

# Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten.

## Tijd voor de bestuursschout?

ARNO KORSTEN & MILO SCHOENMAKER

Prof. dr. A.F.A. Korsten is bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht en hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit (OU).

Drs. M. Schoenmaker is politicoloog en thans werkzaam als burgemeester van Bussum. Hij werkt aan een promotieonderzoek over 'bestuurlijke probleemgemeenten'. Inzichten uit dit onderzoek zijn in dit artikel verwerkt.

### 1 Inleiding

In het lokaal bestuur van Nederland gaat het in het algemeen redelijk goed zonder dat van echte 'good governance' sprake is. Uit de analyse van meer dan 150 bestuurskrachtmetingen blijkt namelijk dat de perfecte gemeente niet bestaat, en evenmin de gemeente die op alle onderzochte rollen of criteria 'goed' scoort, maar scores van 'voldoende tot ruim voldoende' komen veel voor (Korsten e.a., 2007). Zo gezien, mag het lokaal bestuur van Nederland er zijn. De analyse van meer dan 150 toepassingen van 'de staat van de gemeente', een instrument waarin oordelen van burgers zijn verwerkt, laat ook zien dat het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie in diverse opzichten van het oordeel 'voldoende' wordt voorzien. Diverse gemeenten scoren daarentegen minder dan voldoende qua vertrouwen dat burgers in het college van burgemeester en wethouders (B&W) en in de gemeenteraad hebben (Abma & Korsten, 2009).

In dergelijke metingen blijft in de regel buiten beschouwing hoe het is gesteld met het functioneren van mensen in het bestuur, met name de harmonie of conflictueusheid in de onderzochte gemeenten (Korsten, 2010b). Als hierop nader wordt ingezoomd, blijkt dat er verschillen waar te nemen zijn. In sommige gemeenten is van bestuurlijke conflicten of bestuurscrises, waarbij gemeentebestuurders gedwongen moeten vertrekken, niet of nauwelijks sprake of slechts (zeer) tijdelijk. Er bestaan blijkbaar dempende mechanismen. Een andere categorie gemeenten betreft de gemeenten die wel voldoende bestuurskrachtig blijken te zijn maar waarbij vraagtekens te zetten zijn bij de betrekkingen en verhoudingen en betrekkingen in college en raad, en tussen college en raad en tussen college en ambtelijke

top. Het ‘rommelt’ hier nog wel eens, dat wil zeggen dat conflicten niet goed of snel opgelost worden en negatieve gevolgen hebben voor de werkwijzen en daadkracht van ambtenaren en/of bestuur, imago schade veroorzaken of andere ongewenste gevolgen hebben. Er zijn ten slotte gemeenten waar juist heel veel bestuurlijke problemen zijn te noteren. Dat zijn de *bestuurlijke probleemgemeenten*. Daar gaat de aandacht in dit artikel naar uit. Vragen rijzen als: Wat zijn dit voor gemeenten, welke oorzaken voor de aanhoudende bestuurlijke problematiek zijn te onderscheiden en welke interventiemogelijkheden zijn er? In paragraaf 2 wordt ingegaan op de vraag wanneer gemeenten kunnen worden aangemerkt als ‘bestuurlijke probleemgemeenten’. Paragraaf 3 gaat in op de oorzaken van de problemen in deze gemeenten. Paragraaf 4 behandelt de verschillende interventieperspectieven, paragraaf 5 en 6 de respectievelijke interventiemogelijkheden. In paragraaf 7 worden enkele conclusies getrokken.

Het doel van dit artikel is niet alleen om te bezien welke diagnose te stellen is maar ook het interventierepertoire in relatie daarmee te belichten. Dat laatste is een momenteel actueel onderwerp bij probleemgemeenten zelf maar ook in het verkeer tussen Commissarissen van de Koningin (CdK's) en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Moeten ontwikkelingen in de probleemgemeenten volledig op hun beloop gelaten worden omdat gemeenten autonoom zijn? Uit de recente betrokkenheid van enkele ministers van BZK (Bijleveld-Schouten en Donner) en de CdK van Gelderland (Cornielje) bij de casus Maasdriel, gelegen in de provincie Gelderland, blijkt dat deze bestuurders niet geneigd zijn volledig afwachtend op te treden (De Cloe & Korsten, 2011). Welke mogelijkheden zijn er eigenlijk naast non-actie aan de ene kant van het continuüm of het ultimatum remedium van inzet van een regeringscommissaris aan de andere kant? Dit artikel eindigt met de suggestie van een nieuwe tussenfiguur in het openbaar bestuur als toevoeging aan het interventierepertoire: de bestuursschout.

## 2 Bestuurlijke probleemgemeenten

In het lokaal bestuur in Nederland vertrekken regelmatig burgemeester en wethouders tussentijds, dat wil zeggen voordat hun termijn van benoeming is verstreken. Uit de literatuur blijkt dat het tussentijds vertrek van gemeentebestuurders is toegenomen tot ongeveer 30% van het totaal, waarbij conflicten een grote rol spelen (Castenmiller e.a., 2010). Burgemeesters, wethouders of hele colleges komen dan in dermate grote bestuurlijke problemen, dat er geen vertrouwen meer is tussen raad en college of in het college onderling en een gedwongen vertrek onver-

mijdelijk is. Op zich komt dit in een groot aantal gemeenten voor en dat is niet eens verwonderlijk. Politiek, dus ook lokale politiek, draait immers om voorkeuren, keuzen, meningsverschil en conflict. Daarbij kan het gebeuren dat een wethouder, soms een burgemeester, het vertrouwen van de gemeenteraad verliest en niet verder kan functioneren. Ook binnen een college van B&W of tussen de wethouder en de eigen fractie kunnen problemen ontstaan. Politiek is mensenwerk en soms zit de juiste man of vrouw domweg niet op de juiste plaats.

Uit analyse van het aantal gedwongen vertrokken bestuurders, blijkt echter dat er gemeenten zijn die opvallen door het feit dat er wel erg veel en ook erg vaak gemeentebestuurders worden weggestuurd. Het zijn gemeenten die gedurende langere of kortere tijd structureel als bestuurlijk risicovol zijn aan te merken en als ‘bestuurlijke probleemgemeenten’ kunnen worden beschouwd (Korsten & Aardema, 2006; Schoenmaker, 2011). Het zijn gemeenten die bestuurlijk bijna in een aanhoudende crisissituatie lijken te verkeren, waardoor burgers minder vertrouwen in het bestuur krijgen of dit vertrouwen zelfs ‘en masse’ verliezen (zie: Korsten, 1997; Abma & Korsten, 2009; Diepeveen e.a., 2010). Fleurke omschreef bestuurlijke probleemgemeenten als gemeenten:

- met een aanhoudende bestuurscrises of regelmatig optredende politieke of bestuurlijke erupties,
- die gedurende langere tijd politiek en bestuurlijk inadequaat functioneren
- waardoor het vertrouwen van burgers in de gemeente en het aanzien van het openbaar bestuur wordt geschaad (Fleurke, 2008: 21).

Probleemgemeenten blijken uitgaande van deze definitie een – voor zover we kunnen zien – typisch Nederlands fenomeen in West-Europa. Neem België. Hoezeer het federale systeem van regeren in België in Nederland ook de aandacht trekt door strijd, probleemgemeenten zijn in België niet bekend. We baseren ons daarbij allereerst op rapporten uit de in de periode 2005–2011 verrichte visitaties van Vlaamse steden, die zijn uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse regering. Ook in België bestaat suboptimaal lokaal functioneren, 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).

#### Schaal

Het meest zichtbaar bij een probleemgemeente is dus 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 in een collegeperiode, al of niet met een burgemeester, maakt een gemeente nog niet tot een probleemgemeente.

Het is mogelijk een schaal te onderscheiden van de mate waarin gemeenten bestuurlijk problematisch zijn. Een grove indeling luidt als volgt. Aan de linkerkant van de schaal staan de *latente* bestuurlijke probleemgemeenten. Dit zijn gemeenten waar wel eens een bestuurder gedwongen moest vertrekken, maar nog geen cumulatie op trad van aftredende burgemeester(s) of wethouder(s) of de val van een college. Betrokkenen omschrijven de gemeente wel als bestuurlijk heel lastig en moeilijk, al komt het objectief gezien niet tot significant vertrek van gemeentebestuurders. Het gaat hier meer om de ‘licht actieve vulkanen die af en toe uitbarsten’.

Daarnaast, een stap verder op de schaal, zijn er andere latente probleemgemeenten waar ooit wel sprake was van grote bestuurlijke problematiek, maar die op een bepaald moment of in een bepaalde periode in iets rustiger vaarwater zijn gekomen. Voorbeeld: de gemeente Echt die opging in Echt-Susteren 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 en interne kritische verkettering van ambtenaren door bestuurders in grotere groepen over de kwaliteit van stukken.

Aan de rechterkant van de schaal staan de *manifeste* bestuurlijke probleemgemeenten. Dit zijn gemeenten die *evident en zichtbaar* problemen (uitbarstingen) in politiek en bestuur kennen, door het aftreden van meer dan een burgemeester en/of wethouders, waarbij ook botsingen in de gemeenteraad plaatsvinden die doorgaans niet slechts van zakelijke aard zijn. Uit onderzoek in de periode 1998-2010 blijkt dat er negen gemeenten zijn die significant hoger scoren als het gaat om het aantal vertrokken gemeentebestuurders dan andere gemeenten (Schoenmaker, 2011). Voorbeelden zijn onder meer gemeenten als Delfzijl (waar later in dit artikel naar wordt verwezen) en Den Helder.

Ten slotte is er nog de categorie gemeenten waar manifeste problemen voorkomen maar waarbij het niet alleen om bestuurlijke problemen gaat maar ook om tal van andere problemen. Ook al zou hier geen bestuurder vallen, dan nog kan men er niet om heen om deze gemeenten een probleemgemeente te noemen. We rekenen Maasdriel hiertoe. Hier liggen verbindingen tussen wat Diepeveen e.a. (2010)

noemen de bestuurlijke bovenstroom en de maatschappelijke onderstroom. Hier speelt nog meer dan in de hiervoor genoemde manifeste probleemgemeenten, zoals *regeldédain* en handhavingproblematiek, cliëntelisme in de relatie tussen raadsleden en burgers, overpolitiseren van de raad, integriteitskwesaties, af en toe ook intimidatie en onveiligheid in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen, en ophef veroorzakend onwielvoeglijk mailverkeer tussen raadsleden en individuele ambtenaren. Dit geheel is al een grote problematiek, nog afgezien van de vraag of bestuurders tot vertrek gedwongen worden of wegens werkgerelateerde ziekte uit roulatie zijn (De Cloe & Korsten, 2011). Die meest complexe categorie blijft hier hoofdzakelijk buiten beschouwing maar de manier van kijken en omgaan hiermee is hier ook sterk aan de orde.

### 3 Oorzaken

De vraag is vervolgens welke oorzaken er aan te wijzen zijn voor het feit dat sommige Nederlandse gemeenten latente of manifeste bestuurlijke probleemgemeenten zijn. Op grond van nadere analyse van specifieke rapporten over probleemgemeenten en een expertmeeting is de volgende lijst op te stellen (Korsten & Aardema, 2006: 40-41; Korsten e.a., 2008; Korsten, 2010a; Broeksteeg, 2009). Deze factoren komen niet noodzakelijkerwijs alle tegelijk voor, maar in elke manifeste probleemgemeente is een groot aantal hiervan herkenbaar.

- 1 Een probleemgemeente kent vaak een gefragmenteerd bestuur, wat kan blijken uit een versplinterde gemeenteraad met veel kleine fracties (en afsplitsingen) waardoor een apenrotssyndroom dreigt van bijterigheid op een kleine ruimte in plaats van grootse inhoudelijke beschouwingen;
- 2 De politieke mores zijn bijzonder en niet geheel positief: weinig subtiele manieren van omgaan met elkaar en/of geen (voldoende) oog voor integriteit. Soms heerst er in de raad een afrekencultuur;
- 3 De afwezigheid van lange termijndenken uitmondend in 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 (arenacultuur; blokvorming?);
- 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 (denk aan wethouders die frequent ad hoc, buiten portefeuillehoudersoverleg om, sturen);
- 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 (time out of afkoelingsperiode; informeel beraad; et cetera), is daarentegen te gering.

Schoenmaker (2011) onderzocht vervolgens welke factoren het meest voorkomen in een aantal manifeste probleemgemeenten (uit de genoemde negen) en koppelde deze factoren aan de daadwerkelijke conflict- en crisissituaties. Uit die analyse blijkt het volgende. In alle bestuurlijke probleemgemeenten speelden meerdere (soms wisselende) factoren een rol, waarbij met name de voortdurende aanwezigheid van enkele zeer aanjagende factoren - zoals de bestuurscultuur en in mindere mate de rol van de persmedia - in het oog springen. De bestuurscultuur zorgde in de onderzochte gemeenten voor veel spanningen tussen tal van actoren, waardoor lastige dossiers gemakkelijk konden ontsporen. Veel media-aandacht (met onder andere interviews met betrokkenen) maakte het geheel tot een explosief mengsel, een woelige onderlaag, waarin conflicten en crises op de loer liggen. Of er een bestuurlijke crisis optreedt, blijkt vervolgens vooral af te hangen van twee zaken: de persoonlijke kwaliteiten en daarmee de mogelijkheden en onmogelijkheden van de bestuurders, dus de burgemeester en de wethouders, en de hechtheid van de coalitie. Coalitiepartners die langs elkaar heen leven en niet of slecht onderling communiceren, functioneren niet als dempende actoren. Het zijn in feite slechte partners van elkaar; partners die 'de boel de boel laten', dus die zaken op hun beloop laten. Als er dan ook nog bestuurders zijn die het vak niet beheersen, niet aan goed verwachtingenmanagement doen, niet reflexief zijn (bijvoorbeeld eigen

zwakten niet zien) en niet adaptief zijn (ze schaven er niet aan), is alles in huis om tot conflicten en crises te leiden.

Deze conclusie kan nader worden onderbouwd door in termen van *bestuurlijk risico* te spreken. De persoonlijke factoren van burgemeester en wethouders, zoals de gebrekkige reflexieve kwaliteit (eerder genoemd in Korsten & Aardema, 2006; Korsten e.a., 2008; Korsten, 2010a), en de hechtheid van de coalitie vormen als ze zich negatief manifesteren, een regelrecht risico. Dat wil zeggen dat bij deze factoren de gevolgen groot zijn: een bestuurlijk conflict of een bestuurscrisis. Met deze factoren kan de gemeente in de gevarezone, de risicozone, belanden. Als dat bij één factor gebeurt, hoeft dat nog geen probleem te zijn. Er zijn genoeg voorbeelden bekend van wethouders die door hun functioneren risico met zich mee brachten, maar door individuele bezinning en gedragsaanpassing (training, hulp), goede collegiale steun of een hechte coalitie niet in de bestuurlijke problemen kwamen. ‘Wethouders kunnen om hun collega heen gaan staan’, wordt bij voorbeeld wel gezegd. Dat drukt uit dat ze het voor de wethouder die in het nauw is, gaan opnemen.

Als echter ook de burgemeester in de problemen komt, en daarmee zijn ‘verbindend werk’ – een taak die in heel veel profielschetsen van gevraagde burgemeesters voorkomt – niet kan doen, nemen de risico’s fors toe. Dan valt een dempende factor weg. Bij werking van alle drie de genoemde factoren is het risicoprofiel compleet. Dan zijn metaforisch gezien de centrifugale krachten volop aan het werk. Er hoeft maar iets te gebeuren of de bestuurlijke poppen zijn aan het dansen. Zijn er andere genoemde factoren, zoals een negatieve bestuurscultuur, dan hebben die een cumulerend effect naar het risicogebied toe. Als ze allemaal optreden maakt een gemeente een bijna 100 procent kans op ernstige en vaak langdurige bestuurlijke problemen.

Het ontstaan en voortbestaan van crisissituaties in probleemgemeenten kan niet monocausaal worden begrepen of verklaard. Er moeten veel gebeurtenissen en omstandigheden in een tijd- en plaatsafhankelijke situatie samenkomen voor er problemen ontstaan. In bestuurlijke probleemgemeenten kómen die factoren regelmatig samen, is gebleken (vergelijk De Cloe & Korsten, 2011).

#### 4 Drie interventieperspectieven

Wat kan de opstelling zijn tegenover evidente (manifeste) probleemgemeenten? Een drietal perspectieven is volgens ons denkbaar:



- 1 Het ecologisch perspectief: niets doen; het herstel moet langs natuurlijke weg optreden.
- 2 Het autonomieperspectief: een gemeente is zelf bestuurlijk verantwoordelijk in gevolge de Grondwet en moet dus zelfreinigend optreden.
- 3 Het perspectief van de systeemverantwoordelijke rijksoverheid: de ‘hogere’ overheid moet handelen.

### *Het ecologisch perspectief*

De eerste positie is de ecologische aanpak 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 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’ en dat moet aanvaard worden. 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. Deze kijk op normalisatie van bestuur als ‘natuurlijke’ wisseling van de wacht en een ontwikkeling naar goed bestuur is in de interventiehiërarchie als een *startmoment* te zien (geen actie; ‘laat maar gebeuren’) maar ook als een *ultimum remedium*, een laatste redmiddel als andere middelen of interventiestrategieën zijn uitgewerkt. Het ecologisch perspectief is een perspectief dat uitgaat van *geringe maakbaarheid*, van een somber beeld omtrent het kunnen ‘verbeteren’ van bestuurlijke probleemgemeenten.



Is er reden te veronderstellen dat gemeenten langs natuurlijke weg uit een dal kunnen geraken? Ja, dat is te zien in bijvoorbeeld de gemeenten Echt, die ooit in een weekblad werd 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 de 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. Ook hier wordt nader op ingegaan.

## **5 Interventiemogelijkheden vanuit autonomieperspectief**

De opdracht om tot lokale zelfreiniging over te gaan heeft iets van baron Von Münchhausen, die zichzelf uit het moeras waarin hij verzonken is, moet zien te redden. Een onmogelijkheid, of toch niet? Op basis van de autonomie van gemeenten wordt in deze paragraaf beschreven wat er is gebeurd in bestuurlijke probleemgemeenten om de situatie te verbeteren en wat dat heeft opgeleverd. Vervolgens wordt gekeken of de bevindingen rond de verschillende factoren nog suggesties

opleveren, dus voor wat betreft de burgemeester, wethouders en de hechtheid van de coalitie.

### Rapporten

Als gekeken wordt naar de onderzochte bestuurlijke probleemgemeenten, dan blijkt dat in alle probleemgemeenten tussentijds rapporten zijn verschenen over de bestuurlijke problematiek, die een analyse bevatten ('wat is er aan de hand?', 'hoe kon het zo ver komen?'; 'wat te doen?') en als katalysator voor verbetering zouden kunnen functioneren ('hebben ze ook gewerkt?'). In ieder geval gaven ze in alle gemeenten een schok van herkenning en werden er pogingen ondernomen om aan de hand van de aanbevelingen de situatie te verbeteren (zoals in Den Helder). Op korte termijn leverde dat nergens groot succes op. Wel droegen de rapporten bij aan een bepaalde 'sense of urgency' in een gemeente, waardoor er na deze crises wél aan veranderingen kon worden gewerkt'.

Ergo, in het algemeen kunnen rapporten van externe commissies over problemen in een bestuurlijke probleemgemeenten wel zin hebben en functioneel zijn. Een dergelijk rapport is dan een voertuig, een opstap om met elkaar binnen een gemeente in gesprek te komen. Het rapport effent wellicht het pad naar bezinning, maar een rapport roept niet als vanzelf een verbeterplan op. Er moet ook rekening gehouden worden met de kans op een paradox: een rapport dient (soms) niet alleen om te begrijpen en opnieuw te beginnen, maar kan ook verergerend werken en een 'Barbertje moet hangen'-proces van afrekening op gang brengen. De strijd wordt dan verlegd.

### Wethouder of wethoudersploeg van buiten

Een tweede belangrijk punt was het aanstellen van een college met een wethoudersploeg die geheel uit buitenstaanders bestond, vaak zelfs uit mensen van buiten de gemeente. Een college van buiten heeft een temperende werking op conflicten en bestuurscrises. Een risico zit er ook aan: raadsleden met wethoudersambities vanuit de eigen fractie kunnen zich gepasseerd voelen door de buitenstaanders. Vroegtijdige communicatie kan voorkomen dat verwachtingen hierbij te hoog oplopen.

### Verbindingen

Tenslotte is in enkele gemeenten bewust gewerkt aan de verbindingen tussen college en raad en tussen fracties onderling, door het inzetten van speciale trajecten met betrekking tot duale verhoudingen.

### Burgemeester

In het onderzoek van Schoenmaker (2011) is gebleken dat vooral de microfactoren rond de burgemeester en de wethouder(s) en de verbinding tussen de coalitiepartijen (hechtheid van de coalitie) kunnen leiden tot het ontstaan van bestuurlijke conflicten en bestuurscrises. Als dit de belangrijkste factoren zijn, zou een poging tot verbetering van de situatie ook bij deze factoren een aangrijpingspunt moeten vinden. Bij de eerste factor, de burgemeester, kan een aantal aspecten aangeduid worden als belangrijk om problemen te voorkomen. Zo is in de praktijk van bestuurlijke probleemgemeenten gebleken dat het soms mis gaat wegens een 'mismatch' tussen de gemeente en de persoon van de burgemeester. Soms had een burgemeester gewoon niet moeten solliciteren, de vertrouwenscommissie scherper moeten oordelen of de burgemeesterskandidaat zich diepgaander moeten oriënteren op de plaats alvorens te solliciteren (zie ook Van Maaren-van Balen, 2003; Warbroek, 2007). Op grond hiervan is ook te onderbouwen dat gemeenteraden goed dienen na te denken over de profielschets en de vraag welke burgemeester hun gemeente nodig heeft. Daarbij moeten zij rekening houden met wat eerder werd aangeduid als de psychologisering van het ambt van burgemeester (Korsten & Aardema, 2006; Korsten, 2010b). Een burgemeester staat tegenwoordig zo in het blikpunt van aandacht en verschijnt vaak in kritische fora en in persmedia, waardoor in feite zijn totale persoon als op een röntgenfoto zichtbaar wordt. Gezag wordt niet vanzelfsprekend met ontzag tegemoet getreden. Er wordt meer en meer gelet op hoe een bestuurder in elkaar steekt, op (on)waarachtigheid, op beloften die niet gestand worden gedaan, op (on)handigheden of versprekingen, op een briljante of verkeerde toonzetting, op het vermogen om fouten te erkennen en recht te zetten. Bestuurders moeten daar rekening mee houden door reflexief vermogen te ontwikkelen (en zich afvragen: hoe ziet men mij?; waar ben ik wel of niet goed in?) en ze moeten zich zo nodig aanpassen of hulp invoeren.

### Wethouders

Wat voor burgemeesters is opgemerkt, geldt in belangrijke mate ook voor wethouders, want dat zijn ook dagelijks bestuurders. Uit de praktijk in de vier probleemgemeenten valt af te leiden dat sommige gevallen wethouders niet (helemaal) op hun taak berekend waren en belemmerende eenzijdigheden kenden. Regelmatige bezinning is dus geen overbodigheid. Welke opties dienen zich dan aan? Politieke partijen zouden ook voor wethouders een profielschets kunnen opstellen. Dat blijkt incidenteel al wel voor te komen (Korsten & Schoenmaker, 2008). Politieke partijen zouden bovendien veel langer van tevoren duidelijk moeten maken wie hun wethouderskandidaat is. Vooral is van belang dat een wethouder de beeldvorming over zichzelf kent. Wethouders moeten leren naar zichzelf te kijken, zij het

niet in een autistische reflex, maar om eigen kwaliteiten, beperkingen en onhebbelijkheden te zien en die zo nodig te corrigeren of er verstandig mee om te gaan, bijvoorbeeld door zich – als dat nodig is – met ambtelijke steun beter te prepareren op een raadsdebat. Dat is niet eenvoudig, want retorisch talent is niet eenvoudig te ‘bouwen’, van een twijfelaar kan men niet zo maar een snelle beslisser maken en ook een diplomaat kan niet zo maar ‘gemaakt’ worden. Slechte gewoontes zijn moeilijk af te leren.

Wethouders kunnen evenals burgemeesters ook aan intervisie doen of (tijdelijk) een coach nemen. De betekenis van de negatieve effecten van het eventueel bekend worden daarvan moet overigens worden ingeschat, zeker in het licht van de verwachting ‘al het persoonlijke is politiek’. Een gemeentebestuurder die publiekelijk laat weten het ook niet allemaal te weten, staat al snel als niet sterk te boek.

#### *Hechtheid van de coalitie*

In de praktijk van bestuurlijke probleemgemeenten is duidelijk geworden dat de geringe hechtheid van de coalitiepartijen en daarmee het ontbrekend of zwak coalitieoverleg de derde veel voorkomende factor is in de verklaring van conflicten en crises in probleemgemeenten. Een niet hechte coalitie valt sneller uit elkaar en dan is een bestuurscrisis vlug een feit. De vraag is hoe een hechte coalitie kan ontstaan. In het boek ‘Sterke colleges’ doen Korsten en Schoenmaker (2008) hier aanbevelingen voor. Zo moeten er niet teveel partijen in een college zitten, anders voelt niemand zich meer verantwoordelijk voor de coalitie. Het verdient ook aanbeveling dat er dragende krachten zijn voor een coalitie en college. Daarnaast zijn er andere manieren, met name om een hecht geheel te smeden. Uit de casestudies blijkt dat het helpt als de lijsttrekkers (die later vaak wethouder of fractievoorzitter worden) elkaar al tijdens de verkiezingen eens opzoeken, om een beetje aan elkaar te wennen. Tijdens de formatie, eigenlijk tijdens de hele raadsperiode, kan hier voordeel uit gehaald worden. Overigens gaat het hier om een ‘aanbeveling’ in ‘ideale’ omstandigheden. Uiteraard komt het vaak voor dat de lokale politici elkaar al lang kennen en de sympathieën en antipathieën volop bekend zijn. Om politieke stabiliteit te bereiken is het ook dan nodig om te investeren in de onderlinge relatie.

Tegelijkertijd is een waarschuwing op zijn plaats in gevallen waarin de coalitiepartijen, vaak na een bestuurlijk conflict of bestuurscrisis, erg naar elkaar toe kruipen. Hierdoor kan het gebeuren dat iedere inbreng van de oppositie, hoe interessant ook, per definitie wordt weggestemd. Vaak ontstaat hier een ‘wij-zij’ relatie uit, die op termijn ongezond is voor een goed functionerende lokale democratie. Een goede coalitie verdient een goede oppositie. Het aangeven van de betekenis van

coalitiehechtheid impliceert geen pleidooi om terug te keren naar de voordualistische periode. De zegeningen van goede onderlinge communicatie en elkaar verstaan, ook - indien nodig- tussen wethouders en fractie, moeten, uitgaande van de ervaringen in de bestuurlijke probleemgemeenten, echter niet onderschat worden.

Hebben alle interventies geholpen? Slechts gedeeltelijk en meestal met hulp of druk van de 'hogere overheid'. Tijd voor verruiming van het perspectief.

## 6 Interventiemogelijkheden vanuit systeemverantwoordelijkheidsperspectief

In de vorige paragraaf stond het perspectief voorop dat gemeentebesturen zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteit en over zelfreinigend vermogen moeten beschikken. Gebleken is echter dat het zelfreinigend vermogen van probleemgemeenten niet vanzelf op gang komt, vaak (te) laat plaatsvindt en niet voldoende adequaat is. Wat zijn de mogelijkheden voor de hogere overheid richting een probleemgemeente en welke betekenis hadden of hebben die?

### Toezicht en bijstand

De Minister van Binnenlandse Zaken en Gedeputeerde Staten van de provincie, in het bijzonder de CdK - die ook nog een eigenstandige (rijks)ambtrol vervult - hebben een rol bij het oplossen van (bestuurlijke) problemen in gemeenten. Beide 'hogere' overheden houden toezicht en beschikken over mogelijkheden in te grijpen in situaties waarin het 'verkeerd' gaat of dreigt te gaan (Broeksteeg, 2009). Naar aanleiding van concrete situaties, vooral de problematiek in Delfzijl, onderzocht Fleurke in opdracht van het ministerie van BZK welke mogelijkheden tot eventueel ingrijpen het Rijk ter beschikking staan en of er nog zaken aan dit repertoire toegevoegd zouden moeten worden. Fleurke wijst op het feit dat hogere bestuurslichamen de plicht hebben het lokaal bestuur bij te staan, de zogenaamde organische bijstandsplicht (Fleurke, 2008: 16), die uit twee vormen bestaat: ondersteuning en overdracht. Bij ondersteuning moet gedacht worden aan extra financiële hulp, een wetwijziging, grenswijziging of bestuurlijke hulp. Bij overdracht gaat het om tijdelijke regionalisatie of centralisatie van taken, of zelfs van 'in plaats treding', waarbij de hogere overheid taken naar zich toe trekt.

Op de eerste plaats heeft de wet de hogere overheid in dit kader de bevoegdheid gegeven om een besluit van een gemeente te schorsen en te vernietigen, als deze in strijd is met het recht of het algemeen belang, in casu in strijd is met het belang van

het Rijk respectievelijk het provinciebestuur. Dit instrument werd in de periode 1993-2005 in totaal 27 keer toegepast. 'Dit instrument is echter bedoeld om 'verkeerde besluiten' af te weren en niet om taakontwijking of taakverwaarlozing op een positieve wijze te beïnvloeden. Dit neemt niet weg dat het weren van een besluit soms een gunstig effect kan hebben op gemeenten in crisissituaties', aldus Fleurke (2008: 25).

De tweede vorm van generiek toezicht is de regeling voor taakverwaarlozing ex artikel 132 Grondwet. Deze regeling is bedoeld om een gemeente die niet op eigen kracht, noch via het verlenen van bijstand van buitenaf, in staat is het bestuur en regeling van haar huishouden op orde te krijgen tot een andere gedragslijn te bewegen (Fleurke, 2008: 25). In de bestuurlijke historie is het vijf keer voorgekomen dat deze regeling is ingezet, te weten in Opsterland en Weststellingwerf (1895, weigering aanpassing van de gemeentelijke begroting), Beerta (1933, de meerderheid van de raad werd onbekwaam geacht de belangen van de gemeente naar behoren te behartigen), opnieuw Opsterland (1946, onvoldoende blijf geven van erkenning voor de geldende gezagsverhoudingen) en de laatste keer in 1951 in Finsterwolde, toen het ging om angst voor bestuurlijk ongehoorzaamheid, ondermijning van het algemeen belang en handelen in strijd met de wet (Fleurke, 2008: 25).

Het artikel met betrekking tot taakverwaarlozing is echter tot nu toe niet gebruikt in bestuurlijke probleemgemeenten. Broeksteeg, die de mogelijkheden tot ingrijpen analyseerde, heeft daar begrip voor: 'De Grondwet laat voorzieningen slechts toe in geval van grove taakverwaarlozing. Daarvan is in Delfzijl-achtige situaties geen sprak' (Broeksteeg, 2009: 156). Toch wordt wel geopperd dat er gezocht moet worden naar mogelijkheden om 'steviger ingrijpen van hogerhand' mogelijk te maken, zonder ogenblikkelijk in grove taakverwaarlozing te vervallen. Gesproken wordt dan over een bestuurlijke variant van de artikel 12-regeling, voor gemeenten die in financiële problemen zitten. Bij deze financiële artikel 12-regeling wordt verwezen naar artikel 12 van de Financiële Verhoudings Wet (FVW), op grond waarvan gemeenten extra financiën krijgen, maar onder 'financiële curatele staan' (Broeksteeg, 2009: 147). De vraag is of het nodig is ook bestuurlijke probleemgemeenten onder een dergelijk regime van toezicht te plaatsen, maar dan onder 'bestuurlijke curatele'. Broeksteeg (2009) deed een poging te beschrijven hoe een dergelijke regeling er dan uit zou moeten zien, waarbij hij uitging van een regeling voor lichte verwaarlozing van autonome taken, daar er voor medebewindstaken en grove verwaarlozing al regelingen bestaan. Uit de analyse van Broeksteeg blijkt echter dat een dergelijke regeling vele vragen oproept. Hoe is vast te stellen dat een gemeente structurele bestuurlijke problemen kent? Wie constateert dat dan? Bovendien: een

gemeente is autonoom. Een bestuurlijke artikel-12 regeling grijpt hier diepgaand op in. Broeksteeg gelooft niet in dergelijke regelingen en vertrouwt op de bestaande mogelijkheden.

Hij sluit hierbij in feite aan bij Fleurke (2007), die pleit voor de eerder omschreven organische bijstand: Rijk en provincie staan gemeenten met structurele bestuurlijke problematiek bij, soms gelijktijdig, door het ter beschikking stellen van denkkracht en personeel. De casus Delfzijl laat zien dat dergelijke hulp zeer effectief kan zijn. De casus Den Helder laat niet zien dat de rijksoverheid hier te hulp wilde schieten. Dat voert opnieuw naar de rol van de CdK als intermediair tussen minister en gemeentebestuur.

#### *Commissaris der Koningin*

Het is nuttig apart stil te staan bij de rol van de Commissaris der Koningin (CdK). Deze rol is op twee manieren op te vatten. Op de eerste plaats is er een grote informele betrokkenheid van CdK's bij gemeentebesturen, specifiek bij burgemeesters. CdK's leggen immers traditioneel werkbezoeken af en spreken elk gemeentebestuur met regelmaat. Een CdK kan pro-actief zijn naar gemeenten, maar ook een belangrijke rol spelen op de achtergrond. Gemeentebestuurders kunnen op hun beurt bij de CdK te rade gaan als er problemen zijn. Met burgemeesters hebben de meeste CdK's periodieke gesprekken, maar ook in tijden van crisis kan een CdK potentieel een vraagbaak en mogelijke facilitator zijn. Zo kwam de (mislukte) mediation tussen het college van B&W en burgemeester Hulman van Den Helder (2009) op initiatief van de toenmalige CdK Borghouts tot stand. Ook de eindoplossing, waarbij het gemeentebestuur de woning van Hulman zou kopen teneinde een spoedig einde aan de zaak te bewerkstelligen, ontstond na suggestie van Borghouts. Toenmalig CdK Nijpels in Friesland was nauw betrokken bij de problemen die de uiteindelijk vertrokken burgemeester van Leeuwarden, Van Maaren-van Balen, ondervond. Hij adviseerde haar regelmatig. In 'Hoezo burgemeester?' schrijft Van Maaren-van Balen over zijn reactie op een omstreden interview dat ze gaf: 'Loek, doorgaan. Geen reactie meer. Laat zitten, wel of geen coaching. Ga niet meer in discussie. Met niemand. Het is nu over en uit. Iedereen heeft je interview van 1 januari kunnen horen. De Partij van de Arbeid moet nu eens ophouden en je maar nemen zoals je bent. Ze hebben je gewild en moeten je die zes jaar gunnen. Ik zal ze dat nog eens zeggen' (Van Maaren-van Balen, 2003: 215). Later meldde de burgemeester zich ook bij de minister.



### Waarnemers

Als het, ondanks de al of niet positief beoordeelde inmenging van de CdK, toch mis gaat in bestuurlijke probleemgemeenten en ook de burgemeester is vertrokken, heeft de CdK nog een krachtige mogelijkheid: de inzet van een waarnemend burgemeester. Het inzetten van waarnemers bleek vaak een heilzaam effect te sorteren. De waarnemend burgemeesters slaagden erin enige rust te bewaren en de verbindingen tussen de raad en het college te normaliseren. 'Een waarnemer is verlost van eigen belangen en kan alle tijd en zorg aan de zaken zelf geven', zegt de ervaren waarnemer Ies Keijzer desgevraagd. Als belangrijk punt noemt deze het optreden naar buiten, waar in crisissituaties vaak weinig tijd voor is: 'De gemeenschap verwacht van bestuurders aandacht en belangstelling. Juist in situaties waarin spanningvelden overheersen is daar veel behoefte aan. Bovendien kun je je als waarnemer buiten die spanningen plaatsen en zo kom je ook van raadsleden alles te weten.' Waarnemend burgemeesters stellen zich in de praktijk vaak op als boven de partijen staande burgervader of burgermoeder, een rol waar ook behoefte aan blijkt te bestaan. Belangrijk bij waarnemers is, in andere woorden, dat zij de 'negatieve spiraal', die in bestuurlijke probleemgemeenten optreedt, proberen te doorbreken. Dat doen zij vooral door ordentelijkheid in de verhoudingen en benaderingswijze te propageren.

### Het ambt: meer mogelijkheden voor de CdK?

Moeten CdK's over ruimere bevoegdheden beschikken in relatie tot een bestuurlijke probleemgemeente? In kringen van CdK's heeft enkele jaren terug een bezinning plaatsgevonden op de toekomst van hun ambt. De minister van BZK had de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) om een advies hierover gevraagd. Zowel het advies als de bezinning hebben er niet toe geleid dat de mogelijkheden voor de CdK's om zich in te laten met bestuurlijke probleemgemeenten zijn gewijzigd. De CdK's hebben zich hierop in een speciale vergadering wel bezonnen, maar zijn niet met voorstellen hierover richting minister gekomen. Daarvoor bestonden diverse argumenten. Het eerste argument was dat gemeentebesturen autonoom zijn in het besturen van hun gemeente en over zelfreinigend vermogen moeten beschikken. Ze moeten de problemen die ze veroorzaken ook zelf oplossen. Dit argument zou ook gelden voor een bestuurlijke probleemprovincie, omdat ook die autonoom is. Het tweede argument behelsde, dat de ene bestuurlijke probleemgemeente de andere niet is. Elke CdK zal altijd te maken hebben met bepaalde bestuurders en met omstandigheden van tijd en plaats. Een derde argument was dat CdK's een zekere speelruimte hebben in hun contacten met gemeentebesturen. Laat die speelruimte bestaan en ga die niet inengen, zo vonden enkele CdK's, aldus informant Arno Korsten die deze vergadering als externe voorzitter leidde en als lid van de Rob

betrokken was bij het eerder verschenen Rob-advies. Aan een speciale wettelijke bepaling om een recht op onderzoek te krijgen hadden de CdK's toen geen behoefte.

Inmiddels is die behoefte er wel. Een diagnostisch onderzoek is zowel uit een oogpunt van zelfreiniging gewenst als een middel voor CdK en minister om zo nodig in gesprek te komen met een latente of manifeste probleemgemeente. Meer recent bevorderen CdK's dan ook actief dergelijk onderzoek, bij voorbeeld in de gemeente Steenberg en in Maasdriel. Verschijnen deze niet te laat? Oud-minister en thans CdK van Noord-Holland J. Remkes vindt desgevraagd (begin 2011) wel dat er duidelijker vastgelegd kan worden dat een CdK ook mag handelen als de situatie in een gemeente daarom vraagt; niet in een wettelijke regeling, maar in de ambtsinstructie van een CdK. 'In zijn rol als Rijksorgaan heeft de CdK een grote verantwoordelijkheid. In de ambtsinstructie moet wat mij betreft komen te staan dat de CdK een rol dient te spelen in het kader van het bewaken van de integriteit en kwaliteit van het openbaar bestuur in zijn provincie. Hij zou hier op verzoek van of in samenspraak met de minister invulling aan kunnen geven.' Burgemeesters dienen in ieder geval bij problemen snel de CdK te informeren, vindt Remkes. Hij zegt: 'Je moet nog wel kunnen acteren, nog wel iets kunnen doen. Het is belangrijk vroegtijdig aan de bel te trekken.'

Valt ook te denken aan wetwijzigingen? Drie voorstellen passeren de revue: het tegengaan van afsplitsingen van raadsfracties, wijziging van de zittingsduur van bestuurders en het mogelijk maken van raadsontbinding.

#### *Wettelijke vernieuwing: tegengaan van afsplitsing*

Als het risico op een crisis in een probleemgemeente aangejaagd kan worden door raadsfragmentatie (kleine fracties), valt nog eens na te denken over het fenomeen van de 'afscheidings van raadsleden', die versplintering in de hand werken. Het gaat dan om raadsleden die voor partij A in de raad zijn gekomen, maar na een interne ruzie zich aansluiten bij partij B of zelf beginnen met partij C. Dit leidt niet zelden tot een bron van irritatie binnen de 'verlaten' fractie en mogelijk de gehele raad. Gezocht kan worden naar een mogelijkheid dit wettelijk onmogelijk te maken, in alle gevallen dat de betreffende raadsleden de kiesdeler niet op eigen kracht hebben gehaald. Als dat inderdaad het geval is, dan zouden deze bij een niet oplosbaar verschil van mening, dat zou leiden tot een afsplitsing binnen de partij, wettelijk gedwongen moeten worden hun zetel op te geven. Toegegeven: het heeft haken en ogen. De Kieswet spreekt immers over 'gekozene' en rept niet over partijen. Een zetel valt op deze grond niet toe aan een partij bij afsplitsingen, maar 'is' van een gekozene (Fransman, 2005). Toch zorgt deze praktijk voor aanzienlijke onrust in

sommige raden, zo bleek in Den Helder en Delfzijl. Het verdient daarom aanbeveling te onderzoeken wat er moet gebeuren om het wettelijk mogelijk te maken zetels echt aan fracties van politieke partijen te binden. Dit zou meer recht doen aan de verkiezingsstrijd zelf, die immers ook door partijen wordt gevoerd op basis van opgestelde programma's. Inwoners stemmen weliswaar op een persoon, maar wel op een persoon die op de lijst van een partij staat. Het zou eerlijk zijn als die persoon, als hij de lijn van de fractie van die partij niet meer kan of wil volgen, zijn zetel beschikbaar moet stellen aan de volgende kandidaat op de lijst. In plaats van, zonder enig mandaat, een eigen lijst te beginnen en daarmee de versplintering te vergroten.

#### *Wettelijke vernieuwingen: andere zittingsduur en raadsontbinding?*

Fleurke pleit als aanvulling op het bestaande arsenaal aan interventiemogelijkheden voor twee wettelijke vernieuwingen met betrekking tot de regeling en het bestuur van de gemeente. De eerste is de zittingsduur van gekozen en benoemde bestuurders. De onbeperkte zittingsduur van gekozen en benoemde bestuurders kan bij het ontstaan en aanhouden van politiek-bestuurlijke crisissituaties in gemeenten een belangrijke rol spelen, aldus Fleurke (2008: 30). Hij pleit voor een zittingsduur voor raadsleden, wethouders en burgemeesters van maximaal acht jaar. Bovendien pleit Fleurke voor de mogelijkheid tot raadsontbinding en het uitschrijven van nieuwe verkiezingen, als blijkt dat het college van B&W niet meer het vertrouwen geniet van de raad. Huberts (2009) zet hier echter enkele vraagtekens bij. 'Voor die voorstellen is veel te zeggen, maar de grote vraag is waarom ze een effectief middel zouden zijn tegen bestuurlijk falen. Of raadsontbinding Delfzijl had geholpen, is per definitie niet te schatten. Anders ligt dat voor de zittingsduur. Raakte Delfzijl in de problemen door aan het pluche gehechte burgemeesters, wethouders en raadsleden? Ik zie dat in de empirie niet overtuigend terug' (Huberts, 2009: 102). Het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) liet bij de presentatie van het rapport van Fleurke bij monde van voorzitter Jorritsma-Lebbink weten in te zetten op het zelfreinigend vermogen van gemeenten. Het pleidooi voor een maximale zittingsduur en het kunnen uitschrijven van nieuwe verkiezingen werd niet overgenomen. Ook uit ons onderzoek komen wisselende aanwijzingen met betrekking tot deze voorstellen. Het ontbinden van de raad en (mogen) uitschrijven van tussentijdse verkiezingen kan helpen, doordat afsplitsingen wellicht verdwijnen of 'notoire dwarsliggers' niet meer in de raad terugkeren. Maar het hoeft niet, de uitslag van verkiezingen is (in navolging van Huberts) thans over het algemeen niet te voorspellen. Bovendien gaan dan in Nederland gaandeweg verkiezingen zich spreiden over de periode, wat een versplinterd beeld kan opleveren.

Ook de maximale zittingsduur kan van twee zijden worden benaderd. Ook hier zouden personen die veel discussie oproepen kunnen verdwijnen, maar dat geldt ook voor ervaren raadsleden die potentieel dempende werking kunnen hebben. De maximale zittingsduur staat ook op gespannen voet met het passieve kiesrecht en is vooralsnog niet verder uitgewerkt.

#### De bestuursschout?

Een oplossing voor het vraagstuk welke maatregel genomen kan worden ligt misschien in... de bestuursschout. Een nieuwe figuur in het openbaar bestuur, met alle (wettelijke)taken en bevoegdheden van een gewone burgemeester maar met daarenboven een *speciale missie*. Deze schout wordt aangesteld door de CdK met *expliciete steun* van de minister van BZK. Het bijzondere aan de schout is:

- de omstandigheid waaronder hij wordt aangesteld,
- de missie (dus het werk dat hij doet) en
- de expliciete relatie met de minister van BZK.

In feite is een bestuursschout ook een *verkenner* die makkelijk toegang heeft tot de CdK en de minister en kan *rapporteren over voortgang* van het werken aan verbetering van de bestuurscultuur. De CdK en minister kunnen zo op de hoogte blijven van de ontwikkelingen in de gemeente waar deze schout is aangesteld. De bestuursschout blijft gewoon voorzitter van het college van B&W en van de gemeenteraad. Alle gemeentelijke organen die in een gemeente bestaan *kunnen blijven bestaan*, dus ook een college van B&W, de gemeenteraad, en een raadspresidium. Er worden geen taken en bevoegdheden terzijde geschoven.

Deze figuur van bestuursschout is bedacht om daarmee aan te geven dat het meer is dan een gewone waarnemend burgemeester. Omdat deze schout-burgemeester expliciet steun geniet van zowel de CdK als de minister – een bijzondere legitimiteit zou je kunnen zeggen – geldt een dergelijke schout als *een zwaardere figuur* dan een gewone waarnemend burgemeester.

#### Waarom het woord ‘schout’?

Een bestuursschout is *geen schout-bij-nacht* maar heeft daar wel enige verwantschap mee. Een schout-bij-nacht zorgde vroeger voor het in de voorgeschreven orde houden van schepen bij nacht. Een bestuursschout moet ook zorgen voor *orde in de gemeentelijke arena’s* dan wel die bevorderen maar dan bij *dag en nacht!*

### *De voordelen van een bestuursschout*

Voor de wetgever is het voordeel van de komst van een bestuursschout dat daarvoor de wetgeving niet hoeft te worden aangepast. Voor de CdK en minister van BZK is het eerste voordeel dat deze figuur een *tussenpositie* inneemt tussen een gewone waarnemend burgemeester (met eventueel een opdracht) en de zeer zware figuur van een regeringscommissaris, die wordt aangesteld bij taakverwaarlozing in een gemeente. De schout kan zo nodig een opstap zijn naar een zwaardere of juiste lichtere stap in de toepassing van het interventierepertoire voor probleemgemeenten. Formalisten en sceptici kunnen zeggen dat deze figuur gelijk staat aan een waarnemend burgemeester maar dat is te formeel gedacht.

Voor de CdK en minister van BZK is het tweede voordeel dat een bestuursschout expliciet gevraagd wordt de bestuurscultuur te rapporteren zonder tussenkomst van de gemeenteraad. De minister van BZK kan daardoor met een CdK meedenken. Naar de gemeente gaat van de komst van een bestuursschout dreiging uit in de geest van 'als u geen werk maakt van verbetering dan kan er een volgende stap volgen'.

### *Vertrouwen en de raad*

Hoe is het dan gesteld met het vertrouwenspositie van de bestuursschout? Een regulier burgemeester wordt na selectie door de gemeenteraad voorgedragen. Deze procedure is erop uitgelopen dat een burgemeester kan functioneren, ook al wordt die benoemd, op basis van vertrouwen dat deze geniet bij de raad. Valt het raadsvertrouwen weg, dan kan de reguliere burgemeester moeilijk overleven. Een waarnemend burgemeester wordt daarentegen doorgaans niet voorgedragen door een gemeenteraad, maar in geval van vertrek van de zittende burgemeester of ander hiaat (bijvoorbeeld overlijden) tijdelijk aangesteld door een CdK. Daarmee komt deze burgemeester al wat meer los te staan van de noodzaak het vertrouwen te hebben van de gemeenteraad. Een waarnemer is immers een tijdelijke figuur. Wel dat geldt ook voor een bepaald type waarnemer, de bestuursschout. Wat de bestuursschout bijzonder kenmerkt is het *expliciete vertrouwen* dat hij al voor de komst in een gemeente geniet van de CdK en van de minister van BZK.

## 7 Conclusie

Wat is er te zeggen over de mogelijkheden om wat te doen aan bestuurlijke probleemgemeenten? Vooral dat de problematiek in bestuurlijke probleemgemeenten vanuit drie perspectieven bezien moet worden: het ecologisch, het autonomie- en het systeemverantwoordelijkheidspectief. Er zijn voorbeelden waar de

ecologie haar werk moet doen en ook doet. Verkiezingen brengen nieuwe spelers in de arena, de problematiek vermindert zonder andere interventies. Dit perspectief wordt slechts door weinigen aangehangen. Wat te denken van het perspectief dat gemeenten een autonome bestuurseenheid zijn en dat gemeentebestuurlijke actoren aan zelfreiniging moeten doen? Uit onderzoek is gebleken dat het zelfreinigende vermogen in bestuurlijke probleemgemeenten niet snel op gang komt en per saldo niet groot was en is. Er werden wel pogingen ondernomen, bijvoorbeeld door het maken van diagnostische rapporten, maar de problematiek bleef. Veranderingen kwamen uiteindelijk onder (soms zware) druk tot stand; vaak had een CdK hierin een rol. Hieruit blijkt dat 'check and balances' een zekere nut hebben en een samenspel van 'meedenken, hulp en druk' uiteindelijk tot (enig) resultaat kan leiden. Belangrijk hierin is vooral de mogelijkheid tot ingrijpen, die zich voor doet als er een waarnemend burgemeester moet worden benoemd door de CdK. In alle onderzochte gemeenten leverde de waarnemer een evidente bijdrage aan het remmen of temperen van de problemen. Eventueel zou een CdK kunnen besluiten een waarnemend burgemeester bewust langer te laten zitten, om te pogen de gemeente naar bestuurlijk rustiger vaarwater te loodsen, zoals in sommige gemeenten gebeurde. Een verfrissende, nieuwe figuur zou wellicht nog de bestuursschout kunnen zijn. Zwaarder dan een waarnemer, met een missie, gelieerd aan de CdK en de minister en goed ingebed in de structuren van de gemeente. Op naar de bestuursschout in bestuurlijke probleemgemeenten? We menen dat deze figuur een kans verdient. Dan kan in de tussentijd een verder uitwerking van de kant van de systeemverantwoordelijke rijksoverheid plaatsvinden van de figuur van regeringscommissaris of een lichter alternatief hiervoor, zoals een burgemeester met een wettelijk ingebedde extra taak en extra bevoegdheden. Volstaan met alleen maar eerder onderzoek naar manifeste probleemgemeenten doen om de zelfreiniging te bevorderen lijkt ons niet genoeg.

## Literatuur

- Broeksteeg, J.L.W., *De direct gekozen burgemeester in Duitsland*, Den Haag, 2007.
- Broeksteeg, J.L.W., Een bestuurlijke artikel 12-regeling, in: *De Gemeentestem*, nr. 7314, 21 maart 2009.
- Castenmiller, P., M.J.E.M. van Dam, N. Damen & D. Emans, *Terugtrekkende wethouders. Trendanalyse en redenen voor het verlaten van het ambt*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2010.
- Cloe, D. de & A.F.A. Korsten, *Maasdriel. Van bestuurlijke noodtoestand naar bestuurlijke deugdelijkheid*, Maasdriel, maart 2011.

- Diepeveen, J., E. van Hout & C. Riezebos, *Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maastricht*, BMC, december 2010.
- Fleurke, F., *Organische bijstand*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2008.
- Fransman, J.S.T., *Crisisverschijnselen in de lokale politiek. Een onderzoek naar politieke versnippering van gemeenteraden*, CLB, 2005.
- Huberts, L.W.J.C., *Fleurke's organische bijstand aan gemeenten in crisis: de weg naar goed besturen?*, in: Ridder, J. de, P.L. Polhuis & L.W.J.C. Huberts (red.), *Eigenzinnig bestuur*.
- *Liber Amicorum Fred Fleurke*, Nijmegen, 2009.
- Korsten, A.F.A., *Vertrouwensbarometer' in Brunssum staat op storm*, in: BMI Bulletin, maart 1997, nr. 2, p. 12-18.
- Korsten, A.F.A. & H. Aardema, *Vallende burgemeesters*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A., K. Abma & J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., H. Aardema & A.P. Resoort, *Gebroken ketens van macht. Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, p. 9-42.
- Korsten, A.F.A. & M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A., *Gedwongen vertrek van burgemeesters*, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010a, nr. 3, p. 10-31.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur, afscheidsrede*, Open Universiteit, Heerlen, 2010b.
- Maaren-Van Balen, L. van, *Hoezo burgemeester. Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, Den Haag, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *De burgemeester van de provincie? Advies Commissaris van de Koningin als rijksorgaan*, Den Haag, 2006.
- Reynaert, H. & K. Steyvers (red.), *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Gent, 2010.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Nijmegen, 2011.
- Schutgens, J.M.L.R., A.J.C. Maessen & A.F.A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten*, Delft, 2009.
- Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, Baarn, 2007.
- Zannoni, M., *Onrust aan de top. Bestuurlijke crises verkend*, in: E.R. Muller e.a. (red.), *Crisis*, Deventer, 2009, p. 223-247.