

Mijn gemeente is top!

Bestaan excellente overheidsorganisaties?

A.F.A. Korsten¹

2 augustus 2011

Inleiding

Deze beschouwing gaat over excellente organisaties in het openbaar bestuur. Bestaan ze? Met die vraag word ik af en toe geconfronteerd. Studenten en ambtenaren mailen me daarover met vragen of willen me interviewen. Begrijpelijk want het onderwerp was eerder aan de orde bij Peters & Waterman die excellente ondernemingen tegen het licht hielden en in boeken over HPO's ('high-performance organisations'; De Waal, 2008). Ze moeten er wel zijn, die excellente overheidsorganisaties, denk je dan. Het item hangt ook in de lucht gezien televisieprogramma's als *'Mijn tent is top'*. Daarom deze beschouwing.

Ik spits het onderwerp toe op gemeentebesturen en hun organisaties en vertrek vanuit een verwachting. komt excellent gemeentebestuur voor? Het overheersende beeld volgens een in 1998 gepubliceerd (enquête)onderzoek onder bestuurders en ambtenaren van 23 gemeenten was dat het eind jaren negentig *'goed ging in gemeenten'* (citaat) in vergelijking met 1989. Bestuurders ervoeren *minder* maatschappelijke en bestuurlijke problemen en er werd *effectiever beleid* gevoerd, aldus de onderzoekers Bret Baas en Michiel de Vries (1998: 55). Maar dat het volgens hen destijds relatief goed ging, wil nog niet zeggen dat gemeentebesturen in Nederland 'excellent' besturen. En wat in 1998 het geval kan in 2011 weer anders liggen. Bovendien gaat het bij de beoordeling van gemeenten niet uitsluitend om het oppakken van de goede dingen en goed uitvoeren ervan (dus het effectief voeren van beleid). Kijk maar eens naar personeelsadvertenties. Er zijn ook andere criteria te formuleren. En, zo kun je je afvragen, moeten we volstaan met meningen van bestuurders en ambtenaren uit 23 gemeenten, zoals de beide genoemde auteurs doen? Is gedrag niet meer van belang?

Gemeenten hebben een buiten- en binnenkant. Onlangs werd een gemeente doorgelicht. Wat bleek was dat de 'concernsturing' onvoldoende effectief was, er onvoldoende samenhang bestond in de bedrijfsvoering, en de wijze van leiding geven onvoldoende gericht was op resultaat (Gronouwe en Spiering, 2011; Dielissen en Daemen, 2011). B&W van Heerlen schreven dit in een raadsinformatiebrief aan de gemeenteraad. Wat hier naar voren komt, is de wenselijkheid van kwalitatief goede *ambtelijke sturing* alsmede *resultaatgerichte sturing*. Daarmee hebben we weer enkele criteria uit de dagelijkse praktijk te pakken. Er zijn blijkbaar nog wat criteria aan de orde.

Uit een personeelsadvertentie blijkt het volgende. De fusiegemeente 'De Friese Meren' is een waterrijke plattelandsgemeente in het Zuidwesten van Friesland, met ruim 50.000 inwoners. De grootste plaatsen zijn Balk, Joure en Lemmer. Het bestuur van de nieuwe gemeente kiest in 2011 in haar visie voor *mensgerichtheid, interactieve beleidsvorming* en *herkenbare aanspreekpunten* voor burgers, bedrijven en verenigingen. Met ruim 400 medewerkers gaat de nieuwe gemeente werken aan moderne, doelgroepgerichte dienstverlening. Dat alles blijkt uit een personeelsadvertentie waarin een bureau voor personeelsadvies op zoek gaat naar een nieuwe gemeentesecretaris annex algemeen directeur. Zou 'De Friese Meren' een excellente organisatie kunnen worden? En zijn dan mensgerichtheid, interactieve beleidsvorming en het beschikken over herkenbare aanspreekpunten de drie *enige* relevante criteria naast het eerder genoemde criterium beleidseffectiviteit?

¹ Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht. Tevens emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit. Zie verder www.arnokorsten.nl.

Er is blijkbaar niet slechts één succescriterium om de excellentie van overheidsorganisatie te beoordelen. De vraag komt vervolgens op of deze criteria uit de vacaturetekst en de andere genoemde de 'beste' criteria zijn om een gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie te beoordelen. Of zijn ze wel relevant maar zijn ook nog andere nodig. Laat ik eerst eens kijken naar de private sector. Wat weten we over excellente private organisaties?

Excelleren in de private sector

Een succesvolle private organisatie (een 'excellente onderneming') is een op winst gerichte organisatie, die overleeft onder veranderende omstandigheden en dus een evident marktaandeel verovert, houdt of herovert door diensten of producten te ontwikkelen en verkopen (of ruimer: door te zorgen voor toegevoegde waarde). Laat ik deze omschrijving als een eerste definitie hanteren voor private organisaties, een werkdefinitie. Overleven in veranderende tijden is van belang. Een ondernemer heeft er weinig aan om een onderneming op te richten, twee jaar veel succes te hebben en daarna failliet te gaan. Dat zeggen de meeste ondernemers zelf ook.

In de private sector wordt niet erg vaak hardop gesproken in termen van 'ons excellent bedrijf'. Het woord 'excellent' hoort niet echt tot de dagelijkse 'small talk' van leidinggevenden tenzij als peptalk voor het eigen personeel. Als verborgen verlangen kan de wens om een excellente onderneming te leiden wel degelijk aanwezig zijn.

De auteurs Tom Peters en Robert Waterman speelden hier op in. Ze schreven een boek over excellente ondernemingen, gevestigd in de Verenigde Staten. Ze gingen in *'In Search of Excellence-Lessons from America's Best Run Companies'* (1982) op zoek naar het succes van ondernemingen. De auteurs vonden in *Search* acht kenmerken van excellente ondernemingen. Ik zet ze even op een rijtje: 1 actiegerichtheid; 2 klantgerichtheid; 3 'de kunst om groot te zijn maar zich als organisatie klein te gedragen' (ruimte geven voor 'autonomy and entrepreneurship'); 4 benadrukking van productiviteit door mensen (benut de inzet en bekwaamheid van medewerkers); 5 waardering voor persoonlijke inzet en waardebewustzijn ('hands-on; value-driven'); 6 een houding van 'schoenmaker, blijf bij je leest' ('stick to the knitting'); 7 het beschikken over een eenvoudige organisatie met een kleine staf waardoor de verantwoordelijkheid diep in de organisatie gelegd kan worden en de kans op intern ondernemerschap toeneemt; 8 vrijheid in gebondenheid, waarmee bedoeld wordt op een combinatie van strakke leiding en individuele autonomie.

Het boek bleek wereldwijd een onvervalste bestseller. Hun betoog sprak aan, mede door de gedurfde titel. Het boek van Peters & Waterman kreeg niet alleen lof maar ook kritiek, onder meer van de organisatiekundige Cor Lammers.

Tot de kritiek behoorde dat de auteurs alleen succesvolle ondernemingen bestudeerden en niet bij wijze van contrast de niet-succesvolle. Missen niet-succesvolle ondernemingen altijd de acht kenmerken die genoemd zijn? Nee, vermoedelijk niet. Ze zullen over enkele kenmerken beschikken maar die zijn dan niet genoeg voor succes? Een tweede kritiek: zijn de acht kenmerken alle acht wenselijk of noodzakelijk om als succesvol aangemerkt te worden? Drie: is er nog een hiërarchie in de kenmerken in belang?

Een andere kritiek: je zou de prestaties van ondernemingen op meerdere momenten kunnen en moeten meten. Immers, er is interne en externe dynamiek in en rond de bestudeerde ondernemingen. Hoe is het met de ontwikkeling van de bedrijfsresultaten in de tijd? Helaas voor de voorbeelden van Peters & Waterman: bepaalde bedrijven die zij als 'positief' kwalificeerden, functioneerden enige tijd *later* minder goed en zelfs slecht. Excellentie is dus zeker *geen stempel* of vast gegeven dat je voor eens en voor altijd op een onderneming kunt plakken en dat je als je het eenmaal bezit 'eeuwig' bezit en dus niet kwijt kunt raken. Het is eerder een episode. De omstandigheden kunnen veranderen, zoals in de vorm van marktuitval, en dan is adaptiviteit

gevraagd. Bekend is dat de adaptiviteit er niet is omdat er interne blokkades bestaan. Maar het is ook mogelijk dat de organisatieleiding fouten maakt, bij voorbeeld door de beweging in de markt niet op tijd aan te voelen ('dreigende marktuival?'; veranderende wensen van consumenten?) of de concurrentie niet voor te blijven. Conclusie: het excellente kan hier en daar bestaan maar het is ook zo weer weg. Doorgaans, over ene periode van 25 jaar gezien, zal excellentie een tijdelijk fenomeen zijn.

De leiding die het etiket 'excellent' voor de organisatiekwaliteit wil behouden, moet op zijn minst de voortekenen voor verandering in de markt opsporen (door middel van een 'weak signal approach'), en moet reflexiviteit en adaptiviteit tonen (Korsten en Leers, 2005). Een onderneming moet zich niet laten verrassen door de marktbevingen. Met het onverwachte verstandig omgaan, zal nodig zijn. 'Managing the unexpected' noemen Weick en co-auteur Sutcliffe (2001) dat. Igor Ansoff sprak al in 1975 over 'managing strategic surprise by response to weak signals.'

Wie goed inspeelde op wat op een onderneming afkomt in de vorm van de aanpak van detectie van zwakke signalen, is L'Oreal (zie Korsten en Leers, 2005). De leiding van dit cosmeticabedrijf had decennia geleden tijdig heel goed gezien dat dierenwelzijn internationaal een opmars op de waardeladders zou gaan doormaken en dat het een relevante ontwikkeling was voor de parfumindustrie. Daarom nam men afscheid van het maken van parfums van beschermde dieren en andere dieren. Deze organisatie toonde daarmee over de vereiste reflexiviteit en adaptiviteit te beschikken. Wie de stap maakt naar de publieke sector kan vaststellen dat de zittende grotere politieke partijen in 2002 de kritiek op de paarse kabinetten-Kok (zoals het gedogen in het kader van anti-drugsbeleid op Schiphol, de zwakke inburgering van buitenlanders, de lange wachtlijsten in de zorg en het geringe succes van enkele veranderoperaties – met name de schaalvergroting - in het onderwijs) niet goed gezien hadden want de Lijst Pim Fortuyn (LPF) boekte door juist hierop te tamboereren een eclatante overwinning bij de Tweede Kamerverkiezingen. De bestaande partijen hadden geen 'weak signal approach' toegepast en de voortekenen onder een deel van de kiezers niet verstaan.

Je kunt wel tijdig ontwikkelingen zien aankomen en erop inspelen maar doet *elk onderdeel* van een organisatie dat of sommige wel en andere niet? Neem Philips. Deze multinational heeft al enkele decennia te maken met 'goede resultaten' in bepaalde sectoren en verlies in andere, wat aanleiding geeft tot forse saneringen, zoals het afstoten van bedrijfsonderdelen of interne herstructurering. Een groot bedrijf is blijkbaar *geen eenheid* maar een geheel van divisies of 'eilanden'. De 'performance' van grote (multinationale) ondernemingen is doorgaans dan ook *een optelsom* van succesvolle en niet succesvolle organisatieonderdelen. Een gehele organisatie zonder meer op basis van een optelsom een excellente onderneming of bijvoorbeeld een 'high performance organisation' noemen, is daarom onjuist. Ook die nuance moet worden aangebracht.

Bij excellentie van een privaat bedrijf is de vraag *op welk criterium* of welke criteria je de excellentie beoordeeld? Alleen op signalerend vermogen en adaptiviteit? Er bestaan natuurlijk *basiscriteria*. Het behalen van vooraf gestelde doelen, en/of het behalen van een grote bedrijfswinst, en/of een tijdige herstructurering, en/ of voldoen aan de code-Tabaksblat, en/ of goed scoren op de beurzen, en/of voldoen aan criteria van duurzaamheid? Shell haalt olie uit de grond in Afrika. Vloeien inkomsten daaruit terug naar de bevolking? Zo ja, hoe en hoeveel? De succescriteria zijn in zekere mate gebonden aan het *soort onderneming* en waar je heen wil met de onderneming (de ambitie in het *strategisch beleid*) en het *type producten* dat op de markt gebracht wordt en de *context* waarin een onderneming opereert. Wie durft er dan nog te spreken van een excellente onderneming?

De excellente overheidsorganisatie

Ook ten aanzien van de overheid is er wel gepubliceerd in termen van excellentie onder de titel 'De excellente overheidsorganisatie' (Bentlage, Boelens en Kip, 1998). Dat boek handelt getuige de

ondertitel over de invoering van *'total quality management in de publieke sector.'* De link tussen excelleren en kwaliteitsmanagement vinden we ook wel elders (Boivard & Löffler, 2003). Een overheid die kwaliteitsrijk opereert, kan zich steeds verbeteren en zo het predicaat 'excellent' verdienen. Maar denken in termen van kwaliteitsmanagement impliceert het gebruik van procestaal en die taal zegt nog niet alles over de outputcriteria ter beoordeling van kwaliteit.

Er bestaan natuurlijk wel criteria om een gemeentebestuur en haar organisatie op te beoordelen. Loop de titels en inhoud van oraties van hoogleraren er maar op na. Dan blijkt bij voorbeeld dat een overheid betrouwbaar moet zijn (oratie van Bekke), beleidsmatig effectief en legitiem moet functioneren (Hoogerwerf), interne bureaupolitieke concurrentie hanteerbaar moet houden waardoor bureaupolitisme vermeden wordt (Rosenthal), aan planning moet doen (Snellen), waarden op elkaar moet betrekken om te komen tot 'framing' van een beleidsvraagstuk, dus tot een beleidskoers (Snellen, Korsten, Idenburg), moet samenwerken met andere overheden (Brussaard), moet functioneren in beleidsnetwerken (Klijn).

Specifieke studies wijzen ook op deze en andere criteria, zoals het nastreven van doel- en resultaatgerichtheid en bouwen aan vertrouwen (Carnevale, 1995), adequaat interactief beleid ontwikkelen en verantwoording afleggen (Callahan, 2007).

Maar hebben we daarmee een kader? Aerts en Castenmiller schrijven in 1996 in de ondertitel van een artikel dat ze op het vlak van kwaliteit van gemeenten *'door de bomen het bos niet meer zien.'* Zij wijzen ook op een toename in instrumenten zoals kwaliteitshandvesten, benutting van klachten van burgers en anderen voor verbetermanagement, kwaliteitsmonitoren, stadspeilingen, zelfevaluaties, certificering. Gemeenten blijken op tal van gebieden te werken aan kwaliteitsverbetering maar ze associëren die verbetering niet altijd met kwaliteit. Al deze criteria en instrumenten doet het verlangen naar een inhoudelijk kader toenemen. Aerts en Castenmiller stellen: *'Erger nog is het ontbreken van een inhoudelijk kader.'* Maar voor de uitreiking van de Bertelsmann-prijs bestond een kader.

Het Tilburgs model: Tilburg excelleert?

De gemeente Tilburg maakte internationaal aanspraken op een prijs als gemeente die het beste management kende, door een nominatie voor de Carl Bertelsmann-prijs (KGSt, 1992; Korsten, 1996). Begrijpelijk. De gemeente Tilburg werd als *Mekka van het Nederlands openbaar bestuur* gekwalificeerd, ook door mij. Tilburg werd in de jaren tachtig van de vorige eeuw een symbool voor goed bestuur omdat daar een prestatie-managementsysteem werd ontwikkeld dat als *Tilburgs model* de wereld in ging. Uiteindelijk ging die prijs overigens net aan de neus van het Tilburgs bestuur voorbij.

Het Tilburgs model is wel betiteld als een prototype van de *bedrijfsmatige* gemeente (Grit 200a, b). Tilburg kende namelijk *contractmanagement* met als kenmerken: 1 resultaatgerichtheid in de vorm van outputsturing, 2 het neerleggen van verantwoordelijkheid onderin de organisatie bij afdelingen en diensten, 3 het maken van afspraken met decentrale eenheden, en 4 terugkoppeling van outputinformatie in de vorm van managementrapportages. Het systeem was (bedrijfsmatig) goed doordacht en werd uitgevent. Wethouder Hans Krosse van Tilburg was gegrepen door dit 'systeem' en trad op als een van de ambassadeurs. Het model werd ook in de literatuur toegelicht, verdedigd, bejubeld en gekritiseerd (Arntzen, 1986; Schrijvers, 1986 en 1991; Korsten, 1996; Tops en Van Vugt, 1998; Van Huijgevoort, 2000; Grit, 2000). Ook andere gemeenten als Groningen en Enschede gingen over tot contractmanagement. Toch had het 'model' ook nadelen. Het was enigszins technisch-rationeel en minder politiek-rationeel (had de gemeenteraad nog invloed?), het was sterk vanuit de bedrijfsvoering en financiële aspectualiteit doordacht (het was ook de Dienst Concernmiddelen die het model uitventte; Schrijvers, 1986), en het model was te gesloten en intern gericht. Burgers kwamen in het Tilburgs concept maar beperkt voor. Dat burgers ook wensen zouden kunnen

hebben, was niet direct voorzien. Van stappen voorwaarts op het vlak van interactie met burgers was zeker aanvankelijk niet echt sprake. Daarom is het concept na een bouwperiode en toepassing weer gewijzigd. Het Tilburgs model wordt tegenwoordig vanuit een 'governance'-perspectief ook niet meer zo positief beoordeeld (zie verderop). Achteraf gezien is een perspectief van beleidsnetwerken niet in het systeem voorzien. Dat het Tilburgs bestuur de samenleving sterker wilde maken en tot afspraken wilde komen met actoren, bijvoorbeeld in de vorm van publiek-private samenwerking stond zeker niet voorop.

Dit Tilburgs model moeten we in deze beschouwing overigens afvoeren omdat het een intern sturingsmodel betrof en betreft. Deze beschouwing gaat niet over excellente sturingsmodellen (beleids- en beheersinstrumentarium) maar over de vraag hoe je een overheidsbestuur en haar organisatie zeker ook *in de externe gerichtheid* kunt beoordelen: vanuit welk kader, op welke criteria en wat dan de uitkomst is? Een beoordeling vanuit uitsluitend organisatie- en managementcriteria miskent de beleidsinhoud en criteria op het vlak van beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering, zoals de effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid van beleid (cf Baas en De Vries, 1998).

Waar ging de Bertelsmann-prijs in 1993 dan wel naartoe? Voor Nederland dong naast Tilburg de gemeente Delft mee naar de prijs. Maar de prijs ging naar gezamenlijke buitenlands winnaars: Phoenix (gelegen in de Verenigde Staten) en Christchurch (in Nieuw-Zeeland). Tilburg kreeg de prijs net niet vanwege de onderbelichte aandacht voor kwaliteit en burgergerichtheid, iets wat later ook in Tilburg erkend werd. Het *stadsmarktonderzoek* dat een verbinding moest zijn tussen bedrijfsmatig werken en bestuurlijke vernieuwing, en daarmee de 'ogen en oren van het Tilburgs model' moest vormen- zoals Cees Schalken in zijn Tilburgse doctoraalscriptie schreef -, werd dus niet als een echt voordeel gezien (Arntzen, 1994). Te weinig echt interactief. Delft liep de prijs ook mis want deze gemeente scoorde relatief laag op een aantal interne organisatieaspecten.

Ook het Canadese Quebec was genomineerd voor de Bertelsmann-prijs maar kreeg de prijs ook niet. De reden voor de nominatie was dat Quebec op zeer interactieve wijze met burgers vorm geeft aan beleid. Jaring Hiemstra (1999b) spreekt van de '*coproducerende bestuurders van Quebec*'. De verhouding tussen college en raad is er uitgesproken dualistisch. De burgemeester is er direct gekozen op basis van een programma; deze stelt het college samen. Het primaat in het bestuur ligt bij het college. Het college is overigens gebaseerd op een coalitie. Het college was ten tijde van het onderzoek – in het begin van de jaren negentig -leidend in contacten met burgers. De organisatie was bovenmatig burgergericht. Het concept van interactief beleid was sterk ontwikkeld, aldus Hiemstra. Wethouders hebben hierin de leiding, daarbij ondersteund door ambtenaren. Bij complexe onderwerpen wordt de leiding van dit interactief proces bij onafhankelijke derden gelegd die advies uitbrengen. Het bestuur stelt zich dan terughoudender op. Aanleiding voor het op gang brengen van interactie met burgers was grootscheeps verzet tegen bepaalde bouwplannen in het centrum van Quebec. Er was blijkbaar een crisis voor nodig om het bestuur meer burgergericht te maken. Quebec is overigens sterk afwijkend qua organisatie. Quebec voert geen lokettaken uit; die behoorden ten tijde van het onderzoek bij de (agentschappen van de) federale of provinciale overheid. In Canada is ook sprake van een groot aantal bestuurslichamen voor bijzondere doeleinden, zoals bij voorbeeld voor onderwijs, bibliotheken en toerisme. Tenslotte nog iets over de raad. De (dualistisch opererende) gemeenteraad kende 20 leden gekozen per en gebonden aan een district (er bestaan 20 districten). Ze hadden een sterke verbinding met burgers en waren 'linking pin' met deelraden. De raad vergadert frequent. Raadsvoorzitter is niet de burgemeester maar een lid gekozen uit de raad. Hoofdonderwerpen in de raad zijn niet slechts of uitsluitend stukken die het college inbrengt. Vragen en behoeften uit de samenleving spelen een heel belangrijke rol op de raadsagenda. Raadscommissies bestaan in Quebec niet. Maar Quebec kent naast de gemeenteraad wel twaalf deelraden, die elk uit negen leden bestaan die geen lid zijn van een politieke partij maar

op persoonlijke titel een verkiezingscampagne voerden. Raadsleden wonen vergaderingen van deelraden bij.

De *internationale vergelijking* van grote gemeenten als Tilburg en Quebec leert dat organisatieconcepten aan de bestuurlijke en maatschappelijke eisen van een land zijn aangepast (Hiemstra, 1999b). Als op een bepaald aspect van bestuur hoge eisen worden gesteld aan een gemeentebestuur wordt een dergelijke aspect een (absoluut of relatief) sterk punt. Ten opzichte van gemeenten in andere landen gaat een gemeentebestuur met haar organisatie er dan al gauw bovenuit steken. Een voorbeeld hiervan is de dienstverlening aan burgers in het Verenigd Koninkrijk. Daar bestonden al in de jaren negentig 'citizen charters' (wat later in Nederland een kwaliteitshandvest werd genoemd).

Hieruit blijkt dat overheden wel beoordeeld worden vanuit een of meer *afzonderlijke* criteria of vanuit een *bedrijfsmatig* concept (Tilburg) dat inmiddels toch als eenzijdig wordt beschouwd. Hoe tot een *beter, omvattend kader* te komen? Met name beleidsevaluatie nam een vlucht. Maar de stapels beleidsevaluaties geven nog niet direct zicht op hoe een organisatie *als geheel* functioneert.

Op naar een omvattend kader voor het waarnemen van 'goed bestuur'

Is het moeilijk gebleken om tot een kader te komen? In *'Deugdelijk bestuur'* geef ik aan dat er in de loop van jaren *tientallen* criteria zijn opgevoerd. De lijst is langer dan blijkt uit oraties en specifieke studies waarnaar ik al verwees. Ik noem onder andere: openbaarheid van bestuur, proportionaliteit in handelen, beginselen van behoorlijk bestuur (zoals: gelijke gevallen gelijk behandelen), beginselen van behoorlijke regelgeving (zoals: vergewis je tevoren of je een doel ook middels wetgeving kunt halen of beter op een andere manier), beginselen van behoorlijk overleg (zoals: kondig geen besluiten af voor de organisatie, die de besluiten moet uitvoeren, zonder die hierin gekend te hebben), beginselen van behoorlijke behandeling (zoals: stuur burgers niet van het kastje naar de muur), beginselen van behoorlijk visiteren (zoals: start vanuit een protocol over wat de aanpak is), beginselen van behoorlijk projectmanagement. Is er iets te zeggen over de herkomst van dergelijke oriëntatiepunten of criteria? Sommige zijn vanuit de academische sfeer aangedragen, andere zijn ontstaan als gevolg van reguliere wet- en regelgeving, weer andere na een crisis, weer andere als gevolg van jurisprudentie. De criteria voor behoorlijk bestuur zijn te vinden in bestuursrechtelijke beschouwingen, die weer een reflectie zijn op het handelen van de Raad van State (zoals Van der Vlies ooit liet zien).

Deze criteria zijn niet steeds op elke handeling van een overheid van toepassing maar voor een relevant *onderdeel of aspect*. Opnieuw impliceert dit (bijna als vanzelfsprekend) dat een overheid op het ene criterium goed of bijzonder goed of zelfs excellent kan functioneren (of scoren) maar op een ander niet (Boivard & Löffler, 2003). De mate van excellentie is evenzeer bij een overheid een optelsom als bij een private onderneming.

Als het aantal referentiepunten en daarmee het aantal beoordelingscriteria historisch gezien is toegenomen en het inmiddels om vele criteria gaat, zal vanzelfsprekend een overheidsbestuur op sommige punten beter scoren dan op andere. Is er dan nog overzicht van *sterke en zwakke punten*? Een omvattend integraal inzicht lijkt gewenst. Weten we daar meer van?

De afgelopen decennia is de *integrale evaluatie* van (delen van) organisaties toegenomen. Zoals van opleidingen, media, ziekenhuizen, politiekorpsen, gemeenten, provincies, Riagg's. Dat is begrijpelijk. Provinciebesturen hebben wel gesteld dat ze zekere systeemverantwoordelijkheid voelden voor de kwaliteit van gemeentelijk bestuur en daarom evaluaties en andere metingen hebben bevorderd. En universiteitsbestuurders hebben gezamenlijk afgesproken dat ze opleidingen en onderzoeksprogramma's gingen (laten)beoordelen door een systeem van zelfevaluatie en

visitatiecommissies. Daarvoor zijn argumenten gebruikt als het afleggen van *verantwoording* of het ontwikkelen van *lerend vermogen* en verbeteren of gewoon *'kwaliteitsmanagement'* (Boivard & Löffler, 2003).

Een code voor goed bestuur

Er is gezocht naar een omvattend ander richtpunt voor de kwaliteit van een overheid. Dat richtpunt is na wat vingeroefeningen met het thema *'kwaliteit van de overheid'* (Oosting, 1990) en *'kwaliteit van gemeenten'* (Denters e.a., 1990) gevonden in *'deugdelijk bestuur'* of *'goed lokaal bestuur'* (Van Eck, 2003; Hiemstra, 2003; Kaiser, 2004; Korsten, 2010). In het buitenland wordt gesproken van *'good local governance'* (John, 2001; Boivard & Löffler, 2003). Er is ook een code voor goed bestuur gekomen.

Voor overheidsbesturen, dus ook voor gemeentebesturen, is door de bewindslieden van het kabinet-Balkenende IV een kader geformuleerd in de vorm van een *'code voor goed bestuur'*. Ook in het buitenland komen dergelijke codes wel voor. Dergelijke codes zijn sterk symbolisch van aard. Je kunt ze niet gaan handhaven als een wet. Codes kunnen zowel vertrekpunt als richtsnoer voor bestuurders zijn als een kader voor beoordeling van het functioneren van een overheid.

De aangeduide Nederlandse *'code voor goed bestuur'* bestaat uit een aantal belangrijke oriëntatiepunten (beginselen genoemd) die richtinggevend moeten zijn voor bestuurlijk handelen in de democratische rechtsstaat. De beginselen zijn letterlijk de volgende. Citaat: a. Openheid en integriteit: Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. b. Participatie: Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet. c. Behoorlijke contacten met burgers. Het bestuur zorgt ervoor dat hijzelf en de organisatie zich behoorlijk gedragen in contacten met burgers. d. Doelgerichtheid en doelmatigheid: Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen. e. Legitimiteit: Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen. f. Lerend en zelfreinigend vermogen: Het bestuur verbetert zijn prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hier op in. g. Verantwoording: Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig tegenover de omgeving te verantwoorden. Einde citaat.

Deze code heeft iets kernachtigs. Positief is ook dat goed bestuur zo gezien is op te vatten als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden (De Graaf e.a., 2011).

Maar op deze code is ook kritiek te uiten. Er zijn zeker punten te noemen die in de genoemde code ontbreken, zoals *effectiviteit* van beleid (hoewel dit beginsel in de toelichting wel naar voren komt). Overheden willen vaak immers meer bereiken dan volstaan met resultaten of prestaties. Resultaten verwijzen naar output maar het gaat uiteindelijk om effecten, de outcomes. Neem verkeersveiligheid. Een gemeentebestuur dat de verkeersveiligheid wil vergroten door de aanleg van rotondes moet na zekere tijd niet alleen kijken of de rotondes er liggen (prestatie of resultaat) maar ook of het aantal verkeersslachtoffers door de aanleg van rotondes is gedaald.

Ook het voorzorgprincipe (lees: preventie van ernstige maatschappelijke problemen) door de toepassing van de *weak signal approach*, die L'Oreal succesvol toepaste en ook voor overheden van eminent belang is, ontbreekt in de code (Korsten en Leers, 2005). Over het opsporen van voortekenen van verandering op sociaal, cultureel, technologisch, economisch, ecologisch en ander vlak het volgende. Moet een overheid – metaforisch gezien- niet opletten welke buien, bewolking, mist of zonnenschijn op haar afkomt? Is het voorzorgprincipe geen essentieel punt als je bij voorbeeld weet dat de bevolking vergrijsd of het gevoel pro Europese Unie afneemt? Het advies om wat er op

een overheid afkomt vroegtijdig te signaleren, te detecteren en van handelingsperspectieven te voorzien, ontbreekt. Enkele voorbeelden wat dan een overheid en samenleving kan overkomen. Was de bankencrisis (of kredietcrisis) voorzien dan hadden voorzorgmaatregelen getroffen kunnen worden waardoor een crisis misschien niet was opgetreden. Was eerder kritisch gekeken naar de locatie en opslag van vuurwerk en was regelhandhaving beter georganiseerd dan had de vuurwerkcramp in Enschede mogelijk voorkomen kunnen worden of waren de gevolgen beperkter geweest. Was sprake geweest van handhaving van regels en meer toezicht dan was de grote brand in Moerdijk in 2011 uitgebleven (Chemie Pack). Was meer nagedacht over de gevolgen van het ontstaan van heel grote instellingen voor hoger beroepsonderwijs, zoals Inholland, dan was de discussie over de kwaliteit van het bestuur en van opleidingen van Inholland en integriteit van bestuur misschien voorkomen.

De genoemde code voor goed bestuur is betrekkelijk beknopt. In werkelijkheid is die code nodig gebleken omdat er – zoals gesteld - een heel grote toename is geweest, sinds ongeveer 1950, in criteria waaraan een overheidsbestuur moest voldoen. Logisch, want de overheid is sterk gegroeid en af en toe vliegt beleid dan uit de rails. Beleid is er inmiddels 'van de wieg tot het graf'. Wat is geen onderwerp van aandacht in overheidsbeleid? (Korsten, 2010) Waar beleid op tal van punten beoordeeld is en wordt, ontstaat als vanzelf een verlangen naar een korter lijstje.

Bestuurskracht als kader van 'deugdelijk bestuur'

Ik zet nu een volgende stap in de redenering. Hoe iets over de feitelijke kwaliteit van gemeentebesturen te zeggen? Die vraag is van groot belang want ik wil antwoord op de vraag of 'excellent gemeentebestuur' voorkomt. Om te komen tot onderzoek is een meer concreet en te operationaliseren (beoordelings)kader nodig dan de code. Dat kwaliteitskader voor de vaststelling van goed bestuur was voor gemeentebesturen in de praktijk veelal *bestuurskracht*. In het Engels wordt wel gesproken van '*local governing capacity*' (Van den Dool, Van Hulst & Schaap, 2010).

De grootste gemene deler van opvattingen die we in de meer dan 150 rapporten over gemeentelijke bestuurskracht vinden, luidt: is het bestuur van een organisatie met de personeelsleden in staat wettelijk omschreven taken en opgaven alsmede zelf geformuleerde opgaven goed uit te voeren of niet goed? Twee onderdelen staan dus centraal: wat zijn de (wettelijke en eigen) opgaven?; wat is de kwaliteit van de uitvoering van het werk aan opgaven? De opgaven zijn ten dele eigen aan een individuele gemeente en dus niet gelijk voor alle gemeenten. Daarom is vanuit een bestuurskrachtkader géén sprake van de mogelijkheid tot *benchmarking*. Er is vanuit deze aanpak geen ranglijst mogelijk van gemeenten naar mate van goed bestuur (Korsten, Abma, Schoenmaker, Schutgens, 2007).

De uitwerking van dat (bestuurskracht)kader was hier en daar in gemeenten dat de bestuurlijke en maatschappelijke opgaven voor bepaalde *taken* gesorteerd en gegroepeerd zijn en dat bestuur op drie *niveaus* werd gezien: het strategische, het tactische en het operationele niveau. In dat kader komen de belangrijkste criteria uit de code voor goed bestuur als achterliggend criterium terug (Korsten, Abma en Schutgens, 2007). Voor een andere indeling in vijf rollen en daarmee verbonden criteria wordt verwezen naar Hiemstra (2003:36).

Inmiddels is voor meer dan 150 gemeenten een (over het algemeen vergelijkbare) bestuurskrachtmeting verricht. De uitkomst van toepassing van de bestuurskrachtkaders per gemeente voor het totaal van die 150 gemeenten leert dat *de perfecte gemeente* in de werkelijkheid van *Nederland* niet bestaat. De excellente gemeente bestaat ook niet. Er is altijd wel een zwak(ke) punt in het gemeentebestuur aan te wijzen (Korsten, Abma en Schutgens, 2007).

Grote gemeentelijke organisaties en hun besturen hebben weliswaar meer personeel en beschikken over meer middelen maar zijn niet foutloos. Ze kennen zwakkere punten evenals kleinere

gemeenten. Niet gesteld kan dus worden dat groot altijd goed is en klein niet goed. Zoals voor zoveel idealen geldt, is ook het ideaal van maximaal 'goed bestuur' geen werkelijkheid.

Gemeentebesturen met *veel ambities* lopen uiteraard *meer risico* niet geheel goed te functioneren dan gemeentebesturen met *amper ambities*. Zo gezien, zou het steeds maar visiteren tot ambitieverlaging en het opzoeken van een veilige zone (die tot positieve visitatie voert) kunnen leiden. De feitelijke gang van zaken in overheidsorganisaties is dat dit niet gebeurt, eerder dat steeds maar weer nieuwe (politiek-bestuurlijke) ambities in lokale coalitieakkoorden belanden. Politieke partijen volstaan niet met het behoud van het goede en verbetering van wat zwak is maar jagen elkaar op met programma's van wensen die aan kiezers worden voorgelegd en later (geheel of gedeeltelijk) onderdeel uitmaken van coalitievorming.

Uit het voorgaande volgt als vanzelf dat geen enkele gemeente in Nederland voldoet aan *alle* 'criteria voor goed bestuur' opgevat als criteria van bestuurskracht. Anders gesteld, geen enkele gemeente voldoet aan de criteria die ten tijde van het kabinet-Balkenende IV door de bewindslieden van BZK (Ter Horst/Bijleveld) zijn geformuleerd.

In de tijd gezien, is het over het algemeen niet zo dat een gemeentebestuur dat over het algemeen weinig zwakheden kent *vanzelfsprekend later verbetert*. Zo eenvoudig is het volgens bestuurskrachtmetingen niet. Immers, verbeterpogingen strijden met andere urgenties in het openbaar bestuur en aanspraken om agendering. Dat betekent dat sommige onderwerpen wegzakken uit de prioriteiten op de bestuurlijke agenda en andere opkomen (Kingdon, 2003). Daar komt bij dat de 'spelers' wisselen. Er ontstaat doorstroming in het dagelijks bestuur, in volksvertegenwoordigingen. Daardoor worden bepaalde onderwerpen uit het collectieve geheugen gewist. En de bestuurlijke opgaven wijzigen. De wetgeving kent dynamiek en er bestaat soms ook lokale dynamiek in wat 'aangepakt' moet worden.

Beperkingen van een enge opvatting van bestuurskracht

Bestuurskrachtmetingen zijn in het voorgaande beschouwd als adequate metingen. Maar er rijzen wel vragen. Komt het oordeel van burgers aan bod in (bestuurskracht)metingen van goed bestuur? Veelal niet. Daarom ga ik op zoek naar een meetinstrument dat me daarover wel iets kan zeggen. Die zoektocht brengt me bij het instrument 'De staat van de gemeente' (Aardema en Korsten, 2005; Abma en Korsten, 2009). Dit instrument brengt het oordeel van *burgers* in *zes gemeentelijke rollen* in beeld en zou daarom een complement kunnen zijn van metingen van goed lokaal bestuur volgens de bestuurskrachtformule. Bovendien zijn de uitkomsten van 'de staat' te vergelijken. Er is door middel van dit instrument wel sprake van een *benchmarking*.

Uit toepassing van 'de staat' blijkt dat de excellente gemeente ook vanuit dit perspectief niet voorkomt. Zelfs 'goed lokaal bestuur' is niet waargenomen. Er is geen gemeente aangetroffen die op de indicatoren van elk van de zes rollen altijd een score 'goed' of meer heeft.

Paradoxaal is dat 'de staat van de gemeente' feitelijk zelden of nooit als complement van bestuurskrachtmetingen functioneert. Gemeenten die een bestuurskrachtmeting, en dat waren er meer dan 150, lieten verrichten zien af van toepassing van 'de staat'. 'De staat' is inmiddels ook meer dan 150 keer toegepast.

Kennen metingen van goed bestuur in de vorm van bestuurskrachtmetingen nog andere beperkingen? De in 2010 door het kabinet-Balkenende IV geformuleerde Code voor goed bestuur is sterk *bestuurscentrisch*. In de periode 2000-2010 verrichte bestuurskrachtmetingen neigen er over het algemeen ook sterk toe om een overheidsbestuur te veel centraal stellen, alsof een overheid niet alleen taken en verantwoordelijkheden kent maar ook beschikt over alle middelen om aan de taken invulling te geven. Alsof een overheidsbestuur anders gesteld alle doorzettingsmacht heeft,

hindermacht afwezig is en een indifferente opstelling van maatschappelijke actoren, zoals van burgers, onzichtbaar is. Er bestaan echter grenzen aan maakbaarheid, zuiver vanuit een overheid gezien. In werkelijkheid is een overheid, ook een gemeentebestuur, vaak *afhankelijk* van preferenties van andere overheidsbesturen en van maatschappelijke actoren en dus opgenomen in beleidsnetwerken. Het geheel van taken en middelen is rond diverse taken of problemen versnipperd, is met andere woorden *verdeeld over tal van actoren*. Willen bepaalde taken, zoals bij voorbeeld het tegengaan van verdroging in de Peel, aangepakt worden dan is *netwerkconstitutie* nodig zodat doorzettingsmacht gebundeld kan worden. Dan moeten partijen die van elkaar afhankelijk zijn (gemeenten, departementen, enkele provincies, waterschappen, grondeigenaren, pachters etc.) gezamenlijk in dialoog treden en elkaar in een koers ('discours') vinden en elkaar versterken in arrangementen. Het beleidsnetwerk moet productief worden door – anders gesteld – doelcongruentie en middelenbundeling.

Dat betekent dat goed bestuur eigenlijk goed bestuur in een *netwerkcontext* wordt. We zeggen wel dat 'good government' in feite '*good governance*' moet zijn. Een gemeentebestuur kan – met andere woorden – in veel gevallen pas goed besturen als ook *andere actoren* 'hun verantwoordelijkheid' nemen en hun voorkeuren kunnen realiseren. Dat brengt ons bij 'good governance'. Daarmee komt een *verruiming in relevante criteria* naar voren. Het gevolg is dat het lijstje met kernpunten ter beoordeling van het gemeentebestuur, waar we zo naar zochten, toch weer uitmondt in een langer lijstje. Een overheidsbestuur is zo goed als een netwerk productief kan zijn. Een goed bestuur is – wil het krachtig zijn – gebaat bij een actieve *geresponsabiliseerde samenleving*, zoals men in Vlaanderen zegt. Een overheidsbestuur is in een beleidsnetwerk geen actor die alleen alle doorzettingsmacht heeft. Het overheidsbestuur moet vermoedelijk ook *regie* voeren en dus positief prikkelen, stimuleren en coördineren. Als een overheidsbestuur geen regie voert, moet een ander het doen.

Er werd in het voorgaande gesproken over 'governance'. Wat is 'governance'? Even een sprong naar de literatuur. 'Governance' is te omschrijven als 'de min of meer geïnstitutionaliseerde, werkzame arrangementen die vorm geven aan het scheppend en corrigerend vermogen bij de aanpak van publieke vraagstukken, waarbij meerdere (non-) gouvernementele actoren op elkaar zijn betrokken' (Hendriks en Dosterij, 2010: 7). 'Governance' is dus niet alleen een kijk op zaken maar ook een geheel van arrangementen dat te maken heeft met *organiserend vermogen* van de lokale samenleving als geheel, met *lokale daadkracht* (ministerie van BZK, 2006). De arrangementen kunnen op zich verschillend zijn. Boivard (2005) en anderen spreken dan ook over '*modes of governance*'. Drie grondvormen van governance zijn: networks, markets & hierarchies. Daarnaast bestaan er mengvormen. Is het overlaten van taken aan huiseigenaren en maken van afspraken hierover, zoals het beheer van trapportalen in flats, een vorm van governance? Ja, aldus Hendriks en Dosterij (2010: 8). Is het een intelligente vorm van governance als het gemeentebestuur van Alphen a.d. Rijn enkele decennia terug besluit om met twee andere organisaties te komen tot een gemeenschappelijke voorziening voor klimaatregulering in het gemeentehuis en in nabije gebouwen? Ja. De rol van de overheid zal soms beperkt zijn of nagenoeg afwezig.

Dat 'modern governance' zou impliceren dat de relaties slechts horizontaal en non-hiërarchisch zijn, achten zij onjuist en daarmee niet vol te houden. Je kunt de gedecentraliseerde rechtsstaat immers niet opheffen. Governance is een samenstel van werkzame horizontale én verticale en van formele én informele arrangementen rond bepaalde publieke vraagstukken, waarbij sprake moet zijn van een zekere regelmaat in de manier van werken (Van Montfort, 2006). Deze arrangementen moeten een zeker scheppend en corrigerend vermogen bezitten. In dat verband wordt ook wel gesproken van een '*urban regime*' (Stone, 1989; Stoker, 1995; Korsten, 1998; Tops, 2007).

Op naar de meting van 'governance': een kader voor de beoordeling van netwerken

Als we een ontwikkeling waarnemen om 'government' en 'good government' te laten evolueren in 'good governance' (overheidsbestuur als onderdeel van netwerken; Pierre & Peters, 2000) is er ook

noodzaak om te komen tot criteria ter beoordeling van prestaties van netwerken. Enkele criteria werden al genoemd, zoals netwerkconstitutie en netwerkproductiviteit.

Frank Hendriks en Gerard Dosterij (2010) richten zich op governance en benoemen een *waardencatalogus* van goed bestuur, waarin plaats is voor inputwaarden, outputwaarden, democratische systeemwaarden, rechtsstatelijke waarden en waarden op het vlak van evenwicht van machten. Vijf clusters dus. Tot de inputwaarden behoort responsiviteit en daaraan gerelateerd zijn dan: representatie, participatie, toegang, openheid. Effectiviteit is een outputwaarde. Gerelateerde outputwaarden zijn: productiviteit, doelmatigheid, doortastendheid, toegevoegde waarde, probleemoplossing. Een kernwaarde op het vlak van de democratische systeemwaarden is veerkracht. Gerelateerde waarden zijn: dynamische stabiliteit, zelfregulering, adaptiviteit, samenhang in verscheidenheid. Proceswaarden zijn er ook. Een belangrijke is behoorlijkheid. Gerelateerd: zorgvuldigheid, betrouwbare behandeling, fatsoenlijke behandeling, gelijke behandeling, transparantie, rekenschap, proportionaliteit, fair play. Tenslotte noemen zij het evenwicht van machten, waarbij waarden aan de orde zijn als checks and balances, bestuur en toezicht.

De Vlaamse auteurs De Rynck, Voets en Van Dooren (2010) hebben zich expliciet gericht op een kader voor de beoordeling van netwerken. Ze doen dat op basis van literatuurstudie (o.a. Provan & Milward, 2001). Deze Vlaamse auteurs stellen een kader voor om beleidsnetwerken op te beoordelen in de vorm van *drie prestatievormen* en *drie prestatieniveaus*. Ik geef enige uitleg hierover.

Bij de drie prestatievormen gaat het om de productieprestaties, de procesprestaties en de regimeprestaties. Bij de drie niveaus betreft het: het niveau van de particuliere organisatie, van het netwerk en van de gemeenschap. Er valt te spreken van netwerken bezien op het micro-, meso- en macroniveau. Wat zijn dan criteria voor de prestatievormen van netwerken? Bij *netwerkproductie* zou het onder meer gaan om effectiviteit van het netwerk. Wat rolt er aan resultaten uit en komen die overeen met de doelen die de partners al interacterend formuleren (doelcongruentie?). Beleidsnetwerken zijn alleen succesvol als ze effectief zijn, wat inhoudt dat ze meerwaarde moeten bieden ten opzichte van wat individuele organisaties *alleen* kunnen bereiken. Zonder effectiviteit verliest een netwerk aan vertrouwen bij de 'deelnemers' en wordt het irrelevant en contraproductief. Niet alleen de objectieve prestaties zijn tot productie te rekenen ook het subjectief ervaren 'gevoel' bij de prestaties. Bij *procesprestaties* gaat het om billijkheid en eerlijkheid van werken, zoals tot uiting komend in de zorgvuldigheid van democratische procedures. Denk aan bezwaar- en beroepsmogelijkheden, klachtenbehandeling, audits en ethische codes. Prestaties op dit vlak betreffen legitimiteit, aanvaarding en vertrouwen. Bij *regimeprestaties* wordt gedoeld op een blik op een netwerk vanuit breed perspectief. Is het systeem van instituties onder druk of bij crises in staat te blijven functioneren en zich aan te passen. Regimeprestaties worden beoordeeld in termen van overleven, zekerheid bieden, capaciteit tonen.

De Rynck c.s. noemen naast de prestatievormen (productie, proces, regime) ook drie niveaus van beoordeling van prestaties van netwerken. Op het *microniveau* gaat het erom om een netwerkprestatie te bezien vanuit het oogmerk van het voor- of nadeel, of de baten en kosten van individuele organisaties. Het tweede niveau van prestatiebeoordeling is het niveau van *het netwerk* als organisatie-eenheid. Hoe meer actoren vinden dat het netwerk hun doelstellingen dient, hoe productiever het netwerk is, aldus de auteurs. Fraaier is het als het netwerk als geheel doelen (op het vlak van prestaties, processen en regime) kan bereiken die partijen individueel ook als hun voordeel wensen te zien. Op het derde niveau, dat van de prestaties op *gemeenschapsniveau*, gaat het om de perceptie van deelnemende netwerkpartners dat het netwerk ertoe bijdraagt dat een maatschappelijk vraagstuk wordt verkleind of opgelost. Bij 'governance'- kwaliteit gaat het dus om drie vormen van prestatiebeoordeling en drie niveaus. De auteurs passen dit beoordelingskader ook

toe op een case. Maar in bestuurskrachtmetingen wordt deze aanvullende bredere beoordeling vanuit governance-perspectief nog niet volledig toegepast, hoewel er wel aandacht uitgaat naar samenwerking tussen overheden (zie verder Agranoff & McGuire, 2001a en b).

Zijn we nu niet te sceptisch over de mogelijkheden om excellentie van gemeentebesturen te onderzoeken? Niet alleen is een beoordelingskader nodig maar dit kader mag – blijkbaar - ook niet nog eens niet te smal zijn (alleen bestuurscentrisch) maar moet verbreed worden naar de gemeente in netwerkkader ('governance'). Inderdaad is die verbreding noodzakelijk maar daarmee zijn de eisen voor zorgvuldige meting zo toegenomen dat feitelijke meting uitblijft (Korsten, 2010).

De praktijk: nog wel durf om te optimaliseren?

Daarmee zijn inzichten verworven over goed bestuur, criteria om dat te bepalen en metingen daarvan. Zijn er werkprogramma's te ontdekken waarbij overheidsbesturen of ambtelijke toppen werken aan verbetering richting goed bestuur? Ja, vele. Denk aan de invoering van juridische en andere kwaliteitszorg en aan competentie management. Denk aan programmabegrotingen. De invoering van dergelijke begrotingen is te zien als een poging om meer resultaatgerichtheid te combineren met transparantie en beïnvloedingsmogelijkheden voor volksvertegenwoordigers. Anderen zullen specifieke criteria naar voren willen halen, zoals responsiviteit of probleemoplossend vermogen (Fiers en Van der Veen, 1997).

Omdat perfecte organisaties niet bestaat, worden er ook voortdurend voorstellen gedaan voor optimalisatie van bestuur en organisatie. Ik heb zelf een voorstel gedaan voor een vorm van shared services: Samen En Toch Apart. SETA houdt in dat een pool van ambtenaren blijft werken voor gemeentebesturen van partnergemeenten die daartoe opdrachten verstrekken.

Wat ontbreekt is onderzoek naar het gebruik van rapportage over bestuurskrachtmetingen of 'governance'- oordelen.

Excellente ambtenaren

Het streven naar excellentie mag erkend worden en het zoeken naar excellente organisaties is acceptabel. Mogen we nu ook zeggen dat excellente ambtenaren voorkomen? Dat onderwerp is behandeld in het boekje '*Grote klasse!*' (Korsten, 2005) Max Weber heeft in zijn duiding van (overheids)bureaucratie niet echt plaats ingeruimd voor excellente of goede ambtenaren als type of mikpunt. Maar recent komen wel verkiezingen van 'de beste manager' voor of van 'de beste burgemeester'. Blijkbaar is het mogelijk om criteria voor persoonlijk functioneren op te stellen. Hier ga ik die niet geven.

Onderzoek leert dat voor overheidsambtenaren hetzelfde geldt als voor voetballers. Als je goed bent, ben je dat in *een context* waarin ook anderen het je mogelijk maken er bovenuit te steken. En je bent nooit je hele (ambtelijk of bestuurlijk leven) goed. 'Excelleren' van overheidsfunctionarissen blijkt een (tijdgebonden) *episode*.

Enkele conclusies

Tot welke inzichten kom ik nu? Tot ongeveer 1990 was de bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor het meten van de kwaliteit van het gemeentebestuur in brede zin nog beperkt. Het meten van kwaliteit was vooral gericht op collectieve en individuele dienstverlening (Korsten, 1988). Wie bij voorbeeld het tijdschrift Bestuurskunde vanaf het ontstaan (eind 1991) naloopt op de titels van artikelen ziet aandacht voor kwaliteitsmanagement en in dat verband voor klantgerichtheid groeien. De bestuurlijke aandacht voor de rol van internet (e-government) nam verder toe en weer later, zo rond 2000, werd de aandacht verschoven van 'public service'- kwaliteit naar een *breder* perspectief, namelijk van *goed bestuur* (Boivard & Löffler (2002)). Willen we iets over excellente overheidsorganisaties zeggen dan moet hiermee rekening worden gehouden.

Het streven naar excellentie mondt in het openbaar bestuur uit in een streven naar *'goed bestuur'*. Daarvoor is in Nederland op nationaal niveau een code opgesteld die als adagium geldt maar ook als toetsingskader is te gebruiken om te zien of een overheid aan de criteria uit de 'code voor goed bestuur' voldoet, en daarom ook als reflectie-instrument. Niet is gebleken dat een overheidsorganisatie goed bestuur is door het slechts op één criterium is te beoordelen, zoals bijvoorbeeld prestatie- of outputmanagement of management van effecten. Een overheidsorganisatie is een organisatie die met veel uiteenlopende producten en processen te maken heeft en het is mede daarom dat meer criteria nodig zijn. In werkelijkheid van alle dag moet door een gemeentelijke overheid aan veel criteria voldaan worden.

Het aantal beoordelingscriteria is historische gezien sterk toegenomen met de groei van de overheid, een toename in beleid en de bezinning op overheidshandelen. Wie goed bestuur wil meten, is door de vele criteria gedwongen een kader voor de beoordeling te hanteren. 'Bestuurskracht' is op te vatten als een zo'n kader.

Wat is nu een goed gemeentebestuur? Niet een bestuur dat slechts een kader voor kwaliteitszorg vaststelt maar het *niet* op zichzelf toepast. Niet een gemeentebestuur dat een 'code voor goed bestuur' vaststelt en het verder *niet* op het eigen bestuur toepast. Met dit soort handigheidjes komt een gemeentebestuur niet weg. Een gemeentebestuur moet ook niet een INK-meting toepassen, ook al deed de gemeente Oisterwijk daartoe wel een poging, want het INK-kader is niet voor de beoordeling van *alle* taken bruikbaar. INK-meting komt uit de private sfeer en is dus eenzijdig. Ook niet een gemeente die processen beschrijft op ISO-wijze want dan blijft het oordeel over de beleidsoutput buiten schot (verg. Boivard en Löffler, 2003). Op naar een invulling vanuit een kader dat *alle taken* meeneemt in één meting.

Meting met behulp van een bestuurskrachtkader is door meer dan 150 gemeentebesturen in Nederland in de periode 2000-2010 als een geschikte methode beschouwd; gemeentebesturen kozen zelf voor toepassing en vochten vrijwel nooit de uitkomsten aan. Analyses van bestuurskracht per gemeente wijzen uit dat overheidsbesturen nooit tegelijk aan alle criteria van het kader voor goed bestuur blijken te voldoen. Een in alle opzichten excellente gemeente is in die meer dan 150 metingen van individuele gemeenten niet aan getroffen; evenmin een gemeente die op alle fronten weliswaar niet excellent maar wel 'goed' functioneert. Er zijn in gemeentebesturen en hun organisaties altijd wel zwakten naast sterktes aan te treffen. Tot de sterkten behoort vaak de kwaliteit van de dienstverlening in het gemeentehuis, zoals de bereikbaarheid, de openingstijden, aandacht voor privacy, snelheid van handelen, de deskundigheid van ambtenaren, het contact met de medewerkers. De telefonische bereikbaarheid van een dienst en de uitleg van de vervolprocedure behoren tot de minder goede punten (ook Herbrink, 1996). Veel case studies illustreren ook de zwaktes (bijv. Van der Zwan en Noordegraaf, 1997, 1998). Daarin zijn gemeentebesturen en hun organisaties geen uitzondering ten opzichte van private ondernemingen. Private ondernemingen zijn doorgaans ook niet in alle opzichten excellent en als ze al goed functioneren geldt dat maar voor bepaalde sectoren of secties van de onderneming en slechts tijdelijk. Dat blijkt ook voor gemeenten op te gaan. Dus, nog niet kon worden vastgesteld dat 'de foutloze gemeente' bestaat en dat als een gemeentebestuur het 'redelijk' doet ze het tien jaar later ook nog evenzeer 'redelijk' doet.

Nader onderzoek wijst uit dat veel bestuurskrachtonderzoek een bestuurscentrisch beeld schetst en geen werkelijk geldig en betrouwbaar zicht geeft op *de kracht van de samenleving* en daarmee de verbinding tussen gemeente, burgers en organisaties. Dergelijke analyses geven dus geen goed zicht op het organiserend vermogen van gemeente en samenleving samen. Anders gesteld, geen goed zicht op de 'governance'. 'Stakeholder'- gesprekken met slechts een beperkt aantal actoren komen in bestuurskrachtrapportages wel voor maar schieten te kort om 'governance' werkelijk in

beeld te krijgen. Er is dus een beweging nodig van 'good government' naar 'good local governance' om de kwaliteit van overheidsorganisaties in beeld te krijgen. Buiten wat vingeroefeningen zijn kwaliteitsrijke analyses van de 'local governance' nog niet verricht. Er is hier wel een kader voor beoordeling van netwerkprestaties genoemd.

Komt het oordeel van burgers aan bod in metingen van goed bestuur? Veelal niet. Het instrument 'De staat van de gemeente' (Aardema en Korsten, 2005; Abma en Korsten, 2009) brengt het oordeel van burgers in zes rollen in beeld en zou een complement kunnen zijn van metingen van goed bestuur volgens de bestuurskrachtformule. Bovendien zijn de uitkomsten van 'de staat' te vergelijken. Er is sprake van een achterliggende benchmark-doelstelling. Paradoxaal is dat 'de staat' niet als complement van bestuurskrachtmetingen functioneert. Gemeenten die een bestuurskrachtmeting, en dat waren er meer dan 150, lieten verrichten zien over het algemeen af van toepassing van nog een instrument, 'de staat'. 'De staat' is inmiddels ook meer dan 150 keer toegepast.

De toepassing van twee kaders voor 'goed bestuur' en de principes die daarachter schuil gaan ('de staat van de gemeente' en bestuurskrachtmetingen) brengt aan het licht dat excellente gemeenten (bestuur en organisatie) in de periode 2000-2010 niet voorkomen. Het leeuwendeel van gemeenten functioneert op veel criteria misschien dan niet 'goed' maar wel 'voldoende'. Een beperkt aantal gemeenten kan, gelet op het functioneren gedurende meer dan tien jaar, gekwalificeerd worden als bestuurlijke probleemgemeenten; het zijn bestuurlijke risicovolle gemeenten omdat ze veel conflicten en/of crises kennen, wat leidt tot vertrek van een of meer bestuurders (Korsten en Schoenmaker, 2011; Schoenmaker, 2011).

Is excelleren nu een staat die je wel of niet bezit en als je die zou bezitten blijft houden? Nee. Excelleren, dat is iets waar een gemeentelijke organisatie en haar bestuur of een private onderneming naar toe kan *groeien* of *van weg kan raken*. Omgevingsturbulentie, zoals afnemende middelen, zorgt altijd voor dynamiek.

Alles wat glittert, is nog geen goud! De vraag is of de staat van goed bestuur, zelfs als men die bereikt, lang gekoesterd moet worden. Ik betwijfel dat. Er is wel eens een gemeente geweest waarvan het bestuur dacht dat het echt 'goed was', namelijk het gemeentebestuur van Helden. Na een goede uitslag van een eerste meting volgde een jaar of vijf later een tweede. Die tweede bestuurskrachtmeting bracht aan het licht dat er wel degelijk manco's zichtbaar waren. Wat eerst 'aardig uit de verf kwam, bleek later minder goed. De rapportage leidde daarop tot irritatie bij het bestuur en die irritatie zit verder leren in de weg. De neiging gaat ontstaan om kritische peilen te richten op de boodschappers en het onderzoeksinstrument. Besturen is dus een werkwoord. Besturen is en blijft een zaak van heroriënteringen, vernieuwingen, opvolgingen, stoppen van bepaalde activiteiten en soms van regimeverandering.

Heeft deze beschouwing nu ook een agenda voor verder onderzoek opgeleverd? Deze vraag stond niet centraal in dit stuk. We zien er daarom van af om met voorstellen te komen maar wie goed leest, kan zo een aantal voorstellen formuleren (zie verder Boyne e.a., 2006).

Literatuur

- Aardema, H. en A.F.A. Korsten, *De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS, 2005.
- Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.
- Abma, k. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen- Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, nov. 2008, pp. 42-68.
- Addink, H., Borgen van publieke waarden: behoorlijk of goed bestuur?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 20, 2011, nr. 2, pp. 12-23.
- Aerts, R.J.M.G. en P.G. Castenmiller, Kwaliteit en gemeenten: door de bomen het bos niet meer zien, in: *VNG Magazine*, 24/31 mei 1996, p. 21.
- Agranoff, R. & M. McGuire, After the Network is Formed. Process, Power and Performance, in: Mandell. M. (ed.), *Getting Results through Collaboration- Network and Network Structures for Public Policy and Management*, Westport, 2001a.
- Agranoff, R. & M. McGuire, Big Questions in Public Network Management Research, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2001b, nr. 3, pp. 295-326.
- Ansoff, H.I., Managing Strategic Surprise by Response to Weak Signals, in: *California Management Review*, vol. 18, 1975, nr. 2, pp. 21-33.
- Arntzen, H.L., Het stadsmarktonderzoek: een brug tussen bedrijfsmatig werken en bestuurlijke vernieuwing?, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 4, juni/juli 1994, pp. 26-30.
- Arntzen, H.L., Managementrapportage, in: *Bestuur*, april 1986, nr. 4, pp. 114-118.
- Baas, B. en M.S. de Vries, Het gaat goed in de gemeente- Maatschappelijke problemen en beleidseffectiviteit in de ogen van lokale politici en ambtenaren, in: *Bestuurskunde*, 1998, nr. 2, pp. 50-62.
- Barzelay, M., *The New Public Management*, University of California Press, New York, 2001.
- Bentlage, F.A., J.B. Boelens en J.A.M. Kip, *De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total Quality Management in de publieke sector*, Kluwer, Deventer, 1998.
- Bogt, H.J. ter, *Contractmanagement bij de gemeente Enschede*, RUG, Groningen, 1992.
- Bogt, H.J. ter, Contractmanagement en normvervaging, in: *Openbaar Bestuur*, 1993, nr. 5, pp. 18-24.
- Bogt, H.J. ter, De doelmatigheid van outputgerichte managementinformatie, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 16, 2002, nr. 2, pp. 114-144.
- Bogt, H.J. ter, en J. G. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 1, pp. 2-13.
- Bogt, H.J. ter, Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders, in: *Overheidsmanagement*, 2000, nr. 7/8, pp. 183-187.
- Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwing bij de overheid*, Groningen, 2005 (oratie).
- Bogt, H.J. ter, Politicians and output-oriented performance evaluation in municipalities, in: *The European Accounting Review*, vol. 10, 2001, nr. 3, pp. 621-643.
- Bogt, H.J. ter, Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebegrotingen bij gemeenten, in: *MAB*, jrg. 73, 1999, nr. 12, pp. 671-683.
- Bogumil, J., L. Holtkamp u.a., *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Edition Sigma, Berlin, 2007.
- Bogumil, J., S. Grohs, S. Kuhlmann en A.K. Ohm, *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Edition Sigma, Berlin, 2007.
- Boivard, T. & E. Löffler, Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking 'Good Local Governance', in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68, 2002, nr. 1, pp. 9-24.
- Boivard, T. & E. Löffler, Quality Management in Public Sector Organizations, in: Boivard, T. & E. Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, Londen, 2003, pp. 137- 149.
- Boivard, T., Public Governance- Balancing Stakeholder Power in a Network Society, in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, 2005, nr. 2, pp. 217-228.
- Boogers, M en L. Schaap, Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 15-23.
- Bordewijk, P., Begroting Tilburg maakt pretenties niet waar, in: *Binnenlands Bestuur*, 14 okt. 1994, p. 31.
- Boscher, E., P. Castenmiller en M. Jongerius, Bestuurskrachtonderzoek binnenstebuiten, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 21, jan. 2011, nr. 1, pp. 3032.
- Boyne, G., K.J. Meier, L.J. O'Toole & R.M. Walker (eds.), *Public Service Performance – Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge UP, Cambridge, 2006.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Bruijn, H. de, Regie in de haarvaten van de stad, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 46-54.

Buur, J.P.A. e.a., Het functioneren van gemeenten, in: *Openbaar Bestuur*, 2007, nr. 9, pp. 25-32.

Callahan, K., *Elements of Effective Governance- Measurement, Accountability and Participation*, CRC Press, Boca Raton, 2007.

Carnevale, D.G., *Trustworthy Government – Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance*, Jossey-Bass, San Francisco, 1995.

Castenmiller, P., *Bestuurskracht en innovatie*, BAZN, Tilburg, 2008.

Castenmiller, P., Bestuurskracht of krachtige bestuurders, in: *Openbaar Bestuur*, 2007, nr. 11, pp. 24-27.

Commissie-Van der Aa, *Samenwerken aan de menselijke maat- Raadsonderzoek naar onrust, misstanden en ongewenste omgangsvormen in de organisatie van de gemeente Veghel*, Veghel, 16 mei 2008.

Denhardt, R.B., *The Pursuit of Significance- Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Belmont, 1993.

Denters, S.A.H., H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van gemeenten*, Vuga, Den Haag, 1990.

Dielissen, E. en E. Daemen, *Evaluatie organisatieontwikkelingstraject gemeente Heerlen*, IBC, Heerlen, 2011.

Diepeveen, J., E. van Hout en K. Riezebos, *Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel*, BMC, Amersfoort, december 2010.

Dool, L. van den, M. van Hulst & L. Schaap, More than a Friendly Visit: A New Strategy for Improving Local governing Capacity, in: *Local Government Studies*, vol. 36, august 2010, nr. 4, pp. 555-568.

Dooren, W. van, G. Bouckaert en J. Halligan, *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, Londen, 2010.

Eck, M. van, Gemeenten gewogen - Monitor voor het meten van bestuurskracht, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 11, april 2001, nr. 4, pp. 21-24.

Fiers, L.M.J. en A. van der Veen, *De responsieve en probleemoplossende gemeente*, Delwel Uitgeverij, Den Haag, 1997.

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

Geelen, P., *Corporate performance management*, Kluwer, Deventer, 2004.

Gemeente Heerlen, *Raadsinformatiebrief*, 14 jan. 2011.

Gemeente Tilburg- Concernmiddelen, *Het Tilburgs model*, Tilburg, 1992.

Goede, P.J.M. en N.J.M. Nelissen, Excellente publieke organisaties: Denhardt's "The Pursuit of Significance", in: *Openbaar Bestuur*, 1993, nr. 12, pp. 27-31.

Graaf, G. de, V. van Doeveren, A.M. Reynders en Z. van der Wal, Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden, in: *Bestuurskunde*, jrg. 20, 2011, nr. 2, pp. 5-12.

Grit, K., *Economisering als probleem- Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*, Van Gorcum, Assen, 2000a.

Grit, K., Economisering van non-profitorganisaties, in: *Beleidswetenschap*, 2000 b, nr. 1, pp. 29-52.

Gronouwe, J. en S. Spierings, *Concernsturing gemeente Heerlen – 'Het is nu of nooit'*, PWC, jan. 2011.

Hajer, M.A., Discourscoalities over politiek en beleid: Een interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 3, 1989, nr. 3, pp. 242-264.

Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove & C. Laurent, *Nieuwe vormen van governance*, RIVM, 2004.

Helden, G. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: *MAB*, mei 1992, pp. 204-215.

Heldeweg, M. en M. Sanders, Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking, in: *Bestuurskunde*, jrg. 20, 2011, nr. 2, pp. 33-44.

Hendriks, F. e.a., Scanning good governance, in: *Goed bestuur*, 2006.

Hendriks, F. en G. Dosterij, Goed bestuur in de stad: wat staat op het spel?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 6-18.

Herbrink, A.M.J., Kwaliteitsonderzoek sociale dienst Oldenzaal, in: *Bestuursmiddelen*, 17 juni 1996, nr. 8, pp. 6-7.

Hiemstra, J., De coproducerende bestuurders van Quebec, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 9, 1999b, nr. 6/7, pp. 18-23.

Hiemstra, J., *Het besturen van grote gemeenten*, Samsom, Alphen, 1999a.

Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Kluwer, Alphen, 2003.

Huberts, L. en E. van Hout, Goed bestuur: kiezen of delen?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 20, 2011, nr. 2, pp. 53-63.

Huijgevoort, J.A.A., *Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren*, Elsevier, Den Haag, 2000 (2^e druk).

Jann, W., M. Röber & H. Wollmann (Hrsg.), *Public Management- Grundlagen, Wirkungen, Kritik*, Edition Sigma, Berlin, 2006.

John, P., *Local governance in Western Europe*, Sage, Londen, 2001.

- Jorissen, H.J., *Handboek kwaliteitsmanagement*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Kaiser, H., *De deugdelijke gemeente*, Rijnconsult, Arnhem, 2004.
- Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Longman, New York, 2003.
- Kjaer, A.M., *Governance*, Polity Press, Cambridge, 2004.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle KGSt, *Wege zum Dienstleistungsunternehmen – Kommunalverwaltung. Fallstudie Tilburg*, Köln, Bericht 19/1992.
- Korsten, A. e.a. (red.), *Overheidsmanagement en de menselijke factor*, Vuga, Den Haag, 1991.
- Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A., K. Abma, M. Schoenmaker en J. Schutgens, Doen we het goed? – Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 24-34.
- Korsten, A.F.A. e.a., *Samen en Toch Apart*, Heerlen, 2002.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor de bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, juni 2011, nr. 3, pp. 28-50.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., 10 Jahre Tilburger Modell – Tilburg Mekka der öffentlichen Verwaltung?, in: Mix. U & M. Herweijer (Hrsg.), *10 Jahre Tilburger Modell*, SachBuch Verlag Kellner, Bremen, 1996, pp. 21-39.
- Korsten, A.F.A., Beleidsregimes, in: Meer, F.B. van der, en A.B. Ringeling (red.), *Bestuurskunde en praktijk – Liber amicorum voor prof. mr. dr. I.Th.M. Snellen*, Samsom, Alphen, 1998, pp. 117-135.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon + Westerterp, Heerlen, 2005.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Uitgeverij Eburon, Delft, 2006.
- Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 2010 (op site: www.arnokorsten.nl onder Downloads en vervolgens zoeken onder Bestuur of bestuurskracht).
- Krogt, T. van der, en J. Krosse, Het contractmanagement en de positie van wethouders, in: Tops, P., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 227-237.
- Krajo, E., *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Krol, W.J.R., *Checklists en leidraden juridische kwaliteitszorg*, Kluwer, Deventer, 2002.
- Löffler, E., Governance and Government: Networking with External Stakeholders, in: Boivard, T. & E. Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, Londen, 2003, pp. 163-175.
- Lotte, R.D. en R. Maat, *Balanceren, beïnvloeden en bepalen – De optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie in het gemeentelijk veiligheidsbeleid*, Rotterdam, 2007 (scriptie).
- Ministerie van BZK, *De gemeente als regisseur – Lokale daadkracht mobiliseren*, Den Haag, november 2006.
- Ministerie van BZK, IPO, VNG en UvW, *Handreiking bestuurskrachtonderzoek*, Den Haag, 2010.
- Mix, U., M. Herweijer en A.F.A. Korsten, Einführung, in: Mix. U & M. Herweijer (Hrsg.), *10 Jahre Tilburger Modell*, SachBuch Verlag Kellner, Bremen, 1996, pp. 11-21.
- Montfort, C.J. van, *Goed bestuur tussen publiek en privaat*, Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2006.
- Mulgan, G., *Good and Bad Power- The Ideals and Betrayals of Government*, Penguin, Londen, 2006.
- Noordegraaf, M., Excellente publieke managers?, in: *Openbaar Bestuur*, 1994, nr. 6, pp. 23-25.
- Oosting, M., *Kwaliteit van de overheid*, Kluwer, Deventer, 1990.
- Osborne, T. & D. Gaebler, *Reinventing government*, Addison Wesley, New York, 1992.
- Overman, E.S. & K.J. Boyd, Best Practice Research and Postbureaucratic Reform, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1994, nr. 1, pp. 67-83.
- Peters, T. & R. Waterman, *Excellente ondernemingen- Kenmerken van succesvol management*, Business Contact, Amsterdam, 2005 (12e druk; vertaling van 'In search of excellence' uit 1982).
- Peters, T., *Het einde van de hiërarchie*, Uitgeverij Contact, Amsterdam, 1993.
- Pierre, J. & B.G. Peters, *Governance, Politics and The State*, MacMillan Press, Houndmills, 2000.
- Pinxteren, F.A.M. van, Gemeentelijke taken in veranderend maatschappelijk perspectief, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nr. 5, pp. 27-29.
- Pröpper, I., B. Litjens en E. Westeijn, *Lokale regie uit macht of onmacht? – Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Partners+Pröpper, Vught, april 2004.
- Provan, K.G. & B.H. Milward, Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks, in: *Public Administration Review*, 2001, nr. 4, pp. 414-423.
- Provan, K.G., A. Fish & J. Sydow, Interorganizational Networks at the Network Level – A Review of the Literature on Whole Networks, in: *Journal of Management*, 2007, nr. 3, pp. 479-516.
- Raad voor Europa, *The Strategy for Innovation and Good Governance at the Local Level*, Straatsburg, 2008.

Rainey, H., *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1991.

Rhodes, R.A.W., *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham, 1997.

Ringeling, A.B., Denken aan bestuurskracht- Bestuurskracht als pragmatisch managerialisme, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 15-23.

Rynck, F. de, J. Voets en W. van Dooren, Het beoordelen van de prestaties van netwerken: aanzet tot een analysekader, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, febr. 2010, pp. 35-56.

Schaap, L., L. de Graaf en J. van Oostaijen, Democratisering van governance, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 58-67.

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

Schrijvers, A., (Financiële) sturing van een grote gemeente, in: *Bedrijfskunde*, jrg. 60, 1986, pp. 321-331.

Schrijvers, A., Contractmanagement, in: *Openbaar Bestuur*, 1991, nr. 3, pp. 7-13.

Schutgens, J., A. Maessen en A.F.A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.

Stoker, G., Regime Theory and Urban Politics, in: Judge, D., G. Stoker & H. Wollmann (eds.), *Theories of Urban Politics*, Sage, Londen, 1995.

Stoker, G., Public Value Management – A New Narrative for Networked Governance?, in: *American Review of Public Administration*, 2006, nr. 1, pp. 41-57.

Stone, C.N., *Regime Politics*, University Press of Kansas, Lawrence, 1989.

Svara, J.H. & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government – Lessons from Successful Mayors and Chairpersons*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994.

Tonkens, E., De kwaliteit van de burgerparticipatie in de stad, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 34-43.

Tops, P., *Regimeverandering in Rotterdam – Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Uitgeverij Atlas, Amsterdam, 2007.

Tops, P.W. en G.W. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur- Het Tilburgs model en de logica van de burger*, Samsom, Alphen, 1998.

VIJF Advies, *Rapportage doorlichting Veiligheidsregio Limburg Noord*, 26 jan. 2011.

Visitatiecommissie juridische functie (commissie-Hennekens), *Evenwicht in de juridische functie- Eindrapport*, Den Haag, 15 juni 2009.

Vries, M.S. de, en C.J. Lako, Prestatie-indicatoren voor effectief en robuust gemeentelijk beleid, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 63, dec. 2009, pp. 73-93.

Waal, A. de, *Maak van je bedrijf een toporganisatie! – De vijf pijlers voor het creëren van een high performance organisatie*, Van Duuren Management, Culemborg, 2008.

Wagenaar, H., R. Duiveman en H. Kruijer, Het ontwikkelen van stedelijke daadkracht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 18-30.

Weick, K.E. & K.M. Sutcliffe, *Managing the Unexpected*, Jossey-Bass, San Francisco, 2001.

Wesseling, H.W.M. en M.M. Otto, *Rationaliteiten van politiek bestuur- De case Zwijndrecht*, Van Gorcum, Assen, 1997.

Zwan, A. van der, en M. Noordegraaf, De optocht van verantwoordelijken – Aansturing van het Amsterdamse GVB, in: *Bestuurskunde*, 1997, nr. 6, pp. 244-257.

Zwan, A. van der, en M. Noordegraaf, Onderzoek naar een complexe casus- Een gemeentevervoerbedrijf als voorbeeld, in: *Bestuurskunde*, 1998, nr. 2, pp. 62-74.