave is om tot een goed niveau te komen wat betreft de kwaliteit van het bestuur en de lokale democratie. Raadsleden, collegeleden en ambtenaren hebben allemaal hun individuele kwaliteiten. De opgave bestaat er vooral uit om het onderlinge samenspel sterk te verbeteren: heldere rol- en taakverdeling, duidelijke en goed voorbereide processen, teamspel en onderling vertrouwen. De opgave is om van individuele kwaliteiten tot collectieve resultaten te komen'.

Waarvoor moest gewerkt worden?

- a. Omgangsvormen, communicatie, afspraken maken en nakomen en elkaar aanspreken.
- b. Samenspel binnen de raad.
- c. Samenspel binnen het college.
- d. De organisatie van de toekomst.
- e. Verdeling van verantwoordelijkheden tussen raad, college en ambtelijke organisatie, inclusief onderling samenspel.
- f. Samenspel en communicatie met de samenleving.
- g. Informatievoorziening, inclusief kwaliteit van raads- en collegestukken.
- h. Borging: samenwerken aan proceskwaliteit.

Waar het heen moet, is wel duidelijk. Voor alle gemeenteraden in Nederland en ook die van Bloemendaal is het zaak tot bezinning te komen op het eigen functioneren en zaken te verbeteren. De burgemeester ziet het als haar taak steeds maar weer met de raad in gesprek te gaan over dit soort kwesties. De burgemeester neemt ook al veranderingen waar in de vorm van constructief overleg, een ontspannen sfeer en elkaar aanspreken (2015: 6). De kernboodschap voor de ambtelijke organisatie is hoge prioriteit te geven aan een 'professionele organisatie'. Het fundament is daarvoor gelegd, een nieuwe gemeentesecretaris kan het oppakken.

Waar moet het in het vervolgtraject heen? Er is regie op het proces gewenst. De burgemeester wil samen met de raad acteren. Een tweede aandachtspunt is dat het verbetertraject zoveel mogelijk verbonden moet worden met het reguliere werk. Een derde punt is dat het verbetertraject voldoende tijd en prioriteit moet krijgen.

### *Analyse in orde, draagvlak afwezig*

In juli 2015 had Aaltje Emmens-Knol nog gezegd minstens een half jaar aan te willen blijven om met alle partijen te kunnen werken aan verbetering van de bestuurscultuur. De waarnemend burgemeester houdt het echter eind september 2015 plotseling toch voor gezien. Na afloop van een onrustig verlopen gemeenteraadsvergadering op 24 september 2015 kondigde Emmens-Knol tot ieders verrassing haar vertrek aan. Ze is teleurgesteld in het verloop van een raadsvergadering. Ze prees het college maar zei direct richting de raad: *'Het ga u allen goed, maar ik maak dit niet meer mee.'* De meeste fractievoorzitters spraken direct uit haar vertrek te betreuren, de fractie Liberaal Bloemendaal deed dat niet. De burgemeester ging bij commissaris van de koning Johan Remkes haar ontslag indienen. Daarmee is Emmens-Knol de vijfde burgemeester in tien jaar tijd, en de vierde die voortijdig vertrekt. Kranten berichten *'De puinruimer van Bloemendaal stapt op'* (NRC, 25 september 2015). De CdK slaat de schrik om het hart. Hij ontbiedt de fractieleiders.



*Op de foto CdK Remkes*

Tijdens de bewuste raadsvergadering waar de emmer bij de waarnemend burgemeester overliep, gebeurde weer wat ze juist eerder in het rapport had opgetekend.

De raadsvergadering verzandde weer door onenigheid. Zo dat de waarnemend burgemeester voor zichzelf besloot *'hier steek ik geen energie meer in'*.

Ze merkte dat de eerdere analyse wel deugde maar de verbetering niet inzet. Wat haar, terugblikkend, opvalt, is dat tal van raadsleden ieder voor zich en individueel nog wel aardig zijn of zo overkomen, maar zo gauw ze in een groep gaan functioneren en fracties met elkaar in de slag gaan dan komt er iets merkwaardigs over hen heen. Zij zegt: *'eenmaal onder elkaar ontstaat er een vreselijk zure sfeer'*. *'Ik zag: we stikken hier in ons eigen politieke spel'*.

Zij ziet dat de groep als geheel *'zucht naar andere omgangsvormen maar de onmacht om dat daadwerkelijk te doen, is te groot'* (NRC, 260915).

Een aantal raadsleden van verschillende politieke partijen slaagt er telkens in een raadsvergadering in om de boel te ontregelen en scheidt daar genoeg in. Ze zijn bezig met afbraak in plaats van met opbouwen, meent de burgemeester. De raadsfracties slagen er als geheel niet in iets samen te realiseren in een context van *geven en nemen*. Emmens-Knol: *'De raad komt met name voort uit dat deel van de samenleving dat gewend is dat iets wordt uitgevoerd zoals zij denken dat het moet. Dat bemoeilijkt samenwerking en het vinden van een middenweg, zoals in de politiek vaak noodzakelijk is.'* De bereidheid tot samenwerking is er in de samenleving juist wel, constateert zij. De politieke en maatschappelijke werkelijkheid lopen dus ver uit elkaar.

De burgemeester staat in haar analyse zeker niet alleen. Ook het medio 2015 vertrokken ontevreden raadslid Thera Wolf (PvdA) was kritisch op de raad.

### *Niet laten corrigeren*

Daarbij valt het de burgemeester op dat een aantal raadsleden zich niet laat corrigeren. Emmens-Knol meent: *'De verharding die je in de Tweede Kamer kent, is overgeslagen naar de raad. Letterlijk.'* Zij slaagde er als raadsvoorzitter niet in om de leden te corrigeren. Correctie wordt in Bloemendaal *'niet erg gewaardeerd'*, aldus de burgemeester.

Zou het kunnen dat raadsleden in Bloemendaal zo met elkaar bezig zijn wegens een gebrek aan werkelijke problemen? *'Dat is wel zo, denk ik'*, aldus burgemeester Emmens-Knol in NRC Handelsblad (260915). Daar komt bij dat de gemeenteraad soms dubbel is. Dan zegt de raad bij voorbeeld dat bewonersparticipatie gewenst is maar gebruikt die vervolgens voor politiek gewin. *'Niet om samen iets met betrokken burgers te realiseren'*.

### *Het vervolg*

Wethouder De Rooij stapte op, wethouder Kokke maakte plaats, wethouder Botter vertrok, de raadsleden Hendricks (VVD) en Wolf (PvdA) hielden het voor gezien, raadslid Fennema (GL) stapte op, Emmens-Knol vertrok, en dan? De soap gaat een nieuwe aflevering in. Bloemendaal zit sinds zondag 27 september 2015 zonder coalitie (nog meer wethouders exit). D66 trok zich terug uit de coalitie met VVD en GroenLinks. D66 vindt dat de bestuurscultuur alleen kan worden veranderd door drastische besluiten te nemen. De partij liet weten: *'D66 kan niet verder met de coalitie en wil ruimte scheppen voor een nieuwe impuls'*. De democraten missen vertrouwen in het college bij de coalitiegenoten GroenLinks en de VVD. D66 erkent dat de coalitie als geheel niet in staat was om de bestuurscultuur te veranderen terwijl het wel nodig is.

### *Moet er ook oog zijn voor nuance?*

Wethouder Richard Kruijswijk (GroenLinks) vindt het beeld dat in Bloemendaal niet te werken zou zijn door een verziekte bestuurscultuur, zoals de vertrokken burgemeester in haar ambtsbericht stelt en ook door zijn voormalige collega-wethouder Botter, *'ongenuanceerd'*. Volgens hem geldt het beeld dat er voortdurend ruzie is wel voor de gemeenteraad maar niet voor het college en de rest van de gemeente. En zo voegt hij toe: in

leiding geven schuilde 'niet de kracht' van de waarnemend burgemeester (NRC, 061015).  
Kruijswijk schaamt zich af en toe wel.....

Zijn er toch aanzetten tot verbetering geweest? Zijn er mooie bloemetjes te plukken?  
Bij het schrijven van deze tekst en discussie hierover werd de vraag geopperd of de burgemeester en wethouders samen met de ambtenaren het niveau hebben dat boven de raadsleden uitstijgt, dan wel dat het college zo kon en kan manoeuvreren dat sprake is van *voldoende 'checks and balances'*? Of kunnen de wethouders en burgemeesters niet tegen de raad op?

Uit het volgen van de raadsvergaderingen blijkt dat het college in 2014-2015 verbeteringen nastreefde en zo tracht *niet* op (kwalitatieve) achterstand te komen ten opzichte van de raad. De ambtelijke samenwerking met de gemeente Heemstede werd geïntensiveerd, zoals bij voorbeeld op het vlak van het gebruik van eenzelfde salarisverwerkingsstelsel, en aspecten van 'personeel en organisatie'. Ook werd de stedenbouwkundige uit Heemstede eens gevraagd mee te kijken naar de kwestie-Elswoutshoek (mededeling van gemeentesecretaris a.i. in de commissie Bestuur en Middelen van april 2015). Het college besloot in 2015 bovendien regelmatig te gaan overleggen met het eigen ambtelijk managementteam, regelmatig te gaan overleggen met het bestuur van samenwerkingspartner Heemstede, te komen tot verbetering van de kwaliteit van raadstukken en een ambtelijke reorganisatie in gang te zetten. De reorganisatie werd beargumenteerd vanuit een streven naar meer klantgericht werken en betere resultaten. Maar bijna alle medewerkers werden herplaatst. Deze 'signalen' duiden er op dat het college probeert alle zeilen bij te zetten om 'kwaliteit te leveren' en zich niet weg te laten spelen door de gemeenteraad. Ze duiden er ook op dat het college het niet makkelijk heeft, zekere als rekening gehouden wordt met de toename van beleid die zich in de loop van de jaren onder invloed van de rijksoverheid voltrok. Ondanks dat in de gemeente sprake is van een groot aantal zelfredzame burgers en de beleidsvraagstukken in tal en last beperkter van complexiteit zijn dan die van een middelgrote stad met een gemengde bevolking gemiddeld zijn, kost het het dagelijks bestuur van de gemeente toch vaak moeite te leveren wat de 'ontwikkelde' kritische raad wil. Voor de suggestie van een veel krachtiger intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een ambtelijke fusie met het apparaat van de gemeenten Zandvoort en Heemstede bestaat echter te weinig animo in de raad van Zandvoort en evenmin in die van Bloemendaal.

### *Enkele conclusies*

Het laten plaatsvinden van een analyse van de bestuurlijke situatie gedurende enkele jaren bewijst in deze casus zijn nut omdat daardoor duidelijk wordt waar de serieuze wrijvingspunten of pijnpunten in het politieke bestuur zitten. De ontwikkelde checklist voor detectie van een bestuurlijke probleemgemeente is daarbij een geschikt, eenvoudig ordeningskader gebleken. De analyse leverde overigens inhoudelijk nog veel meer op.

Over Bloemendaal is ook een analyse verschenen van de hand van een actor. De waarnemend burgemeester stelde met hulp van een adviesbureau op verzoek van de CdK een ambtsbericht op. Dit bericht lijkt geslaagd in het leggen van de vinger op de vele zere plekken. Het is ook 'succesvol', hoewel dit een navrante term is, in het aangeven van de urgentie van de situatie en het feit dat iedereen bij zichzelf te rade moet gaan over het eigen

aandeel in de misère en ook aan verbeterpunten moet werken. De vraag is desondanks gerezen of het verstandig was voor de legitimiteit van een waarnemend burgemeester om zo een analyse te maken. Hier is sprake van *een dilemma*. Het voordeel van een rapportage van waarnemer Emmens-Knol was dat zij kon oversveren hoe het liep, de gewenste gesprekspartners direct rond de tafel kreeg en als ‘gepensioneerde’ bestuurder niets te verliezen had. Er zijn evenwel ook externe waarnemers die graag een dergelijke analyse laten verrichten door een extern bureau of een externe (oud-) bestuurder. Zij menen dat een waarnemer hoewel die weinig te verliezen heeft, toch niet echt de positie heeft om een analyse te maken en om verbeteringen mee door te voeren, vooral als het gezag van de burgemeester, waarnemer of niet, niet groot (genoeg) is. Dat bleek in de kustgemeente die hier is bekeken.

We zetten een stap verder. De gemeente Bloemendaal is zonder twijfel een bestuurlijke probleemgemeente. Het bestuur van deze gemeente kende het afgelopen decennium tal van zwarte bladzijden. Bestuurders liepen er extra risico’s. Er sneuvelden feitelijk ook tal van bestuurders: burgemeesters, wethouders. Van een *onbestuurbare* gemeente is evenwel *geen* sprake geweest.

Hoewel Bloemendaal op het eerste gezicht geen gemeente is met heftige maatschappelijke vraagstukken, stonden colleges af en toe toch voor moeilijke vraagstukken die de gemeentelijke organisatie boven de pet gingen of boven de pet dreigden te gaan, zeker als we de zaak- Elswoutshoek (de ontwikkeling van een landgoed) in beschouwing nemen. In dit langjarig lopende slepende dossier heeft het gemeentebestuur fouten gemaakt, dat is zeker. Het bestuur functioneerde niet steeds op niveau, zoals ook erkend is.

Wat in de kustgemeente aan de orde was, was overigens meer dan in deze ene casus bleek. Maar in deze casus komt wel veel samen.

CdK Johan Remkes heeft naar aanleiding van de casus-Bloemendaal zijn afschuw uitgesproken over het functioneren van de gemeenteraad. De raad heeft inderdaad wel wat op de kerfstok. Het raadsdebat liep nogal eens uit op onenigheid. Maar dat is het niet alleen. In veel probleemgemeenten is de verdeling van taken tussen gremia (raad en college) niet steeds adequaat en ook in Bloemendaal is dat zo geweest. Er is teveel en te langdurig rolonduidelijkheid en rolwisseling ontstaan. De raad ging en gaat te vaak op de stoel van het dagelijks bestuur zitten of gaf het dagelijks bestuur te weinig ruimte. Wat door het algemeen bestuur beoordeeld wordt, lees de raad, is bovendien te weinig voorspelbaar. Daar komt bij dat het *collectief bestuur* als oriëntatiepunt voor betrokken raadsleden niet genoeg uit de verf komt. Het besef dat *‘we het samen moeten doen’* blijkt bij tijd en wijle te gering, zoals ook het ambtsbericht van Emmens-Knol laat zien.

Het college kreeg vaak te weinig ruimte van de raad, mede omdat de raad tal van hoog opgeleide raadsleden kent met maatschappelijke en bestuurlijke ervaring buiten een gemeentehuis. Zo een raad kan makkelijk ‘difficulteren’ (lees: moeilijk doen). En de ambtelijke organisatie kan dan lang niet altijd genoeg zeilen bijzetten. Het collectieve besef om goed te besturen en aandacht te hebben voor de gemeente als geheel was vaak niet voldoende in de raad aanwezig. Conclusie: de raad is de spil in de ongemakkelijke betrekkingen en verhoudingen in het bestuur geweest.



De bestuurlijke verhoudingen en betrekkingen zijn in deze soap *niet* (steeds) als voldoende te kwalificeren. Althans tot het moment dat deze analyse is beëindigd. De politieke cultuuranalyse toont een gemeenteraad met niet altijd 'deftige' omgangsvormen en toont machtsgerichtheid. De kwalificatie dat de politieke mores hard zijn, is niet bezijden de waarheid. Externe waarnemers erkennen dat volop. Daarom kan niet gezegd worden dat deze tekst best wat matiger van toon had moeten zijn. Een veelal besmuikt geformuleerde uitspraak in bestuurskringen is namelijk: *'de werkelijkheid is doorgaans erger dan je denkt.*

Voor een *apocalyptisch beeld* van het gemeentebestuur is echter geen reden. De paspoorten worden vanuit de gemeente nog steeds geleverd, het huisvuil wordt opgehaald. Maar als afgezien wordt van uitvoering van rijksbeleid in medebewind, dan zijn er wel verbetermogelijkheden in de ambtelijke organisatie aan de orde en in de relatie tussen ambtenaren en bestuurders. Ambtenaren willen meer rugdekking. Om maar een aspect te noemen.

De kwaliteit van het gemeentebestuur kan in Bloemendaal omhoog, uitgaande van de situatie medio 2015. We noemen uit een baaierd de volgende argumenten ter staving van kritiek op het politiek bestuur.

- a. Veel politici in de raad of fracties willen alleen maar hun eigen gelijk halen en zijn niet (steeds voldoende) gericht op het samen met het college oplossen van problemen.
- b. In de raad telt de machtsfactor sterk. Er is bovendien sprake van machtsdruk in de informele sfeer doordat één politieke partij gewend is de gang van zaken te bepalen. Bestuurders in het college worden geacht daar sterk rekening mee te houden en beklagen zich daarover.
- c. Het aantal juridische procedures waarin het gemeentebestuur verwickeld raakte, is groot. Dat roept vragen op over het vermogen tot ambtelijke en bestuurlijke conflicttempering en compromisvorming. Daarbij moet worden aangetekend dat de gemeenteraad niet voldoende de temperende rol lijkt te kiezen.
- d. De participatie van het bestuur met de samenleving komt onvoldoende uit de verf.
- e. De ambtelijke organisatie functioneert niet steeds voldoende, volgens het ambtsbericht.

Dat de kustgemeente in politiek-bestuurlijk opzicht een appel is met een paar rotte plekken aan de buitenkant is uitgaande van de zelfanalyse door de waarnemend burgemeester (ambtsbericht) veel te zwak uitgedrukt. Er is meer aan de hand volgens het ambtsbericht. Bloemendaal bevindt zich in juli-september 2015 in een dramatische situatie. De *verinnerlijking van wat goed bestuur is*, schiet in de gemeente, vooral in de gemeenteraad, tekort. Het ontbreekt vooral in de gemeenteraad bovendien aan respect voor elkaar, communicatie, afspraken maken en nakomen en elkaar aanspreken.

*Kan de gemeente zichzelf verbeteren?:* Het lokaal bestuur van Bloemendaal voldoet de laatste tien-vijftien jaar niet steeds aan het beginsel uit de *Code voor goed openbaar bestuur* om te evalueren, om zo een lerend vermogen te etaleren en zelfreiniging aan de dag te leggen. Een van de redenen is dat de raadsleden na juli 2015 nog onvoldoende steun gaven aan het voornemen van de toenmalige burgemeester om tot een verbeterslag te komen op het vlak van verhoudingen en betrekkingen. Dat een partij (D66) in september 2015 de coalitie opblaast omdat ze vertrouwen mist bij de VVD en GroenLinks om met de noties uit

het ambtsbericht aan de slag te gaan, is geen goed teken. Maar dat kan nog veranderen. Er was een streven om het 'Huis van de lokale democratie' te verbeteren en de ambtelijke samenwerking met Heemstede verder te intensiveren. Maar het ging wat langzaam.

### *Reflectie: een hoopvolle uitweg?*

In geval van een probleemgemeente zijn er diverse 'interventiestrategieën' te benoemen om te komen tot wat we maar even noemen een 'gezondmaking van bestuur'.

Ze verschillen van elkaar en zijn niet allemaal te combineren maar sommige wel (ook Korsten en Schoenmaker, 2011). We beginnen met de meest vergaande maatregelen en zeggen verderop iets over een ladder van toenemende zwaarte van interventies. Sommige interventiemogelijkheden worden ook weer afgeserveerd. Dat wil ze zeggen, ze worden achter de hand gehouden.

#### *Eerste strategie*

De eerste interventiestrategie is een heel vergaande aanpak. Deze houdt in dat *opheffing van de gemeente* Bloemendaal volgt, en het territorium van de gemeente wordt toegevoegd aan een buurgemeente. Voor deze maatregel is een formele wet nodig en daarmee een wetgevingstraject met advisering door de Raad van State. Dit middel, onlangs ter overweging gegeven door commissaris van de koning van Noord-Holland Johan Remkes, is een paardenmiddel voor het geval een gemeentebestuur door bestuurlijke zwakheden en slechte verhoudingen niet op de rails te krijgen is. Het is een halte als redelijkheid tot niets leidt. Als dreigement kan het enig tijdelijk effect hebben richting raadsleden en collegeleden. Het nadeel hiervan is evenwel dat een gemeentelijke herindeling specifiek beargumenteerd moet worden en dan is een negatief vertrekpunt doorgaans volstrekt geen voldoende argumentatie.

De situatie etaleren van Bloemendaal is voor een opheffing van de gemeente tot nu toe ons inziens niet voldoende. Deze strategie noemen we, maar kunnen we ook weer afvoeren als onrealistisch. Wat is meer denkbaar?

#### *Tweede strategie*

De tweede strategie is ook radicaal. Deze houdt in *om de brand (gecontroleerd) te laten uitbranden*. Deze interventie-aanpak impliceert weinig of niks doen en is in feite een fatalistische aanpak.

De redenering is hier dat het destructief bestuur zodanig in ernst en last moet toenemen dat vanzelf een situatie ontstaat dat *'het huis opnieuw opgebouwd moet worden'* op de bestaande fundamenten. Zonder groot en breed erkend urgentiebesef zijn de kansen op een daadwerkelijke verandering richting 'beginselen van goed openbaar bestuur' gering. Wie deze strategie omarmt, heeft weinig geloof in incrementele interventies, dus in een stap voor stap-benadering.

Deze aanpak kent nog wel een handelingsperspectief toe aan de bestuurders en politici van Bloemendaal om er zelf op onderdelen uit te komen ('enkele meubelen redden') maar wellicht is die situatie niet op korte termijn te bereiken. Daarvoor wordt de situatie rond juli-september 2015 net nog niet als ernstig genoeg *gepercipieerd* door de gehele raad.

Tabel 3: Interventiestrategieën in relatie tot een bestuurlijke probleemgemeente

Type strategie	Voordeel	Nadeel	Kanttekening
1 Starten opheffingsprocedure van de gemeente/ annexatie	Na annexatie zijn er voordelen van een grotere gemeente, zoals meer personeel, minder kwetsbaarheid, meer plancapaciteit. Kan groot dat bestuurders met aparte agenda's verdwijnen.	Herindeling of annexatie gaan volgens eigen wettelijke procedure. Lange duur. Specifieke argumentatie nodig die niets van doen heeft met de kenmerken van de probleemgemeente.	Herindeling van een gemeente vereist Arhi-procedure.
2 Ecologische strategie: nieuwe verkiezingen, nieuwe mensen	'Verschroeiide aarde': op droge aarde groeien nieuwe bloemen. Natuurlijk proces van vervanging van burgemeester, wethouders en raadsleden leidt tot nieuwe verhoudingen.	Sommige raadsleden blijven terugkeren. Gaat niet alleen om personen maar ook om verhoudingen tussen raad en college.	Fatalistische strategie.
3 Inzet van regerings-commissaris	Rigoureuze ingreep die tot probleembesef leidt en tijdelijke uitschakeling van een college en de raad. Grove taakverwaarlozing.	Wettelijke basis nodig. Ultimum remedium. De lokale democratie moet vroeg of laat weer hersteld worden. Uitschrijven van tussentijdse verkiezingen?	Grove taakverwaarlozing is niet de kern van problemen bij bestuurlijke risicogemeenten
4 Vervroeging van raadsverkiezingen	Systeemconsistentie: Na val van kabinet volgen doorgaans ook nieuwe verkiezingen	Risico dat zelfde politici terugkeren. Dreigende lage opkomst.	Minister Plasterk wil geen wetsvoorstel terzake opstellen
5 Rol van commissaris van de koning (CdK)	Adviserende of bemiddelende rol bij conflicten, zeker als burgemeester betrokken is. Gericht op continuïteit van bestuur. Versterking van zelfreinigend vermogen van gemeentebestuur en lokale autonomie.	Vereiste van gezag, kennis en distantie. Als zelfreiniging voldoende, is inzet CdK niet nodig.	Wetswijziging 33691: wijziging Gemeentewet, Provinciewet.
6 Aanstelling waarnemend burgemeester	Deze burgemeester opereert vrij. Bevordert rust en stabiliteit. Bevordert dat er weer ordentelijk vergaderd wordt. Licht commissaris in.	Overschatting van de rol van een actor.	Commissaris moet probleemgemeente erkennen.
7 Veel fronten-aanpak met werkateliers	Meerdere remedies aangepast aan diagnose. Deze aanpak neemt cultuur in beeld. Elke actor moet bij zichzelf te rade gaan. Elk orgaan blijft bij de eigen rol. Stap voor stap. Meerjarig. Volhouden.	Veronderstelt redelijkheid van actoren en niet met vinger wijzen naar anderen. Kwestie van lange adem waarover de meesten niet beschikken. Besef van actie taant.	Hier zoeken gemeentelijke actoren zelf naar een oplossing. Wel heel veel kaarten op redelijkheid.
8 Ambtelijke ondersteuning gemeentebestuur	Evt. combi met 6. Inroepen van ambtelijke steun van provinciebestuur kan tijdelijk hulpmiddel zijn voor bepaalde problemen, bijv. juridische.	Vooraf nuttig voor versterking ambtelijke organisatie. Reparatie, niet meer.	Als enige strategie is deze aanpak onvoldoende.
9 Externe begeleider bij veranderproces	Combi met 6. Onafhankelijk iemand van buiten kan werken aan de bestuurscultuur volgen en ondersteunen	Nuttig maar dan moeten actoren ook mee willen (blijven) werken.	Als enige strategie is deze aanpak onvoldoende.

Het is dus mogelijk dat er na het vertrek van de waarnemend burgemeester Emmens-Knol en het vallen van de coalitie in september 2015 *nog* een crisis overheen moet komen om

voldoende draagvlak te krijgen voor *'echt veranderen'*. Dat hangt mede af van de afwezigheid van rustgevende en temperende krachten op het vlak van *'verhoudingen en betrekkingen'*. Hoe *minder* temperende krachten, hoe *meer* deze radicale strategie in beeld komt. Voor hen die het openbaar bestuur hoog achten, is deze strategie overigens een minder gewenste noodgreep.

Het is vanuit het voorgaande geen gekke gedachte van de D66-fractie leider van Bloemendaal om te stellen dat *'het gemeentebestuur van Bloemendaal weer vanaf de basis moet worden opgebouwd'*. Onze kanttekening daarbij is dat veel toch zal draaien om een krachtig college, functionerend op basis van een *ruime raadsmeerderheid* en een raad die verantwoordelijkheidsbesef toont voor het bestuur in algemene zin en voor adequate verhoudingen en betrekkingen.

Deze tweede strategie is een strategie die in de praktijk dus wel aan de orde kan zijn, maar niet door een burgemeester, een commissaris van de koning of minister genoemd wordt. Het is in feite een *fatalistische strategie*. Ook deze strategie kunnen we afvoeren, hoewel het goed is om de gedachte in het achterhoofd te blijven houden.

De strategie kent een nog *radicalere variant* hierop: *de verschroeide aarde*. Dan is er geen hoop op herstel meer. Verbeterpogingen worden in deze optiek niet ondernomen of ze stranden. De metafoor is hier dat planten verdwijnen bij grote droogte. In een *nieuwe ecologische setting* van (meer) droogte komen vanzelf nieuwe planten op die kunnen overleven. Ergo, wacht nieuwe raadsverkiezingen af, want dan komen er na verloop van tijd vanzelf nieuwe (*'onbesmette'*, *'vuurvaste'*) politici en bestuurders, die het verleden niet kennen. De verwachting is dat die goede of betere verhoudingen met elkaar zullen hebben en betrekkingen optimaliseren. En die zullen meer besef hebben van collectieve bestuurlijke verantwoordelijkheid en een adequate taakverdeling tussen college en raad. Tot dan is het een kwestie van proberen op deelgebieden wat verbetering of herstel te bereiken maar de hoop op succes is gering.

Dit is een aanpak gericht op de lange termijn die nauwelijks gebaseerd is op vertrouwen dat de zittende bestuurders en politici zich aan de eigen haren uit het moeras kunnen trekken. Baron von Münchhausen komt niet langs om te helpen, de politici moeten het zelf doen. Deze strategie is evenals enkele voorgaande ook fatalistisch. Een strategie voor als het niet anders kan.

### *Derde strategie*

De derde strategie betreft *de aanstelling van een regeringscommissaris*. Dan wordt ervan uitgegaan dat een gemeente (nagenoeg) onbestuurbaar is geworden en wettelijk gezien sprake is van *ernstige taakverwaarlozing*. Dat is een situatie die kan vragen om onder curatele stelling waarbij het gemeentebestuur zichzelf niet kan redden, de lokale democratie teruggeschroefd wordt en een *'gedropte'* regeringscommissaris tijdelijk aan het stuur komt (Korsten en Schoenmaker, 2011).

Oud-commissaris Hans Wiegel (2015) stelt dat als een raad een burgemeester kwijt wil of er gedoe is in een gemeente een burgemeester best een steunpilaar kan gebruiken in de vorm van de commissaris van de koning. De commissaris kan overwegen om de burgemeester in

positie te houden door fracties die bij hem langskomen om te klagen terug te sturen. Wiegel 'Wanneer echt alle schuld van wanbestuur bij de gemeenteraad ligt, dan moet een regeringscommissaris worden benoemd. Die bevoegdheid staat niet voor niets in de wet'.

De Grondwet biedt de mogelijkheid om een regeringscommissaris aan te stellen krachtens art. 132, lid 5. Die neemt de bevoegdheden van de raad over. Makkelijk? Er moet veel aan de orde zijn (Wiegel spreekt van wanbestuur), wil gesproken kunnen worden van grove taakverwaarlozing. Dan moet blijken dat bepaalde wettelijke voorschriften niet worden nageleefd en autonome gemeentelijke taken niet of nauwelijks kunnen worden op- en aangepakt. Als een minister inzet van een regeringscommissaris overweegt, moet de Staten-Generaal een wetsvoorstel aanvaarden waarbij tot opschorting van de gemeentelijke democratie wordt besloten. Aan zo'n wetsvoorstel moet dan ook weer een advies van de Raad van State ten grondslag liggen.

Duidelijk is dat deze procedure zwaar is en een aanloop vergt. Desalniettemin heeft minister van Binnenlandse Zaken Remkes in geval van de gemeente Delfzijl enkele jaren terug wel aan deze mogelijkheid gedacht, maar niet doorgezet. En in geval van de gemeente Maasdriel is rond 2010 ook met deze mogelijkheid 'gespeeld'; toen hield minister Donner de vinger aan de pols.

De laatste keer dat een regeringscommissaris werd ingezet was in 1951 in Finsterwolde. Dat de strategie desalniettemin niet ver weg is, blijkt uit een column op de site van de fractie Hart voor Bloemendaal onder de titel: '*eindigt Bloemendaal als Finsterwolde?*' (061015). De gemeente Finsterwolde is de laatste gemeente die (in 1951) met een regeringscommissaris te maken kreeg.

Deze mogelijkheid is in verband met Bloemendaal recent geopperd door de journaliste Carla Joosten (2015). De vraag is in dat geval onder meer hoe de lokale democratie na vertrek van de regeringscommissaris weer hersteld moet worden. Wellicht kan de regeringscommissaris *vervroegde verkiezingen* uitschrijven.

Commissaris Remkes van de provincie Noord-Holland heeft deze aanpak begin oktober 2015 in een speech op de jubileumbijeenkomst voor leden van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (Rode Hoed, Amsterdam) weer geagendeerd naar aanleiding van het functioneren van de gemeenteraad van Bloemendaal en Bussum. De kans op een dergelijke straffe aanpak in Bloemendaal is evenwel gering. Deze 'onder toezichtstelling' zijn gemeentebesturen al decennia ontwend. Aanstelling van een regeringscommissaris is niet alleen een paardenmiddel maar ook een *ultimum remedium*, een laatste middel als andere middelen falen. Het is dus het einde van een ladder aan mogelijkheden. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakte tijdens de jubileumbijeenkomst via '*body language*' (het hoofd schudden) merken weinig te voelen voor introductie van de wettelijke mogelijkheid van vervroegde raadsverkiezingen.

De aanstelling van een regeringscommissaris voor Bloemendaal is medio 2015 nog niet opportuun omdat de kern van het probleem niet primair grove taakverwaarlozing is. De problemen zitten in de politieke arena, in de verhoudingen, in het geven van ruimte door de raad aan het college en in de kwaliteit van het ambtelijk apparaat.

#### *Vierde strategie*

De vierde strategie impliceert vervroeging van raadsverkiezingen. Deze suggestie is in 2015 door CdK Remkes gedaan. Uit een oogpunt van systeemconsistentie is hier wat voor te zeggen. Immers, ook als een kabinet valt, zullen doorgaans nieuwe verkiezingen van de Tweede Kamer het gevolg zijn, om op deze manier te komen tot een nieuw kabinet.

Maar er spreekt ook het een en ander tegen. In bestuurlijke risicogemeenten disfunctioneert niet het lokale kabinet steeds of altijd maar het lokale 'parlement' en wellicht ook het college. Wanneer is er dan reden voor nieuwe gemeenteraadsverkiezingen? En wie bepaalt dat? Minister Plasterk (BZK) voelde er in oktober 2015 nog niet voor om tussentijdse raadsverkiezingen mogelijk te maken.

Deze strategie is dus in geval van een individuele gemeente als Bloemendaal nog niet mogelijk.

#### *Vijfde strategie*

De vijfde strategie is er een van *meer wettelijke* bevoegdheden voor de commissaris van de koning. Hier wordt aan gewerkt. Een wetswijziging om dit mogelijk te maken ligt bij de Eerste Kamer (situatie oktober 2015). De CdK zou een adviserende of bemiddelende rol kunnen vervullen in geval van problemen in de bestuurlijke verhoudingen en betrekkingen en bij bestuurlijke conflicten, zeker als de burgemeester daarin betrokken is. Een dergelijke rol kan vervuld worden als een gemeentebestuur zo een rol waardeert en de CdK de rugdekking heeft van de minister van Binnenlandse Zaken. Een vereiste is ook dat de CdK over voldoende gezag, kennis en distantie beschikt.

In de praktijk vervult een CdK deze rol al wel eens maar het optreden is erg afhankelijk van de goede wil bij gemeentelijke actoren. Vanzelfsprekend wordt bij optreden in dit verband door de CdK uitgegaan van het zelfreinigend vermogen en de autonomie van gemeenten. Wanneer het zelfreinigend vermogen echter onvoldoende is of onvoldoende effect heeft, is het in het belang van het openbaar bestuur dat oplossingen worden gevonden of patstellingen worden doorbroken.

#### *Zesde strategie*

Dicht tegen de vorige interventiewijze aan zit de mogelijkheid om een *waarnemend-burgemeester* aan te stellen. Die zou de opdracht kunnen krijgen om voor rust en stabiliteit te zorgen en eventueel ook door onderzoek de CDK informeren over de vorderingen in de bestuurlijke verhoudingen en betrekkingen of de mate van bereikte oplossingen bij conflicten. De gedachte is dan dat de CdK in een sterkere positie komt om druk uit te oefenen en te adviseren of bemiddelen.

#### *Zevende strategie*

De zevende strategie is er een die vanuit de leer van veranderen (change management) wordt aangehangen: een *meervoudige incrementele werkwijze, lees de 'veel fronten'-aanpak*. Wie wil veranderen op het vlak van 'verhoudingen en betrekkingen' zal dat met grote betrokkenheid van (nagenoeg) alle bestaande geledingen in een gemeente moeten doen: de gemeenteraad en raadsfracties moeten zich bezinnen, het college idem dito, de ambtelijke top, enz. Als alle gremia en de leden daarvan een verschillend beeld hebben van

het eigen functioneren en dat van andere gremia, en er dus geen gedeeld beeld bestaat, wordt werken vanuit een meervoudige strategie lastig. De kans dat een verbetertraject succesvol is, neemt toe als raadsfracties, griffie, college, burgemeester en ambtelijke organisatie helder voor ogen hebben wat de knelpunten zijn en welke hoe aangepakt moeten worden.

Deze aanpak komt in de buurt van wat burgemeester Emmens-Knol in gang zette in haar notitie *'Samen bouwen aan het huis van de democratie in Bloemendaal'* van 16 april 2015 en haar latere ambtsbericht van 25 juni 2015 aan de orde stelt en vervolgt in raadsnotitie van 2 juli 2015. Deze aanpak vergt een brede erkenning van het feit dat het gemeentebestuur zich in een deplorabele toestand bevindt en deze vraagt betrokkenheid en het vermogen bij een ieder om naar zichzelf te kijken. Dus een antwoord op de vraag 'wat kan ik zelf beter doen?' om de principes van goed openbaar bestuur te realiseren.

Deze strategie wordt nogal eens bepleit vanuit redelijkheid. Maar het nadeel is dat onduidelijk is wie toeziet dat er ook voortgang wordt geboekt en kijkt naar wie achterblijft, niet beweegt of met de vinger naar anderen wijst.

Deze strategie wordt in vergelijking met andere strategieën, in een lokale democratie het makkelijkst omarmd maar kan juist ook in probleemgemeenten vrijblijvend worden. Een grote biecht en absolutie maakt van moordenaars nog geen lieve mensen.

#### *Aanvullingen*

Zijn er nog andere mogelijkheden? Een gemeentebestuur kan de hulp van een provinciale dienst inroepen om links en rechts te repareren (meer landgoedexpertise?), extern advies vragen, een interim-manager aanstellen of een begeleider vragen om te helpen bij een meervoudige aanpak of een cultuurverandering.

#### *De ladder*

Een probleemgemeente kent doorgaans een *multiproblematiek*. Dat is in Bloemendaal ook zo. Daarom ligt een multibenadering, dus een veel frontenaanpak thans nog voor de hand. Had echter niet direct zwaarder doorgepakt moeten worden?

Hierbij past de kanttekening dat waarnemers oog moeten hebben voor een ladder in de interventievolgorde. Wie wil pleiten voor inzet van een zware interventiestrategie als de inzet van een regeringscommissaris of een gemeentelijke herindeling moet beseffen dat eerst andere, lichtere interventiewijzen doordacht en beproefd moeten zijn. Het is gewenst onderaan de ladder te beginnen en niet direct bovenaan want dat stuit op onbegrip en weerstand. Eerst als de lichtere interventies weinig of niets uithalen, kan een zwaardere interventie in overweging genomen worden.

Daarom is het begrijpelijk dat burgemeester Emmens-Knol al vanaf januari 2015 bezig was met het traject *'Samen bouwen aan het huis van de democratie'*. Daarin staat:

'er is breed behoefte aan bezinning op bestuurlijke vernieuwing en het bespreken van de gewenste bestuurscultuur en 'maatregelen die nodig zijn om die te realiseren'.

De cultuur verwijst volgens haar naar de werkwijze en vergaderwijze van de gemeenteraad, het samenspel college-raad en het samenspel met de samenleving. Citaat: 'Er zijn zorgen de

onderlinge verhoudingen en omgangsvormen en er is de wens daarin naar nieuwe wegen te zoeken' (voortgangsnotitie 16 april 2015). Emmens-Knol: 'er is behoefte aan een kwaliteitsslag in de informatievoorziening (raadsvoorstellen).' En: 'Er wordt aandacht gevraagd voor transparante besluitvorming met aandacht voor het aspect geheimhouding, maar ook aandacht voor participatie van burgers en overheidsparticipatie.' Om hierover te komen tot bezinning worden werkateliers ingericht. Een atelier is gericht 'op raad, college en MT en gaat over de verdeling van de verantwoordelijkheden, de controlerende taak en de informatieplicht.'

### *Het voortouw van één actor?*

De positie van een burgemeester is in Bloemendaal (een betrekkelijk kleine gemeente) zo niet een lamentele dan toch geen vanzelfsprekend sterke gebleken.

Eén actor, een eenling zoals een waarnemend burgemeester, beschikt in zo een context over het algemeen *niet* vanzelfsprekend over voldoende gezag en handelingsvermogen om als in een circus met een '*klappende zweep*' de circuspaarden de goede kant op te drijven, dus om dat te doen met de gemeenteraad(sleden) en collegeleden. Burgemeester Aaltje-Emmens erkende dat. Daarom is te billijken dat ze de tijd rijp achtte om te vertrekken.

Maar een nieuwe waarnemend burgemeester kan, ook al kan die niet worden weggestuurd geen ijzer met handen breken.

Dat neemt niet weg dat elke burgemeester een spilfunctie vervult en het voortouw kan en wellicht ook moet nemen om tot een verbeterslag te komen. Mogelijk dat een *nieuwe* sterke waarnemend burgemeester aantreedt, die deze taak op zich neemt, daarbij expliciet gesteund door de commissaris van de koning. De CdK heeft formeel nog geen stevige wettelijke positie op dit vlak (kan verandering in komen) maar kan vanuit het perspectief van de interbestuurlijke betrekkingen en betrokkenheid bij de aanstelling van burgemeesters meekijken en de minister van binnenlandse zaken op de hoogte brengen en houden. Daardoor kan de CdK wel degelijk enige invloed hebben en subtiele druk uitoefenen. De CdK zou, met steun van raad en college, een bestuurlijk ervaren zwaargewicht als externe 'regisseur' kunnen aanwijzen die het verbeteringsproces begeleidt voor de duur van een half jaar (zoals in de gemeente Stein het geval was). Wellicht kan het woord 'regisseur' vervangen worden door een ander woord opdat de betrokkenen het probleem eigenaarschap niet bij de regisseur kunnen wegleggen.

De *verhouding college-gemeenteraad* zou ingevuld moeten worden zoals de wetgever deze verhouding qua taken, bevoegdheden en middelen bedoeld heeft. Dat kan een 'reset' impliceren. In werkelijkheid is de Gemeentewet echter slechts een kader. Een gemeenteraad kan een college altijd kort aan de teugel houden, maar de bedoeling is niet dat een gemeenteraad een soort dagelijks bestuur gaat vormen. De raad van Bloemendaal moet zich daarop bezinnen en dat gebeurde in 2015 al vóór het vertrek van de waarnemend burgemeester Emmens-Knol. De gemeenteraad van een probleemgemeente als Bloemendaal kan zichzelf niet gemakkelijk redden, maar moet het wel proberen.



De raadsleden uit de verschillende fracties gaven tot oktober 2015 echter collectief nog geen voldoende steun aan de diagnose (het ambtsbericht) om tot een verbetering te komen. Als dat niet verandert, wordt elke verbeterpoging duwen met een touw.

### *Langdurig volhouden*

Oplossingen om verder te komen om de positie van bestuurlijke risico- of probleemgemeente aanzienlijk te redresseren, moeten van verschillende kanten komen en langdurig worden volgehouden. Daarbij is een burgemeester op zich geen onbelangrijke actor want een burgemeester bevindt zich bijna voortdurend op een knooppunt van betrekkingen en verhoudingen. CdK Johan Remkes heeft zich dit gerealiseerd.

### *Wat hield de stand van zaken medio oktober 2015 in?*

Wie wordt er nu als waarnemend burgemeester de opvolger van mw. Emmens-Knol? Commissaris van de Koning Johan Remkes vindt dat de huidige situatie in de gemeente onvoldoende is om een procedure te starten voor de benoeming van een nieuwe burgemeester. Hij stelde begin oktober 2015 tot verrassing van velen de burgemeester van Haarlem en tevens voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeester Bernt Schneiders aan als waarnemend burgemeester. Deze bestuurder met veel gezag uit de buurgemeente moet stabiliteit en rust brengen en de verhoudingen herstellen. Als dat niet binnen een jaar lukt, wordt Bloemendaal opgeheven, aldus Remkes. Schneiders wil daar zelf vooralsnog helemaal niets van weten. Begrijpelijk. Het is de centrale wetgever die een fusie of annexatie wettelijk in gang moet zetten.

Er zijn positieve en kritische kanttekeningen te plaatsen bij de aanstelling van de burgemeester van Haarlem. Positief is dat deze waarnemer een man van statuur is met ervaring als burgemeester van een stad. Schneiders kent ook de regio en wat er speelt in samenwerkingsverbanden als de veiligheidsregio. Aan 'meegebracht' gezag ontbreekt het hem niet. Daar staat tegenover dat de vraag is hoe hij de tijd vindt om Bloemendaal er naast Haarlem bij te doen. Er is immers, uitgaande van het ambtsbericht op veel fronten een verbetering nodig. Er is veel en veel meer aan de hand dan alleen een ordentelijk verloop van de raadsvergadering organiseren. We nemen aan dat de waarnemend burgemeester de commissaris regelmatig op de hoogte zal houden.

De jurist Schneiders gooit in vergelijking met de rapportage van Emmens-Knol en het democratieproject het roer overigens om. Hij zegt op 23 oktober 2015 in Binnenlands Bestuur: 'Raadsleden zijn volgens mij ook moe van de eindeloze praatsessies en de werkateliers. Laten we gewoon proberen met elkaar aan het werk gaan'. Dit is duidelijk. De jurist heeft weinig met 'werken aan bestuurscultuur'. Hij ziet wel dat de vraag is hoe de stokebranden zich gaan gedragen. Schneiders: *'Ik wil dat mensen normaal met elkaar omgaan'*. Hij maakt zo de problemen weer kleiner. Wat hij gaat doen aan het dossier-Slewe en aan de coalitievorming was medio oktober nog onbekend. Bloemendaal kende na het vertrek van D66 een minderheidscoalitie.

### *Samenvatting*

Bestuurlijke risicogemeenten zijn gemeenten waar het bestuurlijk risico gedurende meer dan een decennium op een val van een college of van individuele bestuurders, zoals

burgemeesters en wethouders, groot is en waarbij sprake is van matige of verstoorde verhoudingen in het bestuur. Zo gezien is Bloemendaal zonder twijfel volgens de stand van zaken in 2014-2015 en de jaren daarvoor een bestuurlijke risico- of probleemgemeente. De afgelopen jaren stapten in deze gemeente namelijk enkele burgemeesters op en dat deden ook enkele wethouders en raadsleden. Soms was regelrechte onvrede over de gang van zaken de reden of was het politiek vertrouwen zoek geraakt. Bovendien werd de gemeentesecretaris vervangen door een nieuwe. Tal van actoren die een rol hadden in het bestuur van deze gemeente zeggen ook dat deze gemeente in bestuurlijk opzicht een probleemgemeente is.

De kwalificatie en de feiten zijn met elkaar in overeenstemming gebleken.

Wie nader inzicht wil hebben in wat er achter die bestuurlijke risico's en matige of verstoorde verhoudingen schuil gaat en waar de kwaliteit 'hapert' heeft een detectie- of diagnose-instrument nodig voor de waarneming van de kwaliteit van het gemeentebestuur en de verhoudingen tussen de instituties en spelers. In deze tekst lieten we zien dat het voor de detectie van de kwaliteit van de verhoudingen nodig is, om te letten op de interne kant van de gemeenteraad, de interne verhoudingen in het college en het ambtelijk apparaat, en bovendien op de betrekkingen tussen raad en college, tussen college en ambtenaren, en tussen raad en college en de samenleving. De positie van de burgemeester is zeker ook van belang want die zit op een scharnierplaats en in een schakelrol in de raad en in het college maar ook tussen raad en college. In dat verband kan ook nog wel een rol zijn weggelegd voor het functioneren van het raadspresidium en voor de driehoek van burgemeester, openbaar ministerie en politie. Vanuit deze detectie blijkt Bloemendaal evident een bestuurlijke probleemgemeente maar te specificeren is *in welk opzicht*.

Voor het college, de raad en de ambtenaren zijn taken en bevoegdheden vastgelegd. Voor de verhoudingen is het van belang dat elke actor de rol vervult die bij de positie past. Dat betekent dat het college regeert en de raad kaders stelt, zo nodig, budgetteert en controleert. Idealiter geeft dat dan voldoende 'checks and balances'. Daarbij kunnen waarden, normen, gewoonten, werkwijzen, tradities en rituelen een rol spelen. Dit cluster van vaak onuitgesproken kaders, attitudes en werkwijzen wordt wel aangeduid als de bestuurscultuur.

Wie de blik vanuit dit detectie-instrumentarium naar de gemeente Bloemendaal kijkt, kan constateren dat het gemeentebestuur wel prestaties levert. Er rollen producten van de band en er vindt dienstverlening naar burgers plaats. De gemeente functioneert in operationeel opzicht qua dienstverlening en individuele uitleveringen over het algemeen boven de streep. Niet onlogisch, omdat de gemeente qua sociale structuur in de samenleving niet tot de meest complexe behoort. De burgers zijn gemiddeld genomen goed opgeleid en de samenleving is als zelfredzaam te kwalificeren.

Wat de leveringscapaciteit ook bevordert, is dat heel veel beleid bovendien een kwestie is van uitvoering van rijksbeleid, waarbij de gemeente een medebewindsrol vervult en weinig eigenstandige sturing pleegt. De gemeente levert bij voorbeeld paspoorten, haalt huisvuil op, zorgt dat de straatlantaarns branden, verstrekt vergunningen en vervult een rol in het sociaal domein op het vlak van zorg en herintreding op de arbeidsmarkt. Soms doet ze dat alleen, soms in een bepaalde formule (een bedrijf) of een samenwerkingsverband.

Toch blijkt dat er op veel andere fronten sprake is geweest van zwakheden in het bestuur. Die blijken zich in probleemgemeenten vaak te concentreren rond *enkele* complexere issues of probleemcomplexen; zo ook hier. In Bloemendaal betrof dit de ontwikkeling van het landgoed Elswoutshoek (EWH), een complex waarvoor regelgeving geldt op het vlak van omgevingsrecht, in casu ruimtelijke ordening, milieu en ecologie, en voor rijksmonumenten. Dit dossier was een *culminatiepunt* van bestuurlijke en ambtelijke zwakheden en fouten, waarbij moet worden aangetekend dat de zwakheden hiertoe niet beperkt zijn, zoals een onderzoeksverslag van de waarnemend burgemeester in 2015 in de vorm van een ambtsbericht voor de commissaris van de koning glashelder maakt. Immers, beperkten zich de zwakten tot één dossier dan waren de zwakten wellicht nog betrekkelijk eenvoudig te lokaliseren en verhelpen. Nee, de zwakten liggen toch breder en dieper.

Wat zijn dan de zwakheden zoal? Die komen uit tal van geschriften van het gemeentebestuur zelf naar voren, ze blijken in raads(commis)ievergaderingen en ze worden door tal van betrokkenen zelf verwoord. We konden allereerst vaststellen dat er het nodige mis is gegaan in het functioneren van de gemeenteraad. Raadsfracties kunnen betrekkelijk goed *difficulteren* (vragen stellen, vertragen, enz.). Raadsdebatten verzandden nogal eens in *onenigheid*. In de raad is voorts sprake van een *bejegeningscultuur* die beter kan. En in de raad neigt *één partij* ertoe, met vertakkingen in de samenleving, om te willen dicteren terwijl de fractie-omvang in de raad een iets terughoudender positie zou rechtvaardigen. De raad zit bij wijlen bovendien *op de stoel van het college* en geeft aan het college *te weinig ruimte*, bij voorbeeld om in een dossier zoals Elswoutshoek tot een herstart te komen. Er is niet alleen geen *voldoende rolvastheid* in de verhouding raad-college maar ook sprake van een *te beperkt collectief bestuurlijk besef* dat tegenstellingen overstegen moeten worden in stappen voorwaarts en in oplossingsgerichte besluitvorming. Deze situatie van polarisatie en gerichtheid op het dagelijks bestuur heeft negatieve gevolgen voor het college omdat dit college *te weinig ruimte* krijgt van de raad en omdat de polarisatie een doorvertaling vindt in de gebrekkige cohesie van het college. Soms kan het college gewoon niet (goed) op tegen de raad.

De ambtelijke organisatie levert niet steeds genoeg kwaliteit, bijvoorbeeld niet in het dossier EWH, en voldoet niet voldoende aan normen van modern bestuur. Het zijn rapporten uit Bloemendaal zelf, zoals van een raadscommissie en van de burgemeester, die dit vaststellen. Incidenteel is de organisatie terug gefloten.

Ambtenaren ervaren op hun beurt onvoldoende steun en voelen zich niet steeds veilig in het bestuurlijk-ambtelijk verkeer. Ergo, *de betrekkingen* tussen raad, college en ambtelijke organisatie haperen. Dat leidde tot groot ongenoegen bij vertrekkende bestuurders over de verhoudingen, en zelfs tot noodkreten in termen van 'Bloemendaal is niet te besturen'.

Heeft de burgemeester het vermogen om vanuit gezag verhoudingen te verbeteren, te verbinden en te temperen en vanuit gezag anderen te manen tot prestaties, besluitvaardig handelen of andere beginselen van goed openbaar bestuur? In de microkosmos Bloemendaal onvoldoende. De burgemeester heeft in Bloemendaal (tot september 2015) *structureel geen voldoende goede gezagspositie in de raad en samenleving*. Dit werkt in op

de kwaliteit van intermenselijk verhoudingen en verhoudingen tussen bestuurlijke gremia maar kan hiertoe zeker niet te worden gereduceerd.

Bloemendaal is dus een probleemgemeente en we weten hoe dat komt. De kwestie-EWH heeft vele jaren een enorme spiraalwerking gehad met links en rechts verlamme effecten. Alle gremia raakten negatief verstrengeld. Maar de kwaliteit van het bestuur staat breder onder druk.

Hoe te komen tot herstel? Daarvoor zijn strategieën ontvouwd. Er bestaan fatalistische strategieën. Een strategie is die van de ecologische benadering van verschroeide aarde: nieuwe verkiezingen leiden tot nieuwe politici zonder verleden in het bestuur van de gemeente.

Een volgende strategie is de opheffing van de gemeente en annexatie door een aanliggende grotere gemeente als Haarlem. Opheffing is nagenoeg uitgesloten omdat dit een wetsvoorstel en een eigen aanpak via de lijn van een (herindelings)wetsvoorstel vergt.

Een derde strategie is de aanstelling van een regeringscommissaris en uitschakeling van de lokale democratie. Ook in dit geval is een wetsvoorstel nodig. De instelling van een regeringscommissaris is ultimum remedium, gerelateerd aan grove taakverwaarlozing. Grove taakverwaarlozing is echter niet de kern van de problemen in deze gemeente. Ook deze strategie kan thans worden afgevoerd.

De strategie om een waarnemend burgemeester te laten zorgen voor rust en stabiliteit werkt doorgaans wel goed. Het is ook een betrekkelijk eenvoudig toe te passen benadering. Een commissaris van de koning stelt een waarnemer aan, doorgaans na een peiling van de fractieleiders. Maar in de kustgemeente die hier centraal staat, heeft deze aanstelling tot medio 2015 niet goed genoeg gewerkt. Wellicht kan de opvolger meer spijkers met koppen slaan. Welke spijkers? Het ambtsbericht van Emmens-Knol kan richtinggevend zijn.

Dat brengt ons bij een meervoudige leerstrategie. Aanstelling van een waarnemend burgemeester die een ambtsbericht opstelt met aanzetten tot gedragsverbetering en van verhoudingen en betrekkingen kan in principe een nuttige maatregel zijn, maar alleen als er een diep en breed beleefd urgentiebesef bestaat en overeenstemming over het feit dat elk een aandeel in de verbetering moet leveren. Het is volgens deze strategie nodig om op meer fronten te werken. Eerste aangrijpingspunt moet dan zijn dat elk gremium weer doet wat het moet doen. Deze strategie heeft tot oktober 2015 nog niet voldoende gebracht. Wil Bloemendaal er weer bovenop komen dan moet de meervoudige strategie een paar jaar volgehouden worden. Maar waarnemer Schneiders heeft vastgesteld dat het momentum van het ambtsbericht, gericht op de meervoudige strategie, nagenoeg verdwenen is. Men is moe geworden van werkateliers. Of de nuchtere aanpak van de jurist/waarnemer die de rolvastheid van ieder gremium wil herstellen helpt, is af te wachten.

### *Literatuur*

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

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

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

Beunders, H., A. van der Horst en J. de Kleuver, *Nieuwsvoorziening in de regio – Leegte in het landschap*, AMB, Diemen, 2015.

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

Burgemeester blijft zitten na rel, in: *De Volkskrant*, 1 augustus 2014.

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

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

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

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

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

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

Enquêtecommissie, *Enquête Noord-Zuidlijn*, Gemeenteraad Amsterdam, december 2009.

Fennema, M., Conflicten stapelen zich op in Bloemendaal, in: *De Volkskrant*, 8 augustus 2014.

Fennema, M., Wie komt op voor de duinrand?, in: *De Volkskrant*, 1 oktober 2015.

Fleurke, F., *Organische bijstand – Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende crisis*, Den Haag, 2008.

Gemeente Bloemendaal, Voortgang ambtelijke samenwerking Bloemendaal en Heemstede, derde rapportage – versie 10/02/15 t.b.v. B&W-vergadering 17 febr. 2015.

Gemeente Bloemendaal, Voortgang traject burgemeester 'Samen bouwen aan het huis van de democratie in Bloemendaal', 16 april 2015.

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

Joosten, C., Verziekt bestuur – Bloemendaal. Regeringscommissaris naar dorp dat zichzelf niet kan redden, in: *Elsevier*, 3 oktober 2015, p. 17.

Klompmaker, M., Landgoed Elswoutshoek: dossier drijfzand, in: *Haarlems Dagblad*, 15 maart 2012.

Klompmaker, M., Rapport Schuttenbeld: geen goed besluit Elswoutshoek, in: *IJmuider Courant*, 18 november 2012.

Klompmaker, M., Oorlog tussen Hans Slewe en gemeente Bloemendaal, in: *Haarlems Dagblad*, 12 febr. 2014.

Klompmaker, M., Hans Slewe verliest rechtszaak van gemeente Bloemendaal, in: *Haarlems Dagblad*, 23 april 2014.

Klompmaker, M., Hans Slewe kan niet bouwen op Elswoutshoek, in: *Haarlems Dagblad*, 16 augustus 2014.

Klompmaker, M., Soap rond mails familie Slewe, in: *Haarlems Dagblad*, 29 november 2014.

Klompmaker, M., Jacht op raadslid Marielys Roos (Hart voor Bloemendaal) geopend, in: *Haarlems Dagblad*, 21 dec. 2014.

Klompmaker, M., Thera Wolf (PvdA) is politiek in bloemendaal zat, in: *Haarlems Dagblad*, 1 mei 2015.

Klompmaker, M., Schaduwmacht trekt aan de touwtjes in Bloemendaal, in: *Haarlems Dagblad*, 6 juli 2015.

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

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

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

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

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

Kuitenbrouwer, M., *Presentatie Startnotitie EWH*, Raadscommissie Grondzaken, Bloemendaal, april 2015.

Kuitenbrouwer, M., *De situatie Elswoutshoek – Hoe het zover kwam en hoe weer ‘uit de knoop’ te komen. Kantelpunten uit het verleden en handvatten voor de toekomst*, Bloemendaal, 2 juni 2015.

Linden, K. van der, Bernt Schneiders krijgt Bloemendaal erbij, in: *Haarlemse Dagblad*, 5 oktober 2015.

Logtenberg, H., Bloemendaal stikt in haar eigen politiek spel, in: *NRC Handelsblad*, 26 sept. 2015.

Logtenberg, H., De puinruimer van Bloemendaal stapt op, in: *NRC Handelsblad*, 25 sept. 2015.

Logtenberg, H., College Bloemendaal ontploft na jaren strijd, in: *NRC Handelsblad*, 28 sept. 2015.

Logtenberg, N., Remkes: hard ingrijpen als lokale politiek faalt, in: *NRC Handelsblad*, 2 oktober 2015.

Logtenberg, H., De man die het allemaal moet gaan doen in Bloemendaal, in: *NRC Handelsblad*, 6 oktober 2015.

Meijer, Q., Een nieuwe organisatie in een nieuw huis – Presentatie voor raadscommissie Middelen en Bestuur, Bloemendaal, 15 jan. 2015.

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

Modderkolk, H., ‘Hij zei: jullie soort hoort hier niet op een landgoed’, in: *De Volkskrant*, 29 september 2015.

Plasterk, R., Het begint allemaal met respect voor politici, in: *De Volkskrant*, 16 oktober 2015.

Rosenberg, E., Politieke mores in villadorp ‘snoeihard’, in: *NRC Handelsblad*, 7 juli 2015.

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

Sikma, G., Bloemendaal wil meer openheid na soap Elswoutshoek, RTV NH, 12 juni 2015.

Sikma, G., Scheidend wethouder Bloemendaal: ‘vertrek heeft niets te maken met Elswoutshoek-affaire’, RTV NH, 1 juli 2015.

Slewe, R., Meindert Fennema, het schoothondje van de VVD, in: *De Volkskrant*, 3 oktober 2015.

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

Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Freelance-PrePress, mei 2006.

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

Wiegel, H., Commissaris moet ‘zijn’ burgemeester steunen, in: *De Volkskrant*, 17 okt. 2015.

### *De auteur*

**Prof.dr. A.F.A. Korsten** is honorair hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid. Was onder andere informateur in drie gemeenten en lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), adviesorgaan voor regering en parlement. Publiceerde tal van boeken en artikelen.  
[www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl).