

Cultuuranalyses van probleemgemeenten

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten

26 oktober 2017/ update 23 sept. 2021



Weggestuurde bestuurder

Deze tekst biedt een kennismaking met het verschijnsel bestuurlijke probleemgemeenten. In deze gemeenten waar bestuurders een grote sneuvelkans (= kans op gedwongen vertrek) lopen, is heel veel mis of suboptimaal. Wat er mis is, wordt door analyses van de bestuurscultuur, uitgevoerd door een commissie van experts op het gebied van 'destructief en constructief' openbaar bestuur, een adviesbureau of een combinatie daarvan aan het licht gebracht. Daarop volgt vaak een proces van herkenning en erkenning van de uitkomsten door betrokkenen, zeker ook van de gemeenteraad, en een traject van bezinning en handelingsperspectieven. De handelingsperspectieven slaan op manieren om tot herstel en verbetering te komen. Veelal zal het in elk geval gaan om herstel of verbetering van bestuurlijke verhoudingen en betrekkingen. Daarin speelt doorgaans één actor een centrale rol. Intern is dat meestal de gemeenteraad die opdracht gaf tot een analyse en extern vaak een Commissaris van de Koning(in) die van mening is dat de situatie om actie vraagt. Dan volgt de cultuuranalyse. In het kader daarvan worden naast het raadplegen van documenten en observaties van raadsvergaderingen soms wel tachtig gesprekken gevoerd. Op de cultuuranalyse volgt dan bezinning. Die fase is begrijpelijk vanuit de eis uit de *'Code voor goed openbaar bestuur'* dat elke overheid aan 'zelfreiniging' moet kunnen doen en ook doet. Lukt dat ook of zijn er andere benaderingen mogelijk?

Wat is een bestuurlijke probleemgemeente eigenlijk?

Een bestuurlijke probleemgemeente kent grote bestuurlijke risico's voor bestuurders op gedwongen vertrek vóór de beoogde reguliere bestuursperiode voorbij is. Feitelijk sneuvelen er in een tijdvak van zeg eens drie collegeperioden tussentijds tal van bestuurders. Soms valt een coalitie uit elkaar. Een bestuurlijke probleemgemeente kent dus langjarig risico's voor bestuurders om weggestuurd te worden.

Sneuelen betekent 'gedwongen opstappen' of 'vrijwillig opstappen onder druk'. Het politiek vertrouwen is dan weggefallen. Dat gebeurt in deze probleemgemeenten niet geruisloos maar gaat meestal gepaard met veel drama - in de vorm van stennis, ruzie en lawaai -, en ongemakkelijke verhoudingen in de gemeenteraad. Kernwoorden rond bestuurlijke probleemgemeenten zijn dus: sneuvelkans, veel bestuurders die struikelen, wegvallend vertrouwen, drama.

Met de aanduiding van bestuurlijke probleemgemeenten bevinden we ons, naar het lijkt, in een 'framing' van *bestuur als theater* met veel drama.

Mediaberichtgeving over drama's

Of een gemeente een bestuurlijke probleemgemeente is, wordt meestal zichtbaar in raadsvergaderingen maar niet uitsluitend daar. Doorgaans blijkt dat ook uit kritische berichtgeving van raadsvergaderingen en het functioneren van colleges van B&W gedurende enkele jaren in plaatselijke, regionale en landelijke dagbladen. De rapportages gaan dan over sneuvelende bestuurders, turbulente raadsvergaderingen, conflicten en onvoldoende professionele omgangsvormen. Deze rapportages in dagbladen benoemen niet alleen het aantal sneuvelpartijen en de conflicten, maar zeker ook de omgangsvormen en de toonzetting in raadsvergaderingen. Grofheid, elkaar dwars zitten, intimidatie, opgestoken middelvingers, op de man spelen; een of meer van deze verschijnselen komt langs. Sommige waarnemers uiten twijfel of het ooit nog goed zal komen, vooral ten aanzien van de gemeenteraad. Hoe ik hierbij kom? Door overzichten van dagbladen uit een reeks van jaren te bekijken van een stuk of dertig gemeenten, waaronder die van Delfzijl, Den Helder, Menterwolde, Zundert, Bloemendaal, Leiden, Stein, Echt, Maasdriel, Lingewaard, Losser en nog veel meer. En ik sprak met een aantal actoren, zoals burgemeesters en Commissarissen van de Koning(in).

Typering door middel van de overtreffende trap

Er bestaan typering. Zijn er veel struikelpartijen in de bestuurlijke probleemgemeenten dan vallen in de pers en in de wandelgangen woorden als

- 'cowboy city': wildwest in de gemeente Echt, of
- 'het grootste politieke kerkhof van Gelderland' (De Gelderlander over de gemeente Arnhem, 2017).

Bij kwalificatie van probleemgemeenten is de overtreffende trap nooit ver weg. 'Onaanvaardbaar bruuskerend gedrag', werd in 2007 gemeld over de twee 'stevige' wethouders van de SP en D66 van Arnhem. Binnenlands Bestuur meldt in oktober 2017 over Arnhem: 'Sommige wethouders en politici in Arnhem maken er een gewoonte van anderen te beledigen, te schofferen en te intimideren. Ze menen altijd gelijk te hebben en proberen dat gelijk af te dwingen door te strooien met feiten en cijfers'. Dat is één kant van het verhaal. Blijkbaar zit de gemeenteraad ook niet helemaal in de gewenste rol door geen of geen voldoende tegenwicht te bieden. Goed bestuur vereist *checks and balances*. Dus sturing en controle.



Aanleiding tot crises

Voor elke struikelpartij, in een welke gemeente dan ook, bestaat er uiteraard een aanleiding. Die aanleiding is bijna altijd een politiek conflict of een crisis waaruit blijkt dan fouten zijn gemaakt ('dingen zijn hopeloos misgegaan' of andere bewoordingen). Voor die fouten wordt meestal een persoon, groep of college verantwoordelijk gehouden. De aanleiding van een conflict of enkele conflicten laat nog niet zien of er daadwerkelijk sprake is van een bestuurlijke probleemgemeente. Er is meer nodig om een gemeente tot een bestuurlijke probleemgemeente te bombarderen.

De kans op sneuvelen van een coalitie of van individuele bestuurders is wat groter – in welke gemeente dan ook - bij de volgende cocktail van omstandigheden:

- a) als de coalitie van bestuurlijke partners slechts over een kleine meerderheid in de gemeenteraad beschikt;
- b) als een coalitie bestaat uit vier of meer partijen;
- c) als meerdere collegebestuurders onervaren zijn;
- d) als de gunfactor in de raad, bij coalitie- en oppositiepartijen, zwak ontwikkeld is;
- e) als de bestuurlijke betrekkingen zwak ontwikkeld zijn en de verhoudingen tussen een aantal actoren verstoord zijn.

Vooraf het laatste is van groot belang. Struikelen als de verhoudingen en betrekkingen tussen raad en college over het algemeen goed zijn, maakt een gemeenten niet tot een probleemgemeente. Maar meestal gaat het niet samen: goede verhoudingen en toch veel gedwongen vertrek van burgemeesters en wethouders.

Een coalitie die uit meerdere partijen bestaat, is onder bepaalde omstandigheden wel bij elkaar te houden - zoals door een verbindende burgemeester; door professionele wethouders; door rolvastheid van elk orgaan -, maar het is niet makkelijk, zeker niet als het politieke draagvlak smal is en de gunfactor gering.

Aanjagers voor het ontstaan van probleemgemeenten en remmers

De kans op veelvuldige struikelpartijen is groot als er buiten een aanleiding (het conflict waarover men het heeft in het college en de raad) aanjagers zijn van die struikelpartijen en wat daar achter schuil gaat. De twee begrippen 'aanjagers' en 'remmers' zijn heel belangrijk.

De eerste aanjagers is als volgt te typeren: *raadsversplintering leidt tot invechten*. De kans op conflicten en struikelpartijen neemt toe als veel politieke fracties zich verdringen in hun profileringsdrang. Die kans op struikelen is – anders gesteld - groter in geval van een versplinterde lokale democratie van veel kleine partijen in de raad. Dan ontstaat er een kans op een apenrotsyndroom. Veel apen op een te kleine ruimte gaan bijten naar elkaar. Dat verschijnsel kan ook optreden in de raad. De discussie is dan vaak niet inhoudelijk. Er wordt op de man (of vrouw) gespeeld. De raad van de gemeente Echt was jarenlang hét voorbeeld. Ook de gemeenteraad van Brunssum kon er rond 1997 en later al wat van.

Een tweede aanjager: *afsplittingsen verergeren*. Afsplittingsen van fracties kunnen ook tot ongemak leiden in de vorm van rancune en op de man spelen. De achterblijvers zitten nooit te juichen richting vertrekkers.

Een derde aanjager: *het college kent teveel schragende partijen*. In geval van een versplinterd politiek landschap van vele kleintjes is de kans groot dat een college ook bestaat uit veel wethouders. Zo een college is moeilijker bij elkaar te houden dan een college dat een of twee grotere partijen kent die dragende kracht zijn.

Tegenover aanjagende factoren en omstandigheden staan *remmers*.

Een eerste rem op teveel conflicten in bestuurlijke probleemgemeenten ontstaat als er sprake is van ondeugdelijk bestuur, dat wil zeggen bestuur dat niet voldoet aan de *'Code voor goed openbaar bestuur'*. Die code spreekt van de noodzaak tot rechtstatelijk en integer handelen; openbaarheid van bestuur en openheid als grondhouding; doelgerichtheid; responsiviteit van het bestuur in termen van het kennen van maatschappelijke problemen en voorkeuren; effectief en legitiem bestuur; evalueren, leren en aan zelfreiniging doen; verantwoording afleggen. Veel conflicten laten zich met de code in de hand wel beoordelen.

Een tweede rem op het worden van probleemgemeenten en continuïteit in de status als probleemgemeente betreft een burgemeester die er alleen of samen met de leden van het college en het raadspresidium er in slaagt raadsfracties te verbinden.

Een derde rem op al te veel heftige conflicten betreft de aanwezigheid van juist een grotere fractie in de raad. Waarom? Die zal geneigd zijn om zich in te spannen om de coalitie bij elkaar te houden. En die respect uitstraalt naar de kwaliteit van het raadsdebat en de bijdragen van raadsfracties die niet in het college vertegenwoordigd zijn.

Wat ook remmend werkt, is de aanwezigheid van een of meer uitlaatkleppen, waardoor druk van de ketel kan over zaken die voorvielen. Die uitlaatgelegenheden vallen te organiseren. Denk bij voorbeeld aan het terugblikken in een vergadering van het raadspresidium op het verloop van de laatste raadsvergadering. Liep die goed? Zo, wat dan niet? Wat eraan te doen? Dit voorkomt dat zaken zich ophopen.

Wat achter aanleidingen tot een crisis schuil gaat

Wie wil weten of een gemeente een bestuurlijke probleemgemeente is, moet niet alleen gaan kijken naar a) de vallende bestuurders, en b) naar de mediaberichtgeving over conflicten, debatten en mores of c) naar de aanleiding voor conflicten, maar gaan kijken naar wat er achter struikelpartijen schuil gaat. Meestal is dat beeld onscherp en moet *het beeld dus helderder worden*. Althans het is te onscherp in termen van het precieze ziektebeeld, de pathologische component (oorzakenanalyse) en remedie (het handelingsperspectief).

Bij probleemgemeenten initiatief tot nadere analyse

Bij een bestuurlijke probleemgemeente is sprake van een optelsom van struikelpartijen en daarmee verbonden 'ongemakkelijkheden' en conflicten. In die situatie staat doorgaans een initiatiefnemer op die – vaak na enkele gesprekken met fractieleiders en/of een college – van mening is dat het zo niet langer kan. Die initiatiefnemer laat een analyse verrichten of doet een dringende oproep tot een analyse die te starten is vanuit de gemeenteraad (met budgetrecht). De initiatiefnemer regisseert. Soms is die regisseur een commissaris van de koning(in), soms een raadsmeerderheid die het nu wel genoeg vindt. Kan ook een raadspresidium de initiatiefnemer zijn? Het kan wel, maar gebeurt weinig. Dat komt omdat het raadspresidium vaak deel van het probleem is.

Een voorbeeld van een initiatief is gerelateerd aan Clemens Cornielje, de CdK van Gelderland die een analyse en remedie-aanpak wilde van het gemeentebestuur van Maasdriel. Wim van de Donk, de CdK van Noord-Brabant, liet een analyse verrichten van het bestuur van de gemeente Steenberg en later van Laarbeek. De hoop is natuurlijk dat als gemeenteraden, colleges en lokale partijbesturen van de uitkomsten kennis nemen, ze tot bezinning komen.

Welke analyse niet aan de orde is

Wat is de analyse niet? Die analyse van wat er bij een probleemgemeente aan de hand is, betreft doorgaans *niet* primair of uitsluitend een bestuurskrachtmeting, noch een sterkte-/ zwakteanalyse, noch een analyse van een specifiek echec zoals een te dure parkeergarage of metrolijn of een te laat opgeleverd stadhuis.

Het is ook *niet* zo dat bij een bestuurlijke probleemgemeente sprake is van grove taakverwaarlozing van door de rijksoverheid aan alle gemeentebesturen opgedragen medebewindstaken, zoals burgerzaken (denk aan de verstrekking van paspoorten). Dus zijn ook remedies in termen van het weer op de rails krijgen van wat als taak door het gemeentebestuur verwaarloosd is, doorgaans niet aan de orde. Er is bijgevolg de laatste decennia dan ook *geen regeringscommissaris* (een optie genoemd in de Grondwet) aangesteld die orde op zaken moet stellen.

Cultuuranalyse, maar wat is dan een bestuurscultuur?

De analyse van een probleemgemeente en wat schuil gaat achter gedwongen vertrek van bestuurders en uiteenvallende coalities gaat vaak onder de vlag van een cultuuranalyse. Zie de analyses van Maasdriel, Steenbergen, Stein, Almelo, Tynaarlo, Lingewaard, Castricum, Bloemendaal of Arnhem.

In probleemgemeenten werden en worden cultuuranalyses verricht. Een bestuurscultuur kan worden omschreven als het geheel van in een gemeente gedeelde attitudes en rolopvattingen, normen, waarden, gewoonten en routines dat betrekking heeft op de gemeenteraad, het college van B&W, de burgemeester, de ambtelijke organisatie en samenleving, en de betrekkingen en verhoudingen daartussen. De gedeelde patronen zijn het resultaat van gedeelde ervaringen en gezamenlijk leren. Ze worden vaak overgeleverd, mede omdat in gemeenten raadsleden soms wel twintig jaar lid zijn van de gemeenteraad.

Een gemeente kent naast een bestuurscultuur ook altijd een ambtelijke cultuur. Meestal wordt bij een cultuuranalyse van een probleemgemeente de aandacht primair gericht op de bestuurscultuur en niet op de ambtelijke cultuur. Maar vaak is het onvermijdelijk om zowel aan het een als het ander aandacht te besteden. Kijk maar naar de analyse van de gemeenten Veghel en Stein. Ambtenaren staan immers bestuurders bij en bestuurders hebben met ambtenaren van doen door bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen (ambtenaren willen weten hoe de portefeuillehouder over iets denkt en een portefeuillehouder wil sturen, volgen, begeleiden, etc.).

Er wordt dus aandacht aan aspecten van de ambtelijke organisatie en cultuur besteed in cultuuranalyses van bij voorbeeld de gemeenten Maasdriel, Veghel, Stein, Lingewaard, Meerssen, Bloemendaal. Over de gemeente Stein zeggen onderzoekers bij voorbeeld dat sprake is van een langjarig *verwaarloosde organisatie*. In het vervolg spreek ik primair over de bestuurscultuur vanuit het besef dat ook de positie en rol van ambtenaren aan de orde kan zijn.

Een bestuurscultuur in een gemeente kent elementen en lagen

Een bestuurscultuur van een bestuurlijke probleemgemeente kent elementen en lagen.

1. Een eerste cultuurelement zijn *de bestuurlijke tradities*. Het gaat hier om het DNA van een gemeente. Dat DNA wordt beïnvloed door historische ervaringen, gebruiken en gegroeide gewoonten en taboes. Zo heeft in Arnhem de PvdA lang de dienst uitgemaakt. De partijtop en de raadsleden hielden voorvergaderingen waarin besloten werd wat er rond bepaalde dossiers uit een raadsvergadering moest rollen (Van Westerloo, 2003).
2. Een tweede cultuurelement verwijst naar *de bestuurs- en managementstijl* in de gemeente. Het gaat hier om de manier van aanpakken van beleid en van projecten. Wat wordt als normaal beschouwd en wat niet?
3. Het derde cultuurelement verwijst naar *de bestuurlijke routines*, dus naar de methoden, werkwijzen, processen.

Deze cultuurelementen sturen de verwachtingen over bestuur en zeggen iets over wat taboe is. De cultuur maakt bij voorbeeld duidelijk of een gemeentebestuur van oudsher iets op heeft met strategisch beleid of juist nadruk legt op ad hoc handelen.



Ongemakkelijke verhoudingen; VN, 15 maart 2014

Het is ook mogelijk een nadere indeling te maken. Bij de bestuurscultuur gaat het om

- het geheel van *gebruiken* en *manieren van doen* bij de coalitievorming, formatie van een bestuurscollege na verkiezingen, bij de wijze van besluitvorming en politiek bedrijven;
- waaronder het geheel van *ingesleten gewoonten* in de betrekkingen en verhoudingen tussen college en raad en ambtelijke organisatie;
- om de *gangbare werkwijzen* in het bestuur door het college, de raad en ambtelijke organisatie ('zo doen we dat hier');
- om de *taboes* in het gemeentebestuur, in de betrekkingen en verhoudingen in bestuur en politiek en in de ambtelijke organisatie ('waarover men niet spreekt');
- om de '*wegkijk*'-handelingen van bestuurders, politici en eventueel ook ambtenaren ('wat niet benoemd wordt');
- en de *gebrekkige sturing* door het dagelijks bestuur ('wat niet besproken of goed aangepakt wordt').

Als betrokkenen zelf over de bestuurscultuur spreken

Wat valt op aan de cultuur als betrokkenen zelf spreken?

- a) *Het verder reikende*: De bestuurscultuur komt aan de orde als er iets aan de hand is dat verder reikt dan dat wat alleen het college of de gemeenteraad raakt. Het totale bestuur komt in beeld.
- b) *Het diepere*: Wie spreekt over bestuurscultuur heeft het over iets dat dieper zit dan het verrichten van dagelijkse werkzaamheden, van het afwerken van agenda's en dossiers. De vraag is dan wat dat verder reikende en dat diepere is? Dat moet de analyse aangeven.
- c) *Het negatieve*: Bij het aanroepen van 'de bestuurscultuur' speelt vaak iets negatiefs. Woorden vallen als 'het deugt hier niet', 'de cultuur is rot', 'de organisatie is verwaarloosd', 'gespannen verhoudingen', 'politici zijn hier cliëntelistisch', 'politici schelden elkaar de huid vol', 'er is hier teveel emotie in de politiek', 'de verhoudingen zijn verziekt', 'de cultuur is destructief', 'dualisering?', 'dat doen wij hier niet'. Dat soort bewoordingen. De kunst is om aangrijpingspunten te vinden voor verbetering.
- d) *Lange voorgeschiedenis*: Ten vierde verwijst bestuurscultuur naar iets dat niet van vandaag op morgen aanwezig is. Het gaat om een geheel van verschijnselen dat al langer bestaat. Tegelijk is het mogelijk een ziekte waarvan men het precieze begin van ontstaan niet kent. Betrokkenen zeggen dat ook zo. 'Het is hier al jaren zo', zegt men vaak. Zie het rapport over Stein.
- e) *Schuldigen aanwijzen*: Ten vijfde, wordt er met het beschuldigende vingertje gewezen. Er worden schuldigen aangewezen en dat zijn altijd anderen dan de aanwijzer zelf. Dit bleek bij

voorbeeld op 21 juni 2015 tijdens een discussie tussen twee raadsleden uit de gemeente Stein op radio L1 (De Stemming). Cultuuranalyse gaan vooral over wat er mis is, een beetje over hoe dat komt, en zelden over schuldigen.

- f) *Vaagheid en negativiteit*: Maar als men dan concreet moet worden over wat niet goed gaat, is men ook nogal eens diffuus. De *'culturele ziekte'* kan door betrokkenen zelf doorgaans niet goed gediagnosticeerd worden, niet benoemd worden. Op zich logisch want politici zijn geen cultuuranalisten of niet op voorhand als zodanig te kwalificeren. Als naar 'de' bestuurscultuur verwezen wordt, zie je overigens wel duidelijke uitingen die niet direct positief zijn. Raadsleden wijzen dan op 'verwijten over en weer', 'op teveel emotie in de raad', op 'weglopen uit vergaderingen', op 'afsplitsingen van een fractie', 'op niet goed luisteren naar door de coalitie naar de oppositie', op 'slechte verhoudingen', op 'onvoldoende wederzijds respect', op 'gebrek aan zakelijke besprekingen'.

De cultuuranalyse moet dus benoemen en beargumenteren. Een voorbeeld daarvan is de analyse over Maasdriel uit 2010.

Casus 1: Bestuurscultuur van de gemeente Maasdriel (2010)

Binnenlands Bestuur bericht op 13 jan. 2011 het volgende over de analyse van de bestuurscultuur van Maasdriel door BMC. De bevindingen van de onderzoekers van bureau BMC naar de bestuurscultuur in Maasdriel uit 2010 zijn volgens de Commissaris der Koningin (CdK) van Gelderland Cornielje *'schokkend'* en *'onaanvaardbaar'*. Wat blijkt? Een verziekte sfeer in de raad en college en nog veel meer.

Verziekte sfeer: Citaat uit BB: 'Bij de presentatie van het in zijn opdracht gemaakte rapport drong hij (Cornielje) er bij de gemeenteraad op aan onverwijld werk te maken van *de verziekte sfeer*. Zo niet, dan zullen de minister van Binnenlandse Zaken en hijzelf het heft in handen nemen en met sancties komen. De onderzoekers van BMC adviseren het aanstellen van *een regeringscommissaris* in Maasdriel en vervanging van het zittende bestuur door wethouders van buitenaf, die bij voorkeur een *afspiegelingscollege* vormen. Opheffing van de gemeente is in hun ogen ook een mogelijkheid. Een of meer van deze forse ingrepen zijn nodig om een eind te maken aan *de verpeste sfeer* in college en raad, de over elkaar heen tuimelende *politieke affaires*, en *de vecht- en afrekencultuur*, die de gemeenschap al jaren splijten'.

Pakken politieke fracties dit op? Met uitzondering van oppositiepartij CDA voelen de fracties 'vooral nog niet voor zulke verstrekkende maatregelen. Het CDA van Maasdriel vindt begin 2011 dat de huidige wethouders het veld moeten ruimen. De andere partijen houden vooral nog hun kruit droog of dringen aan op een *geleidelijker veranderingstraject*'. Dat werd hen aangerekend door Cornielje. 'De gemeenteraad heeft de grootste verantwoordelijkheid en is de baas in huis'.

BB vervolgt: 'Radicale ingrepen in een gemeente zoals gesuggereerd in het rapport (BMC geeft niet aan of het 'en/en of 'en/of' zou moeten zijn) zijn deze eeuw niet eerder gedaan. De situatie die er het dichtst bij in de buurt komt is die in Delfzijl, waar in 2005 ook 'van hogerhand' fors bestuurlijk is ingegrepen. Daar dreigden de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Johan Remkes en Commissaris der Koningin Hans Alders de gemeente onder curatele te stellen en is politiek en ambtelijk orde op zaken gesteld om de gemeente in het gareel te krijgen'.

Omgangsvormen in raad en tussen raad en college: Citaat uit BB: 'Opheffing van Maasdriel in de vorm van opschaling of juist verdeling in kleinere dorpsgemeenten zijn mogelijkheden die door de BMC-ers geopperd zijn in het rapport. Volgens hen is het noodzaak dat er een sterke burgemeester komt (er zit nu een waarnemer), die opgewassen is tegen de *harde politieke mores* in raad en college. Want volgens de BMC-ers zijn de omgangsvormen *'ruw, grof en onfatsoenlijk'*. Ook de ambtelijke top

zou versterkt moeten worden. Die kan niet op tegen de scoringsdrift van de wethouders of wordt 'afgeserveerd'. De wethouders sturen volgens ambtenaren zonder tussenkomst van de ambtelijke leiding, of zetten ze onder druk tot regelvertreding'.

Omgangsvormen tussen wethouders en ambtenaren: BB: 'Het is vijf voor twaalf; genoeg is genoeg', zei Cornielje. Hij vindt het 'onaanvaardbaar' dat ambtenaren binnen de gemeente zich geïntimideerd voelen door leden van het college. Zo beweren ambtenaren dat er binnen het college zelfs een 'hitlist' is van medewerkers die in aanmerking komen voor ontslag en heerst er angst.

Er is meer mis. Wat?

Vriendjespolitiek: BB: 'De onderzoekers constateren dat in Maasdriel het politiek handelen vooral in dienst staat van het bereiken van politieke, niet-inhoudelijke doelen en dat *vriendjespolitiek* regeert, omdat politiek en zakelijk voortdurend zijn verweven. Die verwevenheid is volgens BMC een voedingsbodem voor de opvatting 'dat dit hoort bij het politieke bedrijf'. Als gevolg daarvan worden de grenzen van integriteit opgezocht of overtreden'.

Moedwillig beschadigen: BB: 'In de politieke arena is geen enkel middel taboe. Waarbij volgens de onderzoekers het *moedwillig beschadigen* van *persoonlijke en partijpolitieke imago's* inzet is geworden. Dit is opmerkelijk, omdat geïnterviewden in gesprekken aangaven dat de opvattingen inhoudelijk en programmatisch weinig tot geen verschillen vertonen'.

Regeldédain: BB: 'De noodzakelijke cultuurverandering moet volgens BMC niet beperkt worden tot de politiek, maar de totale gemeenschap omvatten, want daarin huist de "maatschappelijk-culturele onderstroom waarin de bestuurlijke cultuur is geworteld en waarin het politiek-bestuurlijke bestel helaas is doorgeschooten". Ze adviseren om de Maasdielse samenleving, ondernemers, maatschappelijke organisaties, lokale politieke partijen, scholen, media en individuele burgers "nadrukkelijk bij de cultuuromslag te betrekken". Dit ook omdat er een sterk en historisch gegroeid "*regeldédain*" is bij burgers, ondernemers en bestuurders'. Einde.

Zie hier een schets van een gemeente die in 2010 als een bestuurlijke probleemgemeente gekwalificeerd werd.

Casus 2: Bestuurscultuur van de gemeente Stein (2014)

Berenschot in opdracht van het college de organisatiecultuur van gemeente Stein onder de loep genomen en daarvoor gesproken met maar liefst 96 personen, waaronder medewerkers, managers, leden van de ondernemingsraad, collegeleden en raadsleden. Uit het rapport (uit 2014) komt een *negatief beeld* van de *totale* bestuurs- en organisatiecultuur naar voren. Citaat: 'Onderlinge verhoudingen zijn gespannen, de organisatie functioneert verre van optimaal en de bestuurskracht van de gemeente staat onder druk.

Het college spreekt van een pijnlijk maar herkenbaar beeld en onderschrijft de conclusies van het rapport dan ook unaniem'.

'Een belangrijke constatering van Berenschot is dat deze situatie zich gedurende een periode van minstens *twintig jaar* heeft ontwikkeld, dat het *alle* geledingen van de organisatie betreft (ambtelijk apparaat, OR, gemeenteraad én college van B&W) en dat er derhalve niet een schuldige is aan te wijzen. Een ieder heeft zijn deel gehad in het in stand houden van deze cultuur, en een ieder heeft dan ook een belangrijke rol en verantwoordelijkheid om dit te verbeteren. Het rapport geeft aanknopingspunten en biedt daarmee ook hoop. Wanneer de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie de handen ineen weten te slaan om te investeren in mens en organisatie kan een omslag worden gemaakt. Het rapport bevat een verbeterplan met concrete acties. Het college gaat hiermee direct aan de slag'. Einde citaat.

Casus 3: Bestuurscultuur in de gemeente Oude IJsselstreek (2015)

Uit rapport van voormalig staatssecretaris mw. A. Verstand over de fusiegemeente Oude IJsselstreek (2015) blijkt het volgende. Citaat: 'Het huidige bestuurlijke klimaat vindt, volgens velen, zijn oorsprong in de fusie tussen Gendringen en Wisch waarin het CDA een dominante positie had. Na de fusie kwam het CDA in de oppositie en werd vervolgens door de *meerderheidscoalitie* genegeerd. Hetzelfde overkwam nieuwkomer D66 na de verkiezingen van 2010. De PvdA en VVD zijn na de verkiezingen zonder veel omhaal aan de kant geschoven. Er wordt gesproken over *een machtscultuur* van de politieke meerderheid en onvoldoende respect voor de inbreng van de oppositie. Er was hoop dat het met deze coalitie anders zou gaan, maar vrees werd geuit dat dit weer niet gaat gebeuren. Er is na de fusie *niet geïnvesteerd in een nieuwe bestuurscultuur*. Om met wijlen Jan Schaefer te zeggen: "Democratie is meer dan een systeem, het is een mentaliteit". Bij die mentaliteit hoort ook de opvatting dat (constructieve) oppositie en tegenspraak goed is voor de democratie en de kwaliteit van de besluitvorming en bijdraagt aan begrip en draagvlak voor de uitkomst daarvan'. Einde citaat

Op 29 maart 2015 maakt de burgemeester in een brief aan de raad het volgende bekend: 'Mijn periode als burgemeester ... zal ik op 1 april afsluiten. Op die dag draag ik mijn taken over aan de locoburgemeester en vicevoorzitter van de raad'. De afgelopen negen jaar heb ik met veel plezier, inzet en overtuiging gewerkt voor onze gemeente. Het bestuurlijk klimaat is de afgelopen tijd veranderd. De huidige bestuurscultuur vraagt om een burgemeester met een andere leiderschapstijl. Ik concludeer dat het tijd is om plaats te maken voor een opvolger'.

Wie het rapport van Verstand raadpleegt, komt tot de volgende aanvullende waarnemingen. Een: Het CDA was voor de gemeentelijke fusie die leidde tot de gemeente Oude IJsselstreek in de gemeenten Gendringen en Wisch de grootste partij. Na de fusie werd een college gevormd waarin het CDA geen zitting had. De meerderheidscoalitie negeerde de oppositie (het CDA). Dat gebeurde ook na de verkiezingen van 2010 met nieuwkomer D66. Gevolg: *ingebakken machtspolitiek en onvoldoende respect voor de oppositie*. Dat wordt door de rapporteur als verkeerd gekwalificeerd. In een democratie is tegenspraak goed. Daarbij moeten *persoonlijke verhoudingen* wel goed kunnen blijven. Dat is een opdracht die niet voldoende is waargemaakt.

Twee: De coalitievorming is niet goed genoeg verlopen. De keuze van de (in)formateur was niet goed. Er kwam een werkakkoord maar daarover werd *geen ambtelijk advies* ingewonnen. Zwak volgens Verstand.

Bij probleemgemeenten ontstaat vak gedoe over en tussen personen. Zo ook hier. Rond de wethouderskandidaten ontstond '*ernstige onmin*' binnen twee partijen en tussen deze. De procedure rond de wethouderskeuze moet verbeteren, meent Verstand. De raad zou de spil moeten zijn bij een (in)formatie en niet de politieke partijen.

Drie: De communicatie was in allerlei opzichten niet goed. Indicaties: Het was voor derden niet goed mogelijk afspraken te maken met wethouders. Mails werden laat beantwoord. Afspraken werden soms niet of te laat nagekomen. Er waren informatieavonden, maar niet duidelijk was steeds welk vervolg eraan gegeven werd.

Vierde kritiek: Ambtenaren kregen onvoldoende van bestuurders te horen wat van hen verwacht werd en bestuurders gaven onvoldoende helderheid over het gewenste of onvoldoende specifiek. Door de onzekerheid kon er een *angst- en afrekencultuur* ontstaan. De gemeentesecretaris gaf te weinig begeleiding aan medewerkers. De situatie werd getypeerd als 'te chaotisch en stuurloos'.

Vijf: Het gemeentebestuur met alle fractieleiders hoort niet te liggen bij *het raadspresidium*. Dat presidium is de raad niet. Een raadspresidium regelt hoe een raad behoort te functioneren. Een raadspresidium heeft een oliefunctie.

Zesde kritiek: Er was *onvoldoende adequate patroonmatigheid*. Een door een raads werkgroep opgesteld beleidsvoorstel werd buiten het college en de ambtelijke organisatie om aan de raad voor gelegd. Hoe raad en doe-democratie met elkaar omgaan en zich tot elkaar verhouden behoeft betere doordenking, meent Verstand.

Zevende kritiek: Het college bleek *geen eenheid*. De burgemeester had goede contacten met de gemeenschap maar kon onvoldoende intern binden en stond niet voldoende boven de partijen. Hij (of zij) moet leidend zijn bij het ontwikkelen van een positieve bestuurscultuur en dat was hij niet.

Achtste kritiek: Er had meer aandacht moeten zijn voor *draagvlak* bij besluitvorming. Een bredere coalitie en een wethouder extra had daaraan kunnen bijdragen.

Negende kritiek: Er was een *bepaald dossier* (DRU Cultuurfabriek) dat als een splijtzwam werkte. Oplossingen gevraagd.

Het rapport van A. Verstand is een grote oproep tot 'schoonmaak' van de bestaande bestuurscultuur en investering in de richting van een meer gewenste bestuurscultuur. Het 'kwaad bloed' moet uit de (in)formatie en uit raadsvergaderingen verdwijnen. Er is meer aandacht nodig voor adequate processen en communicatie en voor de positie van ambtenaren. De processen van leiding geven kunnen beter. Dit raakt de burgemeester, wethouders en gemeentesecretaris: meer betrokkenheid, meer verbinding, meer eenheid, meer een team smeden. Verbeteringen kunnen dus niet van een actor komen.

Casus 4: Bestuurscultuur in de gemeente Aalsmeer (2015)

Bij zijn benoeming tot waarnemend burgemeester van Aalsmeer op 13 mei 2015 kreeg burgemeester Jeroen Nobel van Commissaris van de Koning in Noord-Holland Johan Remkes de opdracht om de oorzaken van de toenmalige bestuurscultuur te onderzoeken of te laten onderzoeken en een traject te starten om die cultuur en de onderlinge verhoudingen te verbeteren. De burgemeester koos ervoor het onderzoek naar de bestuurscultuur door een onafhankelijke externe partij te laten uitvoeren. Voormalig burgemeester en adviseur Bas Eenhoorn heeft het onderzoek uitgevoerd, ondersteund door Sharon Blair. Het rapport kreeg de titel '*Samenwerken aan een goede bestuurscultuur*'. Samengevat zijn de conclusies volgens een brief van burgemeester Nobel van 15 november 2015 aan Johan Remkes als volgt.

De coalitiebesprekingen in 2010 en 2014 hebben de verhoudingen op scherp gezet. Dit heeft volgens burgemeester Nobel (2015) geleid tot een (toenemend) onvermogen om duurzame en bindende coalities te vormen. Het verhindert de raad een gezamenlijke visie voor Aalsmeer te ontwikkelen en haar kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te voeren. Tot slot is het regelmatig wisselen van burgemeesters de afgelopen jaren de bestuurlijke stabiliteit niet ten goede gekomen. Na het vertrek van burgemeester Pieter Litjens (2007-2012) kwam waarnemend burgemeester Theo van Eijk (sept. 2012-juni 2013) en daarna volgde Jobke Vonk-Vedder (juni 2013-2015). Er was snelle doorstroming.

De Aalsmeerse politiek-bestuurlijke context wordt op het moment van onderzoek (2015) volgens Eenhoorn in de woorden van de burgemeesters als volgt gekenmerkt:

- 'de rol en positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van B&W zijn niet altijd helder' (rolonduidelijkheid);
- 'er wordt onvoldoende leiderschap getoond en belangrijke spelers laten zich beïnvloeden door teleurstelling, de reacties daarop, 'oud zeer' en de journalistieke buitenwacht';
- 'bovendien gaat het debat niet over de inhoud maar over het proces of over personen';
- 'belangen, posities, conflicten en macht spelen een belangrijke rol in de Aalsmeerse politiek';

- er is sprake van verstoorde persoonlijke verhoudingen;
- er is onvoldoende bereidheid tot samenwerking (binnen en tussen raad en college) om ambities te realiseren;
- en er is sprake van het ontbreken van een heldere en eenduidige gezamenlijke ambitie en visie op de samenleving in Aalsmeer;
- ‘voorts ontbreekt de wil, dan wel de mogelijkheden, om diepgaand te reflecteren op de eigen rol en het eigen gedrag in deze context.’

De burgemeester is het met de onderzoeker eens. Hij voegt nog iets toe. Tekenend voor het Aalsmeerse bestuur is in de ogen van Jeroen Nobel dat de dualisering vanaf 2002 maar matig op gang is gekomen en niet heeft geleid tot een duidelijke positionering en rolverdeling tussen het college en de raad. Niet de raad maar het college blijkt nog steeds kaderstellend is, iets dat ook over de gemeente Arnhem is opgemerkt (het college reikt kaders aan voor de raad). Bovendien, aldus de burgemeester, ‘wantrouwen en het ontbreken van veiligheid belemmeren raadsleden in hun functioneren, ook in commissies’.

Op 6 oktober en 12 november 2015 hebben Bas Eenhoorn, Sharon Blair en de burgemeester het rapport met de raad en het college besproken. Nobel schrijft: ‘Alle betrokkenen herkennen zich in het rapport en in de noodzaak dat Aalsmeer anders bestuurd moet worden. Het delen van de conclusies is een belangrijke eerste stap, maar om te veranderen is meer nodig. Het is zaak dat betrokkenen zich verantwoordelijk willen voelen voor de huidige situatie en bereid zijn om mee te werken aan een goede bestuurscultuur. Niet alleen als het over structuur en inhoud gaat, maar ook als het reflecteren over gedrag van individuen of het collectief betreft.’ Het rapport van Eenhoorn is het uitgangspunt voor de volgende fase van mijn opdracht: een traject starten om de bestuurscultuur en de onderlinge verhoudingen te verbeteren. We hebben met de invoering van het nieuwe vergadermodel al stappen gezet. Verder zullen we echt met elkaar aan de slag moeten om te komen tot een duidelijke rolverdeling en positionering van raad en college.’

Nobel: ‘Komende periode zal ik als waarnemend burgemeester met bovengenoemde punten aan de slag gaan. Op korte termijn zal ik een werkgroep samenstellen met raadsleden en de griffier om mij daarbij te helpen. Maar ik zie het ook als mijn taak om de juiste gesprekken op gang te brengen om zo veiligheid te creëren en het wantrouwen weg te nemen. Dan kunnen we gaan werken aan herstel van vertrouwen. Een voorwaarde om te komen tot een bestuurscultuur waarin mensen bereid zijn constructief samen te werken en een gezamenlijke visie te verwezenlijken. Aalsmeer is een vitale, financieel gezonde gemeente met een hoog voorzieningenniveau, een rijk verenigingsleven, vele enthousiaste vrijwilligers en bedrijven van wereldformaat, zoals FloraHolland en Scheepsbouw.’ Tot zover dit voorbeeld.

Casus 5: Bestuurscultuur in de gemeente Arnhem

In Arnhem zijn in collegeperiode 2014-2018 vier wethouders afgetreden en verlieten twee partijen het college (de ChristenUnie in juni 2017). Er is in oktober 2017 een minderheidscollege van D66, SP en CDA dat net niet de meerderheid heeft. SP en D66 zijn de grootste partijen. Zowel SP als D66 hebben elk acht zetels en het CDA drie. Maakt voor de coalitie 19 zetels in de raad van 39 raadsleden. Arnhem heeft een ‘wethouderscollege’. De wethouders maken de dienst uit. D66 en SP zijn beide de grootste partij met elk acht zetels en hebben ook nog eens de meest ervaren wethouders in het college. ‘De twee grootste partijen gunnen het elkaar. Het staat meteen zestien tegen nul’, aldus onderzoekers. ‘College en coalitie staan uiterst kritisch tegenover de oppositie’, aldus Binnenlands Bestuur (okt. 2017).

Arnhem heet het politieke kerkhof van Gelderland te zijn. Het Arnhemse stadsbestuur ligt op apegapen na twee coalitiebreuken in anderhalf jaar tijd. Arnhem is de stad waarin sinds 2014 twee coalities schipbreuk leden, uniek voor Nederland. Anderhalf jaar terug stapte GroenLinks op en in juni 2017 de ChristenUnie. Vier wethouders vertrokken voortijdig (van D66, GroenLinks, SP, en

ChristenUnie) en ook burgemeester Kaiser verdween op medisch advies. Wat gaat hier achter schuil? 'Hier wordt arrogante machtspolitiek bedreven', aldus twee journalisten van dagblad De Gelderlander op 2 juli 2017. De krant maakt gewag van twee krachtige wethouders, van een coalitie die te weinig rekening zou houden met de oppositie. Met Martijn Leisink (D66) en Gerrie Elfrink (SP) hebben *de twee grote partijen* de machtigste wethouders van Arnhem in huis. Ze worden wel omschreven als de *grote, stralende zonnen van Arnhem die alles verschroeien*. Beide worden door tal van waarnemers getypeerd als 'autistisch'. Het zijn doorduwars (Volkskrant, 6 oktober 2017). De een, Leisink, is doctor in de natuurkunde en geldt als veruit het slimste jongetje van de klas. De ander, Elfrink, is een straatvechter, aldus De Gelderlander. De SP'er werkte jarenlang als portier in een parkeergarage. Tijdens zijn nachtdiensten spijkerde hij zijn politieke kennis bij. Hij ontwikkelde zich zo tot een raadslid dat *gedijt bij een conflict*. Ook als wethouder, sinds 2010, 'kijkt hij niet op een provocatie meer of minder', meent De Gelderlander. Kortom, dominante partijen, dominante wethouders.

Iets van die politiek-bestuurlijke cultuur was er al in de jaren zeventig van de vorige eeuw toen de PvdA de grootste partij was en Van Meurs wethouder. Ook toen was er een wethouderscultuur. Toen ging het er in Arnhem ruig aan toe, zoals beschreven is door Van Westerloo (2003: 69-116). De PvdA-getrouwen hielden toen zelfs voorvergaderingen waarin bepaald werd wat in de raad kon komen en wat de gewenste uitkomst was. Ook toen al was de raad niet goed in staat tot tegenwicht.

Er volgde een onderzoek naar de bestuurscultuur, zeg maar naar ingesleten gewoonten en gebruiken in politiek en bestuur in de brede zin. Onderzoekers verbonden aan het Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB; Frissen c.s.) hebben in 2017 onderzoek gedaan, en daarbij drie stappen gezet. Allereerst heeft het NSOB een tweetal door het bureau zelf gekozen besluitvormingscases bestudeerd aan de hand van een document- en media-analyse. Op deze wijze zijn patronen en mechanismen verkend die kenmerkend zijn voor de Arnhemse bestuurscultuur. In de tweede stap vond een groot aantal interviews met betrokkenen plaats, zoals met fractievoorzitters, de burgemeester en de huidige wethouders. Ook oud-wethouders, voormalige burgemeesters en ambtenaren hebben deelgenomen aan de interviews. Hetzelfde geldt voor belangrijke partners in de stad. Deze tweede stap was gericht op een bredere verkenning van de bestuurscultuur. In een derde stap werden de mechanismen en patronen in kaart gebracht die de Arnhemse politieke mores vormen. Deze stap wordt voltooid met het formuleren van handreikingen aan de hand waarvan de gemeenteraad het rapport kan bespreken.

Wat zijn de bevindingen? Frissen c.s. zijn kritisch over de politieke cultuur in Arnhem, zoals ze die in 2017 constateerden. Allereerst springt *de rolverdeling* tussen burgemeester, wethouders en de raad in het oog. Het gaat hier om betrekkingen en verhoudingen. Deze *verhoudingen deugen niet*, aldus de onderzoekers. De politieke omgangsvormen verdienen niet de schoonheidsprijs. Een cultuur van opgestoken middelvingers, grof taalgebruik, intimidatie, schofferend gedrag en beledigingen, aldus Frissen. Er wordt geschreeuwd (Volkskrant, 6 oktober 2017). Die cultuur toont geen professionaliteit en berokkent schade en ondermijnt het vertrouwen in de politiek. Wie van burgers voorbeeldig gedrag vraagt en naleving van regels uit de rechtsstaat, moet zelf het goede voorbeeld geven. En dat gebeurt onvoldoende.

In het rapport komt een aantal pijnpunten naar voren. Diverse patronen in de Arnhemse politiek moeten doorbroken worden. Het eerste patroon dat wordt benoemd, is het idee dat Arnhemse politici hebben bij het besturen van de stad als *een project*. Daarbij past volgens de onderzoekers 'een cultuur van volhouden en doorgaan, van doelen die de middelen heiligen, van altijd gelijk hebben, van voldongen feiten, van "straatvechten".' In Arnhem denkt men 'dit gaan we nou eens aanpakken' en dat gebeurt ook; niet zonder resultaat. Maar het bestuur *bulldozert*. De Arnhemse politiek lijdt aan *Bokito-gedrag*, vooral van wethouders (Volkskrant, 6 oktober 2017). I

Ten tweede, de onderzoekers zijn ook niet te spreken over *de omgangsvormen* tussen de politici: 'Beledigingen en grof taalgebruik, intimidatie en schofferen passen niet in de pluriforme cultuur van de Nederlandse politiek. Die cultuur is in Arnhem in het ongerede geraakt', aldus de onderzoekers. Om er aan toe te voegen dat er van zelfcorrectie in de gemeenteraad weinig sprake is. De conclusie: 'Dat is weinig professioneel, maar vooral ook schadelijk voor de politiek.'

Controleren de politieke fracties het college voldoende? Het rapport laat de gebrekkige werking van het *dualisme* in Arnhem zien. Bij dualisme controleert de raad het college op kritische en onafhankelijke wijze. Maar in Arnhem doet alleen de oppositie dat. Binnen de coalitie (D66, SP en CDA) is er volgens de onderzoekers sprake van 'een machtsblok van de twee grootste partijen, waarbij wethouders de toon aangeven'.

Tot slot wordt de rol van de gemeenteraad onder de loep genomen. De raad is het hoogste bestuursorgaan van algemeen bestuur. Maar zo schrijven de onderzoekers: 'In Arnhem lijkt echter het college, en meer nog de wethouders, centraal te staan. Van veel gevoel voor *macht en tegenmacht* is geen sprake.' De burgemeester speelt in Arnhem een te kleine rol, evenals de gemeenteraad.

De burgemeester is in Arnhem alleen belast met de portefeuille voor openbare orde en veiligheid in relatie hiermee, iets was de laatste jaren meer aandacht vroeg en vraagt. En hij of zij representeert de stad. Maar het is toch opvallend dat de burgemeester in Arnhem nauwelijks een inhoudelijke portefeuille heeft. Dat past wel bij de wethouderscultuur. In zo een cultuur geldt: 'gemeentelijk beleid, daar gaan de wethouders over'. De burgemeester wordt dus in een rol van technisch voorzitter van het college van B&W gedrukt, ondanks het feit dat de Gemeentewet zegt dat de burgemeester moet letten op 'integratie van beleid'.

Wat dat betreft komt de benoeming van een nieuwe burgervader medio 2017 (Marcouch) goed uit, schrijven ze. 'Er is nu een unieke mogelijkheid om de nieuwe burgemeester een betekenisvolle rol te geven en vooral ook te laten nemen in het bewaken van de politieke mores. Die mores bepaalt de politiek zelf, maar *ze kunnen niet zonder begrenzing*. Het burgemeesterschap heeft een grote symbolische kwaliteit die democratische politiek hard nodig heeft.'

Behalve een belangrijker rol voor de burgemeester vinden de onderzoekers dat de raad anders moet *debatteren*. De raad moet niet alleen met het college in debat, maar ook onderling. Ook zou het *college-akkoord* minder dichtgetimmerd moeten worden. Om zo ruimte te laten voor debat. Tot slot wordt er opgeroepen om vooral scherp te debatteren, maar zonder te intimideren en te schofferen. 'Wie de samenleving normen voorhoudt, moet zichzelf daaraan houden', zo luidt het advies van Frissen c.s..

Er moet dus meer evenwicht komen in de verhoudingen. De raad moet een serieuzere rol vervullen en de positie van de burgemeester moet meer worden erkend, ook al staat die boven de partijen. Deze adviezen kunnen de wethouders zich aantrekken en de partijen waar ze uit voortkomen.

Vergelijking van cultuuranalyses

Wie deze cultuuranalyses overziet valt het volgende op.

- a) Niet elk bestuursorgaan vervult de rol die dit orgaan behoort te vervullen op een optimale manier. Het komt voor dat vanuit het college van burgemeester en wethouders mondelinge vragen en opstellingen in de raad niet goed van weerwoord worden voorzien. Of dat het college met regelmaat verzaakt bij het invulling geven aan de actieve informatieplicht. De oppositie wordt genegeerd. Het komt ook voor dat de raad op haar beurt niet goed opereert doordat de

coalitiefracties alles slikken en steunen wat door het college wordt ingebracht. Daardoor komt dan te weinig terecht van de kritische rol van de gemeenteraad. Ook fracties die de coalitie steunen behoren mee te werken aan de eigenstandige rol van de gemeenteraad. Zo had de wetgever het bedoeld bij de Wet dualisering gemeentebestuur, die in 2002 in werking trad.

- b) De cultuuranalyses laten ook zien dat er iets aan de hand is met de betrekkingen en verhoudingen tussen college en gemeenteraad. Het onder a en b genoemde hangt vaak samen.
- c) De basis voor ongemakkelijke verhoudingen in en tussen bestuursorganen, met name in de gemeenteraad, is nogal eens ontstaan tijdens de coalitiebesprekingen die na de raadsverkiezingen zijn gestart. Dan is een of meer partijen niet goed behandeld en/of niet voldoende duidelijke argumenten niet meegenomen als coalitiepartner. Het is ook mogelijk dat er in een fractie die eerder deel uitmaakte van een coalitie gewoon scheven gezichten zijn ontstaan omdat er bij mensen op de lijst, zoals eerdere wethouders, een knik in de loopbaan is ontstaan waarop men niet gerekend had.
- d) Er is in de raadsdebatten volgens meerdere cultuuranalyses veel aandacht voor vorm in plaats van de inhoud. Er is in debatten bovendien sprake van rauwheid in de conversatie en meer in het algemeen 'ongemak' in de omgangsvormen. Dat ongemak is een olievlek die ook verhoudingen buiten raadsvergaderingen aantast.
- e) Deze ongemakkelijkheden in de verhoudingen tussen fracties en fractieleden in de gemeenteraad en tussen college en raad leidt niet zelden tot een jacht op het college. Je hoort in de wandelgang dan 'we zullen het de coalitie zo moeilijk mogelijk maken'. Dat gebeurt niet altijd op een constructieve manier. Het komt voor dat bij voorbeeld zoveel mogelijk schriftelijke vragen worden gesteld aan het college bij allerlei dossiers.
- f) De cultuuranalyses maken ook duidelijk dat de verstoring in de verhoudingen tussen raadsfracties en tussen college en raad eerder aangejaagd worden (door een versplinterde raad, afsplitsingen van een fractie, etc.) dan dat betrokkenen succesvolle pogingen doen om te temperen.

De bestuurscultuur is in probleemgemeenten altijd problematisch

Wordt een cultuuranalyse van een probleemgemeente verricht, dan kun je er gevoeglijk van uit gaan dat de bestuurscultuur problematisch is. Rapporten die verslag doen van een cultuuranalyse blijken steeds kritisch. Er blijken typering als negatieve bestuurscultuur, afrekencultuur, cliëntelistische cultuur, wethouderscultuur. De omgangsvormen zorgen in Arnhem voor fikse problemen. 'De fameuze opgestoken middelvinger is het weinig verheffende, maar treffende symbool', staat in het rapport over Arnhem. Met name één wethouder wordt opvallend vaak genoemd. Arnhemse politici denken dat het om de omstreden Gerrie Elfrink (SP) gaat die al vaak in botsing kwam met de raad. Een positieve cultuur is onbekend? Een voorbeeld van een cultuuranalyse met een positieve bestuurscultuur van een gemeente is onbekend.



Waar analyse?: De afgelopen jaren zijn cultuuranalyses verricht van gemeenten als onder meer Den Helder, Delfzijl, Volendam, Maasdriel, Menterwolde, Veghel, Lingewaard, Steenbergen, Stein, Laarbeek, Bloemendaal, Castricum, Tynaarlo, Meerssen, Oude IJsselstreek, Arnhem.

Geen cultuuranalyse toch probleemgemeente: Probleemgemeenten kennen bijna altijd een cultuuranalyse. Er bestaan evenwel ook gemeenten die weliswaar probleemgemeenten zijn maar waarbij geen cultuuranalyse is verricht. Dan sneuvelen er bestuurders en vallen coalities maar laat geen externe actor een analyse verrichten en grijpt van buitenaf niemand in: geen commissaris, geen college van gedeputeerde staten, geen minister.

Vraag het niet aan ...: Of een gemeente als een bestuurlijke probleemgemeente gekwalificeerd kan worden, moet je nooit officieel aan een burgemeester vragen. Een burgemeester wil immers een positief imago van het gemeentebestuur. Hij of zij zal al snel betogen dat iets verdwenen is of binnenkort verdwijnt. Zo wil de burgemeester van Delfzijl in 2015 niks weten van probleemgemeente ('dat was ooit') maar vallen er op rijksniveau nog wel degelijk kritische noten.

Uitkomsten van cultuuranalyses (1): betrekkingen en verhoudingen als zwakke plek: De (cultuur)analyse van bestuurlijke probleemgemeenten maakt duidelijk dat er ergens wat hapert in de betrekkingen en verhoudingen en dus in het samenspel in de vierhoek burgemeester, college, gemeenteraad, ambtelijke top en ambtelijke organisatie. Kijk maar naar de analyses van Den Helder, Maasdriel, Meerssen, Lingewaard, Oude IJsselstreek, Bloemendaal, Arnhem. Vaak zijn de verhoudingen verstoord of is er rolonduidelijkheid tussen college en raad of rolscheefheid. Veel is gewonnen, aldus waarnemend burgemeester en oud-voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) Bernt Schneiders in 2016 in een beoordeling van het gemeentebestuur van Bloemendaal *'als elk orgaan professioneel doet wat het behoort te doen'*. De raad moet niet op de stoel van het college gaan zitten, maar algemene lijnen uitzetten (kaders, begroting). Het college moet de raad in positie brengen (onder meer raad informeren) en het dagelijks bestuur doen.

Uitkomsten (2): raadspresidium problematisch: Zonder goed samenspel kan een gemeentebestuur niet professioneel functioneren. Elk orgaan moet doen wat het moet doen. Zo ontstaat patroonmatigheid in het bestuur en omgang met dossiers. Aan een raadspresidium kun je zien of de gewenste patroonmatigheid in een gemeentebestuur aanwezig is. In probleemgemeenten komt het voor dat het raadspresidium 'van de leg is'. Dan bemoeit het presidium zich niet alleen met de raadsagenda en de voorwaarden voor het functioneren van de raad (ondersteuning door de raadsgriffie, vergaderzaal, evaluatie). Dat bleek bij voorbeeld in Maasdriel.

Uitkomsten (3): niet uitsluitend betrekkingen en verhoudingen: Meestal is er in een bestuurlijke probleemgemeente meer aan de hand dan haperende of ronduit verstoord betrekkingen en verhoudingen in de vorm van onprofessionele omgangsvormen en inadequaat samenspel. Dat 'meer' blijkt uit cultuuranalyses. Voorbeelden?

- Er is bij voorbeeld sprake van ongezonde polarisatie.
- Het besef is er niet dat er collectief bestuurd wordt.

Citaat uit het rapport over Lingewaard (Pop, 2013):

‘Er bestaat geen twijfel, al mijn gesprekspartners zijn het er over eens: er heerst in en om de gemeenteraad van Lingewaard een slechte en onaangename sfeer. In de raad wordt vaak meer over personen gesproken dan over zaken en dat gebeurt bovendien op een felle en harde manier. Men is persoonlijk en rancuneus, men beschuldigt elkaar en er lijkt steeds afgerekend te moeten worden vanwege oud zeer. Er bestaat weinig respect over en weer. Een aantal raadsleden vindt het om die reden steeds minder leuk in de politiek’ (Pop, 2013). Er is sprake van *ongezonde polarisatie*.

‘Wanneer er een voorstel komt van de een is de ander tegen, alleen vanwege de voorsteller. Over de inhoud wordt niet gesproken’. En: ‘Bij veel van mijn gesprekspartners bestaat ook het idee dat er door enkele partijen permanent een individuele verkiezingsstrijd wordt gevoerd in plaats van dat de gemeente collectief bestuurd wordt. De raadsleden zijn in algemene zin zeer ontevreden over de situatie. Ook de ambtelijke organisatie gaat gebukt onder de slechte verhoudingen tussen de politici’ (Pop, 2013).

Aanjagers en remmers, blijkt dat ook?

Er zijn in een probleemgemeente meestal aanjagende en remmende omstandigheden. Aanjagers zijn omstandigheden die de kans *vergroten* op het sneuvelen van bestuurders in een klimaat waarin de betrekkingen tussen college en raad suboptimaal zijn en de verhoudingen binnen de raad en eventueel ook in het college ongemakkelijk of zelfs verstoord zijn. Denk aan een aanjager als de aanwezigheid van vele kleine fracties van een of twee zetels in de raad en het ontbreken van fracties die zich als drager van een college en bindende factor in het gemeentebestuur opwerpen. Bij aanwezigheid van veel kleintjes kan het zijn dat men naar elkaar gaat bijten en het debat verzandt in vormkwesties in plaats van dat het inhoudelijk gevoerd wordt. Vergrotend werkt ook het zich afsplitsen van een fractie. Zoiets zet kwaad bloed.

Aanjagend in Lingewaard: Het lijkt wel makkelijk als ambtenaren technische vragen even snel beantwoorden maar in probleemgemeenten halen raadsleden handigheidjes uit door politieke zaken technisch te verpakken en later ambtenaren in de raad te gaan citeren. Dat hoort niet. Bovendien weet het college of de wethouder van niets (zie Pop, 2013).

Remmend in Lingewaard (1): Het correct toepassen van de formele posities in de vorm van rolduidelijkheid werkt remmend. Het rapport over Lingewaard zegt het zo: ‘Het is van belang - zeker in een situatie waarin de verhoudingen onder spanning staan - dat de bestuursorganen zich beperken tot hun wettelijke taak en zich niet op het terrein van een ander bestuursorgaan of van het ambtelijk apparaat bewegen. Een deel van de bestaande irritatie en verwarring wordt nu veroorzaakt door verschil van zienswijze over deze taakverdeling. Op dit moment leidt dat in een aantal gevallen tot een onbalans. Denk vooral ook aan de ambtelijke organisatie die daar slecht mee uit de voeten kan’ (Pop, 2013). Waar moeten we dan aan denken?

Remmend in Lingewaard (2): Een remmende factor is dat de positie van de ambtenaren erkend en bewaakt wordt. Een analyse zegt het zo: ‘Rechtstreeks contact tussen raadsleden en ambtenaren is in het algemeen niet wenselijk. De griffie is het adres waar de raad te allen tijde zijn vragen kan neerleggen. Het contact tussen burgemeester, secretaris en griffier moet frequent zijn om de bestaande regels te bewaken. De ambtelijke organisatie werkt primair voor het college’ (Pop, 2013). Het werkt ook remmend op het worden van probleemgemeente als de raad zich met hoofdlijnen bezig houdt. Een aanbeveling van oud-burgemeester Pop luidt dan ook: ‘Het moet duidelijk zijn dat de raad kaders en hoofdlijnen van beleid vaststelt en zich niet met de uitvoering bezig houdt (ook al vraagt de kiezer of dat bruggetje nu nog terugkomt)’ (Pop, 2013).

Remmend in Lingewaard (3): Stel als college een agenda op voor de resterende raadsperiode. 'Het is verstandig als het college op basis van het eigen werkplan aangeeft wanneer de gemeenteraad belangrijke onderwerpen op de agenda kan verwachten. Op deze hier voor al genoemde lijst kunnen dan de onderwerpen komen te staan die gaan over de hoofdlijnen van het beleid. De raad weet wanneer deze rijp zijn voor behandeling in de commissie en de raad' (Pop, 2013). Het verdient aanbeveling dat de zogenaamde driehoek van burgemeester, secretaris en griffier in de uitwerking het voortouw neemt. Via het raadspresidium kan de raad de agenda vast stellen. 'Deze driehoek moet ook frequent (kort) bij elkaar komen om de juiste verhoudingen in het besluitvormingsproces te bevorderen' (Pop, 2013).

Remmend (4): Een geschikte verhouding wethouder-ambtelijke organisatie kan ook een remmende factor zijn. Een wethouder moet niet op de stoel van ambtenaren gaan zitten door zelf stukken te schrijven. Een aanbeveling voor een probleemgemeente luidt dan ook: 'Besturen is iets anders dan stukken op stellen of de uitvoering zelf ter hand nemen. Ieder heeft zijn eigen taak' (Pop, 2013).

Remmend (5): Het verbeteren van de onderlinge verhoudingen tussen raadsleden is niet onbelangrijk. In de ogen van Jaap Pop was het zijn belangrijkste aanbeveling in een rapport over Lingewaard met als titel 'Verstoorde verhoudingen' om te komen tot beter intermenselijk contact. Politiek functioneren moet ook onderscheiden worden van persoonlijk gedrag. Dat is wel tijd voor nodig.

Remmend (6): In probleemgemeenten heeft integriteit zelden eerste prioriteit. Het niet implementeren van de verordening over de gedragscodes in Lingewaard in 2012-2013 was een voorbeeld van hoe het niet moet. Daaruit komt een aanbeveling voort. Het onderwerp integriteit regelmatig te behandelen, zowel in de raad en het college als in de ambtelijke organisatie, kan remmend werken. Daar zijn veel vormen voor mogelijk met eventueel externe inbreng. De burgemeester kan bewaken dat dit onderwerp niet vergeten wordt. Hij kan daar bijvoorbeeld een jaarprogramma voor op stellen, meent Pop (2013).

Aanjagend: De relatie raad-samenleving kan verstorend werken op het werk van de gemeenteraad als bepaalde groepen te pas en te onpas invloed uitoefenen op de opstelling van raadsfracties. Bepaalde maatschappelijke groeperingen of groepen kunnen de regie van de raad in handen proberen te krijgen. Dat werkt volgens een analyse van Lingewaard verstorend. De invloed van buiten moet gekanaliseerd worden. Duidelijk omlijnd moet zijn wanneer waarover participatiemogelijkheden bestaan of niet bestaan omdat zo voorkomen wordt dat besluitvormingsprocessen in de war geschopt worden (Pop, 2013).



Beren op de weg bij bespreking van cultuuranalyses?

Bespreking van cultuuranalyse in de gemeenteraad: Zeker als een raad opdrachtgever is tot een onderzoek naar de bestuurscultuur van de gemeente zal de raad de uitkomsten bespreken. Dan zijn de volgende reacties mogelijk.

- a) De raad herkent zich in de analyse en gaat mee in de conclusies en aanbevelingen. 'We zijn akkoord van kaft tot kaft'. Dan is de vraag of elke fractie reden ziet om zelf ook te streven naar verbeterstappen en gedrag te veranderen.
- b) Een tweede voorkomende mogelijkheid is dat raadsfracties weliswaar belangrijke uitkomsten herkennen en erkennen maar toch ook verschillend tegen een rapport aankijken. De cultuuranalyse bevat percepties en beelden, zegt men dan. De fracties stemmen niet overeen in de benoemde beelden. Een fractie kan zeggen dat ze bepaalde beelden zelf niet verwoord heeft en ook geen situaties kent waar die beelden op gebaseerd zijn. Deze situatie deed zich op 9 oktober 2017 voor in de raadsvergadering van Arnhem. De fractieleiders van een van de twee grootste partijen, D66, formuleerde het zo naar aanleiding van het rapport van Frissen c.s. *'Patronen van politiek'* dat handelt over de bestuurscultuur van de gemeente Arnhem. D66 zag niet dat iemand van haar partij, ook niet de wethouder, een rol had in de bruuskering van de raad en intimidatie van raadsleden. Terwijl het onderzoeksrapport verslag doet van de wethouderscultuur en het wel heel forse optreden van de wethouder van D66 en van de SP.
- c) De derde mogelijke reactie op een cultuuranalyse is dat men het rapport accepteert maar zich concentreert op het in gang zetten van maatregelen. Die reactie viel ook in Arnhem op 9 oktober 2017 wel te bespeuren. De burgemeester werd gevraagd een rol te pakken, te zorgen voor een reactie van het college op het rapport van de NSOB over de cultuur en met het presidium, lees de fractieleiders, een verbeterplan te maken .



Bron: Het Parool online 14 okt. 1017 (S. van Leeuwen)

Wat te doen? Context doet ertoe: Wie alle cultuuranalyses leest, ziet dat er steeds op een aantal fronten actie nodig is. Welke actie is afhankelijk van de gemeente waar het om gaat. Er is contextgebondenheid. Een commissaris van de koning(in) kan procesmatig opereren. Hij of zij fractieleiders bij zich roepen en vragen om zelf de wenselijke actie te destilleren uit een cultuuranalyse. Kunt u eens kijken of u een stappenplan kunt maken over wat nodig is op korte en lange termijn?

Verbeter waar iets ontstaan is: het college (1). Het probleem moet worden weggewerkt, daar waar het ontstaan is. Heeft het college een te smalle basis? Moet de formatie van een college worden overgedaan? Is een breder college nodig? Moet een wethouder van buiten worden toegevoegd? In Meerssen kwamen wethouders van buiten. In Maasdriel kwam er rond 2011 ook een op initiatief van de waarnemend burgemeester De Cloe.

Waar het ontstaan is, de raad (2): Het probleem moet worden weggewerkt, daar waar het ontstaan is. Dus als in de raad problematische omgangsvormen ontstaan, moeten ze door de leden van de raad zelf ook weer verbeterd worden (Frissen e.a., 2017). 'Opleggen' heeft geen zin. Moet er iemand komen die toeziet op de mores? Frissen adviseert de Arnhemse politiek om de nieuwe burgemeester Ahmed Marcouch een belangrijke rol te geven in het bewaken van de politieke mores. De burgemeester is in Arnhem tot nu toe naar de achtergrond gedwongen door een bijna rigide taakafbakening. Ook moet de politiek minder persoonlijk worden. 'Gedrag wordt niet snel vergeten. Oud zeer zit nieuwe samenwerkingen in de weg', waarschuwt hij.

Waar het ontstaan is: het samenspel (3): Maar hoe zit het dan met verbetering in de betrekkingen? De waarnemend burgemeester en tevens jurist Schneiders kijkt vanzelfsprekend naar het juridisch kader van taken van organen, bevoegdheden, middelen. Een jurist heeft weinig of geen aandacht voor cultuurelementen, zoals tradities, normen en waarden, gebruiken, gewoonten en ingesleten werkwijzen. Daarom kan hij verbeteringen in die cultuurelementen zelden aanpakken. De jurist is van mening dat rolduidelijkheid gewenst is. De raad moet besluiten, budgetteren, verordenen, controleren, kaders stellen. Het dagelijks bestuur moet besturen en de raad in positie brengen met documenten en informatie. In het rapport over de bestuurscultuur van Almelo valt de volgende aanbeveling te lezen: 'een volwassen verhouding tussen politiek (raad) en bestuur (college) is gebaat bij een zekere kritische afstand. Niet te veel meesturen, maar wel scherp zijn op de ambities en op de toezeggingen van het bestuur. Kritiek kan landen bij het college als deze geworteld is in gemeenschappelijke grond. Die gemeenschappelijke grond is in onze ogen de ambities met de stad in het kader van stad in balans: maakt het college die ambities waar en is de focus van het college scherp genoeg'.

Spiegel voorhouden (4): De bestuurskundige die een cultuuranalyse verrichtte in Bloemendaal denkt dat er aan de cultuur wel wat te doen is. Snel en makkelijk gaat dat niet. Want wat langzaam is gegroeid, is ook hardnekkig. Maar met wat bezinning en goede wil, moet er verbetering kunnen komen. Anderen menen dat de nieuwe cultuur al werkende weg kan ontstaan. In Bloemendaal had raadsleden het na enkele maanden wel gehad met het 'in elkaars ziel kijken'.

De oproep of hartenkreet (5): Over Arnhem is gesteld: de politiek minder persoonlijk worden. Gedrag wordt niet snel vergeten. "Oud zeer" zit nogal eens nieuwe samenwerkingen in de weg.

Literatuur

Aardema, H., A. Korsten, K. Riezebos en M. van Dam, *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, juni 2011.

Aardema, H., M.J.G.J.A. Boogers en A.F.A. Korsten, Vallende wethouders. Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, 2012, nr. 2, pp. 13-34.

Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen – Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp.42-68.

Berg, J.Th.J. van den, Bloemendaal en Den Helder, in: *Parlement en Politiek Columns*, 2 oktober 2015.

BMC, *Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel*, Amersfoort, dec. 2010.

Boonstra, J.J., *Leiders in cultuurverandering. Hoe leiders in organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwing realiseren*, Van Gorcum, Assen, 2014.

Boogers, M.J.G.J.A. en J. de Wit, *Politieke evenwichtskunst. Onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. BMC Advies, Amersfoort, 2017.

Bovens, M., G.J. Brandsma, D. Thesing & Th. Wever, Aan het pluche gekleefd? - Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009, in: *Beleid en Maatschappij*, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij, 2010, nr. 4, pp. 319-340.

Broeksteeg, J.W., Een bestuurlijke artikel 12-regeling. Ingrijpen in gemeenten in geval van voortdurende bestuurlijke problemen, in: *De Gemeentestem*, nr. 7314, 21 maart 2009, pp.147-157.

Cachet, L., H. Daemen e.a., *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam, 2001a.

Cachet, L., H. Daemen, A. Ringeling en L. Schaap, Bestuurscultuur in Volendam, in: *Openbaar Bestuur*, 2001b, nr. 9, pp. 2-7.

Cloe, D. en A.F.A. Korsten, *De formatie van Maasdriel- 31 maart-19 april 2011*, Maasdriel, 2011.

College van B&W Bloemendaal, *Een nieuwe start met het dossier Landgoed Elswoutshoek – Normalisering van verhoudingen, proces en dienstverlening*, Bloemendaal, 18 maart 2015.

College van B&W Bloemendaal, *Raadsvoorstel Startnotitie Elswoutshoek*, Bloemendaal, 24 maart 2015 (opsteller M. Kuitenbrouwer).

Commentaar: faalraden en floplelges, in: *NRC Handelsblad*, 5 oktober 2015.

Commissie Steenberg (Dosker/ van Vugt), *Versteende verhoudingen in Steenberg*, Den Bosch, 29 jan. 2010.

Eenhoorn, B. en G.J. Broer, *'Nulmeting' bestuurscultuur gemeente Zoetermeer*, 12 jan. 2011.

Eenhoorn, B. en S. Blair-Zuijderhoff, *Samenwerken aan een goede bestuurscultuur – Een onderzoek naar de bestuurscultuur in Aalsmeer*, 5 nov. 2015.

Emmens-Knol, A., *Samen bouwen aan het huis van de democratie in Bloemendaal: tussenbalans en richten van het vervolgproces*, Bloemendaal, 2 juli 2015.

Emmens-Knol, A., *Verkenning en ontwikkeling van de bestuurscultuur en – praktijk in de gemeente Bloemendaal*, Ambtsbericht, Bloemendaal, 25 juni 2015.

Engelen, J.J.H., *In de ban van- Eindrapport gemeente Meerssen*, 26 sept. 2013.

Ferwerda, M., M. Schuurmans en J. Zondag, *Rapport cultuuronderzoek Tynaarlo*, febr. 2014.

Ferwerda, M., F. Maas e.a., *Rapport onderzoek sociale (on)veiligheid gemeente Smalingerland*, Berenschot, Utrecht, juni 2013.

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

Frissen, P., M. Schulz e.a., *Patronen van politiek – De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*, Den Haag, oktober 2017.

Gerrichhauzen, J.T.G., A.F.A. Korsten en H.J. Fijen, De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 56, 2002, nr. 3, pp.221-236.

Gossink, H., M. Boogers en M. Dijk, *De Almelo aanpak – Rapportage interactieonderzoek bestuurscultuur*, Tilburg, 21 aug. 2009.

Graaf, L. de, *De ene politieke crisis is de andere niet - Een onderzoek naar oorzaken, gevolgen van en oplossingsrichtingen voor politiek-bestuurlijke crises in Nederlandse gemeenten*, UvT, Tilburg, 2015.

Grootelaar, H., E. Magnée, M. Benard, E. Vreeling en H. van der Meer, *Van etaleren naar regisseren – Naar een toekomstbestendige organisatie voor Moerdijk*, Amersfoort, 28 juni 2007.

Hulst, M. van, *Bestuurscultuur en verhalen in gemeenten*, Tilburg, 2009.

Jansen, G.J., *Dinkelland bestuurt! – Onderzoek bestuurscrisis gemeente Dinkelland*, 14 dec. 2016.

Korsten, A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Min. van BZK, Den Haag, 2006.

Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor een bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, 2011, nr. 3, pp. 28-50.

- Korsten, A.F.A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., *'Tien geboden' voor burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.
- Korsten, A.F.A., H. Aardema en A.P. Resoort, Gebroken ketens van macht – Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp. 9-42.
- Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans en A. Resoort, *Onder burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.
- Korsten, A.F.A., Monisme en de uitblijvende struikelpartijen van Vlaamse schepenen: analyse van het Vlaamse lokaal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, 2012, nr. 5, pp. 32-52.
- Korsten, A.F.A., *Wat is een goede gemeenteraad?- Op zoek naar aanwijzingen over wat een goede gemeenteraad hoort te doen*, versie 15 augustus 2016; www.arnokorsten.nl.
- Maaren-Van Balen, L. van, *Hoezo burgemeester – Ervaringen van de burgemeester van Leeuwarden 1999-2001*, Den Haag, 2003.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Interbestuurlijk toezicht: bestuurlijk art. 12*, Den Haag, 29 juni 2011 (Donner-brief aan de Tweede Kamer).
- Mulder, P. en A. Brockmöller, *Rapport cultuuronderzoek ambtelijke organisatie gemeente Menterwolde*, GITP, 15 april 2015.
- Noordegraaf, M., A. Bos e.a., *Culturen sturen*, Utrecht, 2008.
- Oostdijk, G.A., M. Schuurmans, J. Zondag en A.J. Baan, *Een verwaarloosde organisatie- Cultuuronderzoek gemeente Stein*, Berenschot, Utrecht, 23 juni 2014.
- Pinxteren, F.A.M. van, Cultuur als bindmiddel in gemeenten, in: *M&O*, mei/juni 2009, nr. 3, pp. 99-113.
- Pop, J.J.H., *Verstoorde verhoudingen in Lingewaard - 28 gesprekken en 14 aanbevelingen*, Haarlem, maart 2013.
- Rekenkamercommissie van de gemeente Smallingerland, *Rapport communicatie Smallingerland*, juni 2012.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolff Publ., Oisterwijk/Nijmegen, 2011.
- Sengers, C. e.a., *Eindrapport raadsonderzoek Q4 Venlo*, Lysias, 13 september 2017.
- Streefkerk, J. en A. Toonen, *Zeewolde, toekomst zonder verleden? – Oriënterend onderzoek naar de bestuurlijke situatie*, Consort, 3 febr. 2008.
- Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder, juni 2004.

Veenswijk, M., *Interventies van betekenis – Management van cultuurverandering in complexe organisatienetwerken*, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2006.

Verstand, A., *Democratie is meer dan een systeem, het is een mentaliteit – Over Oude IJsselstreek*, Zutphen, jan. 2015.

Vries, M.S. de, Oorlog in het lokaal bestuur- Persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: VNG, *Bestuurlijke stabiliteit*, Sdu, Den Haag, 2010, pp. 8-19.

Vries, M.S. de, Oorlog in het lokaal bestuur- Persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, 2011, nr. 1, pp. 3-21.

Werkman, P., *Gemeente Gemert-Bakel – Onderzoek categorie 3 dossiers*, BING, 2011.

Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Studie Freelance-Prepress, 2006.

Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.