

MAASDRIEL

VAN BESTUURLIJKE NOODTOESTAND NAAR BESTUURLIJKE DEUGDELIJKHEID

Rapport van de informateurs
D.W. de Cloe
A.F.A. Korsten

29 maart 2011

BELANGRIJKSTE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

WAT GING VOORAF

Maasdriel heeft al jarenlang een serieus en ernstig te nemen bestuurlijk probleemcomplex. Een reeks van incidenten en signalen waren aanleiding voor de toenmalige staatsecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de gemeente Maasdriel opdracht te geven tot aantal verbeteracties waaronder het instellen van een onderzoek naar de politiek-bestuurlijke cultuur in de gemeente.

Op instigatie van de Commissaris van de Koningin van Gelderland (CdK) is dit onderzoek door bureau BMC uitgevoerd. Uit dit onderzoek komt naar voren dat zoals de CdK het verwoordt de situatie als zeer ernstig en urgent moet worden betiteld. Hij roept op tot serieuze bezinning in brede zin bij alle geleidingen van bestuurlijk Maasdriel en nodigt alle geleidingen uit om met voorstellen te komen. Op basis van de schriftelijke reacties en mondelinge gesprekken komt de CdK tot de conclusie dat er onvoldoende voortgang wordt geboekt om de bestuurlijke situatie weer op orde te brengen. De vier wethouders vragen de CdK om een 'laatste kans' om zelf tot oplossingen te komen en een ingreep in de vorm van een regeringscommissaris af te wenden. Een samenvatting van het BMC-rapport staat verderop in het rapport Maasdriel.

DE INFORMATEURS

De vier wethouders besluiten tot een informatieronde. Kern van de opdracht is het onderzoeken of verbreding van de huidige coalitie en in het verlengde daarvan het huidige college van burgemeester en wethouders een oplossing vormt voor de problematiek zoals geschetst in het BMC-rapport. De volledige opdracht aan de informateurs staat beschreven in het rapport Maasdriel. Als informateurs zijn aan het werk gegaan: D.(Dick) W. de Cloe (voormalig Kamerlid, burgemeester, adviseur en informateur) en prof.dr. A.(Arno)F.A. Korsten (hoogleraar bestuurskunde; tevens voormalig lid van de Raad voor het openbaar bestuur, burgemeesterscoach, adviseur en informateur). Ten behoeve van dit werk hebben de informateurs zich laten bijstaan door mevr. dr. A. (Anja) C. Niewind. De informateurs hebben documenten geraadpleegd en gesproken met veel betrokkenen over hun visie op de gemeente Maasdriel en wat er moet gebeuren om de in het BMC rapport geschetste problematiek op te lossen.

CONCLUSIES

Algemeen

Alle informanten geven aan dat het belang van de gemeente Maasdriel voorop moet staan en dat bestuurlijke vernieuwing noodzakelijk is en geven aan zich daarvoor te willen inzetten. Maar alle informanten merken ook op dat de politiek-bestuurlijke verhoudingen sterk gepolitiseerd zijn en dat het vaak niet om het belang van Maasdriel gaat maar om het belang van individuen en/of raadsfracties.

BMC-rapport

Het beeld zoals BMC dat schetst in haar rapport over college, raad, interactie college-ambtenaren en interactie tussen college en raad wordt in grote lijnen door alle informanten gedeeld. In welke bewoordingen uit men zich zoal over het gehele rapport? Informanten spreken over dooretteren, de huidige heksenketel, met het collectief van de raad is niet te werken, agressieve 'tone of voice' in de raad, persoonlijke vetes in de raad en tussen raadsleden en collegeleden, als een bepaalde wethouder zijn zin niet krijgt is hij dwingend, kemphanen, polarisatie in de raad, blokvorming, rancuneus handelen, onveiligheid in de ambtelijke sfeer, intimidatie en onheus bejegenen. Het is *niet* zo dat het rapport gedateerd is omdat het zou slaan op de periode van voor maart 2010. Slechts een enkeling poneert dat wel maar bijna alle anderen menen dat velen nog 'in de oude modus zitten'.

College van burgemeester en wethouders

Het huidige college van B&W lijkt een eenheid maar is rond bepaalde kwesties onderling verdeeld. Het wringt bijvoorbeeld tussen de waarnemend burgemeester Frankfort en wethouder Verachttert en tussen bepaalde ambtenaren en wethouder Verachttert. De wethouders Leijdekkers en Smits zijn onomstreden. Wethouder Sips heeft het wantrouwen dat met name ambtelijk tegen hem bestond wel in aanzienlijke mate maar nog niet helemaal bij iedereen weg kunnen nemen. De positie van

wethouder Verachtert is veel meer omstreden. Van meerdere kanten hoorden wij dat hij intimiderend optreedt; er is een klacht ingediend (lopende kwestie). Ambtenaren voelen zich niet altijd 'veilig'. De heer Verachtert heeft aangegeven dat hij zich bewust is van zijn positie, dat de situatie zeer ernstig is ('Maasdriel is door en door rot') en dat hij een oplossing voor Maasdriel niet in de weg wil staan.

Gemeenteraad

Unaniem zijn de informanten van oordeel dat de problemen van Maasdriel niet alleen zitten in het college of betrekkingen tussen college en ambtenaren (zoals buitenom gaan). Het probleem zit ook in de gemeenteraad. Volgens sommigen is de gemeenteraad een groter probleem dan het college. Er is bij raadsleden sprake van dorpisme en cliëntelisme. Er heerst in de raad een arenacultuur. Het dualisme heeft nog niet voldoende zijn intrede gedaan, Maasdriel is nog sterk monistisch. De raad wil teveel op de stoel van het college zitten. Hoopvol is een nieuwe lichter raadsleden die streeft naar vernieuwing maar die wordt 'gesocialiseerd' in het oude doen en denken. Vernieuwingsstreven en meer het elkaar vinden, dat dwars door fracties aanwezig is, moet nog veel meer ruimte krijgen.

Ambtelijke organisatie

Veel geïnterviewden geven aan dat ook de ambtelijke organisatie een slag moet maken. Het managementteam constateert dat er nog onvoldoende duidelijkheid is gecreëerd over de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden van het dagelijks bestuur, het management en de medewerkers. Daarnaast onderkent het managementteam dat de positie van het management moet worden versterkt, evenals de positie van de medewerkers. Hier is de laatste tijd aan gewerkt, er functioneert in tegenstelling tot het verleden een managementteam.

Onderlinge samenwerking

Samenwerking tussen raadsfracties schiet tekort, evenals die tussen de leden van het college van burgemeester en wethouders en tussen college enerzijds en de ambtelijke organisatie anderzijds. Er is unanimititeit dat de problematische situatie in Maasdriel niet is terug te voeren op slechts één orgaan. Het probleem is niet bij één persoon of gremium te adresseren. Het is een probleem voor college, raad, de wisselwerking tussen college en raad, het raadspresidium, de relatie tussen wethouders en ambtelijk apparaat en de relatie tussen raadsleden en ambtenaren.

Oplossingen

Samenvattend concluderen wij dat de gemeente Maasdriel onverminderd heeft te kampen met problemen met betrekking tot integriteit, intimidatie, cliëntelisme, arenacultuur in de gemeenteraad, onvoldoende handhavend optreden tegen misstanden en persoonlijk uit te vechten vetes. Enige indicatoren: er zijn nog oude cultuurdragers in de raad actief die de lijnen uitzetten; blokvorming bestaat nog; politiek gaat nog sterk om macht; bij de bejegeningen in de raad is er nog steeds sprake van minder gewenste bejegeningen en op de man spelen; de verhouding bestuur-ambtenaren is nog niet voldoende veilig. De samenwerking tussen alle partijen is nog onvoldoende; er is een tekort aan vredestiters. Deze problemen vragen om rigoureuze maatregelen. Helaas hebben wij moeten constateren dat er bij de politieke partijen weinig bereidheid is om aan oplossingen te werken. Het college echter is wel bereid tot nadenken over mogelijke oplossingen evenals de overige informanten.

AANBEVELINGEN

1. Maasdriel staat voor de uitdaging serieus te gaan werken aan bestuurlijke vernieuwing. Bestuurlijke vernieuwing in Maasdriel is geen eenvoudige opgave en zal niet vanzelf gebeuren. Wij schatten het zelfreinigend vermogen van de gemeente op dit moment niet hoog in, er is meer zelfredzaamheid dan zelfreinigend vermogen. Dit betekent dat druk van bovenaf noodzakelijk is.
2. Bestuurlijke vernieuwing is noodzakelijk op alle niveaus. Dat wil zeggen in het college van burgemeester en wethouders en in de Raad en in de ambtelijke organisaties. De ene verandering zonder de andere is gedoemd te mislukken. Er is een pakket van samenhangende maatregelen nodig.
3. Op dit moment vinden wij de tijd *nog* niet rijp voor de komst van een regeringscommissaris. Wij pleiten voor een samenhangend pakket aan maatregelen, die wij hieronder schetsen. Wij adviseren de CdK om de vinger aan de pols te blijven houden en zich regelmatig op de hoogte te laten stellen van de situatie in Maasdriel.
4. Het college, de spil van de gemeente, is het orgaan in de gemeente waar bestuur en politiek samenkomen. Daarom pleiten wij voor een radicale ingreep in het college van Burgemeester en Wethouders. De gemeente heeft behoefte aan een burgemeester met de volgende

eigenschappen: bindend, boven de partijen staan, sterke persoonlijkheid, leiding geven aan het proces van bestuurlijke vernieuwing. Vooralsnog is de benoeming van een nieuwe burgemeester niet aan de orde en zal in Maasdriel na 1 mei 2011 nog een waarnemend burgemeester functioneren.

5. Wij adviseren alle wethouders om z.s.m. hun zetels ter beschikking te stellen. Hiermee worden de eerste stappen gezet op weg naar een nieuw Maasdriel .
6. Wij pleiten voor verbreding van de huidige coalitie ondanks dat uit onze informatieonderzoek blijkt dat er geen breed draagvlak is bij de politieke partijen voor verbreding van de huidige coalitie. Zowel het CDA als de coalitiepartijen willen dit niet. Bij de opdrachtgevers zit wel enige ruimte voor verbreding van de coalitie. Ook andere informanten zien dit als een oplossing voor de bestaande problemen. In onze ogen is het essentieel de blokvorming door de 9-10 impasse te doorbreken en dat kan uitsluitend door het college te verbreden. De arenacultuur kan hierdoor afnemen. Kortom wij adviseren om in ieder geval het CDA, als grote partij in Maasdriel, aan het college deel te laten nemen.
7. Het nieuwe college zal bestaan uit vier partijen die ieder één wethouder leveren. Doel is de 9-10 impasse te doorbreken. Er zijn diverse opties die kunnen leiden tot de gewenste bredere raadmeerderheid. Wij adviseren in elk geval het college te laten bestaan uit een mix van externe en interne wethouders. Met één uitzondering kunnen de huidige zittende wethouders deel uitmaken van dit nieuwe college. Wij zijn van oordeel dat wethouder Verachtert een dienende bijdrage levert aan de verbetering van de bestuurscultuur in Maasdriel door niet terug te keren in het nieuw te vormen college.
8. Wij hebben geconcludeerd dat de gemeenteraad van Maasdriel beter kan functioneren dan thans het geval is. Er is nog af en toe sprake van dorpisme en cliëntelisme. Het dualisme heeft nog niet voldoende zijn intrede gedaan. Deze kwaliteitsslag moet gemaakt worden met nieuwe mensen. Wij hebben vernomen dat er een initiatief is van nieuwe raadsleden die dwars door de fracties heen willen samenwerken om de bestaande bestuurscultuur open te breken. Dit initiatief moet door alle bestaande partijen ondersteund worden. Het zou wenselijk zijn als raadsleden zich bezinnen op hun positie vanuit de gedachte dat niemand onmisbaar is en vernieuwing een belangrijke bijdrage kan leveren aan de noodzakelijke verandering van de bestuurscultuur.
9. Ook de ambtelijke organisatie moet een vernieuwingslag maken. Aansturing van het ambtelijk apparaat moet plaats vinden vanuit het MT en niet vanuit het college. De samenwerking met het college is een belangrijk aandachtspunt. Wij adviseren een ambtelijke adviseur van buiten aan te stellen die naast de gemeentesecretaris staat om te adviseren over verbeteringen aan de burgemeester en de gemeentesecretaris.
10. De voorgenomen ambtelijke fusie tussen Maasdriel en Zaltbommel is een goede optie ter versterking van het ambtelijke apparaat (N.b. Beide gemeentebesturen blijven dan bestaan).
11. Ook een bestuurlijke fusie moet ons inziens overwogen worden. Ruim 10 jaar na de herindeling is er nog geen sprake van een gevoel één gemeente Maasdriel te zijn. Nog steeds en zelfs in toenemende mate voelen de inwoners van Maasdriel zich allereerst en alleen inwoners van hun eigen dorp/kern/voormalige gemeente. Een samenvoeging met een andere gemeente, te weten Zaltbommel kan worden gezien als een serieus te nemen mogelijkheid.
12. Wij adviseren u op korte termijn een of meer externe formateurs aan te stellen met als opdracht het vormen van een nieuw college met de bovengenoemde punten als leidraad. Indien deze poging niet spoedig slaagt, lijkt de komst van een regeringscommissaris dan wel verscherpt toezicht door een waarnemend burgemeester met een speciale missie en expliciete steun van de minister van BZK onafwendbaar.

Deze aanbevelingen moeten resulteren in enerzijds een verbreding van het politiek draagvlak voor het huidige college en anderzijds de voorwaarden creëren om te komen tot een vernieuwde bestuurscultuur. Mocht het voorstel tot benoeming van formateur(s) niet resulteren in een nieuw college dat gaat werken aan een vernieuwde bestuurscultuur dan lijkt de onverwijlde komst van een regeringscommissaris onvermijdelijk.

Tot slot: In Maasdriel hebben wij ook veel bevlogen mensen aangetroffen die staan voor hun gemeente. Er is heel veel werk te verzetten. Maar werk verzetten kunnen velen in Maasdriel.

MAASDRIEL:

VAN BESTUURLIJKE NOODTOESTAND NAAR BESTUURLIJKE DEUGDELIJKHEID

HET RAPPORT

1 Inleiding

De gemeente Maasdriel ligt in de Bommelerwaard, tussen Maas en Waal. Van de gemeente maken plaatsen deel uit als onder andere Ammerzoden, Hedel en Kerkdriel. De gemeente hoort bij de provincie Gelderland maar de inwoners zijn meer georiënteerd op Noord-Brabant, vooral op het nabij gelegen Den Bosch. Als je met de auto vanaf Den Bosch komt nader je vrij snel de afslag naar Kerkdriel, Hedel en Ammerzoden. Arnhem ligt feitelijk en gevoelsmatig veel verder weg. Wie de Gemeentegids 2011 doorbladert, constateert dat er in de gemeente volop van economische en sociale activiteiten sprake is, en wie er doorheen rijdt constateert hetzelfde. Mooi gebied in Nederland, dat deel van de Bommelerwaard, ook al zal de ruimtelijke ordening niet in alle opzichten in goede aarde vallen bij specialisten op dit gebied. Maar de gemeente kenmerkt zich niet alleen door allerlei vormen van werkgelegenheid, zoals champignonteelt, hechte relaties tussen burgers en het alom aanwezige en zichtbare water. Er is ook een andere kant. Dan bedoelen we niet zozeer het onderscheid in religie maar meer de bestuurlijke kant. Wie het gemeentehuis doorloopt, ziet veel ordentelijkheid. Wie de bode ontmoet, ontvangt hartelijkheid. En wie de raadszaal ziet, waant zich in een moderne zaal. Hoe gaat het in de bestuurlijke praktijk? Wat maken de 'actoren' ervan, dus de bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren? Zeker positief is dat het gemeentebestuur beschikt over een strategische koers ('Maasdriel 2020'), de begroting is in orde (ook al is er nu een ombuigingsnoodzaak) en de dienstverlening aan burgers scoort meer dan voldoende. Toch bestaat van Maasdriel ook een ander beeld. Ooit was het aantal geronselde stemvolmachten wel heel groot. En de kwalificatie '*Palermo aan de Maas*', zoals de titel van een boekje met weblogs heet die wethouder Sips schreef toen hij nog geen wethouder was, heeft ook zekere gronden. Is Maasdriel misschien een *vrijstaat* geworden die volop gedoogde en gedoogt en regels niet steeds voldoende handhaaft of is dat beeld uit het weekblad Elsevier inmiddels verleden tijd? Niet helemaal. Voormalig burgemeester Mikkers betitelde nog niet zo lang geleden zijn gemeente Maasdriel ooit als:

'Een achtbaan met wel héél aparte rondingen. In 3.5 jaar maakte ik er meer mee dan menig burgemeester in z'n hele carrière'.

Wie de problemen in Maasdriel klein wil houden, negeert die zware citaten of kwalificaties. Wie historisch besef heeft, kan ze echter niet negeren. Weinigen doen dat dan ook. Ze wijzen er bij voorbeeld op dat een rapport van de VROM-inspectie een aantal jaren geleden al het gemeentebestuur opriep om meer werk te maken van regelhandhaving. Of men attendeert op integriteitskwesies en cliëntelisme.

Laten we hier van afstand en neutraal zeggen dat Maasdriel een serieus en ernstig te nemen geheel van *bestuurlijk problemen* heeft, dat deels verbonden is met de onderstroom of stromen in de samenleving. Alle gesprekspartners die met ons, als informateurs, spraken, maar dan ook werkelijk alle partners, bevestigen dat. Zowel zij die acteren in dat bestuur of een rol hebben als griffier of in de ondernemingsraad, als er van enige afstand mee te maken hebben, zoals een ombudsman en een rekenkamercommissie (bestaande uit één persoon!). We hebben het dus over de kwaliteit van het gemeentebestuur.

Het aantal slachtoffers van de vulkaan Maasdriel blijft nog beperkt tot een medio 2010 ziek geworden burgemeester (die thuis zit) en een kort na de collegevorming van maart 2010 vertrokken wethouder (wiens positie nog niet herbezet is). De meeste recente schermutseling betreft het in maart 2011 aanspannen van een klacht van een wethouder tegen een handeling van de waarnemend burgemeester. Maar vergis u niet. Er is meer aan de hand, zoals nog zal blijken. De gemeente Maasdriel is zonder twijfel een bijzondere actieve bestuurlijke vulkaan, die rommelt en die af en toe

lava spuwt. We gaven al voorbeelden van 'zwakten'. Daar blijft het niet bij. De situatie tussen bestuur en bepaalde ambtenaren geldt al enkele jaren als onveilig in de ogen van nogal wat ambtenaren. Zegslieden noemen in dat verband man en paard. Adviesbureau BMC deed in 2010 onderzoek naar de bestuurlijke situatie in deze gemeente, burgemeester Mikkers was toen al opgevolgd door een andere burgemeester – mevr. Boerma (die ook voor afronding van het onderzoek ziek thuis zit). Of het de schimpscheuten waren die haar ten deel gevallen waren of andere omstandigheden, we weten het niet. Of het de doodskist was die ze een keer bij het ontwaken voor haar huis aantrof, we hebben het haar niet gevraagd maar het is ons wel met stelligheid gemeld als exemplaar. Dat deze burgemeester het niet makkelijk had, bij het ministerie van BZK meer dan eens om advies vroeg (de kwestie van wel of niet toegestaan gebruik van adresgegevens uit de basisadministratie) en ook in conflicten belandde, is ons wel duidelijk geworden. Mevr. Boerma werd vervangen door waarnemend burgemeester Frankfort. Deze vroeg zelfs voortdurend om advies, elke week wel een keer, maar dan aan de commissaris van de Koningin. Over die waarnemer: *'die liep en loopt tegen vergelijkbare problemen aan als Mikkers en Boerma'*, aldus een informant. Over het soort problemen, zegt het BMC-rapport veel en veel meer. Dat rapport komt verderop aan bod. Hier slechts kort, als opwarmer, enkele korte aanduidingen van deze analyse omdat zonder het rapport en de reacties daarop de start van de informatie niet te begrijpen is.

Analyse van de bestuurscultuur en reacties

Eind 2010 verscheen het kritische, door velen van binnen Maasdriel en daar buiten zelfs als *'meedogenloos hard'* omschreven BMC-rapport, gewijd aan de bestuurscultuur in Maasdriel. In de voetsporen daarvan kwamen door de Commissaris van de Koningin van de provincie Gelderland (CdK) gevraagde reacties op het rapport uit Maasdriel ter tafel, was er kritiek van hem op die reacties (te weinig, te voorzichtig, etc.), kreeg Maasdriel een laatste kans om te ontkomen aan een regeringscommissaris, herindeling of andere actie die door een *systeemverantwoordelijke* 'hogere' overheid (die let op de kwaliteit van het bestel van het binnenlands bestuur en het ontbreken van taakverwaarlozing door decentrale overheden) kan worden geëntameerd en komen nu de informateurs – wij dus - met bevindingen over wat die laatste ronde biedt. Nog eenmaal is er voor bestuurlijk Maasdriel de kans om meer serieus dan tot nu toe invulling te geven aan een principe uit de *Code voor deugdelijk bestuur* – geformuleerd ten tijde van het kabinet-Balkenende IV (minister van BZK ter Horst en staatssecretaris Bijleveld-Schouten) -, namelijk *het vermogen tot zelfreiniging*. Maasdriel krijgt dus nog een keer de mogelijkheid om zelf schoon schip maken, tenminste als het aan de 'hogere' overheid (CdK) ligt. En die operatie 'schoon schip' moet uit de informatie komen, waarover we hier rapporteren.

Wat bevat deze rapportage?

Deze rapportage bevat *de resultaten van de informatie* in het kader van het gemeentebestuur van de gemeente Maasdriel, zoals die in maart 2011 verricht door D.(Dick) de Cloe (voormalig Tweede Kamerlid, burgemeester, adviseur en informateur) en prof.dr. A.(Arno)F.A. Korsten (hoogleraar bestuurskunde; tevens voormalig lid van de Raad voor het openbaar bestuur, burgemeesterscoach, adviseur en informateur).

Ten behoeve van dit werk hebben de informateurs zich laten bijstaan door mw. dr. A.(Anja) Niewind.

De informateurs hebben gewerkt in opdracht van *het wethouderscollectief* (niet het college!), die over de conceptopdracht begin maart 2011 overleg hebben gevoerd met de fracties uit de gemeenteraad. Het aanzoeken van informateurs was echter geen louter Maasdrielse aangelegenheid. De CdK steunt deze informatie en was ook betrokken bij het aanzoeken van de beide informateurs, van ons dus.

Rapportage is geadresseerd aan

Voor wie is deze rapportage? Deze rapportage is bedoeld voor de opdrachtgever maar zal via hen ook de CdK bereiken. De rapportage is namelijk *een uitwerking van het laatste handreikingsaanbod* aan de vier Maasdrielse wethouders van de CdK om met *meer serieuze* oplossingen te komen dan hem in afzonderlijke reacties op het BMC-rapport van de zijde van de wethouders, raad en fracties hebben bereikt. Het is dus niet zo dat Maasdriel kan volstaan met het in de la stoppen van dit rapport of met een aanpak die sommige anderen wel eens ten deel is gevallen:

'we zagen liever niet dat u met dit rapport komt'.

De opdracht aan de informateurs mag dan wel een lokale opdracht zijn, het resultaat belandt op bureaus in Arnhem (CdK) en Den Haag (min. van BZK). Lees de eerdere correspondentie tussen ministerie van BZK, CdK en gemeente Maasdriel er maar op na. Er is derhalve druk om de rapportage

serieus te nemen. Daarbij is er een voordeel. Crises vergroten de kans op veranderingen, op doorbraken.

Door informateurs gebruikte informatiebronnen

Om de opdracht te vervullen hebben de beide informateurs zich allereerst verstaan met de CdK en het collectief van wethouders. We hebben daarna uitvoerig waarnemingsbronnen geraadpleegd en overlegd. Welke?

- Observatie van een aantal vergaderingen van de gemeenteraad en commissies;
- Schriftelijke informatie, zoals onder meer brieven naar en van het ministerie van BZK; correspondentie met de CdK; het BMC-rapport; rapporten van de ombudsman en rekenkamercommissie; de begroting 2011; het integriteitsonderzoek Maasdriel (Berenschot, juni 2010); de concept-huisregels van maart 2010 voor verkeer in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen in het gemeentehuis; informatie over wachtgeld. We hebben ook rapportages toespeeld gekregen die strikt vertrouwelijk zijn;
- Er zijn vele gesprekken gevoerd, namelijk met de waarnemend-burgemeester, de individuele wethouders, de fractieleiders en soms een ander raadslid of lokale partijvoorzitter of partijlid, de gemeentesecretaris, het managementteam, de raadsgriffier, de voorzitter van de ondernemingsraad, de ombudsman, de voorzitter van de rekenkamercommissie;
- Er is door ons ook afzonderlijk gesproken met de CdK.

De commissie heeft voor de gevoerde gesprekken met de wethouders en raadsfractievertegenwoordigers onder meer een sjabloon gebruikt als vertrekpunt voor het gesprek (zie bijlage).

Indeling van dit rapport

De indeling is verder als volgt:

- Hoe luidt de opdracht aan informateurs? Waaruit komt die opdracht eigenlijk voort? Blijken zal dat de vraag is of het college te verbreden is of het college van samenstelling moet veranderen en of dat een oplossing is voor de werkelijke problemen in Maasdriel of niet (Par.2)
- Wat is het voor een informatiepoging want er is geen college gevallen en het wethouderscollectief zit er nog? De informatie wijkt af van het gangbare patroon en behoeft daarom duiding. Is het college demissionair en wachten de wethouders af of ze opnieuw voorgedragen worden? Worden controversiële onderwerpen niet (meer) behandeld als het college demissionair is, zoals een demissionair kabinet doet na de val? (Par. 3)
- Wat is de aanloop eigenlijk naar de informatie? Wie heeft de kat de bel aangebonden? Moeten we die opdracht zuiver lokaal zien of ook in landelijk perspectief plaatsen? Wordt er ook landelijk uitgekeken naar ons resultaat? Dat blijkt het geval. Vanuit het ministerie van BZK is gevraagd om een onderzoek en dat is door adviesbureau BMC uitgevoerd. De inhoud wordt samengevat. Dat moet ook omdat bepaalde lezers niet op de hoogte zullen zijn van dat rapport (Par. 4)
- Dat overzicht voert naar de start van onze informatie. We hebben documenten geraadpleegd en gesprekken gevoerd met velen. Daarbij was de eerste vraag de vraag naar de diagnose van bestuurlijk Maasdriel: herkent en erkent u als betrokken actor de problemdiagnose van BMC? Dat blijkt het geval (par. 5).
- De vervolgvraag is dan vanzelfsprekend: hebben de informateurs nog iets additioneels waargenomen dat het BMC-rapport niet bevat en dat de diagnose tempert of vergroot? We moeten immers weten of de problemdiagnose ernstig is of het ergste al voorbij is of voorbij aan het gaan is. En we moeten weten of in Maasdriel een multiprobleem aan de orde is. (par. 6) Het blijkt te gaan om meerdere problemen.
- Vervolgens is aan de orde welke opties zich als probleemoplossing aandienen. Is een verbreding van het college de remedie? Zijn andere remedies ook aan de orde? We geven dan bevindingen (par. 7)

2 Opdracht aan informateurs

De vraag die in deze paragraaf aan de orde is, luidt: *Hoe luidt de opdracht aan informateurs? Waaruit komt die eigenlijk voort?*

Wat in de inleiding al kort werd omschreven, werken we hier nader uit.

Opdrachtbeschrijving

De opdrachtbeschrijving voor de informateurs De Cloe en Korsten, zoals die aan hen verstrekt is, luidde als volgt:

'In het proces van een gezamenlijke verbetering van de bestuurscultuur, zoals beschreven in het BMC-rapport (januari 2011), is de optie van een verbreding van de huidige coalitie en overeenkomstig daarmee het huidige college van burgemeester en wethouders een nader te onderzoeken mogelijkheid. Een eventuele verbreding moet nadrukkelijk wel het doel dienen, nl. de verbetering van de bestuurscultuur in de gemeente Maasdriel.

Om nut en noodzaak van verbreding, waarbij personele consequenties niet op voorhand moeten worden uitgesloten (brief commissaris van de koningin), te onderzoeken om vervolgens de mogelijkheden van een dergelijke verbreding te verkennen hebben de vier wethouders, in overleg met de commissaris van de koningin besloten twee informateurs aan te stellen. Zij zullen nut en noodzaak van verbreding onderzoeken en op basis van deze onderzoeksresultaten inventariseren op welke wijze en onder welke voorwaarden tot daadwerkelijke verbreding kan worden overgegaan' (einde citaat).

Opdracht van wethouders maar indirect ook van CdK

Deze opdracht was en is ook bekend bij de CdK. De CdK steunt deze opdracht en benadrukt de zeer grote urgentie hiervan, zo heeft hij wethouders, waarnemend burgemeester en ons laten weten.

De CdK opereert in dit verband niet solistisch want het is de voormalige staatssecretaris van BZK Bijleveld-Schouten die al direct na de raadsverkiezingen van 2010 aandrang op een breed en diepgaand onderzoek naar de bestuurlijke situatie in Maasdriel. Minister Donner volgt het proces dat hij erfde, actief. Daarmee is direct duidelijk dat de rapportage van de informateurs ook op de agenda zal komen van de CdK en minister van BZK.

Na overleg met de commissaris van de koningin is de opdracht in maart 2010 gegeven door de vier wethouders, die daarvoor eerst in een besloten raadsbijeenkomst in Maasdriel raadsbreed overleg hebben gevoerd wat leidde tot instemming.

Vastgesteld moet worden dat het dus niet de raad is die opdracht gaf tot de informatie met het wethouderscollectief zelf, bestaande uit representanten van VVD, PvdA en SSM (Samen Sterk Maasdriel).

Het collectief bestaat in willekeurige volgorde uit de wethouders Sips (VVD), Verachtert (SSM), Smits (SSM) en Leijdekkers (PvdA). In het college is een positie – een VVD-post-vacant omdat in 2010 een wethouder is afgetreden. Of deze post nog wordt ingevuld was ten tijde van de afronding van dit rapport bij ons niet bekend. Er is wel naar gevraagd maar niet aannemelijk is dat gedurende deze informatie ineens een herstel van de oude situatie optreedt en de VVD weer met twee wethouders gaat functioneren.

Smalle of brede interpretatie

In het overleg met de opdrachtgever en de CdK is door de opdrachtnemende informateurs (verderop spreken we ook over 'wij') verzocht breder te mogen en willen kijken dan slechts een verbreding van het college, zonder de BMC-analyse over te doen. Immers, als er voor een breder college geen steun zou zijn, zou de informatie op niets kunnen uitlopen en dan heeft Maasdriel de laatste kans van de CdK niet kunnen benutten. Dat is volgens de wethouders en CdK (en ook van de raad; die heeft immers de informatieopdracht niet tegengehouden maar geaccepteerd) niet de bedoeling, gezien de ernst van de bestuurlijke situatie, zoals verwoord is in het BMC-rapport van eind 2010 over de bestuurscultuur in Maasdriel. Daarom is volop bewilligd in een breder perspectief.

Die verbreding is ook verder in de besprekingen geen punt van discussie geweest. Alle gesprekspartners gingen mee in onze bredere vraagstelling gericht op een check op (h)erkenning van de urgente situatie waarin Maasdriel zich bevindt als vertrekpunt (zie bijlage) en het langs lopen van het interventierepertoire.

Rapporteren aan....

Rapportage over het resultaat van het onderzoek geschiedt rechtstreeks aan de opdrachtgever (vier wethouders). Het finale resultaat van onderzoek en inventarisatie zal in schriftelijke vorm aan de vier wethouders worden aangeboden. Wethouder Leijdekkers is de eerst verantwoordelijke wethouder en zal als woordvoerder en contactpersoon optreden namens de overige wethouders.

De informateurs zullen voor 1 april 2011 met hun opdracht gereed zijn. De gemeenteraad zal direct na deze datum door de opdrachtgever (wethouders) worden geïnformeerd over het resultaat.

Aangezien de gemeente Maasdriel met de informatie *'een laatste kans krijgt'* – in de woorden van de CdK- om te tonen dat de in het BMC-rapport geschetste ernstige situatie op het vlak van bestuur en bestuurscultuur kan aanpakken en krachtig kan verminderen of doen verdwijnen, gaat dit rapport naar verwachting bij CdK ook aan hem aangeboden worden. De CdK zal over dit rapport daarna overleg voeren met de minister van BZK, aangezien eerder de toenmalige staatssecretaris Bijleveld-Schouten verzocht heeft aan de provincie om onderzoek en om het oordeel van de CdK.

Pers

De opdrachtgever heeft besloten dat gaande het informatieproces over de inhoud van de besprekingen en resultaten geen mededelingen naar de pers gedaan worden, vooral ook vanwege de enorme gevoeligheden van dit proces. We kunnen dat als informateurs billijken, zeker ook omdat over de voortgang van de gesprekken geen berichten naar buiten gebracht konden worden.

Transparantiestreven zou voor ons als informateurs ongewenste effecten kunnen hebben. Deze rapportage zal echter wel na afronding en aanbieding aan de gemeenteraad openbaar worden.

3 Informatie maar geen gevallen college: hoe kan dat?

Deze paragraaf handelt over de volgende vragen:

Wat is het voor een informatiepoging want er is geen college van B&W gevallen en het wethouderscollectief zit er nog? Deze informatie wijkt af en dat behoeft duiding. Is zoals vaak aan de orde is als van een informatie na verkiezingen sprake is het college van B&W demissionair? Worden controversiële onderwerpen niet (meer) behandeld? Hoe is daar in Maasdriel mee omgegaan?

Unieke informatie

Deze (bestuurlijke) informatie is uniek want afwijkend van de gebruikelijke gang van zaken in gemeenteland. Daarom moeten we daar kort op ingaan. Is het zittend college nu demissionair?

Wat is gebruikelijk bij een informatie?

Het is zowel onvermijdelijkheid als gewoonte dat na gemeenteraadsverkiezingen een periode aanbreekt van zoeken naar een nieuw college (een aanvulling; immers de burgemeester is aangesteld en dus bekend), geschraagd door coalitiepartners die wethouders leveren. Daarbij wordt er doorgaans op gekoerst dat het college kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de (meerderheid van de) gemeenteraad. Er volgt een teamsamenstelling van burgemeester met wethouders en aan wethouders wordt een bepaalde portefeuille met taken toegekend. Uiteindelijk kiest de gemeenteraad de wethouders.

Deze sterk door gemeentelijke mores en niet door wettelijke regels gereguleerde periode (de wet zegt niet veel over het traject van collegevorming) wordt meestal aangeduid met de woorden coalitievorming, en die impliceert 'informatie' en 'formatie'. Informatie gaat vooraf aan formatie. De 'informatie' betreft in coalitievormingstijd de verkenning van de bereidheid tot samenwerking, de vaststelling van een inhoudelijk akkoord, welke partijen daadwerkelijk aan de coalitie deelnemen, welke partij hoeveel wethouders levert (als ze dat wil) en hoe de portefeuilledistributie eruit ziet. De informatie kan dus ver reiken waarna de formatie dan een fluitje van een cent is. Maar er kan ook een knip zitten tussen informatie en formatie waarbij een of meer formateurs vooral het laatste deel van dit traject doen, namelijk de portefeuilledistributie aan partijen en het zoeken naar een personele bezetting en de verdeling. Steeds zal aan de orde zijn of partijen die de coalitie vormen, instemmen. Die instemming kan buiten de raad gedijen maar moet formeel blijken in de gemeenteraad, bij discussie over de coalitievorming en een akkoord en de verkiezing van wethouders.

Politieke partijen kunnen zelf een of meer (in)formateurs aanwijzen maar het kunnen ook externe personen zijn die ervaringen hebben met (in)formatie en daardoor het proces ordentelijk(er) kunnen later verlopen.

De gang van zaken in Maasdriel, die de opdrachtgevende wethouders brachten tot aanstelling van informatieurs was een andere dan de gebruikelijke.

- Ten eerste is er geen college gevallen.
- Ten tweede was de CdK betrokken bij de komst van informatieurs.

Demissionair of niet?

Maar is het college dan toch met de komst van informatieurs die zoeken naar collegeverbreiding demissionair en kunnen de informatieurs ervan uitgaan dat een nieuw college ook echt tot de mogelijkheden behoort? Deze vraag is voor ons werk en dit rapport niet echt primair maar we behandelen dit onderwerp hier eerder omdat het typisch is voor Maasdriel. Immers, hoe lost men in een bestuurlijke biotoop waar sprake is van blokvorming en een oppositie die scherp loert op 'faux pas' en niet nalaat zo nodig 'dwars te gaan', aldus BMC en tal van informanten, dit vraagstuk op?

De zittende wethouders geven wel aan dat als vertrek zou moeten plaatsvinden, zij daartoe bereid zijn. Maar dan moet ook echt duidelijk zijn dat alleen hun vertrek de oplossing is; dan moeten bij voorkeur ook 'oude vossen' (lees: dragers van de oude cultuur) uit de raad plaats maken. Ze zijn niet geneigd aan te nemen dat oude vossen zo maar vertrekken, ook al willen nieuwelingen in vele fractie afstand nemen van 'oude cultuurdragere' zoals BMC ze noemt. In elk geval is het zo dat het probleem van de Maasdrielse bestuurscultuur een multiprobleem is. En dat is volgens het BMC-rapport ook zo. Maar hoe zit het dan concreet?

De demissionaire status van het college is tussen Maasdrielse fracties besproken vóór de informatieurs in maart 2011 aantraden. Het resultaat was een *erkenning* van de demissionaire status

ook al was het college of wethouderscollectief niet gevallen, het vervolg een aanduiding van een lijst met *controversiële zaken* die 'bevroren' zouden moeten worden. Er is duidelijk gekeken naar 'Haagse gewoonten'.

Kon men vervolgens ook omgaan met de demissionaire status en controversiële onderwerpenlijst? Nee. Hier zijn college en raad in maart 2011 niet uitgekomen. Een testcase gaf het aan. Het was de oppositie die met de lijst controversiële zaken kwam, de coalitie had hier geen behoefte aan. Toen het college één beleidskwestie wilde afhandelen (de zaak-Hooymans) waartoe de gemeenteraad al besloten had, ontstond scherpe kritiek van de oppositie, die impliceerde dat de kwestie desondanks niet door middel van een handtekening van de burgemeester kon worden afgedaan, dat wil zeggen finaal gemaakt. Uiteindelijk is de zaak in het raadspresidium beland, waar de fractieleiders van de coalitie besloten (met drie tegen twee stemmen) dat de burgemeester moest tekenen. Vervolgens is de zaak van de demissionaire status en werken met een lijst controversiële onderwerpen – als was het een tijdelijke schim - verdwenen. De coalitie wilde deze controversiële lijst niet en ambtenaren zaten er ook niet op te wachten omdat ze wilden 'doorwerken'.

De testcase laat zien dat Maasdriel zelfs zo een kwestie niet kan oplossen door middel van een spelregel waar men zich dan collectief aan houdt. Ook zo'n zaak als de demissionaire staat raakt direct gepolariseerd. Apaiseren blijft uit. *Maasdriel kent als het ware een tekort aan bestuurlijke vreedstichters*. Dat duidt op een *sterk gepolitiseerd klimaat*.

4 De aanloop die leidde tot de komst van informateurs in Maasdriel

Deze bestuurlijke informatiepoging is ook afwijkend in een ander opzicht, namelijk de aanloop. Dat maakt deze informatie ook uniek in Nederland. Diverse gesprekspartners hebben ons erop gewezen dat we dat goed moeten beseffen. We moeten er dus op ingaan. Daarom handelt deze paragraaf over volgende vragen:

Wat is de aanloop eigenlijk naar de informatie? Wie heeft de kat de bel aangebonden? Moeten we die opdracht zuiver lokaal zien of ook in landelijk perspectief plaatsen? Wordt er ook landelijk uitgekeken naar ons resultaat? Dat blijkt het geval. Vanuit BZK is gevraagd om een onderzoek en dat is door BMC uitgevoerd. De inhoud wordt samengevat.

De aanloop: communicatie met het ministerie van BZK

Grofweg, en dus allerlei details en nuanceringen weglatend, komt de aanloop naar de informatie op het volgende neer.

Voor de raadsverkiezingen van 2010 en direct daarna vonden op bestuurlijk en politiek vlak in Maasdriel enige 'schermutselingen' plaats. Die leiden tot correspondentie van de burgemeester van Maasdriel (mw. Boerma) en later van een lokale partijafdeling van Maasdriel (GroenLinks, afgekort GL) met het ministerie van BZK. De raadsfractie van GL stuurde, zoals een persbericht van GL van 29 maart 2010 letterlijk zegt, een *'bezorgde brief aan de minister van BZK E.Hirsch Ballin'*.

Volgens de GL-fractie van Maasdriel was *'een onafhankelijk onderzoek nodig naar de zorgwekkende bestuurlijke situatie, geëntameerd door Binnenlandse Zaken of de provincie Gelderland'*. Volgens het persbericht was de situatie ontstaan dat een wethouder de Gemeentewet en de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens overtreden zou hebben (in de wandeling de *GBA-kwestie*). Deze wethouder was weer wethouderskandidaat bij de coalitievorming na de raadsverkiezingen maar werd daarop door de betreffende partij tijdelijk teruggetrokken hoewel de plaatselijke partij geen reden zag om aan de integriteit van de kandidaat te twijfelen. In reactie wordt de handelwijze van de burgemeester, de primaire boodschapper aan het ministerie, door twee partijen (SSM en VVD) in twijfel getrokken. Deze gang van zaken en de onrust die al enige tijd onder de ambtenaren in het gemeentehuis heerst, *'omdat ambtenaren in de raadszaal tot onderwerp van discussie zouden zijn gemaakt'* door de gelaakte wethouder, is voor GL reden tot bezorgdheid.

Enkele dagen later, op 1 april 2010 antwoordt mevr. van Es, directeur-generaal op het ministerie van BZK (voormalig Kamerlid en nu wethouder voor GL in Amsterdam), al richting burgemeester. Dat antwoord bevatte raad, niets anders. De brief zegt dat het antwoord op de vraag of van strafbaar handelen sprake is, moet worden gezegd: *'lijkt niet aannemelijk'*. *'Er kan wel sprake zijn van handelen in strijd met de integriteit'*. Let wel: *'kan'*.

Intussen zit ook de staatssecretaris van BZK niet stil. Staatssecretaris Bijleveld-Schouten vraagt in een brief van 1 april aan de plv. om een ambtsbericht over de bestuurlijke situatie. De brief stelt:

'Aanleiding hiertoe is de recente publiciteit over het gebruik van adresgegevens uit gemeentelijke bestanden voor partijpolitieke doeleinden. Daarbij zou een wethouder betrokken zijn.

De burgemeester van Maasdriel heeft mijn ministerie afgelopen maanden bovendien een aantal keren om advies gevraagd over kwesties die in haar gemeente speelden. Ook via andere weg bereiken mij signalen op grond waarvan ik het noodzakelijk vind mij nader op de hoogte te doen stellen van de bestuurlijke situatie in Maasdriel. Zo zou er mogelijk sprake zijn van een tekortschietende handhaving en rijzen er vragen over de bestuurscultuur in de gemeente. Ook hebben zich in het verleden incidenten voorgedaan rond de verkiezingen.'

Hiermee is de bestuurlijke situatie verbreed en *'van onderop'* door een burgemeester en een lokale politieke partij naar provinciaal en landelijk niveau getild. Er raken nu personen betrokken die in delen van politiek Maasdriel ook in maart 2011 nog worden aangeduid als de problematiserende GL-lijn (Van Es) en de CDA-lijn (Bijleveld-Schouten, Hirsch Ballin). Dit noemen we zo omdat deze lijnen verwijzen naar partijpolitieke oorsprongen van nader onderzoek (het latere BMC-onderzoek) dat moet plaatsvinden. We komen daar nog op terug omdat deze *'oorsprong'* deel uitmaakt van de antagonismen in de Maasdielse politiek-bestuurlijke arena die lang doorwerken.

De plv. CdK (Esmeijer), die de brief van staatssecretaris Bijleveld-Schouten van begin april 2010 krijgt, wordt gevraagd over 'het beeld van de situatie' in overleg te treden met (een vertegenwoordiging van) het gemeentebestuur van Maasdriel. Staatssecretaris Bijleveld-Schouten schrijft graag 'een beeld' te ontvangen van de situatie in Maasdriel en 'uw beoordeling' (die van de CdK dus).

Het krijgen van een beeld moet via een onderzoek en dat onderzoek wordt BMC gegund. In december 2010 verschijnt dan 'Onderzoeksrapportage Bestuurscultuur Maasdriel' (verderop ook Diepeveen e.a., 2010).

De CdK spreekt over het onderzoeksverslag (ook te noemen: de rapportage) met de gemeenteraad van Maasdriel en laat er geen misverstanden over bestaan dat de situatie als zeer ernstig en urgent (want nopend tot een aanpak) kan worden betiteld. Hij roept op tot serieuze bezinning in brede zin, dus bij alle geleidingen van bestuurlijk Maasdriel.

Voor wie de inhoud van het rapport niet kent, volgt hier een beknopte aanduiding van een omvang zoals we die ook in persartikelen vinden.

Het rapport bevat veel kritiek op het Maasdrielse bestuur, raakt alle betrokkenen in raad en college en zelfs de samenleving. In het rapport wordt gesproken van een maatschappelijke cultuur die hecht is. Er zijn sterke gemeenschapsbanden in dorpen en kernen. Ook is sprake van een ondernemerscultuur gericht op zelfredzaamheid. Dat lijkt positieve kanten te hebben maar gaat gepaard met doorslaand regeldédain. Het rapport gebruikt dat woord 'dédain' ook. Ondernemen staat voorop en regels moeten afwezig zijn of ze moeten daar dienstbaar aan zijn. In de samenleving wordt breed gedacht dat de overheid is er voor burgers en de overheid moet mogelijk maken wat goed is voor bedrijf en nering of andere wensen van burgers. Daarbij benaderen ondernemers en anderen de overheid en daarmee het gemeentebestuur, vaak niet door middel van brieven aan het college of via een schriftelijke klacht maar via persoonlijke contacten. Politiek wordt zo sterk persoonlijk. Omgekeerd gezien, er zijn ook veel contacten van politici en bestuurders met burgers, waarbij het initiatief bij bestuurders ligt. Vaak voltrekken relaties tussen bestuurders en burgers zich zonder dat daarbij een ambtenaar aanwezig is. Het rapport zegt dat dit geleid heeft tot veel cliëntelisme, ad hoc besluitvorming, het oprekken van regels, door de vingers zien van regelovertreding (of breder handhavingsproblematiek) en integriteitkwesaties. Het rapport spreekt van te 'sterke klantgerichtheid en receptiviteit'. Daarop sluit aan dat de gemeente ook geen code voor integriteit heeft; als een van de laatste gemeenten ging Maasdriel hiertoe over. Duidelijk is daarmee al direct dat handhaving en integriteit geen hoge bestuurlijke prioriteit hadden.

In het politiek bedrijf overheerst volgens het rapport het spel de inhoud. De bestuurscultuur is (ook) personalistisch; er wordt op de man gespeeld. Het politieke spel wordt gekenmerkt door een 'harde afreken- en vechtcultuur' en 'wordt getroebleerd door persoonlijke invullingen'. 'De omgangsvormen zijn ruw, grof en onfatsoenlijk'. Het personalisme zet zich door in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen. Er zou een negatieve hitlijst van ambtenaren bestaan, van mensen die moeten vertrekken. En soms zoeken raadsleden gewoon contact met ambtenaren zonder college of wethouder(s) hiervan te verwittigen. Ambtenaren wordt hier en daar geïntimideerd of 'hoekig' en direct benaderd, soms rechtstreeks door een wethouder. Incidenteel richten raadsleden zich wel eens allesbehalve diplomatiek tot ambtenaren.

Het rapport maakt niet alleen melding van cliëntelisme maar ook van politieke blokvorming (de coalitiemeerderheid besluit bij meerderheid) en arenagedrag.

De coalitie is smal? Die steunde in 2010 op de kleinst mogelijke meerderheid, waarbij de verhouding tussen college en oppositie uiterst moeizaam was en is. Moties van treurnis en van wantrouwen springen in de raad af en toe 'haasje over'. Machtsdenken heeft zich een prominente plaats verworven terwijl de algemene inhoudelijke verschillen tussen politieke partijen helemaal niet zo groot zijn.

'Politiek gedrag staat vooral in dienst van het bereiken van politieke, niet-inhoudelijke doelen. Voortdurend worden de grenzen van het toelaatbare opgezocht'. En: 'Het doel heiligt vaak de middelen'. Het rapport zegt dat resultaten boeken in Maasdriel impliceert dat 'vrijwel alle middelen geoorloofd zijn om politieke doelen te bereiken'. En 'persoonlijke twisten blokkeren inhoudelijke samenwerking'. Het woord 'Machiavellistisch' handelen valt, daarmee verwijzend naar de Italiaanse schrijver van een boek als 'De heerser' over bestuurlijke en politieke

'struikroversmethoden uit vroeger tijden'. Waarbij aangetekend moet worden dat Machiavelli zelf veel geoorloofd vond, dat thans niet meer acceptabel wordt geacht.

Het rapport zegt duidelijk dat de maatschappelijke onderstroom in wisselwerking staat tot de bestuurlijke bovenstroom. Het bestuur is zogezegd als grote delen van het volk zijn en het volk wordt weer beïnvloed door hoe het bestuur opereert.

'In de bestuurscultuur voelen velen zich niet veilig. Dit beïnvloedt de professionaliteit negatief en tast de kwaliteit van beleidsvoering aan. Het optreden van het bestuur en de raadsleden schaadt het imago van het openbaar bestuur en dat van de gemeente Maasdriel in het bijzonder. Dit schaadt de vitaliteit van de gemeente. (...). Er lijkt een situatie te ontstaan waarin de samenleving zich schaamt voor haar eigen bestuur. Er lijkt een breed gedeeld gevoel: "Dat het zo niet langer kan".'

Het rapport cumuleert weliswaar in een omvattend duidend concept als 'bestuurscultuur' maar in feite dragen afzonderlijke gremia en processen bij aan die cultuur. Het rapport geeft duidelijk aan dat de foutieve kanten van de bestuurscultuur gelden voor de gemeenteraad, het college van B en W, de interactie daartussen, en dus ook in het gemeentehuis aanwezig en voelbaar zijn in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen. Het rapport wijdt daarom ook afzonderlijke hoofdstukken aan de wortels van de bestuurlijke cultuur; de mores van het politieke spel; het samenspel in raad en college; de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen; de risico's en effecten van de bestuurscultuur.

Wat te doen? We volgens het rapport verder. De BMC-rapporteurs geven een interventierepertoire voor Maasdriel van zwaar tot wat lichter. Zwaar is: de komst van een regeringscommissaris, die de bevoegdheid heeft om radicaal in te grijpen in de gemeenten en met politiek-bestuurlijk functioneren orde op zaken stellen. Dan wordt de lokale democratie (tijdelijk) terzijde geschoven.

Een andere optie die ook zwaar is en daarmee in lijn met de mogelijkheid van aanstelling van een regeringscommissaris is om te komen tot gemeentelijke herindeling. Maasdriel is eind jaren negentig ontstaan uit de gemeenten Maasdriel (ook wel oud-Maasdriel), Heerewaarden, Rossum/Hurwenen, Hedel en Ammerzoden. Van deze samenvoeging is wel gezegd 'ontvlecht die' of voeg de gehele gemeente Maasdriel met Zaltbommel samen tot één gemeente Bommelerwaard.

Andere mogelijkheden in het interventierepertoire zijn: een collegeuitbreiding zodat een afspiegelingscollege met meer draagvlak in de raad ontstaat en de blokvorming doorbroken wordt.

Of een college uitsluitend bestaande uit externe wethouders; de wethouders die als cultuurdragers van de oude – in het vorenstaande omschreven - bestuurscultuur gelden maken plaats.

Na verschijnen van het BMC-rapport heeft de CdK het rapport besproken in de gemeenteraad van Maasdriel en opgeroepen tot grondige bezinning en een brede aanpak. Immers, waar de diagnose vele ziekten laat zien, volstaat niet een eenvoudige oplossingsdeksel die op de verschillende potjes past. De CdK ziet graag voorstellen tegemoet van alle 'acteurs' (burgemeester, wethouders, raad, fracties etc.) over hoe nu verder.

Die oproep leidt tot een reactie met een standpunt en overwegingen van:

- de vier wethouders (een Plan van Aanpak van enkele tientallen pagina's),
- de gemeenteraad (een korte reactie met een vijftal punten),
- de afzonderlijke fracties,
- het ambtelijk managementteam.

Burgemeester en wethouders hebben ook in Arnhem een gesprek met de CdK gevoerd en de zittend waarnemend burgemeester, die bij aanstelling onder andere als opdracht meekreeg om het bestuur te normaliseren, meerdere gesprekken.

De uitkomst van de schriftelijke ronde en het mondelinge gesprekken is dat de CdK van mening is dat te weinig voortgang is en wordt geboekt om de bestuurlijke situatie weer op orde te brengen. Te weinig bereidheid tot handelen bij wethouders, raad en afzonderlijke fracties.

De vier wethouders vragen de CdK om een 'laatste kans' om zelf tot oplossingen te komen en een ingreep in de vorm van de komst van een regeringscommissaris naar Maasdriel af te wenden.

Onze conclusie

Tot zover de aanloop naar de informatie. Deze weergave maakt volgens ons duidelijk welke 'zware' aanloop er geweest is naar de installatie van de informateurs, van ons dus. De bestuurlijke situatie is ernstig volgens het BMC-rapport, de reacties op het BMC-rapport - dus op de diagnose - vallen vanuit helikopterspectief gezien volgens de CdK tegen en het ontbreekt in de reacties uit Maasdriel aan regie. Er is niemand opgestaan om partijen bij elkaar te brengen en te komen tot een afgestemde reactie op het BMC-rapport. Blijkbaar weten de bestuurlijke voorlieden elkaar *onvoldoende* informeel te vinden (wat ons in gesprekken voortdurend bevestigd is) en overstijgen ze hun rol ook niet als fractieleider, wethouder en burgemeester om elkaar te vinden. Er is in het verleden teveel gebeurd. Zo informeel veel burgers zijn, zo weinig informeel zijn de bestuurders in college en raad.

Enkele voorbeelden. De politieke partij SSM die voor maart 2010 met CDA en GL in het college zat, heeft na de raadsverkiezingen bijgedragen aan het mogelijk maken van een coalitie waarin het CDA voor het eerst sinds vele jaren niet zit, en dat wordt die partij kwalijk genomen. Anderen, uit coalitiekringen, zeggen weer dat GL en CDA de lokale 'zaken' naar het provinciale en rijksniveau hebben getransporteerd om zo de nu zittende coalitie 'zwart' te maken waarvoor ze niet beloond mogen worden in de vorm van toetreding tot een verbreed college. Het CDA moet even wachten tot de volgende raadsverkiezingen.

Er is wel door de gemeenteraad als reactie op het BMC-rapport geopperd om een 'waarheids- en verzoeningscommissie' (een figuur die vaak in een transitieperiode te vinden is) in te stellen maar zelf lukt hen de vorming daarvan niet. De suggestie maakt daarmee een incubatietijd door. Ze ligt in de kast om er misschien nog ooit uit te komen. Wellicht kan de informatie in de plaats hiervan treden, ook al is dit geen doel achter de informatie.

5 Bestaat het bestuursculturele probleem nog steeds? Eerste bevindingen van informateurs

Het voorgaande voert naar de start van onze informatie. We hebben documenten geraadpleegd en gesprekken gevoerd met velen. Daarbij was de eerste kwestie de vraag naar de diagnose: *herkennen en erkennen de spelers in het Maasdrielse bestuur de problemdiagnose van BMC?* We vonden dat we dat nog eens moesten checken. De diagnose gaat vooraf aan het zoeken naar de remedie.

We richten ons in deze paragraaf vooral op het BMC-rapport. Wordt de inhoud daarvan herkend en erkent? We gaan daarbij vooral af op onze informanten maar voegen toe dat we uitaard ook kennis hebben genomen van rapporten, zoals het Berenschot-rapport over integriteit of correspondentie tussen Maasdrielse entiteiten (college, fracties e.d.) met anderen, zoals met de CdK.

We volgen in deze beschrijving ten eerste de Jeroen Smit-methode, zoals toegepast in het boek 'De prooi'. We leggen zoveel mogelijk meningen over elkaar en kijken dan of er overeenkomst is. In geval van overeenkomst gaan we ervan uit dat dit proces ons zoeken naar waarheid (althans intersubjectiviteit) bevordert. Echter, het is ook mogelijk dat een informant iets stelt dat niet bij anderen bekend is maar ook juist is. Deze eenling kan toch de waarheid betrapten. Dan vroegen we door en probeerden de informatie te checken, zo mogelijk via additionele rapportages.

We beginnen echter bij de vraag of twee externe rapporten beschikbaar waren en wat ze ons leren over de kwaliteit van het bestuur in Maasdiel?

Rapport een: een bestuurskrachtmeting beschikbaar?

We hebben allereerst – vanzelfsprekend - gezocht naar een bestuurskrachtmeting, die de kwaliteit van het gemeentebestuur meet. Die is evenwel niet aangetroffen. Er is ooit, na 2002 wel vanuit het provinciebestuur gevraagd of Maasdiel met Zaltbommel mee wilde doen aan een dergelijke meting maar ondanks dat ruim 200 gemeenten inmiddels doorgelicht zijn op bestuurskracht, Maasdiel had er de afgelopen jaren geen behoefte aan. Beleidsevaluaties of visitaties zouden niet uitgevonden zijn in Maasdiel als ze ergens uitgevonden hadden moeten worden.

Rapport twee: 'de staat van de gemeente'

We komen bij een tweede rapport.

Maasdiel heeft enkele jaren terug deelgenomen aan toepassing van het onderzoeksinstrument 'de staat van de gemeente'. Dit is een beoordelingsinstrument dat sterk steunt op oordelen van burgers over het gemeentebestuur. Het instrument is opgezet door de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS). In dit rond 2007, dus onder de vorige coalitie toegepaste instrument, wordt de gemeentelijke organisatie en haar bestuur – dus Maasdiel- beoordeeld vanuit het perspectief van de burger als belastingbetaler, wijkbewoner, partner, klant, onderdaan en tenslotte als kiezer. Volgens dit instrument scoorde de gemeente Maasdiel in bepaalde opzichten redelijk, zoals een cijfer 7.5 op samenwerking (burger als partner) uitwijst. Maar de gemeente Maasdiel krijgt vanuit de rol van kiezer een 5.3 en de rol van onderdaan een 5.4. De kiezerscore betekent dat het vertrouwen van burgers in het college en het gevoel goed vertegenwoordigd te worden door de raad *onvoldoende* scoort. De onderdaanscore meet of burgers vinden dat regels ontbreken en als er wel regels zijn of die duidelijk zijn of tegenstrijdig en hoe het zit met de handhaving van regels.

Dit instrument is ook in tal van andere gemeenten in Nederland toegepast en wel steeds met instemming van gemeentebesturen. Uitgaande van alle rollen samen stond Maasdiel op plaats 96 van 151 deelnemende gemeenten waarbij nr. 1 de beste score is en 151 de laagste. Niet erg goed en niet slecht. Een van ons heeft die analyses nader bekeken. Dan blijkt dat tal van gemeenten in Nederland juist op die beide punten (rol van kiezer, rol van onderdaan) wat magere scores. Maasdiel is niet de enige gemeente met een zwakkere score op vertrouwen.

Maasdiel is ook vergeleken met twaalf andere gemeenten met 25.000 inw. of minder (Abma en Korsten, 2009: 42-43). Zo gezien, springt de negatieve oordelen van de burgers in hun rol van kiezer er ook uit. Maasdiel scoort op het moment van meting *het laagste* van alle 13 gemeenten op het punt van vertrouwen van burgers in college en gemeenteraad. Uitgaande van de rol als onderdaan bungelt Maasdiel ook onderaan. Gezien de rapportage van BMC over de bestuurscultuur van machtsgerichte politiek, afrekenen, op de man spelen en de vermelding van regeldédaïen en handhavingsproblemen is

dit geen verrassende score. Blijkbaar drong het ook al een aantal jaren geleden tot burgers door dat 'er bestuurlijk iets niet helemaal goed is'.

Rapport drie: wordt problemen in BMC-rapport (h)erkend?

We zetten een stap verder in de tijd en komen bij het BMC-rapport. Wordt het beeld van BMC, specifiek over de bestuurscultuur, in 2010 herkend en erkend? BMC rapporteert in het rapport uit 2010 dat het vertrouwen van burgers in het bestuur in het algemeen niet overhoudt. Het is dit rapport waarom gevraagd was door staatssecretaris Bijleveld-Schouten en de CdK. We gaan er daarom wat uitvoeriger op in.

Hoofdbeeld

Het beeld zoals BMC dat schetst in haar rapport over college, raad, interactie college-ambtenaren en interactie tussen college en raad – en dat in het voorgaande samengevat is - wordt in grote lijnen door alle informanten gedeeld.

In welke bewoordingen uit men zich zoal over het gehele rapport? Informanten spreken over 'dooretteren', 'de huidige heksenketel', 'met het collectief van de raad is niet te werken', agressieve 'tone of voice' in de raad, persoonlijke vetes in de raad en tussen raadsleden en collegeleden, 'als een wethouder zijn zin niet krijgt is hij dwingend', 'kempnen', polarisatie in de raad, blokvorming, rancuneus handelen, onveiligheid in de ambtelijke sfeer, intimidatie en onheus bejegenen.

Het is *niet* zo dat het rapport gedateerd is omdat het zou slaan op de periode van voor maart 2010? Een enkeling poneert dat wel maar bijna alle anderen menen dat – om iemand te citeren- velen nog 'in de oude modus zitten', dus in de oude cultuur die in het rapport als verderfelijk wordt betiteld. Er is een nieuwe lichtung in de gemeenteraad maar die wordt 'gesocialiseerd' in het oude doen en denken. Vernieuwingsstreven en meer elkaar vinden, dat dwars door fracties aanwezig is, krijgt geen ruimte. Het samen een motie indienen wordt bij voorbeeld de kop ingedrukt waardoor politieke blokken in stand blijven. Operen zonder last of ruggespraak is er, zo gezien, niet bij. De fractiedruk vanuit de leiding is – gemiddeld genomen - groot.

De juistheid van het rapport

Het bestuurlijk probleemcomplex van Maasdriel zit niet alleen in het college hoewel het college wel een kop van jut is, een symbool. Het probleem zit ook in de gemeenteraad, in de manier van politiek bedrijven in interactie tussen college en raad en in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen. Het rapport zegt dat, de informanten die wij spraken zeggen het in individuele en collectieve gesprekken ook. Men aarzelt niet. Een persoon op een knooppunt van allerlei lijnen zegt zelfs

'niets te weten of te kunnen benoemen dat strijdig is met het geschetste beeld in het BMC-rapport'.

Iemand anders zegt:

'Ik ken nog wel meer voorbeelden van foute zaken dan in het rapport staan'.

Een ander zegt:

'Het beeld is in grote trekken, voor zover mijn blik reikt, juist. Ik voeg toe dat rapporten van de ombudsman in het algemeen niet echt gewenst worden. Dat betekent dat de zinvolheid van het bestaan van de ombudsman in substantiële delen van de gemeenteraad niet gezien wordt. Hier is nog zendingswerk te verrichten'

Minderheidsstandpunten

Er zijn twee afwijkende geluiden geregistreerd. Ze komen van ervaren informanten en zijn alleen al daarom interessant. Een informant zegt dat Maasdriel *'door en door rot' is* (citaat). Deze informant heeft dit ook duidelijk en rechtstreeks verteld ten overstaan van de CdK. Hij windt daar ook geen doekjes om. Het is in zijn woorden

'veel erger dan het rapport zegt' (citaat).

Er is ons ook verteld dat het rapport overdreven is in zijn beeld. Dat levert een tweede afwijking op. Het rapport is – zo luidt de kritiek - vooral

een 'rapport met meningen'. Het zou *'veel minder een rapport gebaseerd op feiten'* zijn.

In het rapport zitten vooral meningen van ambtenaren die geselecteerd zijn. Het zijn geen willekeurig door de onderzoekers gekozen ambtenaren.

De redenering van deze zegsman luidt verder grofweg en parafrasend als volgt:

Was het rapport ingegaan op feiten dan had het volgende opgetekend moeten worden. Maasdriel heeft wel een bestuurlijk probleem maar het is niet zo groot, zelfs kleiner dan dat van het huidige kabinet. Dat kabinet wordt ook niet weggevaagd en vervangen door een regeringscommissaris. Maasdriel kent een coalitie die op een meerderheid in de raad rust en is dus geen minderheidskabinet met gedoogsteun (zoals het kabinet-Rutte). Maasdriel doet het zo gezien beter dan Rutte c.s. het in 'Den Haag' doen. Verder: De Maasdrielse coalitie is een politieke realiteit; politieke feiten zijn ook feiten.

En: De partijen die nu de oppositie vormen, hebben Maasdriel landelijk aangemeld met klachten en die verdienen daarom nu niet een plek in de coalitie. Er is geen reden om een partij of beide partijen te belonen met toetreding tot de coalitie.

Bovendien lost een verbrede coalitie niet op wat in het rapport staat. De huidige coalitie werkte al aan verbetering van de cultuur. Er is geen reden te veronderstellen dat met toetreding van het CDA, eerder een exponent van cliëntelisme, de bestuurscultuur meer verbetert dan deze coalitie laat zien. Dat er verbetering is onder de huidige coalitie blijkt uit:

a. het optreden van wethouders die niet langer solistisch opereren en toezeggingen doen maar samen met een ambtenaar overleggen met burgers of hun wensen aanhoren (om zo cliëntelisme preventief te bestrijden);

b. het vaststellen een integriteitscode is een goede zaak;

c. het vertrek van een wethouder uit de zittende coalitie, waaraan cliëntelisme kleefde, wat illustreert dat de coalitie dus over zelfreinigend vermogen beschikt. Onder deze coalitie zijn meer moties en amendementen aangenomen sinds de coalitie startte dan in de hele vorige coalitieperiode. Dus 'hoe zo, blokvorming'. Deze coalitie is opener naar de oppositie dan de vorige waarvan de huidige oppositie deel uitmaakte.

Ergo: Maasdriel heeft een probleem, zeker, maar het is niet zo groot dat het landelijke aandacht vergt van provincie en ministerie. Laat 'Den Haag' zich richten op eigen zaken. Maasdriel moet geen laboratorium worden voor landelijke bestuurlijke aandacht en experimenten met 'ingrijpen'. De neiging om Maasdriel landelijk met argusogen te volgen, is te groot en niet gerechtvaardigd.

Hoe deze minderheidstandpunten te zien?

De meeste informanten redeneren *niet* als beide vertolkers van een minderheidsstandpunt. Met een uitzondering. In kringen van de coalitie leeft het beeld breed en diep en dus hardnekkig dat de coalitie een feit is en ook hecht is. Het gedrag van de oppositiepartijen vlak voor en na de raadsverkiezingen (we schreven in het voorgaande over het naar 'Den Haag' tillen van bezorgdheid over het bestuur in Maasdriel) alsmede tijdens de rit wordt zodanig gekwalificeerd dat de wil om hen *in het college te vragen nagenoeg nihil is*, gegeven de aanwezigheid van bepaalde cultuurdragers in die partijen. Er zijn nog nooit handen uitgestoken door de coalitie om te verbreden volgens door ons geregistreerde geluiden uit de coalitie. Omgekeerd, er is ook geen hand uitgestoken vanuit de oppositie om te verbreden. Men nadert elkaar niet. We schreven al: het ontbreekt aan vredesstichters in Maasdriel.

Sommigen pleiten wel voor verbreding van het college maar weinig informanten noemen voordelen die verbonden zijn aan verbreding. Er wordt bij verbreding juist meer strijd gevreesd maar dan in het college. De roep om een noodkabinet, gevormd door vier partijen met elk een wethouder, is wel achter de schermen geuit maar komt niet officieel vanuit de informanten.

Nuances

Door enkele personen worden wel nuanceringen aangebracht, zoals dat het rapport geen onderscheid maakt in de situatie van vóór de laatste raadsverkiezingen en erna, en dat er geen positieve punten of bestuurlijke resultaten worden benoemd. Dat is begrijpelijk. Ook wordt ter verdediging gesteld dat het gemeentebestuur van Maasdriel niet onder verscherpt financieel toezicht staat. Dergelijke geluiden worden vanzelfsprekend eerder gemaakt vanuit ambtelijke dan vanuit bestuurlijke kringen.

6 Verdere probleemspecificatie

De vervolgvraag na de vaststelling van breed draagvlak voor de BMC-conclusies is dan vanzelfsprekend: *hebben de informateurs nog iets additioneels waargenomen dat het BMC-rapport niet bevat en dat de diagnose tempert of vergroot? We moeten immers weten of de problemdiagnose ernstig is of het ergste al voorbij is of voorbij aan het gaan is. En we moeten weten of in Maasdriel een multiprobleem aan de orde is.*

Het beeld van de bestuurscultuur is nog actueel

Er wordt door sommigen die het BMC-beeld erkennen maar toch wel tot het vasthouden aan het bestaande geneigd zijn, gezegd dat verbeteracties na de laatste verkiezingen in gang gezet zijn, zoals

- de vaststelling van een integriteitscode;
- het feit dat wethouders niet meer zonder ambtenaar spreken met burgers die iets komen vragen of melden (dit als preventie van cliëntelisme);
- het feit dat een duidelijke representant van het cliëntelisme uit het college is verdwenen.

Er is al iets ten goede veranderd. Dat valt niet te ontkennen maar ook deze beperkte groep informanten erkent dat Maasdriel *nog steeds een 'vet probleem heeft'*. Het zeggen dat iets verbeterd is, wil niet zeggen dat dit college en deze raad al brandschoon zijn. Immers, wat is gedaan aan de bevordering van veiligheid, het verminderen van kansen op intimidatie, een sterkere normalisatie in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen, het terugdringen van 'op de man spelen'. Ook los van het BMC-rapport is eenieder die we spraken zonder meer van mening dat Maasdriel bestuurlijk nog steeds met ernstige problemen kampt die niet genegeerd kunnen worden, laat staan dat ze onder het tapijt te vegen zijn. Van de door de raad zelf (!) gesuggereerde waarheids- en verzoeningscommissie is nog geen sprake. De raad heeft zelf niet het initiatief genomen.

Conclusie: Maasdriel had een bestuurlijk probleem en dat bestaat in belangrijke mate nog steeds. Enige indicatoren: er zijn nog oude cultuurdragers in de raad actief die de lijnen uitzetten; blokvorming bestaat nog; politiek gaat nog sterk om macht; de bejegeningen in de raad zijn af en toe wel iets minder maar er is nog steeds sprake van minder gewenste bejegeningen en op de man spelen; de verhouding bestuur-raad is nog niet voldoende veilig. Het BMC-beeld wordt *ook erkend*, wat inhoudt dat er antwoorden op gezocht en gevonden moeten worden en dus handelingsperspectieven doordacht moeten worden. Als dit de diagnose is dan ook op zoek naar een remedie of remedies.

De problematische situatie (verderop ook aangeduid als 'het probleem') in Maasdriel is niet terug te voeren op slechts een orgaan, zeg op een speler in het geheel. Het probleem is niet bij een persoon of gremium te adresseren. Het is een probleem voor college, raad, de wisselwerking tussen college en raad, het raadspresidium, de relatie tussen wethouders en ambtelijk apparaat en de relatie tussen raadsleden en ambtenaren.

Zijn er nog specifieke problemen die de informateurs tegenkwamen? We behandelen er hier achtereenvolgens drie: het college, laakbaar handelen en de positie van enkele kemphanen, en de staat van de dualisering.

Het college en de burgemeester

Het huidige college lijkt een eenheid maar is rond bepaalde kwesties onderling verdeeld. Dat de opdracht tot informatie door de vier wethouders is geformuleerd en niet door de waarnemend burgemeester illustreert dit. Een poging tot vergelijk is van beide zijden blijkbaar niet ondernomen. Wethouders blijken overigens niet volledig brandschoon in hun opstelling. Zo is de gemeentesecretaris met de wethouders in discussie geraakt over het Plan van aanpak (van de wethouders) als reactie op het BMC-rapport. De gemeentesecretaris moest er 'onder dreiging met ontslag' mee akkoord gaan. Hij klaagt niet over intimidatie maar duidelijk is dat er tussen wethouders en gemeentesecretaris geen neutrale, harmonieuze conversatie is gevoerd.

Over het plan valt nog een tweede curiositeit te formuleren. De wethouders wilden over het concept-Plan van aanpak eveneens overleggen met de burgemeester. Bij eensgezindheid zou het dan een plan van het college kunnen zijn. Toen het overleg tussen de wethouders en de gemeentesecretaris 'ernstig' in tijd uitliep, heeft de burgemeester niet langer gewacht tot hij 'aan de beurt was'. Daarop is hij niet meer benaderd door de wethouders, zo verklaart hij. Dat is de reden waarom het PVA slechts

een stuk is van de wethouders en niet van het hele college. 'Meer zit er niet achter', volgens de burgemeester.

Een derde opmerkelijkheid is dat het Plan van aanpak van de wethouders naar de gemeenteraad zou gaan. De griffier heeft het plan echter nooit ontvangen. Een verklaring hiervoor bereikte haar nooit. Merkwaaardig. Zoiets komt vaker voor. Deze casus illustreert dat iets beoogd wordt maar een beoogde actie zo maar anders kan komen te liggen en niet doorgaat of anders doorgaat.

Twee wethouders

De meeste collegeleden zijn in het onderling verkeer wel wat gewend. Ze klagen niet vlug over intimidatie maar hoe ligt dit bij ambtenaren?

In het naar aanleiding van het BMC-rapport door het managementteam geformuleerde standpunt wordt gesproken van 'laakbaar bestuurlijk handelen' en nog aanwezige 'intimidatie' van ambtenaren door een individuele wethouder. De bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen worden niet geheel en al gekenmerkt door 'een veilig gevoel'. Het ongemak betreft twee wethouders, zo wordt ons gezegd.

De een is een gepensioneerde man met projectmanagementervaring. Hij was voor zijn wethouderschap in de vrije tijd schrijver van een weblog waarin bestuurszaken prominent aan de orde waren, waarin ook volgens lezers soms man en paard genoemd werden en ook wel op de man gespeeld werd en mensen soms in de hoek werden gezet of vernederd. Deze wethouder valt thans 'in het gebruik mee', zoals hij zelf zegt. Ambtenaren die met hem te maken hebben gehad, bevestigen dat. Het wordt een capabele wethouder geacht. Maar de wethouder heeft nooit, terwijl hij toch wethouder Personeel & Organisatie is, de ambtenaren collectief toegesproken met de mededeling en nu parafraseren we een informant:

'Ik ben nu geen columnist meer. Zie mij dan ook niet als zodanig. Sorry als u zich ongemakkelijk voelt, ooit beledigd bent of zich zo heeft gevoeld. Ik doe mijn best een goede relatie met u op te bouwen en hoop uw vertrouwen te herwinnen'.

Zo ongeveer had het moeten volgens meerdere informanten uit ambtelijke kring. De wethouder had een gebaar naar de organisatie moeten maken maar dat deed hij niet, daarbij de doorwerking van zijn columns onderschattend. Sommigen voelden zich gekrenkt. Daarom bestaat er toch nog steeds een vertrouwensdeficit bij die ambtenaren bij wie 'al werkende weg, geen vertrouwen is opgebouwd dan wel hersteld'.

Deze schokbestendige wethouder heeft er ook mee te maken dat als een financieel ombuigingsproces opgetuigd wordt en van onderop voorstellen gedaan worden, de oppositie uit de raad niet wil dat de wethouder er als toehoorder bij zit. Dat wordt door sommige waarnemers treffend genoemd voor de Maasdrielse cultuur. Altijd maar dat wantrouwen en het ad hoc aan de orde stellen van persoonlijke zaken of op personen gerichte zaken. Er ontstaat ook rond deze kwestie uiteindelijk wel weer 'een staakt het vuren' maar het vreet energie. De casus illustreert vooral de *personalistische politiek*. Niet de zaak, de inhoud, leidt tot weergaloze inhoudelijke vertogen maar kritiek ontstaat op de rol van iemand in een procedure, op columns in een vroeger bestaan.

Voor bepaalde waarnemers zijn dit soort voorbeelden een illustratie voor gebrekkig reflexief vermogen. Er gaan te weinig actoren in Maasdriel bij zichzelf te rade met de vraag: 'deed ik dit nu wel goed, ethische of praktisch gezien?'

Een tweede wethouder heeft ontegenzeggelijk ook kwaliteiten; hij heeft die in de private sfeer als succesvol ondernemer volop getoond. Weinigen doen hem dit na. Hij heeft Maasdriel al voor maart 2010, dus onder de oude coalitie en vóór de raadsverkiezingen, strategisch op de kaart gezet met een aanpak waarbij in de voorbereiding communicatie met de bevolking volop aan de orde was. Deze wethouder werkt resultaatgericht en bereikt ook wat maar hij kan dwingend zijn en laat weinig middelen onbenut om zijn zin te krijgen. Een publieke organisatie laat ook het politiek primaat toe zoals een privaat bedrijf geleid wordt door een directie, maar een gemeente is geen privaat bedrijf geleid door één persoon waarbij je steeds - als het je uitkomt - sturing kunt geven, zeg maar de hele dag door. De wethouder is ontegenzeggelijk creatief in het zoeken naar oplossingen maar het lukt hem niet goed om op kousenvoeten, subtiel en interactief te sturen in een gemeentelijke organisatie. De leidinggevenden van de organisatie slagen er op hun beurt niet steeds en/of niet steeds voldoende in om in de vorm van adequaat *portefeuillehoudersoverleg* een normalisatie te bereiken die ertoe leidt dat de bestuurder al zijn eieren kwijt kan en sturing kan geven en de ambtenaren van onderop hun mening kunnen geven. Blijkbaar ontlocken ambtenaren op hun beurt ook niet welke sturing zij na

collegebehandelingen of raadsvergadering willen en omgekeerd gaat de wethouder nogal eens 'buitenom'. De wethouder is strijdbaar, kan niet goed tegen zijn verlies en is ook nog gewikkeld in een strijd met de waarnemend burgemeester. Dat leidde in maart 2011 - tijdens ons onderzoek - plotseling tot het indienen van een klacht. De wethouder heeft daarbij te maken gekregen met een voedingsbodemp voor kritiek van de waarnemend burgemeester. Omgekeerd heeft de burgemeester af en toe wat ongelukkig geopereerd door in september 2010 de wethouders voor een borrel bij hem thuis uit te nodigen en ze daar te vertellen hoe hij over elk van hen dacht. Dat is bij meerdere wethouders niet goed gevallen. De betreffende wethouder en de burgemeester spreken nog wel met elkaar maar hun interactie voltrekt zich niet onder gunstig gesternte. In spreektaal: 'tussen die twee wordt het niet veel meer'.

Dualisering

Waar het wel eens hapert in het verkeer tussen college en raad, is het welhaast voor de hand liggend dat de dualisering in Maasdriel een *'Unvollendete'* is en dat is dan ook zo. Weliswaar zijn alle juridische maatregelen gericht op dualisering sinds maart 2002 genomen, zoals de komst van raadscommissies die niet langer onder voorzitterschap staan van de wethouder, de aanstelling van een griffier en een rekenkamercommissie. Het driehoeksoverleg tussen burgemeesters als raadsvoorzitter, en griffier en gemeentesecretaris bestaat en functioneert naar behoren. Dat is positief. Er bestaat voorts een (raads)agendacommissie die redelijk goed functioneert door de agenda van raad en commissies vast te stellen. Dat orgaan is niet gepolitiseerd. Daarnaast bestaat er een raadspresidium onder leiding van de burgemeester dat een soort seniorenconvent is en bij tijd en wijle een knoop doorhakt, soms ook in blokverhoudingen. Dat is het positieve nieuws. Er is ook een minder positieve kant. Maasdriel kent volgens informanten die het weten kunnen nog *sterke trekken van monisme*. Vier indicaties wijzen in deze richting.

Ten eerste, de scheiding tussen college en gemeenteraad wordt niet zelden opgeheven, waardoor de bedoeling om juist een zekere scheiding en afstand te bewerkstelligen tussen college en raad zeker niet steeds gehaald wordt. De raad neigt ertoe op de stoel van het college te gaan zitten. Er is te weinig afstand. Het komt vaak voor dat de raad zich inlaat met concrete zaken, zoals uitplaatsingen van bedrijven en zich niet primair of uitsluitend richt op algemeen beleid.

Een tweede indicator: enkele wethouders overleggen regelmatig met fracties en fractieleden. Dat mag. Er is geen wettelijk verbod op overleg. Overleg kan ook nuttig zijn. Maar ook op dit punt geldt: het was de bedoeling van de wetgever om door middel van wettelijke dualisering de wethouder wat meer op afstand te brengen van de fractie, zodat niet al voor een raadsvergadering een massage gepleegd wordt waardoor de uitkomsten altijd tevoren vaststaan. Er moesten meer kansen komen op daadwerkelijk debat in de raad.

Een derde punt: het college krijgt ruimte maar de lengte van de teugels wordt vanuit de gemeenteraad goed in de gaten gehouden. De raad geeft het college in feite niet veel ruimte en mag nog wel eens aan besluitvorming over 'postzegels' doen. De ruimtelijke ordening vormt het politiek meest belangrijke politiek terrein.

Een vierde punt: het budget en de omvang van de griffie is erg beperkt, ook naar het oordeel van de griffier zelf. Dat geldt ook voor de rekenkamercommissie.

Conclusie

Onze conclusie van deze paragraaf luidt daarom: De ernst van de bestuurlijke situatie, zoals door BMC geschetst, is nog aanwezig. In deze paragraaf is ook aangegeven dat er een additioneel probleem zit binnen het college, dat door BMC niet duidelijk benoemd is: het wringt tussen burgemeester en een wethouder; een andere wethouder heeft het vertrouwen nog niet volledig herstelt bij ambtenaren; een wethouder kan maar niet de goede draai vinden in het verkeer met diverse ambtenaren en is meer dan eens beschuldigd van intimidatie. Gevraagd naar kiezen tussen dualisering of monisme kiezen sommigen voor monisme als typering van de feitelijke gang van zaken in Maasdriel.

7 Op zoek naar remedies

Na dit voorwerk is in deze paragraaf aan de orde welke opties zich als probleemoplossing aandienen. *Is een verbreding van het college de remedie? Zijn andere remedies ook aan de orde?* Hier zal ook aan de orde zijn of een verbreding van de coalitie tot de mogelijkheden behoort. We redeneren hier stap voor stap.

Pre-ambule

In de terugblik op de problemen valt het op dat er pogingen gedaan zijn om te komen tot verbetering zonder dat betrokkenen die pogingen als een grote 'zelfreiniging' ervaren. Van het raadsvoorstel voor een waarheids- en verzoeningscommissie is het nog niet gekomen.

De reacties op het BMC-rapport over de bestuurscultuur hebben bijna iets van wat in wielrenkringen een '*sur place*' heet: er wordt wel bewogen maar niet veel. Het is daarom begrijpelijk dat de CdK hiermee niet gelukkig was. Komen er geen verbetervoorstellen dan dreigt de regeringscommissaris van stal gehaald te worden.

In de reacties, bestemd voor de CdK, valt ook de totale *versnippering* op: ieder reageert voor zich. Van *enige regie gericht op samenspel* is geen sprake. Dat komt mede omdat er in bestuurlijk Maasdriel onvoldoende verbinders en vredesstichters zijn.

Ons kon bij gevolg geen pakket worden verstrekt. We moesten zelf pogingen doen om van alle kanten het materiaal in de vorm van reacties op het BMC-rapport bij elkaar te schrapen. Politieke fracties/partijen hebben allemaal afzonderlijk gereageerd naar de CdK. De reactie van de raad is er wel maar die is nagenoeg onbekend bij anderen. Niemand uit wethouderskring verwijst er ook naar. Voorbeelden: Het PvA van de wethouders is niet bekend bij de raadsgriffie want niet aangeboden aan de raad. Wethouders en raad zijn niet bij elkaar gaan zitten. Het PvA is geen PvA dat mede is ondertekend door de burgemeester.

De versnipperde reactie laat als het ware *een reproductie* zien van de cultuur van afzonderlijke eenheden. Men trekt zich terug op het eigen erf en komt met een eigen 'stukje'. Ieder poetst vooral de eigen stoep schoon. Denk aan de reactie van het ambtelijk managementteam, dat – begrijpelijk – zoveel mogelijk buiten de perikelen van de bestuurscultuur wil blijven. Het college behandelt in het PvA niet de interactie met de raad en ook niet de mogelijkheden voor de raad om een bijdrage te leveren aan de bestuurscultuur. In gesprekken met ons wordt daarentegen een en andermaal gezegd dat juist een verbeteractie in college en raad moet plaatsvinden (*'it takes two to tango'*), waarbij dan steeds gezegd wordt dat het goed zou zijn dat 'de oudere garde' die al jaren in de raad zit en het college plaats zou moeten maken.

Er zijn ongetwijfeld sinds de laatste raadsverkiezingen van maart 2010 verbeterpunten te signaleren. Maar deze acties zijn zeker niet genoeg.

We menen dat de situatie in Maasdriel onverminderd urgent is en door de halve maatregelen tot nu toe alleen nog maar urgenter wordt. Het denken dat de dreiging vanuit Arnhem (CdK) en Den Haag (minister BZK) wel overwaait, is onjuist en getuigt van gebrekkig politiek-bestuurlijk inzicht. Maasdriel zit niet in zwaar weer, de situatie is veel ernstiger.

Een complex van maatregelen is zeker nodig is. De inzet van alle kanten is nodig om die mogelijk te maken: van het aangekondigde vertrek van de waarnemend burgemeester per 1 mei 2011, tot raadsleden (vrijwillig terugtreden en zich laten vervangen overwegen) tot wethouders (ook terugtreden overwegen).

Uitgangspunten

1. De bestuurscultuur van Maasdriel is door BMC volgens de meeste informanten goed en raak geschetst. De typering van de bestuurscultuur wordt herkend en erkend. Het *BMC-rapport* geeft in de kern een *serieuze en omvattende diagnose* van de bestuurlijke problemen in Maasdriel die ernstig te denken geeft en tot vervolgactie moet leiden. Dat het rapport verschenen is, hoe pijnlijk de inhoud ook is, een vereiste alvorens tot verbeteractie te komen. Nu het er ligt, is de vraag wat er verder mee gebeurt.

2. De separate reacties van het college en de raad van Maasdriel, alsmede de afzonderlijke fracties, zijn naar het oordeel van de CdK en ons niet genoeg. We hebben vastgesteld dat Maasdriel nog niet klaar is. Het door BMC geschetste beeld is nog actueel en urgent. Er is dus meer actie nodig.
3. Het probleem in Maasdriel is een multiprobleem. Dat betekent dat één oplossing onmogelijk de oplossing voor alles kan zijn. Het probleem zit in bijna alles: de raad, het college, de interactie tussen college en raad, en tussen college en ambtenaren.
4. 'Het' probleemcomplex is zo breed en diep dat het zeker niet op korte termijn oplosbaar is en door een eenvoudige maatregel.
5. Het college is wel een orgaan op een snijpunt. Dus daar is eerste aanzet te vinden voor een deel van de totaaloplossing. Daar wil zeggen: in de coalitie die het schraagt, in de omvang en samenstelling. Maar hoe dan ook: daarmee ben je er niet.

Ons oorspronkelijke beeld over de oplossing

6. Er moet door wethouders minder 'buitenom' gegaan worden. De samenwerking tussen ambtelijk tussen ambtelijk apparaat en college is een belangrijk aandachtspunt want verbeterbaar. Het college vertolkt het politiek primaat. Aansturing van het ambtelijk apparaat moet plaats vinden vanuit het MT en niet vanuit het college. Er zijn in dat verband recent concept-huisregels opgesteld waarin plaats is ingeruimd voor portefeuillehoudersoverleg (lees: overleg tussen een portefeuillehouder en betrokken ambtenaren en afdelingshoofden). Dat is een nuttige actie. Wij adviseren echter toch aandacht aan de gewenste verhouding tussen bestuur en ambtelijk apparaat te blijven besteden. Het is wenselijk daarvoor een ambtelijke adviseur van buiten aan te stellen die naast de gemeentesecretaris staat om te adviseren over verbeteringen aan de burgemeester en de gemeentesecretaris. De adviseur kan eventueel ook meedenken over de ambtelijke integratie van ambtelijke apparaten van de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel, die wij nadrukkelijk bepleiten.
7. Moet meer gebeuren? Het door de BMC-onderzoekers genoemde *interventierepertoire* dat krachtige interventie als mogelijkheid in de vorm van de plaatsing van een regeringscommissaris of herindeling naast minder ingrijpende mogelijkheden omvat, is begrijpelijk. Als slechts de helft waar was van wat in het BMC-rapport staat, zou deze gedachte van plaatsing van een regeringscommissaris al kunnen opkomen. Desalniettemin gaat deze interventie, waarvoor ook een wet nodig is, in de Nederlandse traditie wel heel ver. We zijn er als informateurs nog geen voorstander van hoewel de komst van een regeringscommissaris door enkele informanten genoemd is en voor hen een reële opportuniteit is. Wij zijn hiervan nog geen voorstander omdat het 'afbreken' van politieke bestuurlijke structuren als raad en college, die het gevolg is van de komst van een regeringscommissaris, ook een nederlaag voor de lokale democratie betekent die later niet weer makkelijk in een overwinning is om te zetten. Wat weg is, heb je niet zomaar terug. Ten tweede geen voorstander, omdat je dan aanvaardt dat Maasdriel een bestuurlijke ruïne is en je herstel door de actoren zelf als kans opgeeft. Dat neemt niet weg dat we de minister van BZK en de CdK aanraden voorlopig deze mogelijkheid nog maar achter de hand te houden. Alleen onder druk kan iets vloeibaar worden. We zijn als informateurs ten diepste tot de conclusie gekomen dat als de druk in Maasdriel wegvalt, (te) veel acteurs weer in (verkeerd) 'oud gedrag' vervallen. We hebben teveel beweging waargenomen die impliceert dat als de regeringscommissaris van het erf gehouden wordt, en Maasdriel weer geheel zelf kan uitmaken hoe het toegaat, er onvoldoende sanering plaatsvindt. Als informateurs hebben we, ook geïnspireerd door jarenlange ervaring in en met gemeenten, er onvoldoende vertrouwen dat Maasdriel op eigen benen de verbeteractie die jaren duurt en de hele Maasdrielse samenleving raakt, kan volhouden. Bestuursculturen veranderen niet door enkele maatregelen. En we zagen: van een waarheids- en verzoeningscommissie of een stap in die richting is het vanuit de raad nog niet gekomen. Opmerkelijk omdat de raad zelf met dit voorstel is gekomen.
8. We zijn er na raadplegen van allerlei schriftelijke bronnen en alle gesprekken van overtuigd geraakt dat een *wijziging van de coalitie* onder voorwaarden louterend zou kunnen werken.

Wijziging wil zeggen: met een nieuwe coalitiepartner, en met één of meer nieuwe gezichten en mogelijk enkele oude gezichten in het college. We overwogen dus zekere *continuïteit en vernieuwing* maar *geen blinde vernieuwing*.

9. Een (volledig extern) college dat gegrondvest is in steun van een raadsmeerderheid maar uitsluitend bestaat uit nieuwe gezichten en uit wethouders van buiten is wel voorgekomen in gemeenten als Zundert en Vlissingen en heeft daar ook redelijk goed gewerkt. De komst van ene dergelijk college achten we niet uitgesloten maar de eerste voorkeur is het niet. Het onderzoeken van een gemixt college (mix van binnen en buiten) of een extern college zou bij een formateur of formateurs gelegd kunnen worden. Zie verderop.
10. Om ons plan van eerste voorkeur (nieuw college, met één of meer nieuwe gezichten) tot realiteit te maken, moeten velen uit de politieke verbanden hun egestellingen (eerste voorkeuren) verlaten, niet vervallen in oude reflexen ('we zijn ongezien tegen' of 'ongezien voor') en bereid zijn water in de wijn te doen. Dat is geen eenvoudige opgave want altijd maar weer blijkt dat mensen in kleine groepen blijven doen wat ze gewend zijn te doen, ook al gaat het om onjuist individueel of sociaal gedrag. Nu Maasdriel uitgegroeid is tot een regelrechte probleemgemeente moet het eigen gedrag van participanten in het bestuur heroverogen worden. Het is zaak dat de reflexieve en dus bezinnende kracht bij iedereen die kan en wil deel uitmaken van het toekomstig bestuur toeneemt en gedragsaanpassingen volgen. Dat allemaal buiten de kiezers om!
11. Een verbreding van de coalitie van drie tot vier partijen (met in totaal vier wethouders) is volgens ons een *noodzakelijke* maar ook slechts *gedeeltelijke* bijdrage aan de reductie van problemen, die omschreven worden als bestuursculturele problemen. Andere maatregelen – waarover verderop meer - zijn ook nodig. Het probleemcomplex is immers breed en diep, zoals het BMC-rapport laat zien.
12. Waaraan kan 'de verbreding van de coalitie' dan bijdragen? Aan het *beperken van de machtsstrijd* vanuit blokvorming en *grotere gerichtheid op de beleidsinhoudelijke zaken* zelf. Dat wordt ons ook zo door informanten gezegd. Een nieuw college zal een breder draagvlak hebben en beter moeten opereren in interactie met de ambtelijke organisatie. Dat bergt ook een gevaar in zich. Een verbrede coalitie moet *geen hooghartig college* opleveren dat de gemeenteraad wegspeelt. Sinds de invoering van de dualisering is de afstand tussen college en raad in formele zin vergroot maar in Maasdriel klein gebleven. Raad en college zitten erg dicht tegen elkaar aan.
13. *Hoe typeren we dit college?* We zien een verbrede coalitie in de vorm van een *noodcollege* dat tot de volgende verkiezingen bestuurt, als noodzakelijk. Het is dit 'noodkabinet' dat de regie moet nemen voor de komende jaren van bestuur en verbetering van de bestuurscultuur. In dat verband komt bij ons ook het beeld op van '*regering van nationale eenheid*' maar dan op lokaal niveau.
14. Wat moet de samenstelling zijn? Dit college moet bestaan uit personen die een team kunnen vormen dat bereid is het verleden te laten rusten en op een nieuwe manier, constructief met de gehele raad, te besturen. Dat impliceert een werkbare verhouding tussen een burgemeester en wethouders, evenals een werkbare verhouding tussen college en raad en tussen college en ambtenaren. Dat college als noodcollege kan er komen *na een formatie*.
15. Ook al een nieuwe burgemeester? Een waarnemend burgemeester is altijd tijdelijk werkzaam, zo ook in Maasdriel. De waarnemend burgemeester heeft recent aangegeven per 1 mei 2011 zijn werkzaamheden te beëindigen. Zijn werk zit er op. Zijn ontegenzeggelijk productieve periode in Maasdriel wordt afgesloten.
16. In feite is op termijn een sterke burgemeester nodig maar de risico's zijn te groot om thans een 'reguliere' burgemeester aan te stellen. We adviseren daarom een ervaren nieuwe waarnemer aan te stellen voor een wat langere periode dan een half jaar, die (ook) kan bijdragen aan een evenwichtiger bestuurscultuur op een breed front en zo met alle andere betrokkenen het pad kan effenen in de voetsporen van de huidige waarnemend

burgemeester. Een geschikt moment is voor het aantreden van een nieuwe waarnemers burgemeester is na het einde van het formatieproces, uiterlijk 1 mei.

17. Wie formeert? We wijzen de gedachte radicaal af dat vanuit de oude verhoudingen en getallen de coalitiebesprekingen vanuit het niets gaan beginnen. Het is crisistijd, er is nood aan de man. Een externe formateur zou of formateurs zouden de taak moeten krijgen om een team te formeren van wethouders waarin zowel routine en lokale kennis een plaats heeft als wat 'vers bloed' is voorzien. We denken dus *niet* aan uitbreiding van het bestaande wethouderscollectief maar aan het plaats maken van een of meer oudgedienden en toetreding van een of meer nieuwe gezichten.
18. Opstappen uit de raad? Het gaat om een nieuw college dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de gemeenteraad en dat adequate professionele betrekkingen met ambtenaren kan onderhouden, in het belang van de totale Maasdrielse gemeenschap. Die vruchtbare samenwerking kan eenvoudiger ontstaan indien 'oude vossen' (oude cultuurdragers) uit alle of bijna alle partijen *uit de raad* zouden plaats maken of hun gedrag geloofwaardig aanpassen. Het Maasdriels bestuursprobleem is niet slechts een probleem van een college of een burgemeester of een raad *maar iets van allen*. We hebben daarom in gesprekken gevraagd: wat kunt u doen om Maasdriel 'weer op goede rails te krijgen' of wat kan binnen uw fractie gebeuren om verder te komen? Die vraag moet veel meer gesteld worden in plaats van wijzen naar anderen.
19. Er is waargenomen dat nieuwe raadsleden in de raad constructief willen opereren en ook samenwerking zoeken bij het indienen van moties, soms dwars door de fracties heen. Ze willen 'fris' opereren en hebben weinig met de oude cultuur. Hen zou meer ruimte geboden moeten worden dan ze nu krijgen van de voorlieden in de fracties. Deze nieuwelingen hebben ook geprobeerd het roer om te krijgen. Ze verdienen daarvoor meer steun dan ze tot nu toe in de te sterk gepolitiseerde verhoudingen krijgen.
20. Welke partijen kunnen deel uitmaken van het noodcollege? Dat kunnen volgens ons de volgende partijen zijn: VVD, SSM, PvdA en daarbij CDA of GroenLinks. Als het CDA deelneemt is zuiver getalsmatig meer sprake van afspiegeling van college ten opzichte van de raad.
21. Een nieuwe coalitie van vier partijen uitmondend in het te formeren noodcollege ware denkbaar waarbij elke politieke partner slechts één wethouder levert. *Een coalitie van vier partijen bestaat dan uit vier wethouders*. Een dergelijke coalitie kan zou om de bestuurskosten te beperken een omvang kunnen kennen van om en nabij 3.2 fte, dus a. vier maal 0.8, of b. 2x fulltime en 2 x 0.6, of c. 1 x fulltime, 2x 0.8 en 1x 0.6.
22. Er moet in deze *extreme noodsituatie* zeker van worden afgezien om een college te gaan vormen met wethouders *naar rato van het aantal raadszetels*. Als dat de inzet wordt en het voorstellen van een noodkabinet van vier wethouders geschraagd door vier coalitiepartijen niet zou worden gevolgd dan adviseren we zowel CdK als minister van BZK, vanwege blijkbaar aanwezig gering crisisbesef onmiddellijk de noodtoestand over Maasdriel uit te roepen en Maasdriel onder curatele te plaatsen.
23. Het is bovendien ongewenst om de coalitievorming van 2010 over te gaan doen, juist om oude reflexen te doorbreken. Het beeld moet weg: wij zijn de grootste en zij zijn de kleinste. Dat leidt immers weer tot machtsdenken en blokdenken en dat moet juist doorbroken worden. Blokdenken staat teamvorming ook in de weg.
24. Welke koers? Een nieuw college, zoals gesteld te formeren door een formateur of meer formateurs, zou a. het bestaand beleidsprogramma verder moeten en kunnen uitvoeren; b. het eens kunnen worden over een bezuinigingspakket; c. de samenvoeging van ambtelijke apparaten van Zaltbommel en Maasdriel – waarvoor brede steun bestond - weer moeten activeren.
25. De bezuinigingsoperatie moet niet besmet worden met inboeking van bezuinigingen op het apparaat die althans te maken hebben met de ambtelijke samenwerking met Zaltbommel. De

bundeling van ambtelijke capaciteit met Zaltbommel is gericht op meer ambtelijke professionaliteit, minder kans op cliëntelisme of dorpisme, betere ambtelijke vervangbaarheid, betere taakverdeling, betere kansen op adequaat opleidingsbeleid, meer kansen op doorstroming voor ambtenaren.

26. Moeten we dan zeggen dat bijvoorbeeld het CDA wel heel veel moet slikken om als grootste partij mee te kunnen doen in het college? Krijgt het CDA dan te weinig terug voor haar deelname? We leggen de vraag maar gewoon op tafel. Wij menen als informateurs dat het zeker nu, in deze noodtoestand, niet gewenst is in termen van winst of verlies te denken. Het is gewenst dat breed het besef doordringt dat wil Maasdiel een onder curatele stelling afwenden, het nodig is meer in termen van noodsituatie te denken dan van regulier bestuur. Wie terug wil naar oude sentimenten van 'meeste macht' en dergelijke kwalificaties raden we aan het BMC-rapport opnieuw en opnieuw te lezen. De ambitie om 'good governance' te realiseren kun je dan wel een paar jaar opbergen. Er is nog veel werk te verzetten. Maar werk verzetten dan kunnen velen in Maasdiel. Er is dus toch zeker hoop! Spring over uw eigen schaduw heen.

Het bijgestelde beeld

Dit oorspronkelijk beeld van de oplossingsrichting via een noodkabinet bestaande uit vier partijen die de coalitie vormen en elk een wethouder leveren, is vanuit de inzichten die men ons heeft meegedeeld nog onhaalbaar gebleken. Partijen op het speelveld bewegen thans nog niet voldoende. Een noodcollege kan nog niet op een brede meerderheid in de raad rekenen. De zittende coalitie is een politieke realiteit. Een verbreding van de bestaande coalitie wordt niet gewenst. Wat dan?

27. Het zittend college gebaseerd op de huidige coalitie heeft een stevige politieke basis. Deels door wij-zij verhoudingen (coalitie-oppositie; blokvorming), deels door de oorsprong van de coalitie en het gedoe van de kat de bel aanbinden (zorglijkheid over bestuur melden), waarbij verwezen wordt naar eerder al genoemde correspondentie met het ministerie van BZK. Die correspondentie wordt GL en het CDA nagedragen. Deze partijen verdienen het niet deelgenoot te worden van de coalitie heet het. Het gedrag uit 2010 mag niet beloond worden. *We hebben daar kennis van genomen.*
28. Is een verbreding van de coalitie kansrijk? Collegepartijen willen niet met het CDA en GL in zee. Het CDA pleegt naar verluidt ook geen handreikingen, GL evenmin. De basis daarvoor ligt in maart/april 2010. Sindsdien is dat herbevestigd. Partijen bewegen niet erg naar elkaar. Verbreding is thans onmogelijk. Dat betekent dat een collegeverbreding op basis van wat wij gedaan hebben en weten volkomen onmogelijk is. Collegeverbreding zou ook een te kleine oplossing voor een multiprobleem in raad, college, en betrekkingen tussen raad-college en college-ambtenaren zijn. *Wij nemen met deze redenering thans geen genoegen en roepen partijen op hierin niet te persisteren.*
29. Bepaalde personen in het college functioneren niet optimaal. De wethouders zijn wel een collectief. Maar de verhouding tussen de waarnemend burgemeester en een persoon uit het college is niet optimaal en recent, nog tijdens de informatie geëscaleerd. Beiden staan als af en toe als kemphanen tegenover elkaar. Dat blijft. Er dreigt een verdere spiraalwerking. De waarnemend burgemeester heeft op zijn beurt ook enkele onhandigheden begaan, onder meer jegens deze wethouder. Zo heeft hij de wethouders tegen zich in het harnas gejaagd door ze te zijnen huize in september 2010 een beoordeling te geven. Zeker nu de waarnemend burgemeester per 1 mei gaat vertrekken menen wij op grond van alle informatie dat het het beste is als deze wethouder spoedig plaats gaan maken voor een ander. Het voortduren van het lidmaatschap van het college leidt niet tot appaisering. Vertrek kan ook een veiliger gevoel geven bij ambtenaren, omdat hun klachten deze wethouder betreffen.
30. Is het dat dan? Zou er een college met allemaal wethouders van buiten moeten komen? We neigen naar een mix-idee maar sluiten een extern college, zoals gesteld, niet uit. Maar dat kan aan de externe formateur(s) worden overlaten. De mogelijkheden hangen ook samen met de positie van de raad.

31. Maasdriel kent – zoals gesteld - een multiprobleem. Naast wat geschetst is, zit er een probleem in de raadssamenstelling. In de raad zouden mensen die cultuurdragers zijn, plaats moeten maken.
32. Nu de burgemeester zijn waarnemersperiode beëindigt, zou er bij voorkeur een nieuwe waarnemer moeten komen. Voor het zo ver is zou een formateur of meerdere een nieuw college op basis van de bestaande coalitie moeten samenstellen.
33. Het uiterste geval? Denkbaar is overigens dat de formatie leidt tot een college van vier externe wethouders of een mix van wethouders van binnen en buiten dat op een kleine meerderheidscoalitie steunt en waarbij er een link is met de politieke bloedgroepen maar een partij, het CDA, het college gedooft. In dit college zou dan een externe CDA-wethouder kunnen zitten die welwillend tegemoet getreden wordt door het CDA zonder dat het CDA in de coalitie zit. We opperen deze mogelijkheid voor het geval er nauwelijks (voldoende) beweging in partijen te krijgen is en niemand wil bewegen.
34. De situatie dreigt dat veel blijft zoals het was en is. *Dat is zeer onwenselijk*. Het verdient aanbeveling dat de CdK en minister van BZK de mogelijkheid voor zending van een regeringscommissaris nog even bij de hand houden dan wel verscherpt toezicht instellen.
35. Het is gewenst dat een nieuw college van B&W regelmatig aan de CdK rapporteert over de voortgang op het bestuursculturele vlak en de rol van de gremia en het proces daarbij.
36. De mogelijkheid om Maasdriel met Zaltbommel samen te laten gaan in een fusie moet serieus in overweging worden genomen.

Literatuur

- Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.
- Fleurke, F., *Organische bijstand- Analyse van interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Ministerie van BZK, 2008.
- Korsten, A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Minister van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A., *Gezond bestuur en 'de ziekte die probleemgemeente heet'*, Inleiding voor Commissarissen van de koningin, Putten, februari 2011.
- Korsten, A., K. Abma en J. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.
- Schutgens, J., A. Maessen en A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.
- Sips, C., *Palermo aan de Maas- Dagboek*, Kerkdriel, 2010.

Bijlage 1: Informanten

F. Frankfort (burgemeester Maasdriel)
j. Leijdekkers (wethouder Maasdriel)
C. Sips (wethouder Maasdriel)
R. Smits (wethouder Maasdriel)
T. Verachtert (wethouder Maasdriel)
A. de Jong (gemeentesecretaris Maasdriel)
J. van Zutphen (griffie Maasdriel)
W. Vroege (griffie Maasdriel)
Management team gemeente Maasdriel
E. Goesten (CDA)
M. Blaauwhof (CDA)
E. van der Schans (CDA)
G. Smit (Groen Links)
K. van Drunen (Groen Links)
J. van de Braak (PvdA)
L. Kamerbeek (PvdA)
L. Steenbekkers (SSM)
M. Daalder (SSM)
F. van Endhoven (VVD)
J. Hartman (VVD)
F. Hordijk (Directeur/voorzitter Rekenkamer)
J. Vogel (Voorzitter Ondernemingsraad)
G. van Dijk (Ombudsman)

Bijlage 2: Kernvragen

1. Urgentie: Is de situatie in de gemeente Maasdriel uitgaande van het BMC-rapport en de komst van de CdK naar Maasdriel wel of niet als ernstig te kwalificeren? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?
2. Diagnose: Wat is uw kijk op het probleem of probleemcluster? Staat wat aan de hand is in Maasdriel al beschreven in BMC-rapport? Is de inhoud in essentie juist? Wat is eventueel niet juist?
3. Essentie: Hoe kijkt u in het algemeen aan tegen de reeks mogelijke remedies die genoemd worden in het BMC-rapport, zoals onder meer de komst van een regeringscommissaris, een gemeentelijke herindeling, verbreding van de coalitie en wijziging van de collegesamenstelling?
4. Wat is uw kijk op de verbeterplannen van wethouders, raad of MT staat in relatie tot de diagnose? Zijn die plannen voldoende of niet?
5. Specifiek het college: Hoe functioneren college en raad thans: op zich en in relatie tot elkaar?
6. Is voortzetting van het werk door de zittende coalitie gewenst of is verbreding in de coalitie thans dringend noodzakelijk zijn of niet?
7. Indien verbreding nuttig en nodig mogelijk wordt geacht: hoe kunnen zittende wethouders en zittende raadsleden een bijdrage leveren op weg naar een verbreding van de coalitie?
8. Indien verbreding nuttig en nodig mogelijk wordt geacht: hoe moet het college er dan uitzien qua deelnemende partijen, qua aantal wethouders per partij, en in welke personele bezetting (van buiten, van binnen, wie)?
9. Wie: Hoe is de personele samenstelling van een wethouderscollectief in de toekomst?
10. Condities: Zo ja, zijn er dan voorwaarden en evt. welke voorwaarden? Hoe krijgen 'we' die vervuld? Moet er plaats gemaakt worden in de raad en in het college om de bestuurlijke situatie richting 'normalisatie' te krijgen?
11. Voortgezet volgen van Maasdriel door CdK?
12. Nog iets wat we niet gevraagd hebben maar wel hadden moeten doen, vlg. u?