

# **‘Gezond bestuur’ en de ziekte die ‘probleemgemeente’ heet**

## ***Over (on)deugdelijk bestuur en wat te doen***

Prof.dr. Arno F.A. Korsten<sup>1</sup>

*Tekst naar aanleiding van een inleiding over ‘Deugdelijk bestuur’ voor de Commissarissen van de Koningin, in Putten (De Vanenburg) op 18 februari 2011<sup>2</sup>*

***Dit essay handelt over de kwaliteit van het gemeentebestuur. Kwaliteit of deugdelijkheid van bestuur wordt tegenwoordig vaak gemeten in bestuurskrachtmetingen. Wat blijkt dan? Dat het bestuur van veel gemeenten juist ‘boven de streep’ is. Maar de meeste analyses zijn ook vertekend. De kwaliteit van en interacties tussen college van B&W en gemeenteraad en tussen college en ambtelijke top blijven namelijk buiten beschouwing. De bestuurskrachtanalyses nemen de eventuele harmonie of conflictueusheid in het bestuur en de eventuele gevolgen daarvan niet in beeld. Bij nader inzien is de vraag of een blik hierop niet toch ook ‘bad governance’ naar voren brengt: het fenomeen van de bestuurlijke risicovolle gemeenten. Dat blijkt het geval. Nederland kent ‘probleemgemeenten’ waar regelmatig conflicten optreden maar die vormen op het totaal aan gemeenten een minderheid. Uit specifieke analyses van bestuurlijke situaties en cultuuranalyses valt op te maken hoe ernstig de situatie in deze gemeenten is. Niet zelden is de situatie chaotisch. Wat zijn de kenmerken van deze in bestuurlijk opzicht conflictrijke probleemgemeenten? Bestaan er typen probleemgemeenten? Wanneer is de kans op het ontstaan groter? Hoe met probleemgemeenten om te gaan? De rol van Commissarissen van de Koningin komt in dit essay specifiek aan bod.***

### **1. De kwaliteit van het gemeentebestuur: bestaat ‘good local governance’?**

In de grote meerderheid van Nederlandse gemeenten is het gemeentebestuur van ‘redelijk’ niveau. Wethouders worden benoemd, de begroting en belastingen vastgesteld en het onderhoud aan infrastructuur en riolering is voldoende. Burgers krijgen de gewenste dienstverlening. Gemeentelijke organisaties scoren dan ook steevast ruim ‘voldoende’ tot ‘goed’ op het vlak van dienstverlening. Burgers lopen ook niet vaak in een actiegroep te hoop tegen het algehele bestuur van de gemeente. En het aantal artikel 12-gemeenten dat in financieel opzicht onder toezicht staat omdat het bestuur de begroting niet op orde heeft en krijgt, is de laatste decennia beperkt. Dat zijn positieve indicaties. Het is dan ook begrijpelijk dat Nederlandse gemeenten vanuit landenvergelijkend perspectief gezien vol achting worden gevolgd (Baldersheim & Wollmann, 2006). De Nationale Ombudsman en de President van de Algemene Rekenkamer kwalificeerden, toen ze gevraagd werden om te komen tot een perspectiefwisseling (‘bestaat fabelachtig bestuur?’), ons openbaar bestuur ooit - in het tijdschrift Bestuurskunde - positief. De ‘*perfecte gemeente*’ bestaat echter niet. Waarom niet?

#### ***Voldoende bestuur maar perfecte gemeente bestaat niet***

‘*Good governance*’ mag dan wel een referentiepunt voor gemeentebesturen zijn, feitelijk is van ‘*good local governance*’ nauwelijks sprake. Een gemeentebestuur dat werkelijk op alle beoordelingscriteria -

<sup>1</sup> Prof.dr. A.F.A. Korsten is emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit (fac. Managementwetenschappen) en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht (fac. Rechtsgeleerdheid). Bereikbaar onder [arno.korsten@ou.nl](mailto:arno.korsten@ou.nl); website: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl). Telefoon secretariaat: 045-5762344/5762587.

<sup>2</sup> Voor de totstandkoming van deze notitie is gebruik gemaakt van een discussie op 18 februari 2010 in Putten met de volgende Commissarissen der Koningin: Max van den Berg, Wim van de Donk, John Jorritsma, Clemens Cornielje, Ank Bijleveld, Jan Franssen, Karla Peijs, Johan Remkes.

zoals het stellen van prioriteiten, doelgerichtheid, beleidseffectiviteit, legitimiteit, democratische verhoudingen, transparantie en andere beginselen uit de actuele *Code voor goed bestuur* - 'goed' scoort, is niet waargenomen. Lezing van de afzonderlijke rapportages van bestuurskrachtmetingen die in het hele land verricht zijn, wijst dat uit. Het overheersende beeld uit meer dan 150 van deze metingen is: heel veel gemeenten scoren 'voldoende of ruim voldoende in combinatie met enige kritiek' (Korsten, 2010a; Korsten, Abma, Schoenmaker en Schutgens, 2007). De kritiek op gemeentebesturen vinden we ook terug in rapportages van lokale of regionale rekenkamers. Om enkele voorbeelden van kritiek te geven: een bestuur heeft geen goede aanbestedingsprocedure gevolgd of de budgetten voor enkele grote projecten zijn meer dan royaal overschreden zonder tijdige inlichting van de gemeenteraad en instemming van de gemeenteraad. Bestudering van de uitkomsten van het werk van de commissie-Brinkman, die het grotestedenbeleid enkele jaren geleden doorlichtte door de stadsbesturen te visiteren, bevestigt dat. Ook het bestuur van grote steden kent zekere kwaliteiten maar vertoont bij tijd en wijle manco's, zoals de discussie over de Noord-Zuidlijn laat zien (meer in Korsten en Schoenmaker, 2008).

### ***Vertrouwen matig***

Dit algemene (basis) beeld van 'voldoende' lokaal bestuur komt naar voren op basis van analyse van meer dan 150 bestuurskrachtmetingen die de afgelopen jaren door adviesbureaus en visitatiecommissies zijn uitgevoerd (Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Schutgens, Maessen en Korsten, 2009; Korsten, 2010a). Een analyse meer dan 100 toepassingen van '*De staat van de gemeente*', een benchmarkinstrument dat is ontwikkeld onder auspiciën van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), is daar overheen gelegd om de uitkomst nog eens te beoordelen (Abma en Korsten, 2009; Korsten, 2010a). Die analyses, die het beeld van burgers van gemeentebesturen belichten, bevestigen het beeld van gemeentebesturen die over het algemeen 'boven de streep' functioneren maar ze wijzen ook uit dat de colleges en de gemeenteraad van veel gemeentebesturen maar een beperkt vertrouwen van burgers genieten. Het toegekende cijfers op een schaal van 0 tot 10, dus van geen tot heel veel vertrouwen, is bij de meerderheid van onderzochte gemeenten meer dan 4.6 en minder dan zes. Het lokaal bestuur is in het algemeen gezien dus zeker *niet slecht maar verbeterbaar*.

### ***In welk opzicht verbeterbaar?***

Burgers blijken vanuit vele rollen, zoals het perspectief van onderdaan, wijk- of dorpsbewoner of van belastingbetaler, redelijk tevreden met het lokaal bestuur in de eigen woongemeente maar als kiezers zien ze evidente tekorten. Dat beeld komt uit in '*De staat van de gemeente*' steeds weer naar voren, zij het dat enige gemeenten zich hieraan positief onttrekken. Of de kritische toon van kiezers op het vlak van vertrouwen niet hoort tot een bekend ressentiment ('och die bestuurders toch ...') is niet geheel uit te sluiten maar er lijkt toch meer voor te zeggen dit kritisch signaal serieus te nemen. Gebeurt dat ook? Opmerkelijk is dat tal van gemeentelijke verbeteracties juist betrekking hebben op *andere* bestuursaspecten dan de relatie tussen kiezers en gekozenen. Uit een oogpunt van 'leren' zou niet de dienstverlening aan burgers verbeterd moeten worden, zoals nu vaak gebeurt, maar de betrekkingen tussen college en raad en de samenleving. Misschien zou het helpen om een *vertrouwensbarometer* te gaan ontwikkelen, zoals ik al in 1997 bepleitte (Korsten, 1997). De veronderstelling dat als je de dienstverlening steeds maar moderniseert het vertrouwen hersteld wordt, is een misvatting gebleken. Vertrouwen in volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders is niet (volledig) te herstellen met openingstijden, klantgerichtheid, techniek of nieuwe technologie (ICT).

Wat blijft buiten analyses van bestuurskracht?

### ***Maatstaven of deugden***

Wie een overheidsbestuur wil beoordelen, moet over criteria beschikken. Bestuurskrachtmetingen laten zien dat criteria maatstaven werden want het gedrag van bestuurders en hun sterkten en zwakten komen in die rapportages niet duidelijk in beeld. Een tekortkoming van analyses die de bestuurskracht meten of '*De staat van de gemeente*' is dat het functioneren van colleges en raden en de interactie daartussen, en de bestuurlijk - ambtelijke betrekkingen niet in beeld brengen; ook niet op hoofdlijnen. De kwaliteit van bestuur wordt dus afgemeten aan abstracte maatstaven waar mensen niet in voorkomen. Er wordt nooit gezegd dat het college van B&W onvoldoende homogeen was en geen team terwijl deze verschijnselen toch voorkomen. Er wordt nooit iets gezegd over crises, ruzies, gebrekkige interactie, zwakke verbindingen of andere zwakheden dan wel over positieve aspecten

van bestuur, zoals excellente samenwerking tussen college en raad. Merkwaardig want in gemeenten komen juist crises voor .....en af en toe wordt het vertrouwen opgezegd in bestuurders of valt de coalitie uit elkaar.

Dat bestuurders als personen (in rollen) buiten de kwaliteitsmetingen, de bestuurskrachtmetingen, blijven laat zich onder meer verklaren uit het begrijpelijke verlangen om niet 'op mensen af te rekenen'. Zo worden de metingen geneutraliseerd maar uit een oogpunt van verbetering van 'zwakke plekken' – dus lerend vermogen aan de dag leggen - is dat ongewenst.

Zijn opstellers van die bestuurskrachtanalyses daarmee geheel op de goede weg? Besturen is en blijft *mensenwerk*. Ambrogio Lorenzetti benadrukte dat al in 1338-1340, toen hij zijn fresco's over goed en slecht bestuur en de gevolgen daarvan schilderde. De fresco's zijn nog te zien in de Salla della Pace van het Palazzo Pubbico in het Italië gelegen Siëna. Ik heb ze bekeken en geanalyseerd wat erop staat en wat de betekenis ervan is (Korsten, 2010a).

In het fresco van goed bestuur komt onder meer naar voren dat positieve deugden voor bestuurders van belang zijn, zoals onder meer een streven naar rechtvaardigheid, tolerantie en prudentie. Slecht bestuur kent bestuurders met ondeugden. Dat inzicht moet weer terugkeren bij de analyse van gemeentebesturen. Gebleken is namelijk dat het in gemeentehuizen soms oorlog is. Er doen zich forse conflicten voor in gemeentehuizen die *'beleidsbelemmerend werken'* op het gemeentebestuur. Volgens twee op elke vijf lokale politici en bestuurders en ambtenaren was dat in 2005 in de gemeentehuizen regelmatig het geval (De Vries, 2011). Het beeld dat uit bestuurskrachtmetingen en 'de staat van de gemeente' oprijst behoeft dus aanvulling met dit belangwekkend inzicht. Laat ik daarom bezien of 'bad governance' bestaat en zo ja, wat het dan is?

#### **'Bad governance'**

Zijn er aanwijzingen dat 'bad governance', misschien op kleine schaal, voorkomt? De meeste gemeenten voeren hun wettelijke taken en eigen opgaven en ambities wel 'boven de streep' uit. Maar er is een beperkt aantal gemeenten dat *in bestuurlijk opzicht* desondanks, gedurende langere tijd *structureel* een zwakke gemeente is. Een eerste indicator daarvoor is dat het regelmatig voorkomt dat een of meer gemeentebestuurders er gedwongen moet vertrekken doordat ze het vertrouwen van de gemeenteraad verliezen. Soms kan dat gerechtvaardigd zijn – een politiek zonder conflicten bestaat niet - maar er kan meer achter schuil gaan.

*Een voorbeeld. Het nabij het Gelderse Groesbeek en Ubbergen (bij Nijmegen) gelegen Millingen a.d. Rijn was zo een gemeente. Toen ik enkele jaren terug in Ubbergen een inleiding hield (over samenwerking tussen ambtelijke apparaten) voor bestuurders uit de regio, bleek dat het gemeentebestuur van Ubbergen geen trek had in samenwerking met de buurgemeente Millingen vanwege het negatieve imago. Het bestuur van Millingen had 'de boel niet voldoende op orde', zo was het extern overheersende beeld. Het was in Millingen ook al jaren in politiek opzicht onrustig. Als bestuurder was je daar je leven niet zeker, zo vertelde men mij en men gaf daarvan enkele voorbeelden. Ik wist dat ook wel want in mijn onderzoek naar de val van burgemeesters (Korsten en Aardema, 2006) was deze gemeente ook al opgevallen. Er sneuvelden in Millingen daadwerkelijk teveel bestuurders in de ogen van ambtenaren en bestuurders van Ubbergen maar ook vertrokken er ambtenaren. Diverse ambtenaren verklaarden: 'daar zou ik niet graag willen werken'. Of Millingen inmiddels genormaliseerd is, is niet met zekerheid te zeggen. Een gesprek met de huidige burgemeester van Millingen laat zien dat het ambtelijk apparaat is overgeheveld naar Groesbeek. Groesbeek is 'gastheer-gemeente' geworden. De omstandigheden zijn nu veranderd; een interessant experiment is gestart.*

Deze gemeente staat niet op zichzelf. Er bestaat een reeks gemeenten die gedurende langere of kortere tijd *structureel* als bestuurlijk risicovolle gemeenten is aangemerkt (Korsten en Aardema, 2006; Korsten en Schoenmaker, 2008). Burgemeesters noemen dergelijke probleemgemeenten in de wandeling onder elkaar *'moeilijke gemeenten'*. Het zijn gemeenten waar veel conflicten in de raad en/of het college en/of tussen college en raad voorkomen, die niet van slechts zakelijke aard zijn en na enige tijd beslecht zijn. Deze gemeentebesturen kennen veel conflicten en zelfs langdurige crises. 'Teveel' naar het oordeel van tal van bestuurders en externe waarnemers. Denk aan gemeenten als

Delfzijl, Den Helder, Zundert, Leeuwarden, Losser. Het zijn gemeenten die in een onderzoek naar de val van burgemeesters prominent aanwezig waren of daarna opvielen (Korsten en Aardema, 2006; Korsten, 2010a, b). Er zijn aan dergelijke televisierapportages gewijd – bij voorbeeld aan Zundert, Den Helder en Delfzijl - en er verschenen ook afzonderlijke boeken en rapporten over (Van Maaren-Van Baalen, 2003; Tops en Van Spijker, 2004; Westerink, 2006; Diepeveen e.a., 2010).

Als er een 'cultuuranalyse' of een 'analyse van de bestuurlijke situatie' – dat zijn vaak titels of ondertitels van rapporten - verricht moet worden, weet je eigenlijk al genoeg. Dan is het bestuurlijk DNA aan de orde. Dan gaat het over ingesloten werkwijzen ('zo doen wij dat hier'), manieren van met elkaar omgaan binnen gremia en tussen college en raad, de formele en informele politieke en/of ambtelijke cultuur en de vraag of discussies over inhoud en/of personen en/of macht gaan. Niet zelden krijgen onderzoekers dan ook zwartboeken toegespeeld. Ik ontving er enige. Een (interim-) gemeentesecretaris of een ander is dan in zo'n 'boek' gaan boekstaven wat er zoal gebeurt.

Culturanalyses en andere analyses zijn verricht in de gemeenten Emmen, Den Helder, Volendam, Delfzijl, Zeewolde, Roerdalen maar bij voorbeeld ook in Landerd, Veghel, Steenbergen en Maasdriel. Soms gaat het daarnaast om een integriteitsanalyse gericht op een of meer wethouders of ambtenaren, zoals in Dinkelland, Vlissingen, Echt-Susteren en Vaals. De lijst van bureaus voor integriteitsonderzoek als BING is in werkelijkheid veel en veel langer. Wat blijkt zoal uit bestuurlijke analyses en culturanalyses? Ik geef drie voorbeelden met als doel om de lezer gevoel te geven voor wat in die gemeenten speelde.

Een beeld uit Boxmeer, 2002:

*K+V stelt: 'Het beeld van de huidige bestuurscultuur kan door ons niet anders dan zeer, zeer zorgelijk worden omschreven. Veel gehoorde typeringen betreffen "er wordt uitsluitend en alleen in termen van het eigen dorp of de eigen kern gedacht terwijl gemeentebrede afwegingen niet of onvoldoende worden gemaakt", "er wordt dikwijls met modder gegooid" en "de wijze waarop er binnen ons gemeentebestuur met elkaar wordt omgegaan heeft er mede toe geleid dat onze gemeente een uiterst slecht imago heeft".*  
*Vertrouwen in en respect voor elkaar binnen zowel Raad als College van B&W ontbreken en gegeven het bestuursconflict kan er binnen het College van B&W welhaast per definitie geen sprake zijn van collegiaal bestuur. Gezien de huidige wijze waarop de burgemeester zijn taak en rol wenst in te vullen kan vanzelfsprekend evenmin worden gesproken van een sterk en slagvaardig tandem van burgemeester en gemeentesecretaris.*  
*Individuele bestuurders besturen nog onvoldoende "op afstand"; daarbij dient te worden aangetekend dat de P&C-cyclus ook nog onvoldoende is ontwikkeld en zij derhalve ook nog onvoldoende in staat worden gesteld om "op afstand" te besturen'.*

Het volgende bericht over de gemeente Landerd uit juni 2008 geeft al een wat ernstiger beeld, afgaande op de bewoordingen:

*'Het nieuwe college van Landerd wilde afrekenen met de crisiscultuur, maar het zit weer, of nog steeds, midden in de problemen.*  
*Landerd kan niets meer hebben, zei Jos van der Wijst aan de vooravond van zijn verkiezing tot wethouder. Er was een bestuurscrisis geweest die wethouder Annette Delft de kop kostte. Het had de naam van Landerd allemaal geen goed gedaan. Het was mooi geweest, het nieuwe college zou het anders gaan doen.*  
*Dat was december 2007. Een klein half jaar en twee onderzoeken later is er weer beroering in de Landerdse politiek. De bestuursproblemen zijn nog steeds niet voorbij.*  
*Opnieuw is wethouder Chris School onderwerp van kritiek maar er komt nu nog iets bij: het hele college, inclusief de burgemeester en de gemeentesecretaris ligt onder vuur. Geen politiek, maar ambtelijk vuur. Wat in het tevredenheidsonderzoek onder ambtenaren is gezegd over het college, is ernstig: wethouders die liegen, een college dat geen respect toont voor ambtenaren, een college dat geen eenheid is, bestuurders die uit zijn op eigen glorie' (Brabants Dagblad, 070608).*

Nog een voorbeeld: de gemeente Veghel. Ik vat een rapport samen (Gemeente Veghel, 2008):

*In het rapport over de gemeente Veghel, eveneens uit 2008, staat dat de onrust en misstanden betrekking hadden op de ambtelijke organisatie. In deze gemeente functioneerde*

*het directieteam helemaal niet goed. Er werden doelen op doelen gestapeld alsof het allemaal maar haalbaar was. Cultuurverandering werd lichtvoetig opgevat alsof maakbaarheid van cultuur een fluitje van een cent was. En er was sprake van intimiderend gedrag. De kritiek richtte zich op alle ambtelijke leidinggevendenden die deel uitmaakten van het directieteam, inclusief op de gemeentesecretaris. Er waren dus stuurproblemen. Er werd niet goed leiding gegeven en samengewerkt. Het college en zeker ook de verantwoordelijke wethouder waren in deze passief. Ze hadden de bestuurlijke leiding moeten nemen van een actie gericht op adequate bedrijfsvoering. Noch leidinggevendenden noch collegeleden toonden zich ontvankelijk voor signalen dat er wat aan de hand was. Ze pakten wat ze waarnamen niet erg positief op. Ze gaven er een draai aan, zo dat de kritiek de prullenmand in belandde. En er was te weinig 'countervailing power' in de organisatie. Van leidinggevendenden had ook meer voorbeeldgedrag verwacht mogen worden.*

*Wie het rapport leest, krijgt ook de indruk dat taken en verantwoordelijkheden duidelijker belegd hadden kunnen worden. Ambtenaren moeten zich ook weer veilig gaan voelen.*

*Daarmee is Veghel een a-typische gemeente. Hier was meer sprake van ambtelijke onrust dan bestuurlijke hoewel er een verband wordt gelegd tussen bestuur en management.*

*Het college erkent in een reactie het rapport maar vindt geen aanwijzingen voor misstanden.*

Er bestaan rapporten die nog veel ernstiger van toon zijn, zoals het rapport over Maasdriel (Diepeveen e.a., 2010). Maar er is ook enige behoedzaamheid gewenst bij de kwalificatie van een gemeente als probleemgemeente. In de gemeente Vlissingen viel een heel college en dat liet sporen na maar hier zijn 'wonden' na enkele jaren geheeld (Intégis, 2008). De staat van probleemgemeente was beperkt tot een jaar of drie-vier, mede dank zij het intensieve en heilzame werk van de waarnemend burgemeester en het aantreden van wethouders van buiten. Dat bleek uit een analyse<sup>3</sup> en van andere informanten uit de jaren 2009-2010, waaronder de waarnemend burgemeester en de CdK van Zeeland.<sup>4</sup>

## **2. Verdere vraagstelling**

Op probleemgemeenten ga ik hier verder in. Op wat het zijn en hoe je mogelijk met dergelijke gemeenten om zou kunnen gaan om ze weer 'in normaler bestuurlijk spoor te trekken'. Is er aanleiding om daarover na te denken? Eigenlijk wel want hierover weten we nog niet veel terwijl de gevolgen negatief kunnen zijn en feitelijk ook vaak zijn, bij voorbeeld voor het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. Over tal van aspecten van probleemgemeenten is minder bekend dan over de val van individuele bestuurders.

Commissarissen van de Koningin (CdK's) kunnen zich hierbij niet neerleggen. Voor hen vormt het fenomeen van de probleemgemeenten een onderwerp dat al een aantal jaren actueel is. Bij een kennistekort kunnen zij zich niet neerleggen. Ze zijn tenslotte ook rijksorgaan (Rob, 2006). Zij worden na pakweg 1990 vaker hiermee geconfronteerd dan daarvoor en zijn betrokken bij de aanstelling en het functioneren van burgemeesters. Ze volgen de ontwikkelingen in gemeenten dus met argusogen.

Gemeenten kennen dagelijks bestuurders die struikelen doordat ze het vertrouwen verliezen van collega's of van het algemeen bestuur. Door de val van individuele bestuurders is er discussie ontstaan over hoe de kans op vallen te voorkomen. Hoezeer conflicten ook horen tot de normale praktijk van besturen en 'vallen' daar bij kan horen, het is niet altijd in het belang van bestuurders zelf om 'onnodig' te struikelen. De veronderstelling is dat professionele bestuurders niet behoeven te vallen. Vanuit preventief perspectief zijn daarom maatregelen genomen. Daartoe behoren middelen als door de burgemeesterskring georganiseerde *trainingen*, alsmede het benutten van *coaching* en (collegiale) *intervisie*. Ook wethouders kunnen dergelijke middelen benutten. Bestuurders kunnen hier in het algemeen baat bij hebben. Hoeveel baat is niet precies bekend, omdat het aantal burgemeesters en wethouders niet is geteld dat als gevolg van participatie in deze arrangementen zich wist te behoeden voor een val. Vastgesteld is dat intervisie wel nuttig is maar geen reddingsvest is voor burgemeesters die tot vertrek gedwongen worden of vrijwillig 'onder druk' opstappen (Korsten en Aardema, 2006).

<sup>3</sup> De doctoraalscriptie van Arendo Schipper.

<sup>4</sup> Bron: burgemeester W. Dijkstra en Commissaris der Koningin K. Peijs. Gesprek: dec. 2010-febr. 2011.

Dit stuk gaat in het vervolg niet peimair over het struikelen van individuele bestuurders maar over *probleemgemeenten*, in de wandeling ook wel *'moeilijke gemeenten'* genoemd. Dat zijn gemeenten met een bestuur dat structureel conflicten kent, dat wil zeggen dat de conflicten uitlopen op de frequente val van bestuurders en coalities. Meestal is er meer aan de orde dan alleen geïsoleerde conflicten en heerst er een desastreuze politieke en/of ambtelijke cultuur. De centrifugale krachten winnen het van de centripetale, de aanjagers van crises van de remmers. Anders gezegd: het zijn bestuurlijk risicovolle gemeenten.

Ik ga in het vervolg eerst in op de potentiële routes om om te gaan met probleemgemeenten om daarna in te gaan op enkele andere aspecten.

### 3. Drie grote interventieperspectieven op probleemgemeenten

Nederland kent als je een periode van drie of vier collegeperioden van vier jaar overziet een aantal bestuurlijke probleemgemeenten (met frequente langdurige crises) en gemeenten die in de gevarezone verkeren en zo maar probleemgemeente kunnen worden.<sup>5</sup> Probleemgemeenten zie ik als gemeenten die bestuurlijk in een aanhoudende crisissituatie verkeren, waardoor burgers minder vertrouwen in het bestuur krijgen of dit vertrouwen zelfs 'en masse' verliezen. Dat er een verband is tussen crises en teruglopend vertrouwen is niet alleen plausibel, het is jaren terug ook aangetoond voor een gemeente (Korsten, 1997; Korsten, 2010a; Diepeveen e.a., 2010).

Om van een probleemgemeente te kunnen spreken, is niet aan de orde of een bepaalde dienst disfunctioneert of een project uit de hand loopt. Zoiets komt meer voor en is niet goed te praten. Dat kunnen zelfs ernstige zaken zijn. Bij probleemgemeenten gaat het echter om een *aanhoudende bestuurlijke crisissituatie*. Als sprake is van een kritisch rapport over misstanden en ongewenste omgangsvormen onder ambtenaren in een gemeente en een dagelijks bestuur treedt daarvoor collectief af, inclusief de burgemeester, zoals in de gemeente Veghel in mei 2008 geschiedde, dan is sprake van een crisis. Maar daarmee is nog niet gezegd dat van een aanhoudende crisissituatie sprake is. Dan moeten er nog meer bestuurlijke crises zijn of moet een crisis aanhouden. Een probleemgemeente is daardoor ook een gemeente waar nieuwe bestuurders meer risico's lopen dan in een 'normale' gemeente.

Wat kan de opstelling zijn tegenover *evidente* (manifeste) probleemgemeenten? Ik loop eerst een drietal algemene perspectieven langs, zoals die de afgelopen jaren ook op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen het DG Openbaar bestuur zijn besproken en noem daarna nog enkele andere<sup>6</sup>:

1. Het ecologische perspectief: niets doen, het herstel moet langs natuurlijke weg optreden;
2. Het autonomieperspectief: een gemeente moet zelfreinigend optreden;
3. Het perspectief van de systeemverantwoordelijke rijksoverheid: de 'hogere' overheid moet handelen .

Ik licht elk perspectief achtereenvolgens toe.

#### **Het ecologisch perspectief**

De eerste positie is *de ecologische 'theorie' van niets doen*. Om dit perspectief te begrijpen moeten we naar de natuur. In de natuur komen rampen voor zoals een langdurige droogte. Als droogte niet de vorm van een verschroeide aarde aanneemt maar iets minder ernstig is, ondergaat de natuur verandering, behoudt die enige herstelcapaciteit en zal na zekere tijd vanzelf een nieuw evenwicht optreden. De wijziging in de klimatologische omstandigheden kan inhouden dat er voor nieuwe planten een betere voedingsbodem ontstaat en andere verdwijnen. Zo ontstaat een nieuw ecologisch evenwicht. Men kan tegen probleemgemeenten ook zo aankijken. Als er veel bestuurlijke crises optreden, kunnen die het gevolg zijn van een ongelukkige mix van personen in gremia als het college en/of de gemeenteraad met zeer onderscheiden karakters, waar iedereen mee moet leren leven. Na enkele gemeenteraadsverkiezingen treedt voldoende doorstroming op in de samenstelling van college

<sup>5</sup> In een studie van Milo Schoenmaker zal daar nader op ingegaan worden.

<sup>6</sup> Ik heb hierover gesproken met de toenmalige DG Leon van Halder.

en/of raad zodat het bestuur mogelijk in een meer genormaliseerde situatie geraakt. Uitgaande van de metafoor van de natuur met droogte valt mogelijk te spreken van een nieuw evenwicht.

Vanuit dit perspectief gezien valt niet veel te doen aan de status van een probleemgemeente. De ontwikkeling wordt op zijn beloop gelaten. Een probleemgemeente normaliseren is vanuit dit perspectief geen kwestie van maakbaarheid. 'Het gaat zoals het gaat'. Deze (passieve) verbeterstrategie is daarom terughoudend ten opzichte van het aanpakken van aanhoudende bestuurlijke crises. Een probleemgemeente moet als het ware uitzieken of neutraler: nieuwe verkiezingen en coalitiebesprekingen kunnen geleidelijk voor een verandering zorgen.

Is er reden te veronderstellen dat gemeenten langs natuurlijke weg uit een dal kunnen geraken? Ja, dat zien we bij voorbeeld in de gemeenten Echt (ooit in een weekblad betiteld als 'cowboy city') en Brunssum (Korsten, 1997). Verkiezing na verkiezing klauterde het bestuur van deze gemeenten omhoog uit een diep crisisdal, van vooral veel strijd, animositeit, op de man spelen en soms gescheld in de gemeenteraden, die bestonden uit tal van fracties en afsplitsingen daarvan.

### ***Het autonomieperspectief***

Het tweede perspectief in het debat over probleemgemeenten houdt in dat het bestuur van een gemeente volgens de Grondwet *autonoom* is en dat het gemeentebestuur daarom zelf *zelfreinigend vermogen* aan de dag moet leggen. Het overheidsbestuur dat in de problemen komt, moet *zelf* die bestuurlijke problemen aanpakken. Het kunnen grote of kleine problemen zijn. We hebben het dan niet over een strafrechtelijk vraagstuk rond een bestuurder maar over bij voorbeeld een gemeenteraad die maar heel moeizaam tot besluiten is te brengen of nauwelijks besluiten neemt en een destructieve politieke cultuur. In de *Code voor goed bestuur* van het kabinet-Balkenende IV is *zelfreinigend vermogen* recent nog eens benadrukt als een relevante eis die je aan het openbaar bestuur in het algemeen kunt stellen en dus ook aan gemeentebesturen.

Als probleemgemeenten werkelijk zelfreinigend vermogen aan de dag leggen, is dit perspectief 'levensvatbaar'. De vraag is of dat zo is. Is het niet zo dat juist waar dit vermogen er moet zijn, het er niet is? Het antwoord op deze vraag volgt verderop.

### ***Het systeemverantwoordelijkheidsperspectief***

Hier tegenover staat de derde positie, het derde perspectief, dat de rijksoverheid en CdK als aan het rijk gelieerde functionaris (een onderdeel van de taken van de CdK) zich wel kan inlaten met het kwalitatief functioneren van gemeenten. Dan wordt doorgaans een beroep gedaan op het argument van systeem- of bestelverantwoordelijkheid.

### ***Toezicht***

Is interventie in een probleemgemeente mogelijk langs de lijn van toezicht? Het toezicht is aanvullend op de basisstructuur van drie overheidslagen en de verdeling van bevoegdheden tussen rijk, provincies en gemeenten. Toezicht kan nodig zijn als de uitoefening van een taak een gemeentelijk besluit of als het vermijden daarvan leidt tot strijdigheid met de wet of de belangen van de staat (of delen daarvan) in het geding zijn. Is meer toezicht nodig dan moet daarvoor een wettelijke grondslag geschapen worden. Het zich onverhoeds bemoeien door een 'hogere' overheid met de huishouding van de decentrale overheid (een gemeente bijvoorbeeld) en het bestuur daarvan geldt als onjuist en is derhalve moeilijk verdedigbaar binnen het bestel van het binnenlands bestuur zoals we dat in Nederland kennen (Fleurke, 2008: 15).

De rijksoverheid beschikt feitelijk wel over tal van interbestuurlijke toezichtarrangementen. Die zijn bij voorbeeld uitgewerkt in de Financiële Verhoudingswet. Denk aan de artikel-12 gemeente, die vanwege een vastgestelde zwakke financiële basis onder verscherpt financieel toezicht van de rijksoverheid staat. Maar het verscherpt onder toezicht stellen van een gemeentebestuur is niet vanzelfsprekend. Dan moet er echt iets aan de hand zijn. De wijze van omgaan tussen overheden is recent nader bezien en ingekaderd in de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* uit 2005. Deze code betreft een afspraak tussen regering en de VNG en het IPO namens lagere overheden.

Er liggen dus twee codes op tafel. Dat toont al de gevoeligheden op het vlak van gemeenten die zelf iets kunnen of moeten doen (zelfreiniging in de eerstgenoemde code) en een rijksoverheid die niet zo

maar overal kan, mag of moet ingrijpen (als tweede genoemde code). Deze twee posities werken door in het interventierepertoire dat in het bestuursbestel bestaat. Het is een repertoire waarin de eigen verantwoordelijkheden van overheden tot hun recht komen en de afhankelijkheden tussen overheden benoemd worden.

#### *Informatie verzamelen*

Kan een rijksoverheid dan helemaal niets doen ten aanzien van probleemgemeenten? Toch wel. Wil een minister iets doen dan is het allereerst nodig om *informatie* te hebben over het bestuur van de bestuurlijke probleemgemeente. Daarover beschikt de minister van BZK niet vanzelfsprekend maar daarvoor kan deze een beroep doen op de Commissaris van de Koningin. Die onderhoudt immers betrekkingen met een gemeente, met name vanwege de rol in de aanstelling van de burgemeester. Met de burgemeester hebben veel CdK's jaarlijks ook een gesprek (soms functioneringsgesprek genoemd) en CdK's leggen vanwege hun intermediaire rol tussen rijk en gemeenten werkbezoeken af. Dat levert informatie op. Sommige CdK's slaan die informatie goed op en vullen die aan met informatie uit onderzoek dat om specifieke redenen is verricht, zoals onderzoek van de bestuurskracht en/of handhaving van wet- en regelgeving en ander onderzoek.

#### *De Grondwet en taakverwaarlozing*

Als er sprake is van *grove taakverwaarlozing* zegt de Grondwet dat de minister kan ingrijpen. Maar deze mogelijkheid heeft de laatste decennia weinig betekenis. Probleemgemeenten blijken gemeenten die niet primair met een taakverwaarlozing te maken hebben maar met bestuurlijke crises. De uitvoering van het merendeel van de taken, waaronder de dienstverlening aan burgers, is ook in probleemgemeenten doorgaans redelijk op orde, ook in de ogen van burgers (Korsten en Aardema, 2006). De gemeente Maasdriel is misschien een uitzondering omdat de handhaving van regels daar ernstige vraagtekens oproept.

#### *Samenspel van minister en CdK*

De minister van BZK kan zich met de Grondwet in de rug natuurlijk wel gaan verstaan met een gemeentebestuur of een onderzoek instellen, bijvoorbeeld samen met de Commissaris der Koningin (CdK) in de betreffende provincie. Gezien de taak en positie van de CdK zal de minister van BZK niet om de CdK heen gaan. Maar dat heeft na de *Finsterwolde-casus* uit de jaren vijftig van de vorige eeuw niet tot de vaststelling van taakverwaarlozing geleid.

De gemeente Delfzijl is een voorbeeld van een gemeente waar zoveel bestuurlijke crises plaatsvonden dat er overleg tussen rijk en provinciebestuur noodzakelijk werd geacht. De Commissaris van de Koningin van Groningen Hans Alders heeft *onderzoek* laten verrichten en een waarnemend burgemeester een opdracht tot analyse meegegeven. Minister Remkes ging later in gesprek met de gemeenteraad. Zoals men destijds op het ministerie van BZK zei: '*meer op persoonlijke titel dan op basis van een specifieke taak en bevoegdheid*' (Korsten en Schoenmaker, 2008; Broeksteeg, 2009). Het gemeentebestuur van Delfzijl heeft in 2006 op verzoek van de CdK en minister Remkes een plan van aanpak '*Herstel vertrouwen*' vastgesteld.

#### *In de voetsporen van de commissie-Oosting*

Wat zit zoal nog meer in het interventierepertoire dat genoemd moet worden? In elk geval is het rapport van de commissie-Oosting over toezicht relevant. Oosting c.s bepleiten minder specifieke toezicht en meer generiek toezicht. CdK's kunnen vanuit de noodzaak van generiek toezicht hun relatie met gemeenten, in casu probleemgemeenten, doordenken. Onder meer de CdK van Zuid-Holland Jan Franssen is hiermee doende. Hij laat een informatiesysteem bouwen.

Tot zover drie interventiebenaderingen. Verderop komt aan de orde welke van deze drie betekenis heeft, bijvoorbeeld als je kijkt naar een recente probleemcasus als de gemeente Maasdriel.

#### **4. Enkele andere interventiemogelijkheden**

Ik noem hier nog drie andere interventiemogelijkheden dan de interventies vanuit het ecologisch, het autonomie- en het systeemverantwoordelijkheidsperspectief. De hier te noemen optieken of perspectieven om iets aan een bestuurlijk risicovolle (probleem)gemeente te doen worden in de literatuur ook genoemd (Fleurke, 2008). Ik kan er dus niet omheen. Het gaat om:



4. Gemeentelijke herindeling als remedie;
5. Bundeling van ambtelijke apparaten in een shared services- concept (SETA);
6. Het verzoek van een gemeente om bijstand of bereidheid tot taakoverdracht.

Ik ga hier achtereenvolgens op in. Van deze drie is het verzoek om bijstand volgens mij het meest interessant. Een CdK kan de vraag naar bijstand vanuit een bestuurlijk risicovolle gemeente ontlokken. Daarvoor is het eerst beschikken over een verslag van een inventariserend onderzoek een handig opstappunt. Dat kwam in de discussie met de CdK's ook naar voren.<sup>7</sup> Maar besef dat de bestuurlijke analyse van het 'zieke' Maasdriel laat zien dat de onderzoekers herindeling als een mogelijkheid zien (Diepeveen e.a., 2010).

### ***Gemeentelijke herindeling***

Als een gemeentebestuur niet meer kan voorzien in het realiseren van voorzieningen op diverse terreinen of – algemener – als het besturen tekort gaat schieten of schiet, is een fusie met een gemeente of meerdere andere gemeenten in een regio een optie. Door *gemeentelijke herindeling* kan de afstand tot burgers iets groter worden, wat verdedigbaar kan zijn om de kans op parochialisme, corruptie of andere integriteitschendingen te verkleinen. Voor herindeling kunnen meerdere andere argumenten genoemd worden, zoals het creëren van meer robuustheid om nieuwe gemeentelijke taken aan te kunnen, een vermindering van de kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat, het laten toenemen van de vervangbaarheid van ambtenaren, het mogelijk maken van taakverdeling en ambtelijke specialisatie, het laten toenemen van de planningcapaciteit, het realiseren van een opleidingsbeleid en het benutten van voordelen van een grotere schaal en meer ruimte.

Deze herindelingsmogelijkheid, die Fleurke (2008) oppert, komt in de praktijk nog slechts zelden expliciet op tafel als middel om een probleemgemeente als het ware 'op te ruimen'. Herindeling kan immers niet goed van stal gehaald worden om probleemgemeenten aan te pakken of risico's te beperken. Herindelingstrajecten stellen eigen eisen. Ze moeten van onderop komen. Maar wie perspublicaties over risicovolle gemeenten volgt, ziet af en toe de dreiging met herindeling wel opduiken. Doorgaans niet van de zijde van een CdK maar wel vanuit de gemeenteraad. Bij voorbeeld in zinnen als: 'we moeten met het bestuur van deze gemeente uitkijken, want anders zou het wel eens kunnen zijn dat herindeling aan de orde komt als enige mogelijkheid om.....'.

Recent tref ik het herindelingsargument aan in het rapport over Maasdriel (Diepeveen e.a., 2010). Dan is de bestuurlijke situatie wel heel ernstig.

### ***Ambtelijke samenwerking***

Ik kom bij intergemeentelijke ambtelijke samenwerking. Naast herindeling bestaat het op samenwerking gerichte SETA-concept (Samen en toch apart), waarbij gemeenten blijven bestaan maar de ambtelijk apparaten worden gebundeld (lees: in een pool terecht komen). Dit concept kent wel de voordelen van herindeling maar niet de nadelen zoals een grotere afstand van burgers tot politieke vertegenwoordigers of omgekeerd.

Ook deze mogelijkheid komt in de praktijk zelden expliciet op tafel als middel om een probleemgemeente als het ware 'op te ruimen' of 'in te tomen'. Het SETA-concept is niet ontwikkeld als remedie voor het ziektebeeld in probleemgemeenten (Korsten e.a., 2006). De diagnose van wat bij een probleemgemeente aan de hand is, is doorgaans een andere en dan is deze remedie niet geschikt. Lees onderzoeksverslagen die betrekking hebben op Boxmeer, Den Helder, Delfzijl, Veghel of andere gemeenten er maar op na. Maar het gemeentebestuur van Millingen a.d. Rijn, eerder betiteld als risicovol, besloot om ambtenaren over te hevelen naar de gemeente Groesbeek. Dus blijkbaar is deze interventiemogelijkheid toch een optie.

### ***De vraag om bijstand of bevordering van taakoverdracht***

Ik kom bij de volgende mogelijkheid uit het interventierepertoire. Een gemeentebestuur heeft de mogelijkheid om bijstand te vragen in de vorm van ondersteuning of taakoverdracht te bepleiten. Ondersteuning kan de vorm aannemen van een verzoek aan een provinciebestuur om financiële

---

<sup>7</sup> Gevoerd op 18 februari 2011.

steun, bestuurlijke bijstand of een wettelijke voorziening. Het verzoek van de gemeente Rotterdam aan de regering om te komen tot een zgn. Rotterdamwet past in dit beeld.

Het vragen van bijstand zou kunnen passen binnen een autonomieredenering, waarin zelfreiniging, na probleemgemeente te zijn geworden, wenselijk is. Verzoeken om bijstand zijn tot nu toe echter geen gebruikelijke primaire en tijdig onderkende strategie van probleemgemeenten, mede omdat gemeentebesturen die probleemgemeenten zijn doorgaans geen evident beeld hebben waarvoor ze dan bijstand moeten vragen! Maar als in een beraad tussen een provinciebestuur (CdK) en een gemeentebestuur de mogelijkheid wordt geopperd van een onderzoek, zal dit niet makkelijk geweigerd worden, zeker niet als het provinciebestuur bij voorbeeld de helft van de kosten daarvan voor haar rekening neemt.

Komt het voor dat het bestuur van een probleemgemeente zelf verzoekt om bijstand? Slechts heel zelden.

Er is nog een tweede mogelijkheid naast het vragen van bijstand. De problemen kunnen zodanig zijn dat een bestuur de helpende hand van een 'hogere' overheid vraagt om een taak *tijdelijk* over te nemen; geen bijstand maar taakoverdracht dus. Taakoverdracht kan nodig zijn als taken of beleidsproblemen die in beginsel horen bij een gemeentebestuur zodanig ruimtelijk of anderszins de reikwijdte van een individuele gemeente overstijgen dat zich regionalisatie of centralisatie naar een hoger schaalniveau aandient. Wanneer het 'onvermogen' op gemeentelijk niveau verdwenen is, kan een provincie of rijksoverheid zich weer terugtrekken.

Deze interventiemogelijkheid zie ik weinig bij probleemgemeenten, hoewel Commissarissen der Koningin melden dat wel eens hier of daar steun geleverd wordt in de vorm van tijdelijke plaatsing van enkele provincieambtenaren. Opnieuw geldt voor de relativering van deze interventie dat de aard van de problemen in een probleemgemeente over het algemeen niet in de ambtelijke capaciteitsfeer zit, hoewel de casus-Veghel anders laat zien.

## 5. De probleemgemeente nader beschouwd

Maar waar zit het probleem bij probleemgemeenten dan wel als herindeling, een *shared services*-concept of het door gemeenten zelf vragen van bijstand of taakoverdracht in feite in dit verband zelden of nooit aan de orde zijn? Het centrale probleem van probleemgemeenten is doorgaans niet de ambtelijke capaciteit. Het is nodig eens nader te kijken *wat een probleemgemeente is* en *wat een gemeente maakt tot een probleemgemeente*. Dan zal ook wel blijken dat *taakverwaarlozing*, het centrale argument voor bemoeienis van het rijk met een gemeentebestuur, zelden aan de orde is of het eerste probleem is (cf Broeksteeg, 2009). Dat maakt ook dat de rol van het rijk bij interventie in probleemgemeenten, op basis van de Grondwet, de laatste decennia weinig voorkomt. Een minister kan zelden gaan kijken bij een gemeente met een direct beroep op het taakverwaarlozingsartikel in de Grondwet. Taakverwaarlozing is aan de orde als de gemeenteraad haar in medebewind en bij autonome taken vereiste rol niet speelt. Taakverwaarlozing treedt concreet op als de gemeenteraad bijvoorbeeld weigert wethouders te benoemen of de begroting en belastingen vast te stellen.

Indirect kunnen Grondwet en Gemeentewetsbepalingen (op het vlak van taakverwaarlozing) wel druk impliceren en een hulpmiddel vormen voor een minister die wil (laten) *checken* of van taakverwaarlozing sprake is.

### **Definitie**

Probleemgemeenten zijn in mijn omschrijving in Nederland gemeenten

- met een aanhoudende bestuurscrises of regelmatig optredende politieke of bestuurlijke erupties,
- die gedurende langere tijd politiek en bestuurlijk inadequaet functioneren
- waardoor het vertrouwen van burgers in de gemeente en het aanzien van het openbaar bestuur wordt geschaad.

Ik sluit me hiermee aan bij Fleurke (2008) in zijn boekje *'Organische bijstand'*. In de definitie is niet gegeven dat dergelijke gemeenten bestuurlijk inadequaet functioneren en taken verwaarlozen maar dat is ook niet uitgesloten.

Probleemgemeenten blijken uitgaande van deze definitie een typisch Nederlands fenomeen. Hoezeer het federale systeem van regeren in België in Nederland ook de aandacht trekt door strijd, probleemgemeenten zijn in België niet bekend. Ook daar bestaat natuurlijk suboptimaal lokaal functioneren, zoals ik weet als gevolg van de eigen visitatie van een aantal Vlaamse steden, maar het bestuurlijk systeem is nog monistisch en veel burgemeesters zijn markante figuren die al ervaring opdeden op het niveau van de Vlaamse regering of het federale niveau. De burgemeester is de voorman of – vrouw van de grootste partij. Die zendt men zelden of nooit heen. Dat geldt ook voor schepenen, zij het in iets mindere mate (Reynaert & Steyvers, 2010).

Aan de bestuurskrachtmeter kun je vaak niet aflezen dat een gemeente een bestuurlijk risicovolle gemeente is. Op de meeste taakvelden en rollen functioneert een gemeente die een probleemgemeente is niet erg afwijkend van het gemiddelde beeld van gemeentebesturen. De dienstverlening aan burgers is wel in orde. Zo gezien, is een probleemgemeente niet goed zichtbaar. Hoe komt je er dan wel achter?

Kenmerken van probleemgemeenten zijn dus volgens mij:

- meerdere politieke en bestuurlijke crises, gedurende langere tijd
- eventueel inadequaat bestuurlijk functioneren van de gemeente (in elk geval vraagtekens),
- waarbij het vertrouwen van burgers is geschaad.

Het meest zichtbaar bij een probleemgemeente is dat de frequentie van het vallen van burgemeester en/of wethouders relatief groot is, ook in de beeldvorming voor veel burgers. Het eenmalig uiteenvallen van een coalitie en het vertrek van het college, al of niet met een burgemeester, maakt een gemeente nog niet tot een probleemgemeente. In Vlissingen is enkele jaren geleden het volledige college gevallen maar deze gemeente beschouw ik niet als probleemgemeente.

### **Aanwijzingen**

Er bestaan vaak niet alleen directe maar ook indirecte aanwijzingen dat een gemeente een probleemgemeente is.

1. Onrust in de gemeentelijke organisatie over het bestuur over de voortdurende conflicten en soms zelfs bestuurlijke chaos;
2. Ruwe omgangsvormen in de gemeenteraad en/of tussen college en (top)ambtenaren;
3. Kritiek op lekken van informatie of nader onderzoek daarnaar;
4. Het meer dan eens kiezen van reflectiemomenten door bestuurders om plooiën glad te strijken of te werken aan de homogeniteit van het college of inschakeling van coaches;
5. Impulsieve besluitvorming in de raad en/of gebrekkige patroonmatigheid in het verkeer tussen college en gemeenteraad;
6. Conflicten die aanleiding zijn voor een onderzoek naar de bestuurscultuur;
7. Het ontbreken van een burgemeester die sterk is in communicatie en het plegen van verbindingen (Korsten en Schoenmaker, 2008: 230).

Er kunnen ook maatschappelijke omstandigheden zijn die indicatief zijn. Deze factoren zijn niet altijd overtuigend maar toch hier het vermelden waard.

*Een voorbeeld. Burgemeester Gmelich Meijling van Den Helder had enkele decennia terug, toen de periode van het vallen van opvolgers als burgemeester als Staatsen en Hulman nog in het verschiep lag, al in de gaten dat het niet echt pluis was in Den Helder. Hij sprak over een marinestad waarin militaire hiërarchie heerst maar ondergeschikten zich in een raad anders gedragen. Hij memoreerde dat ze elders bevelen moeten aanvaarden maar in de raad dan naar beneden gaan trappen. Dat is zeker niet het hele verhaal – want de raad bestond niet slechts uit marinemensen - maar hij vond Den Helder een 'ongemakkelijke' politieke cultuur hebben die samenhang met het zijn van marinestad.*

De samenlevingsfactor is ook wel eens genoemd voor andere aan de grens van ons land gelegen plaatsen als bij voorbeeld Delfzijl, Zundert, Losser of Sluis. Van Maasdriel is wel gezegd dat de gemeente op een eiland ligt tussen Maas en Waal en dat de bevolking mede daardoor enigszins in zichzelf gekeerd is en lak heeft aan andere overheden, die historisch gezien ver weg lagen. Dat leidt

tot de uitspraak: 'Men was gewend de dingen te doen zoals men ze zelf wilde. Niet hoe een ander het wilde'.

Omdat deze kenmerken van gemeentelijke crises niet zonder meer zichtbaar zijn en te interpreteren, vindt er heel vaak een nadere analyse van de bestuurlijke situatie plaats. Je komt dergelijk onderzoek dan ook tegen in bij voorbeeld de gemeenten Den Helder, Delfzijl, Roerdalen, Zeewolde, Dinkelland, Veghel, Maasdriel. Daaruit blijkt vrijwel altijd dat de bestuurlijke situatie complex is, zelden enkelvoudig toe te rekenen is aan een bestuurder maar een college doorgaans betrokkene is. Het gaat zelden of nooit om een aspect of onderdeel van bestuur waarin het 'fout' zit.

### **Invloedsfactoren**

Wat zijn factoren die inwerken op het ontstaan van bestuurlijk risicovolle probleemgemeenten? Op grond van nadere analyse van specifieke rapporten over probleemgemeenten en een expertmeeting kom ik tot de volgende lijst (Korsten en Aardema, 2006: 40-41; Korsten, Aardema en Resoort, 2008; Korsten, 2010b; Broeksteeg, 2009). Deze factoren komen niet noodzakelijkerwijs alle tegelijk voor maar in elke manifeste probleemgemeenten is een groot aantal hiervan herkenbaar. Lees een rapport over Den Helder, Delfzijl of Maasdriel er maar eens op na.

- 1) Een probleemgemeente kent vaak een gefragmenteerd bestuur, wat kan blijken uit een versplinterde gemeenteraad (veel kleine partijen; afsplitsingen; waardoor een apenrotssyndroom dreigt van bijterigheid op een kleine ruimte);
- 2) De politieke mores zijn bijzonder en niet geheel positief: weinig subtiele manieren van omgaan met elkaar. Soms heerst er in de raad een afrekencultuur;
- 3) De afwezigheid van lange termijndenken uitmondend een afgewogen en gedragen strategische visie, waardoor besluitvorming wispelturig is, conflicten ad hoc worden opgelost en individuele belangen kunnen prevaleren boven het algemeen belang;
- 4) Een te geringe aandacht in het bestuur (college, raad) voor de inhoud van de zaak en toekenning van te grote attentiewaarde aan machtsaspecten;
- 5) Een moeizaam verkeer tussen college en raad blijkend uit onvermogen te komen tot kaderstelling over en weer, en/of het matig voldoen aan informatieverplichtingen;
- 6) Een gebrekkige ambtelijke organisatie en/of gebrekkig management, wat doorwerkt in matige bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en gebrekkige patroonmatigheid in sturing van het college of wethouders;
- 7) Een wankel college met veel partijen, waardoor de verhouding tussen burgemeester en overige collegeleden gespannen kan raken of de verbinding in het college te zwak is;
- 8) Een bestuurscultuur die de kans op bestuurlijke conflicten vergroot: cliëntelisme of debatmanieren, waarbij op de man gespeeld wordt en het taalgebruik grof is; weinig compromisbereidheid);
- 9) Veel media-aandacht voor het gemeentebestuur, waarbij ook speculatieve verhalen worden gepubliceerd.

Doorgaans werkt een aantal van deze 'krachten' in dezelfde richting. Ze hebben een *crisisaanjagend* gevolg of anders gesteld: ze versterken elkaar. Het aantal en de intensiteit van de *remmende* krachten, zoals een op verbinding gerichte burgemeester of opinieleiders onder de fractieleiders die tijdig 'dempen' of 'remmen' door compromissen te zoeken, is daarentegen te gering.

Het is op manifeste probleemgemeenten waarop onze beschouwing zich primair richt en waarop eventuele interventie van CdK's zich vooral zal richten. Maar er zijn ook andere bestuurlijke vulkanen.

### **6. Twee basistypen: manifeste en latente probleemgemeenten**

Tot nu toe schreef ik over echte zware probleemgemeenten. Er zijn in werkelijkheid mijns inziens echter twee basistypen van probleemgemeenten:

- manifeste probleemgemeenten
- en latente probleemgemeenten.

Deze indeling is vulkanologisch geïnspireerd en gebaseerd op het aantal, de intensiteit en de zichtbaarheid van de bestuurlijke 'uitbarstingen'.

#### **Manifeste probleemgemeenten**

Een manifeste probleemgemeente is een gemeente die *evident en zichtbaar* problemen (uitbarstingen) in politiek en bestuur kent door het aftreden van meer dan een burgemeester en/of wethouders en waarbij ook botsingen in de gemeenteraad plaatsvinden die doorgaans niet slechts van zakelijke aard zijn. Voorbeelden van manifeste probleemgemeenten over een periode van pakweg twaalf jaar, zeg 1998-2010, zijn onder meer: Delfzijl, Den Helder, Zundert, Leiden, Millingen a.d. Rijn, Lossler. Het blad Binnenlands Bestuur heeft over die gemeenten gerapporteerd. Er zijn ook afzonderlijke boekjes of rapportages over verschenen. Het zijn evidente probleemgemeenten geweest gedurende drie electorale perioden van vier jaar of een groot deel daarvan.

### **Latente probleemgemeenten**

Een latente probleemgemeente is een probleemgemeente, met crises dus, maar waar geen cumulatie van aftredende burgemeester(s) of wethouder(s) of de val van een college optreedt. In dit tweede type van wat ik noem 'licht actieve vulkanen die af en toe uitbarsten', zijn de bestuurlijke problemen ook via onderzoek in kaart te brengen. Vaak zijn ook hier de problemen op het eerste gezicht *niet goed zichtbaar*. En in dit type gemeenten is ook nog de vraag wat het probleem of de probleemreeks is. Enigszins mysterieus is of er naast conflictaanjagende krachten ook temperende krachten bestaan die als het ware remmend werken op het uitbarsten van de vulkaan.

Tot latente probleemgemeenten reken ik die gemeenten waar evident wat aan de hand is maar *tot een grote crisis of crises komt het steeds net niet of de crisis is licht en/of van korte duur*. Dat wil zeggen het vertrouwen in de burgemeester wordt niet opgezegd en wethouders worden in drie electorale perioden (twaalf jaar) niet of slechts incidenteel weggestuurd.

In latente probleemgemeenten zijn blijkbaar naast crisis *aanjagende krachten* ook *temperende krachten* waarneembaar, die de centrifugale krachten (enigszins) afremmen. De Friese gemeente Littenseradiel, wel betiteld als de meeste veilige gemeente van Nederland, was even een latente probleemgemeente. In die gemeente is enkele jaren terug rumoer ontstaan rond een wethouder en is het vertrouwen in de burgemeester opgezegd maar na enige overleg tussen burgemeester en gemeenteraad kon de burgemeester toch blijven zitten. Nuchterheid en bezinning keerden na enige afkoeling terug. Een zeldzaamheid.

## **7. Twee typen latente probleemgemeenten**

Bestaan er typen *latente* probleemgemeenten? Ik zie twee soorten:

- a) de vulkaan in (bijna) rust;
- b) de vulkaan 'vol activiteit' die nog niet in volle hevigheid uitbarstte.

### **Vulkaan in rust**

Voorbeelden van 'vulkanen in ruste' zijn onder meer die latente probleemgemeenten die ooit manifeste probleemgemeente waren of daar tegenaan zaten maar nu in iets rustiger vaarwater zijn gekomen. Voorbeeld: de gemeente Echt die opging in Echt-Susteren (Ohlenforst, 1992) en de gemeente Oosterhout. Zijn dit vulkanen die nooit meer actief worden? De vulkanen in ruste, daarvan weet je niet of ze toch nog eens uitbarsten want borrelen doet het er in het binnenste nog wel.

Indicaties voor onrust in Echt-Susteren zijn bij voorbeeld:

- Een recente Sinterklaasaffaire over toedeling van subsidiegelden aan verenigingen door wethouders buiten het college en de raad om.
- Interne kritische verkettering van ambtenaren door bestuurders in grotere groepen over de kwaliteit van stukken.

Deze latente probleemgemeente moet je een jaar of vier gunnen om de boel geleidelijk en meer professioneel op orde te krijgen, zei de burgemeester enkele jaren terug. Daar zit wat in.

Een *gemeentelijke herindeling* van Echt met Susteren heeft de afstand tussen bestuur en burgers in deze gemeente Echt-Susteren iets vergroot maar af en toe is daar door het gedrag van wethouders of raadsleden weinig van te zien. Dan zitten bestuurders en burgers te dicht op elkaar, vallen ze terug op een oude context van voor de herindeling.

### **Licht actieve vulkaan**

Daarnaast is er de tweede categorie latente probleemgemeenten: gemeentebesturen die niet manifest bestuurlijke problemen in de vorm van meerdere en langdurige crises kenden, maar waar de uitbarsting volgens 'politiek geschoolde' vulkanologen elk moment kan plaatsvinden. Hiertoe behoorden een tijd lang gemeenten als Millingen, Zeewolde, Boxmeer en Roerdalen.

Wie een dergelijke indeling in twee typen latente probleemgemeenten maakt, moet drie aspecten onderkennen.

- Ten eerste dat sprake is van een *glijdende schaal* van 'bijna zeker uitgewerkte vulkanen' naar zwak manifeste en sterk manifeste probleemgemeenten. In werkelijkheid bestaan er meer typen dan de genoemde typen probleemgemeenten.
- Ten tweede moet men *feiten* scheiden van *percepties*. Percepties kunnen hardnekkig zijn. Het is mogelijk dat nog een beeld van een manifeste probleemgemeente bestaat, terwijl in werkelijkheid de bestuurlijke situatie al sterk genormaliseerd is en zelfs geen sprake meer is van een latente probleemgemeente.
- Ook moet erkend worden dat over een *langere periode* gezien diverse gemeenten waar een onderzoek naar cultuur- en bestuursaspecten plaatsvond (zoals Steenberg, Dinkelland, Maasdriel, Roerdalen, Zeewolde) niet voorkomen in de top-10 van grootste probleemgemeenten uit 1998-2010, volgens een (voorlopige) telling van Milo Schoenmaker.<sup>8</sup> De ene gemeente is de andere niet. In de ene gemeente kunnen zich zeven conflicten hebben voorgedaan en in een andere drie.

## 8. Een voorbeeld uitgewerkt: moet de CdK iets doen?

We hebben nu wel gesproken over manifeste en latente probleemgemeenten maar wat is de ernst van de bestuurlijke situatie in die latente gemeenten eigenlijk? Moet een CdK op de hoogte zijn van de situatie aldaar en zelfs met een eigen seismologische dienst de trillingen registreren? De meeste CdK's menen dat je attent moet zijn, een enkeling wenst via een eigen informatiesysteem gemeenten te monitoren; het woord seismologische dienst gebruikt men overigens niet. Daarom ga ik er nader op in. Het doel is de ernst van de bestuurlijke situatie te schetsen en het dilemma ten aanzien van 'wat te doen?'

De als tweede genoemde categorie latente probleemgemeenten zijn – zoals gesteld - die gemeenten die nooit manifest in problemen waren, maar die toch in bestuurlijk opzicht onrustig waren en zijn. Het gaat om bijna actieve vulkanen of vulkanen die al enig lava spuw(d)en. Conflicten waren of zijn niet afwezig maar de goed zichtbare enorme lavastroom, om bij de vulkaanmetafoor te blijven, bleef nog uit. Dat wil zeggen: er struikelt wel eens een wethouder maar het is niet zo dat bij voortduring de ene na de andere bestuurder sneuvelt. Een voorbeeld van dit type was de gemeente Reggeoord (waarvan de werkelijke naam hier niet vermeld wordt) in de periode 1995-2007. Ik ga hier op in en laat zien dat hier toch wel van een dilemma sprake is rond de kwestie of een CdK hier buiten moet blijven of niet en wat eventueel hier de aanpak moet zijn:

- de ecologische optiek (natuurlijk herstel?);
- zelfreiniging zijn werk laten doen vanuit de autonomie van de gemeente;
- of toch een interventie vanuit de systeemverantwoordelijkheidsoptiek?

Lees en huiver.

### ***Wat voor soort problemen?***

Het gaat op verschillende momenten sinds 1995 in Reggeoord om combinaties van volgende zaken.

- Er treden afsplitsingen in de raad op uit onvrede. Sommigen stappen tussentijds uit teleurstelling uit de raad of melden zich ziek. Mede daardoor ontstaat een klimaat waarin in de raad op de man wordt gespeeld. De raad is een versplinterd geheel wat bijdraagt aan een *apenrotssyndroom*: veel apen op een kleine ruimte gaan naar elkaar bijten.
- In de raad komen de leden soms tot padstellingen. Maar men schuift niet op. Men sluit niet of moeizaam compromissen.
- Er komen raadsvergaderingen voor waar men elkaar beticht van integriteitschendingen en met BING dreigt zonder het hard te maken. Er wordt ook wel een integriteitsonderzoek gestart

---

<sup>8</sup> Schoenmaker werkt aan een proefschrift waarvan de concepttitel luidt 'Bestuurlijk gedonder'.

omdat een wethouder cliëntelistisch is of misschien is geweest. Hij had onvoldoende afstand bewaart tot een inwoner met een belang en wens of verzoek.

- Zeg niet dat de wethouders er niet lang zitten. Sommigen waren wel pakweg twaalf jaar wethouder. Desondanks, een van die wethouders zei wel eens iets toe in de samenleving dat eerst in college besproken had moeten worden. Dan is zeker enig gebrek aan vakmatigheid aan de orde.

Maar er is meer over te zeggen. De burgemeester vertelt mij rond 2002 het volgende.

1. De gemeenteraad moet over een *herbenoeming* van de vrouwelijke burgemeester een advies uitbrengen, er komt een vertrouwenscommissie maar men komt er procedureel niet uit hoe het aan te pakken. Of men wel echt met de burgemeester verder wil, weet zij niet. Een advies blijft uit. De CdK wil een advies, roept de fractieleiders uit de raad bij elkaar en zegt: 'deze vergadering kunnen we beschouwen als uw advies'. De fractieleiders zijn hiermee akkoord maar blokkeren een herbenoeming niet.

De burgemeester vertelt verder.

2. De raad aarzelt soms. De raad neemt een bepaald besluit over een zeker onderwerp, bijvoorbeeld de aanleg van een weg of een referendumverordening, maar zegt er herhaaldelijk bij: '*we komen er nog wel een keer op terug*'. Raadsfracties zijn niet erg zeker van hun zaak.
3. Derde voorbeeld. De raad besluit wel maar bij de borrel, na afloop, komt men tot het inzicht dat een ander besluit toch beter was geweest. De volgende keer komt men erop terug. Er ontstaat *schaduwberaad*, als het ware. Niet een keer maar vaker. Ook dit voorbeeld duidt op weifelen.
4. Vierde voorbeeld. De burgemeester zegt dat een van de wethouders erg *achterdochtig* is. Het college bestaat uit drie leden maar als er besloten moet worden en het college is het niet eens, dan heeft de burgemeester vaak de doorslaggevende stem. De ene achterdochtige PvdA-wethouder verwijt haar (PvdA-lid) 'teveel voor de andere kant – de CDA-wethouder - te kiezen'. De burgemeester ziet dat verwijt niet zitten maar voelt er zich wel ongemakkelijk bij.
5. Vijfde voorbeeld. Er wordt een *spreker over dualisering* gevraagd. Die spreker- schrijver dezes - krijgt een goed bedoelde inleiding van 45 minuten van de burgemeester over zich heen. Hem wordt gezegd: 'Je spreekt over dualisering voor de raad, wethouders en ambtelijke top maar 'het kan na een kwartier over iets anders gaan'. 'Hou daar rekening mee'. 'Ze grijpen elkaar zo bij de lurven. Ik wil je waarschuwen. Er zijn bovendien al twee adviseurs met betraand gezicht vertrokken. Dit wil ik je niet aandoen'. En: 'Let er bovendien op dat de raad een oud-burgemeester in de gelederen heeft die een zekere rol als informeel leider vervult, zeker voor een deel van de raad. Hij is oppositie maar ook sluw. Hij heeft momenteel een adviesbureau maar ik weet niet altijd of hij belangenvrij opereert'. 'Blijf een beetje bij hem uit de buurt, want zijn rol is niet altijd duidelijk'. Einde citaat. De meeting over dualisering gaat door en inderdaad ontstaat er *rumoer*, zij het pas na een uur. De ambtelijke top zegt het vertrouwen in de raad op. De ambtenaren zeggen toelichtend: 'De raad is wispelturig. Zegt soms ja en heeft dan toch een bedenking. Daar kunnen wij als ambtenaren niet goed mee werken. Dat is niet motiverend. We hebben ook weinig houvast, zo. Voor je het weet is maanden werk vernietigd'. Raadsleden schrikken niet van de ambtelijke reactie. Ze veroordelen die ook niet. Sommigen wisten wel dat er iets bij ambtenaren smeulde en een enkeling zegt wel stappen te hebben gezet om verhoudingen te normaliseren. Niemand van de raadsleden mobiliseerde echter de raad als geheel of stapte op de burgemeester af. Aangezien een raadspresidium nog niet bestond, kon niemand iets bij het presidium aanklaarten.

Wat is hier het cluster problemen? Er is duidelijk een probleem met de verhoudingen in het college (*compatibilité d'humeurs*), in de raad (*wispelturigheid*) en in de betrekkingen in de hoek van raad en ambtenaren. De verhoudingen in de raad zijn niet evident slecht maar het gaat er af en toe hard aan toe. Opmerkelijk is dat het opgezegde vertrouwen nooit de pers bereikt.

## **Gevolgen**

Hoe wordt er gereageerd op het voorgaande? In principe zijn er – Hirschman volgend - drie mogelijkheden: exit, voice & loyalty. Maar die zijn individueel.

- Een aantal ambtenaren zoekt een heenkomen. Een exit-oplossing voor zichzelf maar of de gemeentelijke organisatie daarmee gediend is?
- De burgemeester is alert en zoekt af en toe een extern advies. Ze kan herbenoemd worden maar laat het lopen. Ze voelt zich ongemakkelijk in deze constellatie. 'Ze heeft er genoeg van en wil haar leven niet nog een jaar of wat laten vergallen', zegt ze mij. De nieuwe burgemeester doet zijn best om met *kunst- en vliegwerk* te binden. Hij sneuvelt niet, communiceert volop maar moet erkennen dat hij alleen ook de problemen – zoals elkaar via de pers bestrijden - niet kan oplossen. Er waren toch nog meer problemen dan hij dacht dat er waren maar geleidelijkheid verdwijnt er wat kou uit de lucht.
- Een fractie blijkt intern zeer verdeeld. Een fractielid splitst zich af, enkele raadsleden trekken zich tussentijds terug of kandideren zich niet meer bij een volgende verkiezing.

## **Mijn analyse**

Toen ik deze casus als inleider over dualisering in 2002 in volle omvang tot me nam heb ik twee interventiemogelijkheden overwogen?

De eerste was om linea recta door te rijden naar de CdK en hem het verhaal te vertellen. Daarvan heb ik afgezien omdat ik vond dat de CdK te weinig bevoegdheden had om tot actie over te gaan.

Bovendien, er lag geen verzoek van de raad om een onderzoek te doen en de raadsleden hadden me geen boodschap meegegeven. Het college evenmin. Ik achtte me dus niet gelegitimeerd. Ik diende me ook niet bij de CdK aan omdat er over deze casus te weinig op papier stond.

De tweede mogelijkheid was de ecologische benadering: niks doen. Na een of meer verkiezingen treden wel nieuwe raadsleden en wethouders aan, dacht ik.

Ik heb ook nog een derde overweging gehad. Er waren in deze gemeente conflictaanjagende factoren die zorgden voor onrust maar er was ook wel enige tempering waardoor het niet uit de hand liep. Positief was dat de vrouwelijke burgemeester goed doorzag wat er aan de hand was en ook pogingen tot tempering ondernam. Ze toonde over aanzienlijk reflexief vermogen te beschikken. Dat zij de zelfreiniging kon organiseren, is onjuist. Die reiniging kon niet lukken omdat er daarvoor teveel speelde. De bijeenkomst waarover ik hier vertel zelf had overigens een zekere betekenis, namelijk als 'ventiel' voor de ambtelijke top. In de Kringen van burgemeesters en CdK's wordt het belang hiervan erkend. Advies: zorg altijd dat voor een ventiel opdat 'de spanning een uitweg vindt'. Men kan dit wellicht een aanvullend interventieperspectief noemen.

## **Drie interventiemogelijkheden op een rij**

Het is mogelijk om vanuit de drie genoemde perspectieven nog eens naar deze gemeente te kijken: de ecologische benadering; het zelfreinigingsperspectief; of de systeemverantwoordelijke overheid.

### *De ecologische benadering.*

Moet de tijd zijn werk doen en moet als vanzelf herstel optreden doordat de probleemgemeenten normaliseert? Daar valt wat voor te zeggen. Nieuwe verkiezingen geven na enige tijd wel enkele nieuwe gezichten. En die zijn niet belast door het verleden. Als zij temperen kan dat versterkend werken op de temperende kracht van een nieuwe burgemeester die verbindend leiderschap probeert te tonen.

### *De autonomiebenadering*

Is er wat te verwachten van het zelfreinigend vermogen van gemeenteraden en colleges van B&W? Zelfreiniging gaat doorgaans moeizaam. Wat nog wel eens druk van de ketel kan halen, is een onderzoek, om de problemen in kaart te brengen. De grote sorteermachine die 'aufklärt' na bezinning, dus. De analyse van Tops en Van Spijker in Den Helder werkte uiteindelijk beperkt louterend. Was de analyse te diep en te hard? Soms laat een gemeenteraad wel onderzoek toe. Wie kan daarop tegen zijn? De CdK kan daartoe initiatief nemen, zoals de CdK van Brabant deed in de recente casus-



Steenbergen. Die analyse pakte wel positief uit doordat de handeling van een CdK – een gesprek aangaan - druk genereert.

#### *De systeemverantwoordelijkheidsoptiek*

Het dreigen met inzetten van een regeringscommissaris (de figuur wordt genoemd in de Grondwet) kan hier en daar werken in een situatie van een manifeste probleemgemeente maar dit afschrikwekkend middel is slechts zelden ingezet. Dreigen met inzet van een regeringscommissaris kan eigenlijk alleen een minister van BZK doen. Een CdK kan erom verzoeken. Eraan vooraf gaat dat de problemen in de betreffende gemeente duidelijk zijn. Op de *interventieladder* is dit middel het hoogste en zwaarste middel.

### **9. Een rol voor de CdK in bestuurlijke probleemgemeenten?**

Wat kan een CdK doen in of ten aanzien van manifeste probleemgemeenten? En wat doet die feitelijk? Toen de CdK's enkele jaren terug discussieerden over de toekomst van hun ambt (zie Rob, 2006) bepleitten ze geen specifieke artikelen in een wet of ambtsinstructie, die hen een basis moest verschaffen tot handelen in de richting van bestuurlijke probleemgemeenten. Elke commissaris had een eigen aanpak die gericht was op omgaan met burgemeesters- in nood, minder op manifeste probleemgemeenten. Die 'vrije zoom', zoals CdK Nijpels van Friesland het noemde, wilden de meeste CdK's graag houden.<sup>9</sup> Aan nadere regelgeving en sturing door de minister van BZK was weinig behoefte. Vanuit het onderzoek naar de val van burgemeesters vond ik dat wel verwonderlijk omdat de gang van zaken in een aantal probleemgemeenten toch wel structureel was en ontluiserend was gebleken (zie bij voorbeeld ook Van Maaren-Van Baalen, 2003; Korsten en Aardema, 2006).

#### **Proactiviteit**

De CdK's wilden vrije speelruimte houden of zich bij nader inzien misschien verre houden van het gemeentelijk erf? Het valt op dat de provinciale praktijken van CdK's ten aanzien van probleemgemeenten een jaar of vijf tot tien terug onderling enigszins verschilden. Deze of die CdK was actief (casus Delfzijl) maar bij sommigen was sprake van minder actief gedrag met als gevolg dat een 'bungelende' burgemeester geen steun kreeg die hij wel verwachtte (casus Den Helder) of een latente probleemgemeente gelaten werd voor wat die was omdat veel informatie voor de buitenwacht verborgen bleef (casus Reggeoord).

Dat was ten dele terug te voeren op eigen gedrag (de 'stijl') van de CdK met als gevolg het zich niet informeren over een probleemgemeente, een zelf gekozen (passieve) taakopvatting naar burgemeesters of op afwezigheid van signalen vanuit een probleemgemeente zelf. Het is ook mogelijk dat een CdK vertrouwde op de gemeentelijke zelfreiniging volgens het autonomieperspectief dan wel een herstel in de tijd volgens het eerder genoemde ecologisch perspectief ('laten uitzieken').

Overwegingen en gedrag gingen bij anderen echter een andere kant op. Sommige CdK's waren juist zeer actief in de informatieverzameling en nodigden fractieleiders en/of de burgemeester uit een probleemgemeente uit voor een gesprek en ondernamen eventueel vervolgacties (provincie Zuid-Holland; o.a. casus Noordwijk). Nader onderzoek kwam incidenteel wel voor.

Tegenwoordig nemen alle CdK's, voor zover bekend, een meer alerte en pro-actievare houding aan ten aanzien van de rolvulling van burgemeesters en probleemgemeenten, zoals bij voorbeeld blijkt uit de casus Zundert (N-Brabant), Steenbergen (N-Brabant) en Maasdriel (Gelderland). Dat betekent niet dat ze de zelfreinigende werking vanuit een gemeentebestuur miskennen maar ze zien hier en daar ook dat vanuit gemeenteraden 'weggekeken' wordt en zaken gebagatelliseerd worden (B&W van Veghel; Maasdriel).

#### **Informatie**

Wie ergens op af wil gaan, moet over informatie beschikken of die gaan halen of laten halen. In dat verband wordt het de laatste jaren meer gangbaar dat provincie en gemeente samenwerken om een onderzoek te laten verrichten (o.a. Steenbergen). Alvorens tot verbeteracties te komen, is het nodig te weten wat er precies aan de hand is.

---

<sup>9</sup> Bij deze discussie waren onder meer betrokken, in willekeurige volgorde: Jan Franssen, Hanja Maij-Weggen, Boele Staal, Hans Alders, Ed Nijpels, Leon Frissen, Clemens Cornelije, Geert Jansen, Michel Jager.

CdK's kunnen ook de eigen informatiebasis versterken. Ik heb al laten zien dat het mogelijk is vanuit de omslag van specifiek naar generiek toezicht (commissie-Oosting) een informatiebasis te leggen die leidt tot een toename van inzicht in hoe een gemeentebestuur functioneert. Van een uitgebreid 'monitoring system' per provincie van alle gemeenten is geen sprake maar alle kabinetsschefs van de CdK's volgen de ontwikkelingen in alle gemeenten wel. Deze meer pro-actieve houding betreft naar mijn inschatting meer de manifeste probleemgemeenten dan de latente. Het voordeel van het inrichten van een provinciebreed informatiesysteem is dat de CdK min of meer gaat beschikken over 'seismologische informatie' die ook betrekking heeft op de vroege signalering van erupties in latente probleemgemeenten ('early warning'). Wie geen breed informatiesysteem heeft, loopt een risico om voor verrassingen te komen staan.

CdK's en minister van BZK zijn het er begin 2011 over eens geworden dat CdK's een formele(re) basis krijgen voor het bevorderen van onderzoek. Die basis is momenteel te zwak. Te verwachten is dat minister van BZK P.H. Donner daartoe op verzoek van de CdK's het initiatief neemt. De minister van BZK heeft ook een belang hierbij. In het recente verleden kwam het voor dat een minister om een ambtsbericht vroeg (Maasdriel) en dat is beter te formuleren als er een onderzoek aan ten grondslag ligt. Zo heeft de Gelderse gedeputeerde die de zieke CdK tijdelijk verving en Maasdriel 'adopteerde' een rapport uitgebracht aan de minister van BZK.

### **Time out en een grondslag voor onderzoek**

Zijn er meer adviezen of overwegingen te geven op basis van discussie met CdK's zelf? Een basisregel voor CdK's luidt: hou altijd rekening met de factor 'tijd'. Licht een zaak eenmaal op straat dan neemt de bewegingsruimte af. Als er een issue of strijdpunt is en het bestuurlijk probleem tijdig (globaal) zichtbaar is, kan er nog een 'time out' volgen en onderzoek gedaan worden door of namens de CdK. Dat heeft gewerkt in de gemeente Steenbergen. De volgende impressie laat zien wat daar aan de hand was.

*Gebrek aan onderling vertrouwen tussen het college van B en W en de raad van Steenbergen zorgt in 2009 en 2010 voor een weinig stabiele en licht ontvlambare situatie. Dat constateert de Commissie-Steenbergen die op verzoek van de Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant een feitenonderzoek deed. Oud-burgemeester Dosker en voormalig gedeputeerde Van Vugt constateren in het rapport 'Versteende verhoudingen in Steenbergen' dat er zowel door het college als door de gemeenteraad stappen zijn gezet in het besluitvormingsproces rond het 'agro- en foodcluster' bij Dinteloord, die voor serieuze kritiek vatbaar zijn. Het college van B en W heeft de gemeenteraad echter, schriftelijk en mondeling, regelmatig geïnformeerd en deze niet voor een voldongen feit geplaatst. In het proces zijn de onderlinge verhoudingen danig op de proef gesteld. Er is sprake van een politieke instabiliteit die in combinatie met argwaan en achterdocht, geen goede voedingsbodem zijn voor een evenwichtig politiek debat, aldus de commissie.*

*De Commissaris van de Koningin verzocht de commissie een feitenonderzoek te doen naar de besluitvorming rond het agro- en foodcluster West-Brabant en de vertrouwensrelatie tussen de raad en het college van B. en W. De commissaris liet weten dat de bestuurlijke verhoudingen in Steenbergen hem met grote zorg vervullen. Van de Donk: 'Alle partijen hebben nu de plicht om samen tot goede oplossingen te komen om de verhoudingen in Steenbergen te verbeteren. Het is nu voor een ieder om het rapport zorgvuldig te bestuderen en terughouding te betrachten met het geven van een oordeel of het innemen van een standpunt'. Hij wilde een vervolggesprek met het college van B. en W. van Steenbergen en de raad en dat heeft ook plaats gehad. De lucht lijkt enigszins geklaard.*

### **Overleggen**

Een CdK hoeft niet altijd grote vondsten op het vlak van bestuur en management uit het bestuurskundig kennisfonds te halen. Het voor de hand liggende goed doen, is vaak al nuttig. Een CdK kan bij voorbeeld altijd proberen fractieleiders bij zich te ontbieden of op te zoeken voor gesprek. Daar kan dan een temperende invloed van uitgaan of er kan een poging op volgen om een bemiddelaar aan te wijzen, suggesties te doen of knopen door te hakken.

Een CdK kan desgewenst een gesprek aangaan met een burgemeester. Eventueel zet hij een waarnemend-burgemeester in om te rapporteren. Hier en daar zijn waarnemers succesvol geweest in hun optreden, bijvoorbeeld in Doetinchem, Zaanstad en Vlissingen (waar een college opstapte). In

Vlissingen droeg de waarnemend burgemeester urgentiebesef uit naar de raad, wethouders en ambtenaren: *'het moet nu wel goed gaan'*. En hij probeerde een aantal ambtelijk betrokkenen zonder (veel) gezichtsverlies elders onder dak te krijgen. Soms kan de inzet van wethouders van buiten tijdelijk helpen, zoals de casus Zundert en Vlissingen tonen.

### **Bijstand**

Een CdK kan ook bijstand aanbieden. In de praktijk komt het wel voor dat daar ook gebruik van gemaakt wordt. Met herindeling dreigen, is in dit verband nog geen praktijk met bewezen gunstig effect gebleken.

## **10. Gemeente in verval: over de proactieve CdK en de regeringscommissaris**

De vorige paragrafen maken wel duidelijk dat CdK's over het algemeen ten aanzien van manifeste probleemgemeenten niet kunnen varen op de zelfreiniging en het ecologisch kompas van nietsdoen. Van zelfreiniging komt weinig terecht. Een verricht onderzoek kan urgentieverhogend werken maar tegelijk geldt de wetmatigheid: *'wie niet goed autorijdt is niet de eerste om zich op te geven voor meer rijlessen'*. Gemeenteraadsfracties zijn over de noodzaak van bezinning en de aard van de verbeteracties vaak onderling verdeeld of voelen er weinig voor. Dat is begrijpelijk. De onderlinge verdeeldheid en het gekissebis of gekrakeel is immers vaak deel van het probleem. Bij manifeste probleemgemeenten met een structurele problematiek is dus niet te volstaan met varen op het zogenaamde ecologisch kompas en zelfreiniging.

De gemeente Maasdriel is een voorbeeld van een bijna in verval zijnde gemeente. Het is een gemeente waarvan de bevolking ook in zich zelf gekeerd is. De gemeente ligt tussen Maas en Waal. Deze hoort bij Gelderland maar de inwoners zijn meer georiënteerd op Noord-Brabant, op Den Bosch. Voormalig burgemeester Mikkers betitelde deze gemeente 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'*.

Hoe ging het daar, kijkend vanuit de drie perspectieven?

De gemeente Maasdriel heeft volgens een BMC-onderzoek naar de bestuurscultuur - zacht uitgedrukt - *structurele bestuurlijke problemen* (Diepeveen e.a., 2010). Zakelijke en persoonlijke zaken worden niet gescheiden, aldus de onderzoekers. Bestuurders en raadsleden benaderen elkaar niet op fatsoenlijke wijze. De onderzoekers spreken van 'ruw, grof en onfatsoenlijk'. Het scheldwoordenboek haal je ervoor uit de kast: hatelijkheden, schimpscheuten, op de man spelen; je vindt het er allemaal en nog meer. Een raadsuitje blijkt zelfs niet georganiseerd te kunnen worden. Er is bovendien sprake van het moedwillig beschadigen van persoonlijke en partijpolitieke imago's. De wethouder betitelde de vrouwelijke burgemeester, die onhandig delen uit een nieuwjaarspeech van een andere burgemeester kopieerde, wel als 'razzia oma'. Machtsdenken heeft zich een prominente plaats verworven.

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'.

Cliëntelisme tiert welig; er wordt vriendjespolitiek gesignaleerd. De handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu is gebrekkig. Er spelen integriteitskwesaties. In de vaststelling van een verplichte gedragscode had de raad een tijdlang geen zin ('een voorstel werd bijna raadsbreed weggemaaid'). Uiteindelijk was Maasdriel een van de laatste gemeenten die een integriteitscode in Nederland vaststelde, nota bene op aandringen van het ministerie van BZK. Stemmen ronselen is er lang gewoon geweest.

In zekere zin is de strijd in de raad en het college curieus omdat de onderzoekers laten zien dat veel zegslieden beweren dat de inhoudelijke en programmatische opvattingen weinig verschil vertonen. Hoe reageerde de burgemeester? Bij de burgemeester liep het op een bepaald moment over, zij heeft zich ziek gemeld. Daarop is een waarnemend burgemeester benoemd die tegen vergelijkbare problemen aanliep als de zieke burgemeester. Er is ook volgens deze sprake van een volledig verpeste sfeer in college en raad en over elkaar heen tuimelende politieke affaires. Baron von Münchhausen? Je zelf uit het moeras halen is er niet bij. Ingrijpen is dus noodzakelijk want de zelfreinigende werking is nihil.

De onderzoekers noemen verschillende remedies voor Maasdriel. Ze adviseren het aanstellen van een *regeringscommissaris* in Maasdriel en vervanging van het zittende bestuur door *wethouders van buiten*, die een *afspiegelingscollege* kunnen vormen. Opheffing van de gemeente is ook een optie. De onderzoekers denken daarbij aan *opschaling*. De onderzoekers bepleiten verder de komst van een *sterke burgemeester* die om kan gaan met de harde stijl van politiek bedrijven in raad en college. Versterking van *de ambtelijke top* is ook wenselijk, want die kan nu niet op tegen de scoringsdrift van wethouders. Bij tijd en wijle worden ambtenaren afgeserveerd. Wethouders sturen soms buiten de ambtelijke leiding om of zetten ambtenaren aan tot regelovertreding. Er is niet alleen sprake van een *gebrekkige patroonmatigheid in het bestuurlijk-ambtelijk verkeer*, er is ook sprake van een *onveilige dialoog* tussen bestuur en ambtenaren als gevolg van intimidatie. Er heerst een angstcultuur. Binnen het college circuleert een 'hitlijst' van medewerkers die in aanmerking komen voor ontslag. De BMC'ers constateren dat het politiek handelen in de gemeente in dienst staat van politieke en niet van inhoudelijke doelen.

Is ook een *cultuurverandering* nodig? De onderzoekers menen van wel maar die moet breder zijn dan alleen een politieke cultuurverandering. Ze signaleren dat er een maatschappelijk-culturele onderstroom bestaat waarin 'het politiek gedoe' tot wasdom is gekomen. Er heerst in de samenleving een historisch gegroeid vergaand *'regeldédain'*. Daarom moeten ondernemers, maatschappelijke organisaties, lokale politieke partijen, scholen, media en individuele burgers bij de culturomslag betrokken worden.

### **Verbeterplan**

Hoe dit BMC-rapport gevallen is? De Maasdrielse politici voelden niet direct voor verstrekkende maatregelen, daarmee het beeld bevestigend dat 'men' zelf niet tot zelfreiniging komt. Daarmee vertonen ze een patroon dat vaak voorkomt. Zelfs 'ernstige' processen en situaties worden in bestuurlijke probleemgemeenten nog betrekkelijk normaal gevonden. De Commissaris van de Koningin Cornielje reageerde niet zo laconiek als de plaatselijke politici, zo blijkt uit perspublicaties. Hij toonde zich uiterst kritisch en zelfs verbolgen over de aangetroffen situatie. Minister Donner meldt de Vaste Commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer dat hij een verbeterplan wenst te zien voor 1 april 2011. Een 'radicale interventie' zoals de aanstelling van een *regeringscommissaris* in Maasdriel sluit hij niet uit.

### **Systeemverantwoordelijkheid en toch .....**

Het voorgaande betoog laat geen misverstanden bestaan. Manifeste probleemgemeenten zijn niet gediend met een autonomieperspectief. Wie eenmaal erg in de puree zit, maakt zich er niet meer uit los. Ik meen daarom dat de conclusie geen andere kan zijn dat in geval sprake is van een manifeste probleemgemeente een denken in termen van het activeren van enigerlei vorm van systeemverantwoordelijkheid onvermijdelijk is. De gemeente Maasdriel bewijst het, evenals Delfzijl en Den Helder. De situatie in Den Helder is de eerste probleemjaren vanuit het Haarlemse provinciehuis nagenoeg op zijn beloop gelaten.

Tegelijk is het noodzakelijk om de indruk te vermijden dat wel even in te grijpen valt. De ene gemeente is de andere niet. En een eigenschap van probleemgemeenten is juist dat altijd van een multipiele problematiek sprake is waarin vele betrokkenen een rol spelen. Men heeft zich 'met elkaar in de nesten gewerkt'. Het duurt enkele jaren om daar weer uit te komen, vaak ook met hulp van derden. Dat alleen een homogeen college met een verbindende burgemeester en veel coalitieoverleg de oplossing is, is een droom die bedrog is. Geen van de onderzoeksrapporten naar de bestuurlijke situatie of cultuur kwam dan ook met alleen of primair deze suggestie.

## **11. Uitleiding**

In deze beschouwing ging ik na of sprake is van deugdelijk lokaal bestuur. Dat blijkt over het algemeen het geval maar 'het perfecte gemeentebestuur' bestaat niet en het in alle opzichten goed functionerende gemeentebestuur evenmin. Er is altijd wel minstens een zwakker punt. Het gemeentebestuur functioneert volgens analyse van meer dan 150 bestuurskrachtmetingen doorgaans 'voldoende tot ruim voldoende' en nooit op alle fronten 'goed'. Maar deze analyses vertekenen. Ze brengen niet of nauwelijks in beeld hoe het er in colleges, raden en tussen college en raad aan toe gaat en in de betrekkingen met de ambtelijke top. De menselijke kant van besturen blijft over het algemeen buiten beeld. Wie daarop nader let, komt tot het inzicht dat conflicten in gemeentehuizen

veelvuldig voorkomen. Vele conflicten betreffen personen en relaties en die werken beleidsbelemmerend. Wie een beeld wil krijgen van de kwaliteit van het gemeentebestuur moet dus niet alleen letten op de maatstaven uit de *Code voor goed bestuur* – zoals effectiviteit of legitimiteit – maar ook op ‘de deugden’, iets waarvoor Lorenzetti al in zijn fresco’s over ‘good governance’ en ‘bad governance’, die in Siëna te zien zijn, aandacht vroeg. Bestuurders moeten met elkaar door een deur kunnen, moeten elkaar opzoeken als collegiaal bestuur onder druk staat, moeten zo nodig in conclaaf gaan of professionaliteit ontwikkelen maar ook goede betrekkingen onderhouden met ambtenaren en niet intimideren, en nog meer (uitvoeriger in: Korsten en Schoenmaker, 2008).

Bij nader inzien blijken er gemeenten te bestaan die redelijk scoren op de bestuurskrachtmeting maar waarin toch tal van conflicten en animositeiten te constateren zijn. In die gemeentehuizen is het af en toe net oorlog. Er bestaan gemeenten waar zelfs vrij veel conflicten voorkomen. Dat zijn de bestuurlijke probleemgemeenten, de symbolen van ‘bad governance’. Het zijn gemeenten met een hoog bestuurlijk risico. Er zijn voorbeelden van gegeven.

Onderscheid is gemaakt in manifeste en latente probleemgemeenten. Manifeste probleemgemeenten zijn de echte moeilijke gemeenten. Hier is een burgemeester of wethouder zijn leven niet erg zeker maar in werkelijkheid is er veel meer aan de hand. Deze gemeenten zijn in feite volop actieve vulkanen. Daarnaast bestaan de latente probleemgemeenten. Daarvan bestaan grofweg twee typen. Ten eerste zijn er onder de latente probleemgemeenten de ‘vulkanen in ruste’ die nog wat na ‘borrelen’ en waarvan je niet weet of ze nog een keer zeer actief worden en gesteente, as en lava uitstoten en veel schade aanrichten. En er zijn daarnaast de latente probleemgemeenten die aan het begin kunnen staan van een uitbarsting; het borrelt er – de signalen zijn zichtbaar – maar de vulkaanuitbarsting trad nog niet op.

De manifeste probleemgemeente en wellicht alle drie de typen probleemgemeenten kunnen de aandacht vragen van een CdK, zowel vanuit de rijkstaak als vanuit betrokkenheid bij de aanstelling van een burgemeester. De commissaris kan zich vanuit een interventieperspectief op drie basismogelijkheden richten:

- 1) de ecologische optiek (niets doen; er treedt natuurlijk herstel op);
- 2) de autonomie-optiek (zelfreiniging);
- 3) de systeemverantwoordelijkheidsoptiek (de rijksoverheid vraagt om onderzoek of zet een regeringscommissaris in).

CdK’s kunnen altijd op de ecologische toer gaan. Ze doen dan niks en wachten af, zoals ook de natuur zicht bij voorbeeld na langdurige droogte naar een nieuwe ecologisch evenwicht ontwikkelt. Deze positie is tegenwoordig niet goed meer in te nemen, vooral niet als je ziet wat in een manifeste probleemgemeente aan de hand is. De lokale oorlogen moeten worden beëindigd en de chaos voorkomen.

De CdK moet ook handelen gelet op de burgemeester. Een burgemeester heeft namelijk geen partij, geen achterban, geen fanclub en daarom kan hij of zij meedenken van een CdK op prijs stellen. Uit onderzoek is gebleken dat sommige burgemeesters- in moeilijkheden zich wel in de steek gelaten hebben gevoeld. Meer proactiviteit wordt op prijs gesteld. Maar die is voor CdK’s niet zonder risico. Wanneer actief worden? Als conflictstof volop op straat ligt, als gevolg van mediaberichtgeving, wordt de keuze tussen lijmen en afwikkelen al gauw ‘afwikkelen’.

Als de ecologische benadering bij manifeste probleemgemeenten niet goed verdedigbaar is, want te afwachtend, wat dan? Van zelfreiniging komt in de probleemgemeenten spontaan weinig tot niets terecht. Het autonomieperspectief kent blijkbaar grenzen. Lokale bestuurders komen er met elkaar niet uit als het probleembesef gering is en velen betrokken zijn. Een onderzoek door derden kan verhelderen. Een dergelijk onderzoek starten, blijkt de laatste jaren nuttig. CdK’s kunnen hier een rol hebben. Doorgaans gaat de op een onderzoek volgende wenselijke reflectie in de probleemgemeente echter ook na een onderzoek niet vanzelf. Doelgerichte en snelle cultuurverandering is illusoir. Hoogstens is cultuurbeïnvloeding mogelijk (Noordegraaf e.a., 2008). Er is ‘grote druk op de ketel nodig’ om een gemeente tot verbeteracties te stimuleren, soms van de CdK samen met de minister van BZK, waarbij recent een dreiging met een zwaar middel op de interventieladder – de dreiging met een regeringscommissaris – plaatsvindt. Voor inzet van een regeringscommissaris is evenwel een aparte wet nodig. Dus de vraag is of de wetgever daartoe ook echt wil overgaan. Inzet van een

regeringscommissaris lijkt echter een kwestie van tijd, na de onthullende rapportage over een bestuurlijk 'failliete' gemeente Maasdriel.

Dat betekent dat een combinatie van het autonomieperspectief met druk vanuit het systeemverantwoordelijkheidsperspectief door CdK, eventueel met een zichtbare rol van de minister van BZK in geval van een probleemgemeente onvermijdelijk is. De casus Maasdriel, Delfzijl, Zundert en Den Helder bewijzen het.

In werkelijkheid kunnen CdK's diverse 'soft instruments' gebruiken. Uiteraard kunnen ze jaarlijks gesprekken voeren met de burgemeesters, een degelijk archief gaan opbouwen van elk gemeentebestuur en werk maken van de bezoeken ter plaatse. CdK's die actief worden kunnen het voor de hand liggende goed doen en dat is vaak 'het gesprek zoeken' met relevante partijen, zoals de burgemeester, wethouders en/of fractieleiders uit een probleemgemeente. Een andere mogelijkheid op de interventieladder is om een onderzoeksopdracht door derden te bevorderen (Maasdriel, Steenbergen) of ze kunnen zelf onderzoek doen (Dinkelland). Ze zullen in geval een burgemeester terugtreedt een waarnemer benoemen die de opdracht meekrijgt om 'de rust te herstellen', onderzoek te doen en te berichten of de situatie al genormaliseerd is (Delfzijl).

Casusanalyse laat overigens zien dat eigenlijk elke casus wel unieke trekken heeft. Een CdK doet er dus goed aan contingent te handelen. Hij of zij kan weliswaar kiezen uit een repertoire maar moet altijd rekening houden met omstandigheden, zoals de vraag of de pers al veel lucht heeft van een kwestie. 'Spelen met de tijd' is ook niet onbelangrijk.

Feitelijk heeft een CdK dus een aantal interventiemogelijkheden om om te gaan met probleemgemeenten. Of en wanneer de CdK hoe optreedt, hangt samen met de taakopvatting, stijl (hoe is de CdK gewend op te treden), het verworven gezag en de beeldvorming. Het beschikken over een seismologische dienst die de trillingen in gemeentebesturen registreert, lijkt nog niet nodig stappen in deze richting zijn hier en daar al gezet.

### **Literatuur**

- Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Den Haag, 2009.
- Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen. Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 42-68.
- Baldersheim, H. & H. Wollmann (eds.), *The Comparative Study of Local Government and Politics: Overview and Synthesis*, Barbara Budrich Publ., Opladen, 2006.
- BING, *Rapportage integriteitsonderzoek Dinkelland*, Amersfoort, 21 maart 2008.
- Boogers, M. en R. Keizers, *Een verdeelde eenheid – Lokale politiek in Sittard tussen 1900 en 1991*, UM, Sint Geertruid, 1991.
- Bovens, M.A.P. e.a., *Culturen rond besturen*, Sdu, Den Haag, 2006.
- Boverhof, W. en M. Krijzen, *Dossier Dinkelland, - Hoe een bestuurscrisis een straatgevecht werd*, Uitgeverij Kroost, 2010.
- Broeksteeg, J.L.W., Een bestuurlijke artikel 12-regeling, in: *De Gemeentestem*, nr. 7314, 21 maart 2009.
- Cachet, L. e.a., *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam, 2001.
- Commissie-Oosting, *Van specifiek naar generiek*, Rapport van de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen, 21 sept. 2007.
- Commissie-Steenbergen, *Versteende verhoudingen in Steenbergen*, Den Bosch, 2010.
- Crul, I., Ik wil garen op de klos, in: *VNG-Magazine*, 23 december 2005, pp. 26-28.
- Custers, J., *Macht en meerderheid – Lokale politiek in Sint-Geertruid tussen 1919 en 1982*, Sint Geertruid, 1988.
- Denters, B. O. Gabriel en L.E. Rose, Citizen's Views about Good Local Governance, in: Rosema, M., B. Denters & K. Aarts (eds.), *How Democracy Works*, Pallas Publications, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2011, pp. 137-157.
- Denters, S.A.H. en P. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.
- Derksen, W., *Institutionele normen in het lokaal bestuur*, Leiden, 1990 (oratie).
- Diepeveen, J., E. van Hout en C. Riezebos, *Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel*, BMC, dec. 2010.

Dohmen, J., Bulgaarse connecties, in: *NRC Weekblad*, 10 okt. 2009, pp. 17-21.

Dohmen, J., *De vriendenrepubliek*, SUN, Nijmegen, 1996.

Dölle, A. en D.J. Elzinga, *Handboek van het gemeenterecht*, Kluwer, Deventer, 2004.

Fleurke, F., *Organische bijstand*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2008.

Gemeente Tilburg, *Eindrapport commissie-Goten- Het Midi Theater*, Tilburg, 2009.

Gemeente Veghel, *Samenwerken aan de menselijke maat – Raadsonderzoek naar onrust, misstanden en ongewenste omgangsvormen in de organisatie van de gemeente Veghel*, 16 mei 2008.

Grootelaar, H., E. Magnée en M. Benard, *Van etaleren naar regisseren – Naar een toekomstbestendige organisatie voor Moerdijk*, Amersfoort, 2007.

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

Intégis, *Rapportage voor College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Vlissingen inzake feiten en omstandigheden project Dokkershaven*, 7 febr. 2008.

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

K+V, *Rapportage gemeente Boxmeer- Evaluatie “Besturen en organiseren”*, Arnhem, 16 april 2002.

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

Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2006.

Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 2010a.

Korsten, A.F.A., Gedwongen vertrek van burgemeesters, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010b, nr. 3, pp. 10-31.

Korsten, A.F.A. , K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007.

Korsten, A.F.A. en J.M. van de Laar, *De kus en de oorvijg- Het gedwongen vertrek van Lidewij Digici*, PWC, 2007.

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

Korsten, A.F.A., ‘Vertrouwensbarometer’ in Brunssum staat op storm, in: *BMI Bulletin*, maart 1997, nr. 2, pp. 12-18.

Korsten, A.F.A., B.L. Becker en T. van Kraaij (red.), *Samenwerking beproefd*, Sdu, Den Haag, 2006.

Korsten, A.F.A., H. Aardema en A.P. Resoort, Gebroken ketens van macht – Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp.9-42.

Korsten, A.F.A., K. Abma, M. Schoenmaker en J. Schutgens, Doen we het goed?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 23007, nr. 2, pp. 24-34.

Korsten, A.F.A.. en H. Aardema, *Vallende burgemeesters*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.

Kring van Commissarissen, *Rol CdK bij bestuurlijke crisis in gemeenten: ‘Vreemde ogen dwingen’?*, jan. 2011 (gespreksnotitie voor overleg met de minister van BZK).

Maaren-Van Baalen, L. van, *Hoezo burgemeester*, BZZTOH, Den Haag, 2003.

Middel, B. en N. Schraivesande, *Een stoet van verliezers- Rapport over ‘de kwestie Darp’*, Havelte, 22 aug. 2007.

Noordegraaf, M. e.a., *Culturen sturen*, USBO, Utrecht, 2008.

Ohlenforst, M., *Democratie en dorpspolitiek – Lokale politiek in Echt tussen 1946 en 1990*, Sint Geertruid, 1992.

Ostaaijen, J. van, Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010, nr. 3, pp. 61-73.

Raad voor het openbaar bestuur, *De burgemeester van de provincie? – Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan*, Rob, Den Haag, 2006.

Reynaert, H. en K. Steyvers (red.), *De kerktoerenpolitiek voorbij? – Lokale politiek in Vlaanderen*, Vanden Broele, Gent, 2010.

Schmitz, H., *Analyse bestuurlijke situatie gemeente Roerdalen*, 23 nov. 2007.

Schutgens, J.M.L.R., A.J.C. Maessen en A.F.A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten- Financiële verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmetingen van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.

Streefkerk, J. en A. Toonen, *Zeewolde, toekomst zonder verleden?- Oriënterend onderzoek naar de bestuurlijke situatie*, febr. 2008.

Teunissen, J.M.H.F. en C.B.M. van Haaren-Dresens, Van specifiek naar generiek – Het rapport van de commissie-Oosting en de kabinetsreactie over het interbestuurlijk toezicht, in: *De Gemeentestem*, 2008, nr. 7299, pp. 365-374.

Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder, 2004.

Vries, M.S. de, Oorlog in het openbaar bestuur: persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, febr. 2011, pp. 1-21.

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

Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006.

Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.

Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Delfzijl, 2006.

Willems, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001.

Zannoni, M., Onrust aan de top: bestuurlijke crises verkend, in: Muller, E. e.a. (red.), *Crisis*, Kluwer, Deventer, 2009, pp. 223-247.