

Deugdelijk bestuur van gemeenten: bestaat het of toch maar gemeenten opheffen?

Op 10 september nam **professor A. (Arno) F.A. Korsten** (63) vanwege vervroegd pensioen met een rede getiteld *'Deugdelijk bestuur'* afscheid als regulier hoogleraar *'Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde'* aan de Open Universiteit.

De **afscheidsrede** vond plaats in Theater Heerlen en werd bijgewoond door ongeveer 400 vertegenwoordigers van wetenschap, openbaar bestuur en politiek. Ruim 60 hoogleraren van Nederlandse universiteiten kwamen Arno Korsten, die landelijk actief was – ook in een adviesraad - en wiens boeken in diverse bestuurskundeopleidingen gebruikt werden, 'uitluiden'.

Ook tal van ambtenaren en bestuurders kennen boeken als 'Sterke colleges', 'De wethouder en 'Samen en toch apart', een concept voor samenwerking tussen gemeenten door poolvorming van ambtenaren dat onder meer uitgangspunt was voor samenwerking in de Kempengemeenten, Grave e.o., Liesveld e.o., de Krimpenerwaard. Korsten was in de jaren negentig informateur bij de coalitiebesprekingen in Heerlen en Den Bosch.

Korsten werd eerder gelauwerd als Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde en werd onderscheiden tot Officier in de Orde van Oranje-Nassau voor zijn bijdragen aan bestuurskunde en openbaar bestuur.

De afscheidsrede werd voorafgegaan door een Voorprogramma, waarin speeches worden gehouden door bekenden van de hoogleraar. Dat zijn: minister van staat Jos van Kemenade, NPS-voorzitter en oud-burgemeester van Maastricht Gerd Leers, president-commissaris van ProRail en hoogleraar Roel in 't Veld, en adviseur en oud-provinciedirecteur Cees Verstedden. Zij spraken over het thema 'Besturen tegen de stroom in'.

In de afscheidsrede, getiteld **'Deugdelijk bestuur'**, beantwoordt de scheidende hoogleraar de vraag of gemeentebesturen momenteel goed of slecht besturen. Hierna volgt een samenvatting van de rede van zijn hand.

Arno Korsten blijft nog onbezoldigd hoogleraar aan de Open Universiteit en ook nog bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht.

Hij zal zijn tijd de komende jaren benutten voor het begeleiden van promovendi die nog op een dissertatie willen promoveren tot doctor, mogelijk nog een boek schrijven en als consultant optreden. In de periode november 2010-juli 2011 zal hij in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap de Vlaamse steden – zoals Antwerpen, Brugge, Gent, en Aalst - samen met een Vlaamse hoogleraren en enkele ondersteuners gaan beoordelen ('visiteren') vanuit het perspectief van het Vlaamse grotestedenbeleid. Ook dan zal zijn aandacht dus blijven uitgaan naar de deugdelijkheid van gemeentebesturen.

Deugdelijk bestuur

door Arno F.A. Korsten

De vraag of van Goed of Slecht Bestuur sprake is, gaf de Italiaanse schilder Ambrogio Lorenzetti rond 1338 al aanleiding tot het schilderen van fresco's over Goed en Slecht Bestuur. Die zijn momenteel nog steeds te zien in het Palazzo Pubblico, dat ligt op het beroemde plein, het Piazza del Campo, in het centrum van het Italiaanse Siena, in de regio Toscane. De fresco's zijn beroemd en daarom ontbreken ze niet in boeken over kunstgeschiedenis.

In de tijd van Lorenzetti was besturen nog persoonsgebonden en waren deugden van bestuurders – zoals wijsheid, rechtvaardigheid en voorzichtigheid (prudentie) - van belang bij het besturen. Besturen werd gezien als mensenwerk en de ondeugden – zoals tirannie en wreedheid - moesten zoveel mogelijk buiten de deur gehouden worden om het welzijn van burgers te bevorderen. Op de fresco's zie je uitgebeeld dat vrede beter was dan oorlog. De vraag is hoe dat nu is. Deugen de gemeentebesturen van ons land? Wordt besturen nog gezien als mensenwerk of niet? En zijn bestuurders mensen die deugden verinnerlijkt hebben?

Actualiteit

Die vraag naar goed en slecht bestuur is momenteel actueel. Het dagelijks bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) deed recent het revolutionaire voorstel om alle gemeentelijke organisaties en provincies op te heffen en te vervangen door om en nabij vijftig regiogemeenten, zeg vier per provincie. Dan gaat het om heel grote gemeenten van om en nabij 300.000 inwoners, ter gedachtebepaling. Dan zal het huidig gemeentebestuur van 430 gemeenten die ons land momenteel kent wel ondeugdelijk zijn, mag je aannemen. De vraag is of dat echt zo is.

Dat onderwerp is zeker ook actueel omdat de VNG in een recente ledenvergadering geen groen licht kreeg van de leden, de gemeenten zelf, en er een dezer dagen een discussie start in het land met en tussen gemeentebestuurders over waar het heen moet met het lokaal bestuur. Is het einde nabij van bij voorbeeld gemeenten als bij voorbeeld Breda, Waalwijk, Harderwijk, Hilversum, en andere gemeenten in het land, waarvan een aantal recent misschien al een herindeling meemaakten, zoals Leudal?

Dit is niet alleen een zaak van de VNG want ook in de 'Haagse' coalitiebesprekingen kan aan de orde komen of partijen willen besparen op het openbaar bestuur en dan kunnen ze kijken naar gemeenten.

Twee bronnen

Op zoek naar een antwoord zijn door mij ruim 200 bestuurskrachtmetingen van gemeenten bekeken en daarmee even zo vele rapporten van gemeenten. Een monnikenwerk dat verricht is met een promovendus.

Wat zijn dat, bestuurskrachtmetingen? Het zijn analyses van de gemeentelijke opgaven en ambities en wat daarvan in de uitvoering terecht komt. Dergelijke metingen worden per gemeenten uitgevoerd. Het is nuttig om als gemeentebestuur eens in de spiegel te kijken of je het als bestuur eigenlijk wel goed of niet goed doet en waar verbetering nodig is. Daarmee zijn die metingen serieuze stukken om het oordeel over deugdelijkheid op te baseren.

Over die bevindingen is als aanvulling en check een andere methode gelegd die nog eens 175 rapportages van 175 gemeenten oplevert. Het betreft het meetinstrument 'De Staat van de Gemeente' waarin via een zestigtal indicatoren wordt nagegaan hoe burgers in verschillende rollen het gemeentebestuur en haar organisatie beoordelen.

Dit instrument is ontwikkeld op initiatief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, de VGS. Deze rapportages komen als het ware 'van onderop'. Ze zijn doorgaans niet opgelegd door andere overheden.

In totaal beschikte ik dus over 375 rapportages; behoorlijk wat als je bedenkt dat we momenteel 430 gemeenten kennen in ons land.

Het heeft zin om van deze bronnen uit te gaan. Waarom? Vaak hebben gemeentebesturen zelf al opdracht gegeven tot die studies. De methoden zijn elk voor zich ook voldoende vergelijkbaar. De resultaten worden over het algemeen bovendien erkend door de gemeentebesturen zelf. Dat zijn pluspunten. Het zijn geen vrijblijvende rapporten, en het materiaal is degelijker dan zo maar een verzameling aan zeginformatie ('meningen').

Foutloze gemeenten zijn er niet

Wat leveren de analyses op? De analyse van rapporten leidt tot de conclusie dat 'good governance' niet voorkomt in Nederland. Excellent bestuurde of gewoon goed bestuurde gemeenten zijn niet aangetroffen. Foutloze gemeenten bestaan niet; er is altijd wel een zwak punt in bestuur en organisatie. Maar de gemeentebesturen van Nederland functioneren gemiddeld wel *voldoende* tot *ruim voldoende*. De opstellers van rapporten hebben van geen gemeente voorgesteld ze onder curatele te stellen. Gemeenten zijn vooral in operationeel opzicht aan de maat. Maar de samenwerking tussen gemeentelijke organisaties, die nodig is omdat tal van vraagstukken over de grenzen van een gemeente heen gaan, denk maar eens aan bevolkingskrimp die niet ophoudt bij gemeentegrenzen, is gemiddeld genomen verbeterbaar.

Er is dus – zo gezien - geen reden om gemeenten om te heffen en over te gaan tot invoering van grote regiogemeenten in het hele land, van gemiddeld om en nabij 300.000 inwoners.

Het VNG-bestuur heeft dus misgetast, is te doldriest geweest. Het moet met een ander argument komen om de komst van regiogemeenten te verdedigen dan de actuele deugdelijkheid van bestuur of dit voorstel intrekken en vervangen door een ander.

Grote gemeenten kennen geen deugdelijker bestuur

Zijn grote gemeenten met veel inwoners en veel ambtenaren en veel budget dan niet aantrekkelijk? Er wordt immers zoveel aan herindeling gedaan, dat je wel haast moet denken dat 'groot' beter is dan 'betrekkelijk klein'. Inderdaad, een gemeente die over veel ambtenaren en veel budget beschikt, kan in principe meer in gang zetten maar de problemen zijn in die gemeenten ook groter.

Uit het onderzoek van mij (met een promovendus) van 375 rapportages komt echter niet naar voren dat de grote gemeenten het zonder meer beter doen dan de kleinere; overigens ook niet veel slechter. Ambtenaren en bestuurders laten altijd wel steken vallen, zowel in de grotere als in kleinere gemeenten. Grotere gemeenten (door de VNG regiogemeenten genoemd) zijn dus niet het foutloze ideaalbeeld waar het VNG-bestuur onder leiding van Annemarie Jorritsma, burgemeester van Almere, zo op taboereert.

Pluspunten

Wat zijn de pluspunten die maken dat gemeenten 'boven de streep' functioneren? In het algemeen blijken gemeentelijke organisaties en hun besturen het qua dienstverlening 'ruim voldoende' te doen. Dat is het cijfer dat burgers geven in 175 gemeenten waar 'De staat van de gemeente' is toegepast. Burgers zijn als wijk- en dorpsbewoner ook redelijk tevreden over omvang en kwaliteit van de voorzieningen en over aspecten als de leefbaarheid, bereikbaarheid en verkeersveiligheid.

Waar burgers het meest kritisch over zijn, is hun rol als kiezer: het betreft dan odner meer het vertrouwen in colleges van burgemeester en wethouders. Heel veel gemeenten scoren

op dit punt een onvoldoende of een dun zesje. In Brabant scoort bij voorbeeld een probleemgemeente in de afgelopen jaren hierop nadrukkelijk laag. Begrijpelijk want hier deden zich ook een aantal bestuurlijke conflicten voor. Kiezers zien dat. Het keert terug in de cijfers.

Licht geflatteerd beeld

De metingen die leiden tot het beeld dat gemeenten deugdelijk want 'voldoende' tot 'ruim voldoende' functioneren, zijn op zich degelijk. Toch geven ze desalniettemin een beetje een geflatteerd beeld, dus een lichte vertekening naar de positieve kant. De werkelijkheid is iets minder gunstig. Waaruit blijkt dat?

Bestuurskrachtmetingen blijken momentopnames die de mensen en hun onderling verkeer in de gemeentehuizen buiten beeld houden. Kijk je naar de langere termijn en naar individuele bestuurders en 'betrekkingen en verhoudingen' in de driehoek van college, raad en topambtenaren dan komt kritiek op het lokaal bestuur naar voren, die in die metingen niet gemeten wordt.

Slecht bestuur bestaat

Ten eerste moeten we kijken naar slecht bestuur. Lorenzetti schilderde al Slecht bestuur, dus is de vraag of dat voorkomt. Daarvoor moet je meerdere jaren een gemeentebestuur en de organisatie volgen; momentopnames volstaan niet. Dat slecht bestuur komt in Nederland de afgelopen jaren inderdaad voor, maar betreft slechts een kleine minderheid van gemeenten, waardoor de hoofduitkomst van deugdelijk bestuur overeind blijft. Dat slecht bestuur laat zich aan waarnemers zien als ze speciaal kijken naar een periode van meer dan tien jaar.

Slecht bestuur komt vanaf 2000 voor in wat burgemeesters vaak 'probleemgemeenten' noemen. Voorbeelden van dergelijke gemeenten zijn sinds grofweg 1994 Den Helder, Delfzijl, Zundert. Deze gemeenten kunnen onderling wel wat verschillen in probleemgraad en er komen ook wel periodes voor van relatieve of schijnbare rust, maar vaak is het zo dat ze vrijwel permanent in een bestuurlijke crisis zitten. Het zijn in feite bestuurlijke vulkanen die regelmatig vuur spuwen. Wethouders of burgemeesters struikelen er betrekkelijk makkelijk, en lang niet altijd op basis van een heldere beleidskwestie.

Achter het bestuur in die bestuurlijke risicovolle (probleem)gemeenten gaan namelijk verschijnselen schuil als

- 1) een gebrekkige langetermijnvisie of het ontbreken daarvan,
- 2) veel wispelturigheid in de raadsbesluitvorming in nagenoeg gelijke situaties (willekeur ligt op de loer) en
- 3) een rauwe politieke cultuur van met elkaar omgaan in de gemeenteraad of tussen college van B&W en raad.

Van deze probleemgemeenten bestaan er minder dan 40; een minderheid op de 430 gemeenten van ons land.

De betrokken gemeenten proberen soms wel uit de crisis te komen, bij voorbeeld

- door druk van de zijde van de Commissarissen der koningin,
- door het plaatsen van een interimburgemeester met een speciale opdracht ('onderzoek wat knelt'; 'probeer orde te brengen') en
- door wat wel 'zelfreiniging' genoemd wordt.

Maar dat proces van evalueren en leren blijkt niet makkelijk. Juist gemeenten die bestuurlijke crises kennen, besluiten in de praktijk echter niet makkelijk tot analyses gericht op verbetering van het bestuur. Ze kruipen niet makkelijk zelf uit het dal omhoog. Want als ze dat wel makkelijk deden, zouden ze wel geen probleemgemeente geworden zijn.

Interne conflicten in gemeentehuizen

Belangrijke tweede kritiek houdt in dat die bestuurskrachtmetingen en andere metingen momentopnames zijn die het werkelijke gedrag van de mensen – de individuele bestuurders en betrekkingen en de verhoudingen in de driehoek van raad, college en topambtenaren - buiten beeld houden. Ook dat kan vertekenen, ook dat kan flatteren. Met de flattering door het slecht bestuur valt het nog reuze mee (het betreft maar een beperkt aantal gemeenten) maar het vraagstuk van de verstoorde verhoudingen en zwakke onderlinge betrekkingen is 'serieuzer werk'. In kwantitatief opzicht springt dit feit in het oog. Laten we eens zien.

Wie een wat ruimere periode beziet, valt het op dat de uitslagen van metingen van de kwaliteit van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisaties wel 'voldoende' kunnen zijn maar hier en daar kunnen *tegelijk* de interne verhoudingen in de driehoek van college van burgemeester en wethouders, raad en ambtelijke top verstoord zijn en de betrekkingen haperen. Ik heb dat zelf meegemaakt in een gemeente. Dat ontbreekt in de metingen van die gemeente. Is dat erg? Ik vind het verkeerd.

Verhoudingen en betrekkingen, dat klinkt nog vriendelijk. De werkelijkheid kan ernstiger zijn. Volgens maar liefst twee op elke vijf bestuurders en topambtenaren komen in de gemeentehuizen geregeld personele conflicten voor die beleidsremmend werken. Het is dan 'oorlog in de gemeentehuizen', het gaat om schermutselingen of er is 'beroering'. De schermutselingen zullen bijna nooit de gehele organisatie raken maar ze kunnen wel bij of tussen sleutelpersonen aan de orde zijn.

Dit verschijnsel blijkt niet nieuw, het bleek vijftien jaar terug ook al, maar het komt nog steeds voor en het wordt niet minder. We hebben dus iets te pakken.

Hoe moeten we ons een schermutseling concreet voorstellen?

Schermutselingen springen in het oog doordat ineens een gemeentesecretaris naar huis wordt gestuurd omdat die te vaak - in de ogen van bestuurders - waarschuwde dat het college van B&W teveel wilde of iets te snel wilde of niet op de juiste manier. Het college kan in het gedrag van een gemeentesecretaris remgedrag zien terwijl de secretaris meent dat het nodig is om te zeggen wat gezegd moet worden. Zij staat immers voor zorgvuldigheid van procedures en bewaakt de kwaliteit en het vermogen van het ambtelijk apparaat. 'Naar huis sturen' betekent meestal 'bezin je maar op een nieuwe baan elders'.

Tweede voorbeeld: Het komt voor dat topambtenaren zich niet veilig voelen om advies te geven omdat bestuurders geen tegenspraak dulden. Geven ze het advies dat ze willen geven dan komt het te staan op verwijten van bestuurders. Wie zo opereert als bestuurder loopt het gevaar dat alleen jaknikkers overblijven.

Derde voorbeeld: Het komt ook voor dat ineens een afdelingshoofd gevraagd wordt thuis te blijven, terwijl de ambtenaren van de afdeling niet weten waarom. Ineens kan dan een hoofd weer terug keren. Waarom? Wat was er aan de hand? Dan hebben we met een affaire in louter ambtelijke kring te maken.

Vierde voorbeeld: Een coalitie neemt afscheid van een wethouder, dat kost wachtgeld maar ineens verschijnt de wethouder als adviseur in een managementteam zonder verantwoordelijk te zijn voor een afdeling of dienst. Dat geeft wantrouwen in de ambtelijke dienst ('wat is zijn rol?'; 'is hij een afgevaardigde of waakhond van het college?') en kan de verhoudingen in een MT verstoren.

Vijfde voorbeeld: Het komt voor dat een wethouder in een dossier steeds maar van mening verandert en niet kan besluiten. Collegabestuurders laten de twijfelende wethouder bungelen, schieten niet te hulp en na een jaar zegt een raadsmeerderheid het vertrouwen op in de wethouder. Wel erg laat. Het college heeft niet als team gefunctioneerd; de harmonie was ver te zoeken.

Dit soort personele conflicten is rond 1990 al geregeld waargenomen, zo meldt om en nabij veertig procent van de ambtelijke respondenten en politici in dertig onderzochte gemeenten,

maar enkele decennia later is dit percentage nog steeds zo hoog. Af en toe lezen we erover in dagbladen. Een groep treft dit vooral. Het aantal sinds 2000 onder druk vertrokken gemeentesecretarissen en diensthoofden is toegenomen. Vaak wordt dit vertrek overigens gemaskeerd.

Gerommel in colleges of tussen colleges en topambtenaren is in het algemeen ongewenst omdat sprake is van een beleidsremmend effect, zei ik. Maar er is meer aan de hand:

- bestuur kan meer in het algemeen verlamd raken,
- roddel en achterklap kunnen welig tieren,
- ambtenaren worden vogelvrij verklaard,
- en er kan sprake zijn van een beschadigende effect voor betrokkenen en een dalend aanzien van het gemeentebestuur en de lokale politiek.

Slechte verhoudingen en betrekkingen (een verzamelcategorie) zijn dus ongewenst. Maar dat registreren de bestuurskrachtmetingen niet. Vandaar dat ik spreek een geflatteerd resultaat.

Verontmenselijke metingen

De honderden metingen van de deugdelijkheid van het gemeentebestuur in Nederland zijn door het niet aandacht schenken aan de (menselijke) verhoudingen en betrekkingen in de gemeentehuizen mechanistisch geworden, *ontmenselijkt*. Ze gaan niet meer over mensen en over deugden. Je komt in die rapporten geen bestuurders tegen.

Hoe dat kan? Iedereen wil het liefst dan anderen dan jezelf beoordeeld worden en als jezelf beoordeeld wordt dat het geen kwaad kan. Dat is het leven. Gemeenten geven dan ook liever opdracht tot een bestuurskrachtmeting gericht op prestaties, op zakelijke aspecten van het gemeentebestuur. Zoals de bakker ook liever heeft dat de broodjes gekeurd worden en niet zijn relatie in de bakkerij met de knechten over hoe schoon de bakkerij moet zijn en andere zaken.

Er is nog een andere reden die te maken heeft met de ontwikkeling van de gemeenten in historisch opzicht. Deugden werden eisen en die worden dan later vertaald tot een abstractere maatstaf om het bestuur op te beoordelen. Maatstaven zijn abstracties, zoals effectiviteit van bestuur, uitvoerbaarheid van beleid of transparantie van bestuur. Een organisatie moet transparant zijn of een proces wordt dan gezegd, maar een bestuurder hoeft zelden transparant te zijn. Toetsen op transparantie of doelmatigheid kan nuttig zijn maar het helpt niet bij de verbetering van het gedrag in de gemeentehuizen. Het bevordert niet dat mensen intern goed communiceren, respect hebben voor elkaars professionaliteit en elkaar opvangen, steunen, helpen, bemoedigen. Of wijs handelen.

Onder de maatstaven komen er wel voor die met personen te maken hebben zoals integriteit maar dat zijn er heel weinig. Dat bestuurders een voorbeeldrol moeten vervullen, is uiteraard wel een criterium dat met deugdzaamheid te maken heeft maar dat corrigeert het hoofdbeeld van 'abstracte maatstaven' niet.

Samenvattend, de niet-persoonsgebonden maatstaven zijn als een lavastroom over en door de gemeentehuizen gespoeld en dat bevordert dat bestuurskrachtmetingen de menselijke factor uit beeld brengen. Gemeenteraden corrigeren dit niet, rekenkamers en de persmedia evenmin.

Veel abstracte maatstaven

De scepticus kan denken: 'och, die paar criteria'. Dat is fout want het aantal maatstaven voor de beoordeling van deugdelijk bestuur is enorm toegenomen.

Zo rond 1958 ging het nog slechts om een paar maatstaven. Het gemeentebestuur was nog simpel. Er waren nog weinig gemeenteambtenaren, het geheel aan gemeentelijke taken was

volop overzienbaar en beperkt en de begrotingen waren ook beperkt. Het bestuur moest destijds rechtstatelijk zijn ('hou je aan de wet'), rechtmatig ('alleen uitgaven als de begroting is goedgekeurd en die uitgaven daarin voorkomen'), sober en betrouwbaar. Er werd toen niet zoveel beleid ontwikkeld als nu en de openbaarheid van bestuur was bij voorbeeld nog helemaal geen item. De burgemeester was het gezicht. Toen had gezag nog een gezicht.

Nadien heeft het gemeentebestuur zich volop ontwikkeld. Gemeentebesturen kregen meer taken van de rijksoverheid en formuleerden meer eigen ambities, er kwamen meer ambtenaren en de inkomsten en uitgaven stegen. Gemeenten gingen zich inlaten met het leven van burgers van de wieg tot het graf. Reïntegratie van werklozen werd een item. Sportbeleid werd uitgebreider. Noem maar op. De maatstaven namen navenant toe. Ook wel begrijpelijk. Een fietsenmaker die meer soorten fietsen gaat verkopen krijgt ook met meer maatstaven te maken ter beoordeling van de kwaliteit van zijn werk en zijn zaak; een bakker eveneens.

Er kwamen niet alleen beginselen van behoorlijk bestuur maar ook van behoorlijke regelgeving, behoorlijke dienstverlening, en behoorlijke behandeling ('ombudsmancriteria'). Beleid moest doelmatig, effectief, legitiem zijn. En bestuur moest preventief en proportioneel en transparant zijn. Noem maar op. Tel ik in 1958 nog maar een twaalfal criteria, in 2008 al 46. Meer ambitie, meer beleid, meer criteria. En doe het dan maar goed. Dat wordt moeilijk. En dat zie je terug in de bestuurskrachtmetingen.

Als een gemeentebestuur nu 'ruim voldoende' uit een bestuurskrachtmeting komt, blijkt dat geen garantie dat het ook in orde is met de bestuurderskracht. De bestuurskrachtmetingen registreren 'besturen als mensenwerk' niet terwijl op dat vlak toch zwakten blijken. Sommige wethouders kunnen heel slecht besluiten nemen maar dat blijft buiten beeld. Als de bestuurderskracht beter was, zouden gemeentebestuur die ruim voldoende scores misschien kunnen uitgroeien tot echt goed bestuur.

Zal het er van komen? Meten met aandacht voor 'verhoudingen en betrekkingen', dat hebben gemeentebesturen niet graag. Dat is teveel bedreigend voor een coalitie. Dat levert splijtzwammen op.

Vreemd dat dit niet eerder bleek? Nee. Kijk naar de bakker:

'Als de bakker met zijn knechts ruziet over de volgorde van bakken, dan kan brood en banket nog wel deugen. Met andere woorden, je merkt het in de winkel niet direct'.

Zo ook in gemeenten? Het paspoort of de vergunning krijg je als burger wel, ook al kunnen enkele personen in het gemeentehuis niet goed met elkaar door een deur.

Hoofdbeeld

Ik meen dat ondanks die flattering van metingen de Nederlandse gemeenten over het algemeen weliswaar niet echt 'goed' bestuurd worden (op alle fronten een acht) maar nog wel voldoende. Als vier op elke tien topambtenaren signaleren dat er geregeld personele conflicten in het gemeentehuis voorkomen, signalen zes op elke tien dat niet! Niet overdrijven dus, maar het getal 'vier' is serieus. Tegelijk zeg ik 'het kan beter'.

Ik meen dat de mens weer terug moet in de bezinning op deugdelijk bestuur wil het gemeentebestuur beter kunnen worden. Besturen is geen zaak van louter structuren scheppen of managementmethoden toepassen, maar ook van mensen.

In een tijd van terugtrek van de politieke ideologieën worden personen belangrijker en is het van belang ook te zoeken naar goed functionerende bestuurders, adequate communicatie en goede verhoudingen. Het moet in de gemeentehuizen weer 'fatsoenlijker' toegaan want oorlogen, ook oorlogen in gemeentehuizen, geven altijd onschuldige slachtoffers en verlammen of vernietigen. Het lijkt niet verkeerd dat deugden weer meer aandacht krijgen.

Deugden als: wijsheid, toewijding, elan, integriteit, voorbeeldgedrag, moed, evenwichtigheid, prudentie, alertheid, zorgvuldigheid, afspraken nakomen, goed communiceren, in staat zijn om te beslissen. Deugden zijn verworven inzichten die verinnerlijkt zijn of worden.

Bestuurskracht moet dus ook *bestuurderskracht* impliceren. Het werk van de schilder Lorenzetti is daarmee nog actueel. Want die had het over mensen en hun deugden.

Lessen

De rede bevat daarmee drie primaire lessen:

- een voor metingen: neem de mens en de betrekkingen en verhoudingen mee in de metingen;
- een voor de bestuurskunde: sta niet alleen stil bij structuren en managementmethoden maar kijk ook meer naar het functioneren van individuen en groepen en relaties; en
- een voor bestuurders zelf: werk aan individuele kwaliteit van bestuurders en groeps- en interactiekwaliteit, communicatie en reflectie; zorg voor zelfreinigend vermogen.

Moeten gemeenten nog *in meer opzichten* verbeteren en hoe verhoudt mijn kijk zich tot het VNG-voorstel over het opheffen van gemeenten?

Verbeteringen

Ik meen dat na correctie op flattering toch nog vol te houden is dat gemeentebesturen in dit land gemiddeld voldoende functioneren. Maar ontegenzeggelijk zijn verbeteringen in de kwaliteit van gemeentebesturen en hun organisaties mogelijk en nodig. De scores uit de twee typen metingen zijn wat schraal. In die zin heeft de VNG terecht druk op de ketel gezet.

Een gemeentesecretaris verwoordde dat onlangs ook. Hij zei:

'We kwamen als kleine gemeente wel voldoende uit 'De staat van de gemeente' (de tweede door mij genoemde meting) maar we vonden dat niet goed genoeg'.

Welke verbeteringen zijn mogelijk? Ik loop enkele suggesties langs om vervolgens te kijken wat tegemoet komt aan het feit dat betere verhoudingen en betrekkingen in het lokaal bestuur (in de driehoek van college, raad en topambtenaren) nodig zijn.

1. De verbindende burgemeester;
2. De grote gemeente als oplossing;
3. Het SETA-concept voor betere samenwerking;
4. De regiogemeente met inliggende gemeenten;

1) De verbindende burgemeester of gekozen burgemeester?

Ten eerste: Als bestuurskrachtmetingen de spelers op het gemeentelijk speelveld beter in beeld zouden moeten brengen, dan moet gekeken worden naar de 'centrale middenvelders' en dat zijn de burgemeesters.

Burgemeesters kunnen aan 'goede verhoudingen en betrekkingen' een bijdrage leveren door verbindend leiderschap te tonen, dus door de communicatie open te houden, het gesprek tussen coalitiepartners of individuen in een college te bevorderen, potentiële conflicten te dempen, te verzoenen en ontstroeven. Dat verwachten gemeenteraden ook al jaren want in profielschetsen wordt steeds gezegd dat burgemeesters moeten verbinden. Dat wordt ook al jaren gezegd maar toch blijven hier en daar – dus niet overal - toch teveel verstoorde verhoudingen en de gebrekkige betrekkingen ontstaan. Alle druk naar de burgemeester schuiven, schept echter te grote verwachtingen. Maar het voordeel van deze suggestie is dat de oplossing tenminste bij mensen gezocht wordt en niet in structuren of managementmethoden.

Een variant is om te komen tot een gekozen burgemeester met meer bevoegdheden. Het voordeel daarvan kan dan zijn dat die burgemeester zich met zelfgekozen deugdzaame wethouders kan omringen. Maar mogelijk is die burgemeester helemaal niet tot selectie in staat, althans niet beter dan mensen die thans bij lokale coalitievorming zijn betrokken.

Maar er zou daardoor wel een einde kunnen komen aan de eigenlijk merkwaardige praktijk dat na de coalitiebesprekingen ineens een gezelschap lieden – burgemeester en wethouders - tot elkaar veroordeeld is dat elkaar voordien niet of nauwelijks als dagelijks bestuurder kende.

2) Verbetering: op naar de grote stad?

Een tweede suggestie is om bepaalde verbeteringen van gemeentebesturen in schaalvergroting te zoeken. Zouden we een beter gemeentebestuur krijgen als we echt grote gemeenten zouden hebben en de kleintjes zouden afschaffen. Geldt groot, beter, best?

Rigoreuze schaalvergroting van gemeenten is een suggestie die burgemeesters van grotere gemeenten vaak verdedigen omdat ze hun wil ten opzichte van besturen van kleinere gemeenten in de regio niet makkelijk kunnen doorzetten en omdat grote gemeenten ook makkelijker budget kunnen krijgen van departementen of uit een speciaal budget (grotestedenbeleid). Ik heb daarom eens gekeken hoe gemeenten van verschillende grootte scoren in de metingen ('De staat').

Tabel 1 laat zien dat de verschillen er nauwelijks zijn. Grote gemeenten springen er niet positief uit. Ze doen het gemiddeld niet beter dan kleinere gemeenten. Op een ranglijst van 151 gemeenten bungelt een middelgrote gemeente van 75.000 inw. zelfs onderaan. En bij de beste dertig gemeenten komen maar een paar (middel)grotere gemeenten voor. En wat de relatie kiezers – bestuurders betreft, scoren grotere gemeenten ook niet beter dan kleinere.

Voor gemeenten in alle grootteklassen geldt dat burgers een matig vertrouwen hebben in colleges van B&W. De score (burger als kiezer) is 5.4 op een schaal van 0-10. Al die stedelijke bestuurlijke vernieuwing uit de jaren negentig heeft niet opgeleverd dat grotere gemeenten er beter uitkomen. Althans een effect blijkt niet terug te vinden in deze metingen.

Tabel 1: Uitkomsten van 'De staat' naar burgerrollen en gemeentegrootteklassen
(Bron: Abma en Korsten, 2009)

	aantal gemeenten	burger als klant	burger als onderdaan	burger als partner	burger als wijkbewoner	burger als belastingbetaler	burger Als kiezer
Gemeente < 25.000 inw	89	6,9	5,8	7,1	6,4	6,1	5,5
Gemeente 25-50.000 inw.	60	7,0	5,9	6,9	6,5	6,2	5,4
Gemeente 50.000 inw.	26	6,9	5,7	6,6	6,5	6,1	5,3
Totaal/gem.	175	6,9	5,8	7,0	6,5	6,1	5,4

Nu moet gezegd worden dat Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht nooit aan dit soort onderzoek meedoet. Maar er is voldoende informatie beschikbaar om te weten dat deze gemeentebesturen met hun organisaties ook niet foutloos zijn. Als je ambtenaren van een stad als Rotterdam een aantal vragen voorlegt, zoals een van onze studenten deed, dan blijken deze ambtenaren zelf op allerlei manco's te wijzen.

Van de topambtenaren van de gemeente Rotterdam:

Zegt 64% dat 'onze organisatie beter zou moeten gaan presteren dan nu het geval is';

Zegt 71% 'in onze organisatie zou vernieuwing wat minder om mooie woorden en wat meer om ander gedrag moeten gaan';

Zegt 65% dat 'de leidinggevenden wat meer moeten samenwerken';

Zegt 70% 'we zouden in onze organisatie wat meer moeten letten op de verhouding tussen kosten en baten'.

Ik kan nog even doorgaan maar laat het hier bij. Duidelijk mag zijn: *'grote gemeenten zijn niet de hemel op aarde'*.

3) Verbetersuggestie: samenwerking door het poolen van ambtenaren?

Als niet alle heil kan komen van de verbindende burgemeester of de grote stad, moet er dan misschien beter tussen gemeenten samengewerkt worden. Daarmee kom ik bij de derde suggestie.

Er is in 2001 door mij met anderen een concept ontwikkeld waarin gemeenten ambtenaren poolen. Dat is het concept *'Samen en toch apart'*. Gemeentebesturen blijven bestaan maar brengen alle ambtenaren op een paar na bij elkaar en die pool gaat opdrachten uitvoeren voor elk bestuur. Als je als gemeentebestuur werk kunt uitbesteden aan een adviesbureau of een privaat bedrijf moet je ook werk kunnen opdracht aan een pool van ambtenaren, was de gedachte.

Ik heb het concept in het lezingencircuit als een ware hogepriester uitgedragen en verdedigd. Ik mag niet mopperen. Dat concept is in varianten uit te voeren en ook praktijk geworden. Ik noem de BEL-gemeenten: Blaricum, Eemnes en Laren. En ik wijs op samenwerking in de Kempengemeenten en in de Krimpenerwaard, in Oostzaan-wormerland, in Liesveld en omstreken, in Grave en omstreken etc. Ik heb het eens nagegaan: sinds 2002 starten meer dan 100 gemeenten een discussie over intensievere samenwerking op meerdere terreinen. Maar echt breed toegepast is het concept nog niet. In de strijd met herindeling werd toch vaak voor herindeling gekozen, veelal onder provinciale druk, bijvoorbeeld door gemeenten als het Zuid-Hollandse Ter Aar (een gemeente die ook wel heel klein was).

4) Verbetersuggestie: de vorming van een aantal regiogemeenten met inliggende gemeenten

Ik kom bij een vierde suggestie: Regiogemeenten. Voor opheffing van gemeenten en de komst van regiogemeenten heb ik in het voorgaande nog geen argumenten kunnen aandragen.

Zou het concept 'regiogemeenten' dan misschien anders beargumenteerd of anders ingevuld moeten worden dan de VNG deed, om toch nog het overdenken waard te zijn? Ik meen van wel. Het besturen op regionaal niveau blijft een probleem. Denk maar aan de ringweg in Parkstad waarover al jaren onenigheid tussen gemeentebesturen bestaat en het provinciebestuur.

Ik heb tien jaar geleden al gepleit voor de vorming van regiogemeenten met *inliggende* deelgemeenten, waarbij de kiezer twee stemmen krijgt om twee soorten politieke vertegenwoordigers te kiezen: leden van een regiogemeenteraad en van een deelgemeenteraad.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft dat later, in de periode 2001-2009 toen ik daar lid van was, ook bepleit, onder meer omdat de raad niet gecharmeerd was van het (beperkte) democratisch gehalte van de pakweg zeven regionale grootstedelijke samenwerkingsgebieden (Wgr-plusgebieden geheten) met hun bestuurdersbestuur (waar geen burger rechtstreeks aan te pas komt).

De Raad zag er vooral een middel in om (regionale) Wgr-plusgebieden 'om te bouwen', *niet* om het gehele land te herschikken in een (opgelegde) deken met *uitsluitend* regiogemeenten die eventueel veel meer of zelfs het dubbele aan taken vervullen ten opzichte van huidige gemeenten.

In mijn visie van regiogemeenten *met* inliggende gemeenten behoef je overigens niet alle bestaande gemeenten te laten voortbestaan. Je kunt clusteren.

Dit idee was en is realiseerbaar op basis van de Gemeentewet. Minister Johan Remkes van BZK was destijds geen voorstander van dit idee. En in de Parkstad-regio wilden burgemeesters als Sackers en Gresel er nog niet aan omdat het niet haalbaar was. Sindsdien maakt het idee een incubatietijd door.

Het manco van alle verbetervoorstellen

Ik moet vast stellen dat drie van de vier suggesties een middel zijn om bepaalde onderdelen en aspecten van het lokaal bestuur te verbeteren. Een verbindende burgemeester is een nuttige figuur, en dat geldt ook voor robuustere gemeenten door pooling van ambtenaren en regiogemeenten met inliggende (deel)gemeenten. Ook het voorstel van 'een gekozen burgemeester' heeft uit een oogpunt van teamvorming wel iets aantrekkelijks.

Maar de vier voorstellen hebben ook een manco. Ze bieden geen echte oplossing voor wat ik maar 'de schermutselingen in de gemeentehuizen' noem, dus de gebrekkige verhoudingen en betrekkingen, of de aanwezigheid van zwakke bestuurders.

Waar zoeken gemeenten het dan zelf wel in? In ander personeelsbeleid? Moeten we niet eens beter gaan nadenken over de selectie van ambtenaren en van goede bestuurders en de deugden en competenties waarover ze moeten beschikken tijdens hun werk.

Een promovendus van mij zal over enkele maanden promoveren op competentie management van gemeenten, dat geldt voor ambtenaren. Ik schreef met hem ook een boek.

Competentiemanagement is de moderne vorm van personeelsbeleid gericht op het samen laten vallen van de hoofddoelen van een organisatie (kerncompetenties genoemd) en de individuele competenties van werknemers. Het gaat onder meer om meer ontplooiing van werknemers. Uit zijn onderzoek blijkt dat het houden van functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken in termen van gewenste en feitelijke vakmatige en andere competenties een grote vlucht heeft genomen. Maar ook hier gaat het om abstracties, evenals bij bestuurskrachtmetingen. Er is dus een parallel. Dit competentie management blijkt een zeker nut te hebben als taal voor de moderne conversatie over hoe werknemers functioneren, ook in hun verhouding tot andere werknemers en bestuurders, maar de passie van werknemers, de toewijding, het elan of de integriteit van ambtenaren komen daarin niet of nauwelijks aan de orde. Immers die vallen buiten de competentiewoordenboeken. Niet goed dus. Dit proces moet dan ook gekeerd worden. Competentiemanagement moet ook meer oog krijgen voor bepaalde deugden, en moet dus wat meer vermenselijken.

Maar competentie management is ook maar gedeeltelijk relevant want het betreft alleen ambtenaren. Terwijl de schermutselingen nu juist op het bestuurlijk-ambtelijke ontmoetingsvlak plaatsvinden of in de sfeer van college en raad.

Gemeentebesturen zoeken vooralsnog de oplossing voor matige verhoudingen en betrekkingen teveel in het weg sturen van wethouders, burgemeesters en/of topambtenaren. Dat leidt vaak tot een berichtenstroom en ophef over wachtgeld en afkoopsommen. Dat moet stoppen. Het besef moet weer groeien dat men het met elkaar moet rooien maar dan wel op een 'leefbare' manier. Daarmee ben ik terug bij de deugden op de fresco's van Lorenzetti.

Men moet bovendien werken aan verbetering van het vertrouwen van het college met burgers, want die scores waren matig.

Deugden moeten weer belangrijk worden. Bestuurders zijn nodig die integer zijn, besef hebben van hun voorbeeldrol, visie hebben, moed ('courage') om zaken aan te pakken en te verdedigen en die kunnen en durven communiceren, intern en extern, en die niet weggijken. Ik denk dat we het in die richting moeten zoeken.

Dat de gemeenteraad van Amsterdam in de profielschets voor een nieuwe burgemeester die Job Cohen moest opvolgen, zocht naar 'een barmhartige burgemeester' kan gezien worden als een beginnend besef – als een gunstig voorteken - dat deugdelijk bestuur deugdzame bestuurders vraagt.

Maar leden van gemeenteraden zijn niet gekozen op hun kwaliteiten om burgemeesters te selecteren en ook niet om competente wethouders te selecteren. Zou een door het volk gekozen burgemeester dan wel helpen? Het blijft behelpen.

Boodschap

Conclusie: Mijn rede is uiteindelijk een groot pleidooi voor 'betere verhoudingen en betere betrekkingen' in de gemeentehuizen, in de driehoek van college, raad en topambtenaren. Je kunt structuren verzinnen 'tot je een ons weegt', je kunt regiogemeenten bepleiten, je kunt opschalen en afschaffen, uiteindelijk zijn het steeds bestuurders die goed moeten besturen en die met ambtenaren moeten samenwerken. Hier en daar doen ze dat zeker, hier en daar niet maar dat is niet goed zichtbaar in bestuurskrachtmetingen en andere metingen omdat deze metingen *'ontmenselijken zijn', ontdaan van mensen van vlees en bloed en van criteria die verwijzen naar menselijk gedrag.*

Met die metingen is dus een schijnbaar fraaie manier gevonden om 'een lerende overheid' te bevorderen maar die metingen blijken niet alles te zeggen over de werkelijke deugdelijkheid van bestuur.

Lorenzetti's fresco's over goed en slecht bestuur zijn, meen ik, dus nog altijd actueel.

Over de auteur

Prof.dr. A. (Arno)F.A. Korsten is sinds 1986 als hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit verbonden. Hij gaf gedurende 24 jaar zijn functie met veel passie invulling door zijn rol als bevoegen cursusontwikkelaar en docent, productief auteur van meer dan 300 artikelen en schrijver van tientallen boeken en door zijn optreden als congresorganisator, inleider, interviewer, informateur bij coalitiebesprekingen of onafhankelijk voorzitter.

Hij was landelijk bekend als lid van de Raad voor het openbaar bestuur in de periode 2001-2009 (adviesorgaan voor regering en parlement) maar was bij voorbeeld ook voorzitter bij een scholenfusie, gaf adviezen over gemeentelijke herindeling en is momenteel nog toezichthouder bij een regionaal opleidingscentrum. Hij trad ook wel succesvol op als een interviewende 'moderator' bij omstreden onderwerpen als de komst van een outletcentrum in Roermond.

Veel bestuurskundestudenten aan andere universiteiten moesten zijn boeken bestuderen. Tot zijn bekende werken behoort een boek als *'Lokaal bestuur in Nederland'*, *'Sterke colleges'* en een boek als *'Grote projecten'*. Hij schreef ook over de achterkant van onderzoek, dus over hoe het echt gaat en de dilemma's die daarbij spelen. Een boek over de vraag of ambtenaren kunnen excelleren als voetballers of andere sporters draagt de speelse titel *'Grote klasse!'* Laatste boek: *'Regeren met programma's'*.

Gelauwerd

Arno Korsten werd voor zijn wapenfeiten vele malen gelauwerd. Zo was hij ruim dertig jaar geleden de eerste winnaar van de G.A. van Poelje- jaarprijs voor het beste bestuurskundig onderzoek in 1977. Voor zijn productiviteit behaalde hij twintig jaar later, in 1997 de 11^e plaats op een ranglijst van 150 publicerende sociologen (Stokmanlijst), vóór landelijk bekende sociologen.

Korsten werd in 2000 binnen de OU aangesteld als hoogleraar 1, de hoogste rang in hooglerarenland.

Voor zijn bijdrage aan de ontwikkeling van de bestuurskunde werd hij in 2004 benoemd tot Lid van Verdienste van de Vereniging voor Bestuurskunde en in 2005 volgde een onderscheiding tot Officier in de Orde van Oranje-Nassau.

Lezingencircuit

Recent trad Korsten veel op in het lezingencircuit. Hij is een veelgevraagd spreker over onder meer een voorstel voor samenwerking tussen gemeenten, waarbij gemeentebesturen zelfstandig blijven maar hun ambtenaren in een pool worden opgenomen, die dan voor de partnergemeenten werken. Dat concept heet in de wandeling het SETA-concept. SETA staat voor *Samen en Toch Apart*. Het concept is een alternatief voor fusie van gemeenten. De afgelopen jaren hebben meer dan honderd gemeenten hierover een discussie gestart. Het concept is onder meer toegepast in de Krimpenerwaard, door Kempengemeenten, door de drie BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes, Laren), in Oostzaan-Wormerland, en in Grave en omstreken.

Meer over publicaties van A.F.A. Korsten: www.arnokorsten.nl

Informatie over de hoogleraar en de rede bij:

Mevr. Henny Schut-Welte en mevr. Nicole Franssen: email: nicole.franssen@ou.nl; tel. 045-5762344.

De schriftelijke versie van de rede is verkrijgbaar zo lang de voorraad strekt. Aan elke aanvrager wordt slechts een exemplaar verstrekt. De rede is binnenkort te zien op de site: www.arnokorsten.nl onder Downloads.