

Interventie in gemeenten

Het interventierepertoire voor het omgaan met gemeenten met een bevlekt bestuurlijk blazoen

Arno F.A. Korsten en Klaas Abma¹

Versie 2 januari 2018 ²

Motto: Wie een bevlekt bestuurlijk blazoen heeft, moet het schoon maken

Resumé

Er bestaan vanuit het perspectief van aan- of afwezigheid van verwoestende conflicten in gemeentebesturen, waarbij sprake is van een negatieve bestuurscultuur, grofweg vier kringen of categorieën van gemeentebesturen. We noemen ze de zeer actieve vulkanen; de incidenteel actieve vulkanen; de slapende vulkanen en stabiele gemeenten. De laatste categorie is de eredisie. Daartoe hoor je als de club volgens de controlerende voetbalbond financieel 'gezond' is en in andere opzichten aan de maat. De sneuvelkans voor bestuurders van de eerste categorie gemeenten, de actieve vulkanen, is over een decennium gezien groot. Deze gemeenten vervullen alle taken redelijk, de ambtenaren werken immers gewoon door, maar de bestuurscultuur blijkt vaak langdurig negatief. De 'soaps' met conflictstof en affaires rijgen zich aan zodanig dat deze gemeenten een bevlekt bestuurlijk blazoen krijgen.

Burgers zien dat de bestuurders misschien niet elke dag maar toch geregeld een cocktail nuttigen van overpolarisatie, slechte verhoudingen in de raad, zwakke omgangsvormen en matige debatkwaliteit (in journalistentaal heet dat: schelden, beledigen, difficulteren en chicaneren). Gemeenteraden, raadsfracties en individuele raadsleden zijn vaak de spil van de chaos of raken daarbij sterk betrokken. De gemeenteraden krijgen een rapportcijfer 'onvoldoende' of slechts een 'bijna voldoende' van burgers. Dat geldt ook voor de tweede categorie gemeenten, waar het iets minder heftig toegaat dan in de eerste.

¹ **Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten** is honorair hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid. Hij was drie keer informateur: in Heerlen, Den Bosch en Maasdriel. Eerder o.a. lid van de Raad voor het openbaar bestuur en lid van visitatiecommissies die gemeenten doorlichtten. Publiceerde onder meer het boek 'Sterke colleges' (Elsevier). Website: www.arnokorsten.nl

Dr. K. (Klaas) Abma is strategisch adviseur van de gemeente Súdwest Fryslân. Hij promoveerde op een studie over bestuurskracht. Beiden schreven gezamenlijk artikelen en het boek 'Gemeenten in rapportcijfers' (Uitgeverij Eburon, Delft, 2009). Aan dit artikel werkte hij op persoonlijke titel mee.

² Met dank aan de volgende negen personen voor commentaar op een eerdere versie: **prof.dr. M. (Marcel) Boogers** (Universiteit Twente; BMC); **prof.dr. P. (Piet) G. Glasbergen** (voormalig wethouder; was hoogleraar aan de UU en OU, nu nog honorair hoogleraar aan de UM); **em.prof.dr. N. (Nico) J.M. Nelissen** (was hoogleraar aan de Radboud Universiteit); **prof.dr. H. (Huub) Spoormans** (OU); **drs. G. (Gerd) Leers** (wnd. burgemeester Brunssum; oud-minister; oud-lid van de Tweede Kamer); **mr.dr. J. (Jo)W. Notten** (was o.a. plv. gemeentesecretaris); **mr. G.J. Jansen** (oud-CdK van Overijssel); **mr. H. (Henk) Bouwmans** (Raadslid.nu); **drs. K. (Klaas) Geers** (ambtenaar in het samenwerkingsverband Ommen-Hardenberg); **drs. C. (Cees) J.N. Versteden** (was algemeen directeur van de provincie Noord-Holland en gemeentesecretaris van Bussum en Utrecht).

Hoe deze zeer actieve en incidenteel actieve 'vulkanen', deze afgegleden gemeenten, en met name de raden en fracties, in een spoor te trekken van meer 'orde, rust en regelmaat'? Veel gemeenteraadsleden van deze gemeenten vinden dit zelf nodig. Vele anderen zoals commissarissen van de koning ook. Wie kan wat doen? Die vraag verwijst naar het interventierepertoire.

Het repertoire aan interventiemogelijkheden is hier op een rij gezet. Daardoor ontstaat meer zicht op welke actor wat kan overwegen en kiezen aan verbeterplannen of kan afdwingen. Aan zo een interventierepertoire bestaat grote behoefte want heel weinig personen beschikken over een overzicht van de mogelijkheden tot ingrijpen, zo u wilt 'tot omgaan met de vulkaan'. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij gemeentebesturen zelf. Deze besturen behoren aan zelfreiniging te doen, zegt de *'Code voor goed openbaar bestuur'*. Daartoe staan tal van wegen open. Een wethouder van buiten de raad kiezen? Een bredere coalitie vormen? Beter vergaderen in de gemeenteraad? Zo zijn er veel meer mogelijkheden. Lukt dit niet voldoende dan kan de interventieladder verder betreden worden. In medische termen en apothekerstermen: er kunnen andere remedies aan bod komen, zoals een huisarts een patiënt zelf onder zijn of haar hoede kan houden of kan doorverwijzen naar een ziekenhuis voor bezoek aan een of meer medisch specialisten. Een regeringscommissaris aanstellen en de gemeenteraad, de burgemeester en wethouders aan de kant schuiven? Een waarnemend burgemeester aanstellen met een speciale opdracht om te kijken hoe de vulkaan te benaderen. Bekijk het repertoire. Er zijn nog tal van andere mogelijkheden. Steeds is heel precies aan de orde 'wat voor wat' een goed middel is of lijkt en wat niet.



© Can Stock Photo

Vier categorieën gemeenten

We beginnen met de typen gemeenten. We noemen er vier. Deze vier typen gemeenten zijn *'ideaaltypen'*. Een ideaaltype is een *analytische vergelijkingsmaatstaf*. Het is een methodologisch *hulpmiddel* bij het beschrijven van situaties, gebeurtenissen en andere processen in gemeentebesturen, de ambtelijke organisaties en daarmee verbonden gemeenschappen. Een 'Ideaaltype' is volgens de Duitse socioloog Max Weber een *abstractie* waarbij de meest essentiële kenmerken worden benoemd om de essentie van een bepaald verschijnsel weer te geven. In werkelijkheid zal het ideaaltype zelden of nooit in deze pure vorm voorkomen, maar op onderdelen afwijken of meerdere ideaaltypes combineren. Het is ook niet een ideale situatie in de zin dat dit de meest gewenste situatie voorstelt.

Eerste categorie gemeenten: actieve vulkanen

De eerste categorie gemeenten zijn **de bestuurlijke probleemgemeenten**. Wat of wie is hier de kanarie in de kolenmijn? Hier lopen de burgemeester en wethouders een groot risico op sneuvelen door wegvallend vertrouwen in de gemeenteraad. De burgemeester heeft in deze bestuurlijke risicogemeenten een grote kans op wat men een *bestuurdersinfarct* zou kunnen noemen: een gedwongen vertrek, een vrijwillig vertrek 'onder druk' of het mislopen van een herbenoeming. Het gevolg van een burgemeestersval kan zijn dat gedurende langere tijd een waarnemend burgemeester wordt aangesteld. De gemeente Maasdriel kende tussen juni 2003 en 20 november 2014 zelfs vijf waarnemers. Dick de Cloe zat er anderhalf jaar.



Reguliere burgemeesters vallen doorgaans niet op één kwestie maar het emmertje met bezwaren raakt na verloop van tijd vol. Beeldvorming doet ook zijn werk.

Soms zeggen veel raadsleden 'de burgemeester zoekt zijn heil vaak buiten de deur. Hij is niet van ons'. Of 'de burgemeester raakt geïsoleerd en is onhandig in de communicatie met medewerkers. Wethouders gaan onderling voorvergaderingen houden waarbij de burgemeester afwezig is'. Of de fractieleider van de grootste coalitiepartij zegt bij voorbeeld met nadruk in de raad: 'de burgemeester neemt te vaak minderheidsstandpunten in het college in en bericht de raad daarover. Daar houden wij niet van'. Of een wethouder zegt: 'de burgemeester wil het steeds hebben over integriteit, daar houden wij niet van'. Let op dat 'wij'.

Dat soort kwalificaties hoeft een burgemeester niet de das om te doen, maar meestal is er wel ineens een hete kwestie. Dan is er ineens een gebeurtenis die de burgemeester omstreden maakt en is het gedaan met het burgemeesterschap. Dan kunnen de zeilen worden gestreken (Korsten en Aardema, 2006).

Maar ook wethouders kunnen zich verre van veilig wanen en in een tranendal belanden (Aardema, Boogers en Korsten, 2012). Raadsleden zien deze cumulatie van risico's ook. Lees de geschiedenissen er vanaf 1990 maar op na van bij voorbeeld Den Helder, Delfzijl, Zundert, Steenberg, Maasdriel, Oude IJsselstreek, Dinkelland, Menterwolde, Groningen, Millingen a.d. Rijn, Brunssum, Stein, Lingewaard, Bloemendaal, Wassenaar.

Achter de val van bestuurders in bestuurlijke probleemgemeenten gaat bijna altijd een *multiproblematiek* schuil.

Politiek wint het van bestuur

Gaat het opstappen van bestuurders of het uiteenvallen van een coalitie geruisloos? Zelden. Opstappen gaat gepaard met veel *'hommeles'* in de vorm van politieke conflicten, op scherp staande verhoudingen, doorgeschoten polarisatie, juridische gevechten, rauwe politiek, vetes en chronische ruzie in de raad, rommelig verlopende raadsvergaderingen, kortom van onwaardig en/of destructief optreden. Het destructieve is niet altijd aanwezig. Er zijn vaak wel fasen van normaliteit, waarin orde, rust en regelmaat hun plek eisen. Hoewel een enkeling wel eens een gebakje mee brengt voor alle raadsleden omdat hij of zij jarig is geweest, de zuurgraad in fracties ten opzichte van andere raadsleden is in dit type gemeenten veelvuldig hoog. Achter de schermen lopen bestuurders of raadsleden bij tijd en wijle leeg over de treurnis in het gedrag van anderen. En er wordt vaak gedacht in termen van valstrikken, valkuilen en hinderlagen. Politiek wint het van bestuur.

Wethouders hebben altijd schone handen? Ze houden in sommige gemeenten *voorvergaderingen* met elkaar en sluiten de burgemeester uit. Tijdens de echte b&w-vergadering zeggen ze dan *'wij vinden'* (voorbeeld Sittard-Geleen). En soms gaan fractieleiders ook naar de notaris om de afspraak vast te leggen en op te laten bergen dat de burgemeester niet herbenoemd gaat worden. Die krijgt dan een jaar de tijd om naar iets anders uit te kijken. Het is door ons vastgesteld (Korsten en Aardema, 2006).

Soaps en symbolen

Meestal kennen de bestuurlijke probleemgemeenten tal van *soaps* met symbolische hoofdfiguren. Dat blijkt uit een analyse van artikelen uit regionale dagbladen vanaf 1980. Neem de gemeente Echt.

Jarenlang stonden de kranten vol over het raadslid Lei van Thoor (raadslid van 1966-2002; in mei 2017 overleden). Hij was niet slechts een temperamentvol politicus. Hij had een veel scherper profiel. Hij grossierde in lange klachten, beledigingen in de raadszaal, onderbrekingen en verbale aanvallen die de vergaderorde danig verstoorden, en wel zodanig dat de politie hem geregeld op last van de raadsvoorzitter uit de raadszaal moest verwijderen. Hij kwalificeerde de gemeenteraad af en toe als een *'schurkenbende'* of als een stelletje *'gluiperds'* en de burgemeester als een *'flaplul'*. Niet zelden richtte hij zich met dikke dossiers speciaal tot Hare Majesteit om zijn beklag ergens over te doen of vroeg aan een professor *'kunt u hier eens naar kijken want dit klopt niet'*. Daarvoor stond hij in het gemeentehuis uren en uren achter de kopieermachine.

Een neveneffect van zijn optreden is geweest dat de gemeente Echt door hem precies geleerd heeft hoe juiste gerechtelijke procedures te volgen. De gemeentelijke organisatie is daar ontzettend alert op geworden, melden oud-wethouders.

Teveel focus op een persoon? Later speelde in de inmiddels ontstane fusiegemeente Echt-Susteren de zogenaamde Sinterklaasaffaire, waarbij de nodige euro's aan Essentgelden door twee wethouders aan verenigingen werden geschonken zonder dat daar een raadsbesluit aan ten grondslag lag. De twee wethouders moesten daarom aftreden. De bestuurlijke top van Echt-Susteren doet er al weer enkele jaren alles aan om het oude etiket kwijt te raken.

Bestuurlijke probleemgemeenten kunnen doorgaans tal van taakgebieden en wettelijke opgaven, zoals dienstverlening aan burgers, voldoende aan. Maar ze kennen geen positief aanzwellend geluid in de vorm van een bestuurlijk crescendo. Het zijn eerder (tijdelijk?) *afgegleden gemeenten* waar de bestuurlijke situatie een bepaalde periode ronduit alarmerend is omdat *politieke chaos* hoogte viert, zoals de dagbladen schrijven. Te denken is aan kwalificaties als 'weinig orde en veel verval'; zich ophopende narigheid; veel trammelant; opeenhoping van sores; malaise; malheur; gemeente met bestuursinfarct. Betrokkenen gebruiken zelf kwalificaties als bij voorbeeld: 'een gemeentebestuur dat bestuurlijk in verval is'; 'raadsleden die met elkaar op voet van oorlog verkeren'; 'een raadszaal waar vetes worden uitgevochten'; 'een gemeente waar scheldkanonnades en chicanes tot hoge kunst zijn verheven'; 'een gemeente die hoog scoort op de miserie-index'; 'een tranendal'; 'veel getob'. Nee, met slechts een paar wasjes draaien, wordt het blazen niet schoon.

Analyse van bestuurscultuur

In dergelijke gemeenten stapelen zo veel zaken zich op dat vaak opdracht wordt gegeven tot een analyse van *de bestuurscultuur*. Deze aanpak moet *vanuit een helicopterview* opleveren wat eigenlijk schuurt, wat knelt in welk opzicht, in hoeverre van verziekte verhoudingen sprake is, wat voor correctie of verbetering nadrukkelijk in aanmerking komt en wat minder belangrijk is, waar gedurende langere tijd omheen gelopen is. De bestuurscultuur verwijst naar de ingesleten werkwijzen, niet expliciete waarden, normen die beleden worden maar niet gehandhaafd worden, naar attitudes en opvattingen over omgangsvormen en andere zaken, naar gewoonten, rituelen en taboes. In de raden, colleges, en tussen raad en college en tussen college en ambtelijk apparaat. Een analyse van de bestuurscultuur is aan de orde als deze cultuur gedurende jaren en jaren is gegroeid.

Weinig gerichtheid op compromis

Opvallend is dat in deze gemeenten de gerichtheid op een compromis zwak ontwikkeld is. Er is strijd, wantrouwen, conflict. De raad is niet zelden een 'verdeeld huis'. Neem een rekenkamer. Die wil zo'n gemeenteraad vaak niet. Dat moet een rekenkamer*commissie* worden en daar gaan alle partijen dan in zitten. Als de een of ander je een loer wil draaien, kun je er maar het beste snel bij zijn in zo'n commissie, wordt gedacht. Dat duidt weer op wantrouwen naar elkaar. In bestuurlijke probleemgemeenten wordt zo niet alles dan toch veel politiek omstreden: de spreektijd in de raad, de spreekvolgorde, het ontbreken van informatie, het te laat ontvangen van informatie, het idee dat coalitiepartijen meer informatie hebben dan de oppositie, dat de ene fractie ongelijk behandeld wordt in vergelijking met de andere en ga zo maar door.

Bestuurlijke probleemgemeenten zijn bestuurlijke risicogemeenten. Het zijn gemeenten:

- met bestuurlijke problemen in een reeks van jaren waardoor veel bestuurders een grote *sneuveldkans* hebben;
 - waardoor *waarnemend burgemeesters* er vaak langere tijd zitten;
 - waarbij een analyse van de *bestuurscultuur* is verricht;
 - waar sprake is van een *negatieve bestuurscultuur* in de gemeenteraad volgens cultuuranalyses;
- en
- waar *splijtzwammen* aanwezig zijn die leiden tot verdeeldheid en die verdeeldheid voortdurend versterken;
 - waaruit blijkt dat de *betrekkingen* suboptimaal zijn tussen college en raad (informatiestroom stagneert?);

- waar de *verhoudingen* in college of raad, of tussen beide verstoord zijn;
- waar de *omgangsvormen* niet (steeds) goed zijn;
- waar de *vergaderkwaliteit* verbeterbaar is;
- waar weinigen juichend zijn over de kwaliteit van het inhoudelijke *raadsdebat*;
- waar *dorpisme* en/of *cliëntelisme* op de loer liggen;
- waar sprake is van veel *kortetermijndenken* in de raad en *ad hoc besluitvorming*; en
- waar *onbalans* aanwezig is in de 'checks & balances', dus tussen raad en college (en waarbij weinig tegenspraak aanwezig is).

Zwakke betrekkingen en geen goede verhoudingen

Die cultuuranalyses blijken altijd buitengewoon kritisch over houding en gedrag van allerlei actoren, maar zeker ook over de rol van de gemeenteraad, de fracties en individuele leden. Steeds blijkt dat de houding teveel politiek gericht is (preferenties formuleren en verschillen duidelijk maken) en te weinig op het punt van 'college en raad moeten gezamenlijk de gemeente besturen'. Het schort in het gemeentehuis bij bestuurlijke probleemgemeenten bijna altijd aan goede betrekkingen en verhoudingen. Lees rapporten over de bestuurscultuur van Arnhem, Steenbergen, Tynaarlo, Lingewaard, Stein of Arnhem er maar op na.

Debatkwaliteit

Stevige kritiek is er ook op de bijdragen van woordvoerders en fracties aan de (te zwakke) debatkwaliteit in het algemeen en op dominantie van strategische overwegingen van fracties boven de inhoudelijke gerichtheid in debatten in het bijzonder; op het gebrek aan langetermijnperspectief in het handelen van de gemeenteraadsfracties; op slechte omgangsvormen tussen fracties en leden in de raad; op gebrek aan tegenspraak van het college en het negeren van de oppositie; en zo meer. Integriteit heeft zelden of nooit een hoge prioriteit. Lees de beeldrijke rapportages er maar op na over de bestuurscultuur die vanaf 1998 gold in bij voorbeeld het gemeentebestuur van onder andere Den Helder, Delfzijl, Maasdriel, Lingewaard, Stein, Steenbergen, Bloemendaal, Tynaarlo, Oude IJsselstreek, Dinkelland, Castricum, Aalsmeer en Arnhem.

Wat jaagt bestuursinfarct aan?

In dit soort bestuurlijke probleemgemeenten winnen de conflict aanjagende (f)actoren het van de remmende of temperende (f)actoren. Er lijkt wel een wapenwedloop aan de gang waarbij ook wapens daadwerkelijk ingezet worden.

Wat jaagt aan? Soms is het een *politiek issue* dat aanleiding is voor veel strijd en verdeeldheid. Dat kan een herindelingsuggesties zijn, waarbij zuiver lokale lijsten tegenover landelijke partijen staan. Het kan ook een Reststoffen Energie Centrale zijn die verdeelt (denk aan Harlingen). Soms is de ene kwestie weer een aanmaakblok voor vuur in een andere kwestie.

Vaak is het *de politieke stijl* van sommige raadsleden en fracties die uitmaakt. In raadszalen krijgen sommige raadsleden af en toe een waas voor de ogen. Ze gaan vechten met grove taal als wapen. Ze gaan dwars liggen, ze gaan difficulteren (traineren etc.), ze wantrouwen elkaar. Het compromis is aan hen niet besteed. Of van het compromis wordt korte tijd later weer afscheid genomen. Dat schrikt andere raadsleden dan weer af. Sommige raadsleden vertrekken tussentijds of stellen zich niet opnieuw verkiesbaar. Dertig jaar politieke geschiedenis van Brunssum illustreert dat (Dohmen, 1996; Van der Steen en Dohmen, 2017). Wilt u een andere naam? Stap naar het Zeeuwse Reimerswaal.

Als de raad veel kleine fracties telt en geen grote fractie, blijkt de collegevorming lastig, maar is het ook niet makkelijk om de coalitiepartijen blijvend te verbinden met elkaar in een stabiele coalitie. Een raadslid kan ook zomaar 'uit de boot springen'. Afsplitsingen van fracties vergroten de versplintering en kunnen de raadsmeerderheid van de coalitie doen wegvallen. Afsplitsingen zetten bovendien vaak kwaad bloed. Versplintering en afsplitsing is op zich niet iets dat direct negatief doorwerkt, maar het daarmee gepaard gaande gedrag wel.

Wat remmend werkt

Tegenover dergelijke aanjagers staan remmers van middelpuntvliedende bestuursprocessen. Denk daarbij aan het optreden van een verbindende professionele burgemeester, die tevens in staat is om (bijna) als een militair vergaderingen strak te leiden en een raadspresidium waar steeds bezinning plaatsvindt op de (on)gewenste gang van zaken. In sommige grotere gemeenten, zoals Eindhoven, gebruikten raadsleden en gasten in de jaren nul halverwege een raadsvergadering in pais en vree een warme maaltijd waarbij niet elke fractie in een eigen hoekje gaat zitten. Dat werkt goed. Deze gemengde vorm is verbindend, maar in sommige gemeenteraden is dit een brug te ver.

De bestuurlijke risicogemeenten, die ook wel betiteld worden als in bestuurlijk opzicht 'moeilijke' gemeenten, zijn te kwalificeren als *zeer actieve vulkanen* met veel uitbarstingen. Niemand is blij met het bestaan van dit soort gemeenten; de raadsleden zelf ook niet, zo blijkt uit raadsvergaderingen over de opdracht van cultuuranalyses. De burgemeesters tonen zich 'niet geamuseerd', de commissaris van de koning niet, de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties niet.

Degenen die stellen dat conflicten bij 'de' politiek horen, hebben hier het nakijken. Ze vormen een minderheid. De waardigheid en waarachtigheid van politiek en bestuur wordt in deze probleemgemeenten ver overschreven. Ook volgens de meerderheid van raadsleden en fracties uit deze gemeenten zelf. Bijna niemand wil de politieke chaos, een permanent tranendal.

Tweede categorie gemeenten: incidenteel actieve vulkanen

Naast deze eerste categorie gemeenten zijn er gemeenten die qua conflictprofiel ook een eind in de buurt van de bestuurlijke probleemgemeenten komen maar het is allemaal 'even wat minder erg'. Coalities en individuele bestuurders sneuvelen er minder vaak dan in de eerste categorie, maar helemaal pluis is het er niet, want heel vaak wordt ook door deze gemeenteraden aangedrongen op of beslist tot het verrichten van een analyse van de bestuurscultuur. We spreken over de incidenteel actieve vulkanen, waarvan ook deze bestuurscultuuranalyses zeggen dat er een negatieve bestuurscultuur in het gemeentehuis heerst en de raad onvoldoende scoort in de ogen van kiezers. Denk bij voorbeeld aan de gemeente Reimerswaal, waar oud-CdK van Overijssel Geert Jansen eind 2015 moest bemiddelen omdat fracties het niet eens konden worden over de samenstelling van een vertrouwenscommissie.

Een en twee samen

Categorie een en twee omvatten gezien vanaf 1998 de volgende gemeenten: Den Helder, Delfzijl, Zundert, Leiden, Maasdriel, Veghel, Stein, Steenbergen, Lingewaard, Oude IJsselstreek, Tynaarlo, Aalsmeer, Dinkelland, Bloemendaal, Arnhem, Wassenaar, Dronten. Over de vraag of deze gemeenten de gehele periode tot categorie een of twee hebben behoord, worden hier geen uitspraken gedaan. Een zekere golfbeweging met *ups & downs* is mogelijk.

Derde categorie: slapende vulkanen

De derde categorie gemeenten omvat de slapende vulkanen. Ook deze gemeenten voeren hun taken doorgaans wel op een voldoende niveau uit maar af en toe hapert de bestuurlijke machine. Veel kiezers klagen niet steen en been over het gemeentebestuur. Maar ook deze gemeenten hebben een achilleshiel. Er rollen wel veel besluiten uit de vergaderingen, maar ook deze gemeenten zijn nog ver verwijderd van de status van *'excellente gemeenten'*. Volgens kiezers zijn in deze gemeenten ook verbeteringen in de positie en rol van de gemeenteraden nodig. Af en toe is sprake van heftige conflicten, die door kiezers niet altijd begrepen worden. Cultuuranalyses zijn hier doorgaans evenwel *niet* verricht.

We geven een voorbeeld om te laten zien dat we niet overdrijven. We gaan naar de gemeente Bergen, gelegen tussen Gennep en Venlo. De gemeente is gelegen tussen de Maas en de grens met Duitsland. Het is een gemeente die in de vorige eeuw een stevige financiële basis kreeg door ontgrondingen en een mooi natuurgebied kent (De Hamert). Toch was de bestuurskracht verbeterbaar. Daarom heeft het Limburgse provinciebestuur in de jaren nul bevorderd dat het gemeentebestuur met de gemeente Gennep en de gemeente Mook en Middelaar zou samenwerken. Een ambtelijke fusie van de drie ambtelijke organisaties behoorde tot de alternatieven. Die samenwerking kwam echter niet van de grond, onder meer door een gebrek aan vertrouwen tussen de gemeentebesturen en de gerichtheid van Mook en Middelaar op Gelderland (regio Nijmegen).

Wat is de actuele situatie in termen van een slapende vulkaan? Een meerderheid van de gemeenteraad stuurde in december 2017 de laatst overgebleven CDA-wethouder (Splinter) naar huis. Daarmee werd de burgemeester het enige overgebleven lid van het dagelijks bestuur. Met het wegsturen van de wethouder pakte de PK de CDA-fractie terug. Het CDA zei een week eerder het vertrouwen in de PK-wethouder (Roefs) op. Het CDA achtte toen wethouder Roefs niet in staat om de miljoenenoverschrijdingen op de jeugdhulp en Wmo aan te vatten. Het opzeggen van het vertrouwen in Roefs door het CDA was voor de PK reden om na vier jaar samenwerken met het CDA uit de coalitie te stappen. Door deze 'move' kreeg oppositiepartij Kern, die net als het CDA vijf zetels heeft in de raad een cruciale positie. Weliswaar hadden PK en Kern jarenlang met elkaar *'hommeles'* gehad, toch vonden ze elkaar in het wippen van de CDA-wethouder Splinter. Een gewone eruptie? Dat is afwachten.

Vierde categorie: betrekkelijk stabiele gemeenten

De vierde kring van gemeenten betreft de eredivisie van betrekkelijk stabiele gemeentebesturen. Ze functioneren in bestuurlijke zin voldoende of beter, waarbij *de 'checks & balances'* redelijk in balans zijn en betrekkingen en de verhoudingen tussen college en raad voldoende of iets beter zijn. Hier is *geen* sprake van de aanwezigheid van omstandigheden waarvoor de metafoor van vulkaan van stal gehaald moet worden.

Niemand oppert hier de noodzaak van een cultuuranalyse. Als er stormen zijn, zijn het hier eerder stormen in een vingerhoed dan in een glas water. Politiek wint het niet van bestuur, wat zoveel wil zeggen als dat politieke fracties over het algemeen meer gaan voor bestuurlijke compromissen dan voor polarisatie. Er wordt niet stelselmatig gestemd langs de lijn coalitie-oppositie. In deze gemeenten is over het algemeen geen sprake van 'een verdeeld huis'.

Welk gemeentebestuur voor interventie in aanmerking komt?

Dat waren de vier typen gemeenten. Elk type is beschouwd als een 'ideaaltype', dus als een analytische vergelijkingsmaatstaf. Het is als een hulpmiddel gehanteerd bij het beschrijven van elke categorie gemeenten, waarbij de meest essentiële kenmerken zijn benoemd. In werkelijkheid zal het ideaaltype nooit in deze pure vorm voorkomen, maar op onderdelen afwijken of meerdere ideaaltypen combineren. De werkelijkheid is dus diverser dan per 'Ideaaltype' kon worden gevat.

Wat te doen als een gemeente een actieve of incidenteel actieve vulkaan is en dus tot categorie een of twee behoort? De beschouwing over het interventierepertoire richt zich op de eerste twee kringen van gemeenten, waarbij het gaat om pakweg twee keer 15-20 gemeenten. Waaraan is bij deze dertig-veertig te denken? Veel namen passeerden al de revue.

Aanleiding voor een zoekproces naar interventiemogelijkheden

De vraag is hier wat de mogelijkheden zijn om de eerste twee genoemde categorieën gemeenten (de actieve vulkanen) met a) een redelijke dienstverlening en beleidsproductie, maar met toch ook met b) nogal wat bestuurlijke conflicten, c) een door kiezers kritisch bejegende gemeenteraad, en d) een lamentabele bestuurscultuur, weer in een ook volgens de raadsfracties van betreffende gemeenten zelf aanvaardbaarder spoor te trekken.

Een eerste antwoordrichting is dat een vulkaan niet te stoppen is. In de politieke arena's komen altijd bestuurlijke conflicten en menings- en afwegingsverschillen voor. Er wordt daarom wel gezegd dat het ontstaan van al die conflicten geaccepteerd moet worden. Zelfs *'oorlogen in de gemeentehuizen'*, ze horen er bij. Derhalve moet het *'knokken met woorden'* in de gemeenteraad niet te snel veroordeeld worden. Besturen is – zo gezien - niks voor zachtmoedige en gevoelige types die koersen op snelle consensus en apaiseren. Daar is wat voor te zeggen.

Maar de omvang aan en diepte van politiek-bestuurlijke conflicten kan ook te groot worden of destructief of anderszins nadelig worden, volgens raadsleden zelf en andere 'acteurs', zoals burgemeesters, commissarissen van de koning en ministers. Of journalisten. Dan kan een gemeentebestuur blijkbaar niet of niet goed voldoen aan de eisen uit de *'Code voor goed openbaar bestuur'* waaraan alle overheden en hun besturen, volgens het kabinet-Balkenende IV zouden moeten voldoen. Waaraan voldoen bepaalde gemeenten van deze twee typen dan niet? Niet allemaal aan de eis van *'gewichten en tegenwichten'* en de aanwezigheid van voldoende tegenspraak. En niet aan de eis van degelijke zelfreiniging. Er bestaat blijkbaar niet zoiets als een 'bestuurlijke douche', waaronder raadsleden, een raadsvoorzitter en overige collegeleden zich regelmatig kunnen afspoelen zodat ze weer 'schoon en fris' verder kunnen.

Wat dan te doen bij gemeentebesturen met langdurige en hardnekkige bestuurlijke problemen? Dus, wat te doen met en tegen actieve vulkanen met verwoestend effect, omdat het vertrouwen bij burgers afgenomen is?

Hardnekkige bestuurlijke problemen

Als een gemeentebestuur en haar organisatie te typeren is als een **bestuurlijke probleemgemeente** (dat is een gemeente met bestuurlijke risico's waar om de haverklap bestuurders sneuvelen en coalities uit elkaar vallen) en een **analyse van de bestuurscultuur** de diagnose stelt van een (zeer) **negatieve bestuurscultuur** die allerlei zwakheden kent (zoals bij voorbeeld het ontbreken van goede betrekkingen en verhoudingen tussen college en raad, en links en rechts verstoorde of moeizame verhoudingen in de raad bestaan) aan welke knoppen zou dan eventueel te draaien zijn en door wie dan (door college, raad, ambtelijke top, raadspresidium, burgemeester, politieke partijen, commissaris van de koning, minister van BZK) om de cultuur weer constructiever te krijgen en de sneuvelkans tot een meer aanvaardbaar niveau - 'volgens vriend en vijand' - terug te brengen? We formuleren eerst een uitgangspunt alvorens met het interventierepertoire op de proppen te komen.

Uitgangspunt voor beantwoording: gedecentraliseerde eenheidsstaat

Het Nederlandse openbaar bestuur kent een bepaald aantal bestuurlijke eenheden en een bepaalde structuur. Tot de eenheden behoren departementen, zelfstandige bestuursorganen, provincies, gemeenten, waterschappen, samenwerkingsverbanden, waterschappen, veiligheidsregio's en nog veel meer. De hoofdstructuur is te typeren als de gedecentraliseerde eenheidsstaat. De kern daarvan is opgenomen in de Grondwet. Het concept van eenheidsstaat verwijst naar twee typen bestuur, de centrale overheid en decentrale overheden. Een basisprincipe luidt dat hogere rechtsregels gaan boven 'lagere' regels. Decentrale overheden, als provincies en gemeenten krijgen door middel van wetgeving taken opgelegd en zijn (verder) autonoom. Provinciebesturen en gemeentebesturen kennen een open huishouding; ze kunnen zelf taken oppakken en financieren tenzij de centrale wetgever dit verbiedt of beperkingen stelt in lijn met het basisprincipe.

De centrale overheid kan in het algemeen belang taken op zich nemen, aan zich trekken (centraliseren) of taken decentraliseren. Via medebewind kan de centrale overheid de uitvoering van centrale taken door decentrale overheden vorderen. En de centrale overheid kan op de taakuitoefening toezicht uitoefenen.

Het begrip decentralisatie houdt in dat gemeenten bevoegdheden van regeling en bestuur kunnen uitoefenen vanuit autonomie of medebewind. Deze bevoegdheid en taakuitoefening geschiedt in het kader van de **politieke democratie**, niet in de laatste plaats van het gemeentebestuur. Daarmee kunnen we samenvattend zeggen dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat richting geeft aan een gemeentebestuur dat beschikt over zowel zelfstandigheid als gebondenheid, over autonomie en medebewind. Decentralisatie is dus een organisatorisch structuurprincipe dat slaat op taakuitoefening dat gecomplementeerd wordt met lokale autonomie, hiërarchie in rechtsregels en politieke democratie.

Ontwikkelingen

Op het openbaar bestuur en het gemeentebestuur hebben tal van ontwikkelingen in de loop der tijd ingewerkt. Een eerste ontwikkeling is de **verplaatsing van de politiek**. Bepaalde taken en bevoegdheden zijn van het nationale bestuursniveau verplaatst naar het niveau van de Europese Unie. Denk aan maatregelen op het vlak van marktwerking, arbeidsomstandigheden, milieu, veiligheid en justitie (bestrijding van terrorisme). Verplaatsing zien we ook in de vorm van verzelfstandigingsoperaties (zbo-vorming). En we zien verplaatsing van de politiek door het overlaten van zaken aan de samenleving in de vorm van zelfregulering.

Een tweede ontwikkeling naast de verplaatsing van de politiek is de komst van de **gemeentelijke dualisering** in 2002. Die impliceerde dat wethouders niet langer deel uitmaakten van de gemeenteraad. De bedoeling van de wetgever was dat door het scheppen van meer afstand tussen het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur (dus tussen het college en de raad) en de verdere instrumentalisering van de gemeenteraad met de komst van de rekenkamer(commissie), de controle door de raad op het dagelijks bestuur versterkt zou worden.

Uitgangspunt achter de komst van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wet RGT) in 2012 is dat **de gemeente zelf verantwoordelijk** is voor de kwaliteit van de taakuitoefening. De wetgever vertrouwt op de gemeentelijke verantwoordingsprocessen en controle door de volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad. Deze visie staat niet op zichzelf maar vloeit voort uit de vereisten en uitgangspunten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Gemeenten zijn geen filialen van het rijk. Door de dualisering in de vorm van een versterkte controle door de gemeenteraad zou de kwaliteit van de taakuitvoering geborgd zijn. Dat vraagt om **terughoudendheid** door de toezichthouder van de verticale invloedsuitoefening. Als er interbestuurlijk toezicht op gemeenten moet zijn, dan zou dit bij de provinciale toezichthouder moeten berusten. Zou een gemeente de wettelijke taken niet of niet naar behoren uitvoeren en de raad niet in het geweer komen dan zou een besluit tot indeplaatsstelling kunnen volgen. Dan gaat een provincie een taak volbrengen in de plaats van de gemeente. De Wet RGT geeft aan wanneer de minister zich met iets uit de gemeentelijke sfeer kan bemoeien.

De uitgangspunten wijzen op de noodzaak van inbedding van het interventierepertoire in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, op autonomie en medebewind, op de eigen verantwoordelijkheid van gemeentebesturen, op de mogelijkheid van indeplaatsstelling en op de verbinding tussen de overheden.

Interventierepertoire

Aan welke knoppen te draaien is, is een zaak die - anders geformuleerd - verwijst naar het **interventierepertoire** en de keuze van een strategie om het gemeentebestuur weer zo in het spoor te krijgen dat zowel raadsleden, collegeleden, burgers als derden (zoals een commissaris van de koning en minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties) dit veel meer aanvaardbaar vinden. Ook in kringen van het ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties (BZK) denkt men in die termen.

In het vervolg wordt een overzicht van het interventierepertoire gegeven dat in eerste instantie ontstaan is op basis van

- onderzoek naar de val van burgemeesters in heel Nederland, en in dat verband gevoerde gesprekken;
- gesprekken met gedwongen vertrokken burgemeesters, burgemeesters die vrijwillig onder druk vertrokken of afzagen van meedoen in de herbenoemingsprocedure;
- met burgemeester-opvolgers;
- met collega's uit het college (wethouders) en gemeentesecretarissen uit de betrokken gemeenten.

Dit overzicht van interventiemogelijkheden om bestuurlijke probleemgemeenten weer (enigszins) te 'normaliseren' is verder gevuld geraakt door en gerijpt als gevolg van

- onderzoek naar de val van wethouders;
- observaties van raadsvergaderingen;
- gesprekken met commissarissen van de koning(in);
- met burgemeesters, provinciale kabinetschefs.

Ook ervaringen die zijn opgedaan als informateur in Maasdriel (opdracht aan De Cloe/Korsten van commissaris van de koning Clemens Cornielje) speelden een rol. Uiteraard zijn rapporten over de **bestuursculturen** geanalyseerd, in totaal ongeveer 20 rapporten.

De blik ook gericht op Vlaanderen

Er is ook gekeken naar de situatie in Vlaanderen, waar de kans op (vrijwillig) vertrek onder druk of gedwongen vertrek van stedelijke bestuurders veel **minder** aanwezig blijkt. Een van ons sprake met een twaalftal burgemeesters en schepenen van de stadsgemeenten.

Waarom een lage sneuvelkans?

- 1) Dat ligt aan het feit dat burgemeesters personen zijn die lijsttrekker waren van de grootste fractie na de raadsverkiezingen. Zij verwierven als 'beste' legitimiteit van het kiezersvolk. Dat wordt breed gerespecteerd.
- 2) Burgemeesters van stedelijke gemeenten zijn bovendien personen die vaak al ervaring hebben als bestuurder in de federale regering van België en/of het (landsdelig) bestuur van Vlaanderen en/of elders. Ze beheersen het vak van bestuurder. Iemand als de Leuvense burgemeester Louis Tobback was al (federaal) '*minister van staat*' voor hij aantrad als burgemeester. Sommige anderen waren al minister voordat ze burgemeester van een stadsbestuur werden en beschikken over ruime ervaring in het omgaan met beleidsdossiers en pers en het zich verantwoorden naar andere overheden, de samenleving en naar gemeenteraden.
- 3) Het 'niet vroegtijdig sneuvelen' ligt ook aan het monistisch systeem in Vlaanderen waarbij de raad zich minder scherp op controlerend vlak manifesteert dan veelal in Nederland.
- 4) De coalitieomvang doet er ook toe. Een college heeft meestal een stevige basis in de gemeenteraad.
- 5) In Vlaanderen beschikken gemeentebesturen bovendien over eigen mechanismen die conflict dempend werken. Zo worden op partijsteun afgetaste voorstellen, die te weinig steun genieten, vaak niet op de raadsagenda van een openbare raadsvergadering gezet, maar teruggenomen door de schepenen voor nadere bezinning of aanpassing. Dat zei de burgemeester van Genk en Hasselt tegen ons.

In Vlaanderen is het spreken over een interventierepertoire bij bestuurlijke risicogemeenten dan ook niet of nauwelijks gangbaar.

Indeling van het interventierepertoire

Het interventierepertoire waar het hier over gaat, komt dus van onderop. Er is geen sprake van luchtfietsen. Al deze voorstellen zijn geopperd en besproken, soms openlijk, soms in achterkamers.

Bij de opstelling van het overzicht is een onderscheid gemaakt in rubrieken met interventiemogelijkheden. De volgende rubrieken met repertoirekeuzemogelijkheden zijn te noemen. Hierbij wordt niet de lijn gevolgd van kleine stappen naar grote stappen.

Vooraf moet opgemerkt worden dat het interventierepertoire iets heeft van een apotheek. Een apotheek beschikt over veel medicijnen voor een reeks uiteenlopende - hoofdzakelijk medische - kwalen. Het belangrijke aandachtspunt is om een juist middel of een juiste mix aan middelen te kiezen voor de kwaal. Daarbij geldt dat de patiënt meestal meerdere kwalen heeft, zoals volop blijkt uit analyses van de bestuurscultuur van probleemgemeenten.

Rubriek (1): Non-interventie op grond van het autonomiebeginsel

De eerste aanpak is die van non-interventie, van helemaal niets doen. De redenering is dat gemeentebesturen grondwettelijk gezien autonoom zijn. Gemeentebesturen kunnen zich in hun bestuurlijke oriëntatie baseren op de door het kabinet-Balkenende IV vastgestelde *'Code voor goed openbaar bestuur'*. Daarin staat dat alle overheidsorganisaties de opdracht hebben tot evalueren, leren en zelfreiniging. Het advies vanuit die code aan gemeentebesturen luidt: 'los zelf uw eigen bestuurlijke problemen op want u hebt ze ook zelf veroorzaakt'. Volgens deze non-interventie-aanpak ziet de centrale en provinciale overheid de gang van zaken in een gemeente met voortdurende bestuurlijke problemen als iets dat haar zorg niet echt is.

Rubriek (2): natuurlijke processen op hun beloop laten

De tweede rubriek sluit hierop aan maar de redenering is hier anders. Het interventierepertoire impliceert om natuurlijke politieke en bestuurlijke processen op hun beloop te laten. Hoop wordt gevestigd op *natuurlijk herstel*, zoals ook de natuur zich bij grote droogte herstelt in de vorm van het afsterven van bepaalde vegetatie en de komst van nieuwe, die bestand is tegen een schraler milieu. Vertrekpunt is dat crises het gevolg zijn van menselijk handelen, soms van mensen die een *'incompatibilité d'humeur'* hebben, die niet met elkaar overweg kunnen of geen achtiging voor elkaar hebben doordat in het verleden 'dingen hebben plaats gehad die nog moeten worden verrekend' of omdat zakelijk debatteren achter de horizon verdwijnt. Die attitude kan veroorzaakt zijn door afsplitsing van een partij of kan een andere reden hebben. De interventionist besluit, op basis van dit soort inzichten en het onvermogen tot zelfreiniging waarover verderop meer, te kiezen voor wachten en nog eens wachten. Laat fracties hun gevechten maar voeren. De verwachting van de Machiavellist die deze interventieaanpak niet afwijst, is dat dit op den duur wel sanerend of anderszins probleemoplossend werkt. Wacht op nieuwe verkiezingen. Mogelijk verdwijnen dan bepaalde destructieve of anderszins ongemakkelijk opererende raadsleden en komen nieuwe in de raad die geen last hebben van elkaar en een nieuwe start 'met een blanco lei' mogelijk maken.

Rubriek (3): interventie op het gemeentelijk niveau door lokale actoren

De derde rubriek aan interventie-aanpakken betreft het gemeentelijk niveau: het eigen initiatief dat een gemeentebestuur kan nemen of dat bepaalde gremia in dat lokaal bestuur ten toon kunnen of moeten spreiden.

Formeren

Een eerste mogelijkheid op gemeentelijk vlak betreft de zorgvuldigheid van de informatieperiode en het procesverloop, waarbij politieke partijen en de raad trachten te komen tot een coalitiesamenstelling, een programmakkoord, een verdeling van aantallen wethoudersposten over partijen, een toedeling van wethoudersportefeuilles aan partijen en een voorgenomen personele bezetting van wethoudersposten. Ook het overleg met de burgemeester is hier van belang. Nadenken over wie deze (in)formatiebesprekingen gaat leiden en hoe communicatie en verantwoording plaatsvindt, is gewenst. Zeker ook omdat de informatie en formatie een in hoge mate ongereguleerd proces is.

Brede coalitie

Een tweede interventiemogelijkheid noemen we apart. Het betreft het zoeken naar een college van b&w dat op ruime steun uit de raad kan rekenen in plaats van een college dat slechts steunt op een heel kleine meerderheid in de raad. Indien sprake is van een splijtend politieke issue zal een coalitie die slechts over een kleine meerderheid in de raad beschikt sneller antagonismen over zich kunnen afroepen en in moeilijkheden kunnen komen dan als de raadssteun groter is.

Ieder orgaan goed in de rol

Als een coalitie gevormd is en steun geniet in de raad, zal het bestuur in actie kunnen komen. Hoe gaat het dan? De ervaring leert dat het gewenst is dat elk orgaan doet wat het moet doen. Dat is een vooral in kringen van juristen erkende wijsheid. In de gemeente Bloemendaal is dit ook door de jurist en waarnemend burgemeester Bernt Schneiders rond 2016 nagestreefd. Een college dient het dagelijks bestuur te verzorgen. Het algemeen bestuur van de gemeenteraad moet daar verre van blijven, maar kan de neiging vertonen het bestuurswerk naar zich toe te trekken, zeker als er ervaren, krachtige raadsleden deel uitmaken van de gemeenteraad.

Spelregeltraining en patroonmatigheid

In probleemgemeenten komt het vaker voor dat het speelveld wel bekend is (waarover gaat welk orgaan en wat zijn de grenzen waarbinnen een gemeente zich beweegt?), maar de rolverdeling en de vervulling van de rollen voor spanning zorgen. Denk aan de raad die op de stoel van het college wil gaan zitten of aan een onzeker college dat de raad bij voortdurend tot sturing door kaderstelling uitnodigt. Het is van belang dat de raadsleden en wethouders de spelregels voor het gemeentebestuur goed kennen en de verwachtingen over de toepassing uitwisselen en afstemmen. De spelregels kunnen de basis zijn voor correctie door een spelleider (burgemeester als college- en raadsvoorzitter) of een toezichthouder in de overheidskolom. In dit verband zijn vermeldenswaard: de Gemeentewet; de Algemene wet bestuursrecht (Awb); de beginselen van behoorlijk bestuur; de code voor goed openbaar bestuur; integriteitsvereisten. Het kan nodig zijn dat raad en college niet alleen bijgepraat worden maar ook nog eens reflectief bezig zijn met het speelveld, de rol van gremia en spelers, de spelregels en de spelleider.

In de gemeente Oude IJsselstreek is door oud-CdK Geert Jansen een poging gedaan om de tekortschietende basiskennis van de actoren te corrigeren, zonder deze aanpak uit te laten monden in betutteling. Een oud-commissaris heeft hiermee redelijk gunstige ervaringen opgedaan. Zijn advies luidde: maak tijd om met elkaar de noodzakelijke kennis op te doen of te verversen. Hij voegt toe dat het van belang is dat raad en wethouders hiervoor moeten open staan. In de gemeente Reimerswaal bleek dit het geval.

Zorg voor smeerolie

De 'range' van interventiemogelijkheden betreft op lokaal vlak niet alleen het brengen van verantwoorde en adequate patroonmatigheid in het functioneren, maar ook adequaat driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en griffier.

Inslaan van een cultuurtraject

Een dilemma is: een apart cultuurtraject opstarten of meer de lijn kiezen om al werkende weg aan de hand van concrete werkwijzen en vraagstukken de bestuurscultuur in de gewenste richting te sturen. Beide aanpakken komen voor. Een voorbeeld van een apart traject is Bloemendaal. Burgemeester Emmens-Knol van Bloemendaal was al vanaf januari 2015 bezig met het traject *'Samen bouwen aan het huis van de democratie'*. Daarin staat:

'er is breed behoefte aan bezinning op bestuurlijke vernieuwing en het bespreken van de gewenste bestuurscultuur en 'maatregelen die nodig zijn om die te realiseren'.

De cultuur verwijst volgens haar naar de werkwijze en vergaderwijze van de gemeenteraad, het samenspel college-raad en het samenspel met de samenleving. Citaat:

'Er zijn zorgen over de onderlinge verhoudingen en omgangsvormen en er is de wens daarin naar nieuwe wegen te zoeken' (voortgangsnotitie 16 april 2015).

Emmens-Knol: *'er is behoefte aan een kwaliteitsslag in de informatievoorziening (raadsvoorstellen).'* En: *'Er wordt aandacht gevraagd voor transparante besluitvorming met aandacht voor het aspect geheimhouding, maar ook aandacht voor participatie van burgers en overheidsparticipatie.'* Om hierover te komen tot bezinning zijn *werkateliers* ingericht.

Een atelier is gericht 'op raad, college en MT en gaat over de verdeling van de verantwoordelijkheden, de controlerende taak en de informatieplicht.'

Andere middelen

Zijn we daarmee door de interventiemogelijkheden heen? Zeker niet. Het kan zin hebben om een explosieve kwestie, die aanleiding is voor jarenlange strijd tussen college en raad en binnen de raad, tot een oplossing te brengen. De splijtzwam moet verdwijnen. In Bloemendaal is dat een en andermaal geprobeerd met betrekking tot de kwestie-Slewe (landgoed exploitatie), maar het is tot in 2017 niet gelukt (Slewe, 2016).

Combinatie

Het is denkbaar dat er voor een combinatie van interventies gekozen wordt. Dan hebben we van doen met veranderingen en is het ook nodig na te denken over begeleiding en voortgangscontrole.

Rubriek (4): interventies vanuit het middenbestuur richting gemeenten

We komen bij de vierde groep. Dat zijn de interventiemogelijkheden voor en door het middenbestuur (provinciebestuur) of de actor uit dat middenbestuur met een rijksrol, de commissaris van de koning. Denk aan

- a) het meer in positie brengen van de commissaris van de koning, bij voorbeeld de mogelijkheid dat hij expliciet onderzoek naar een onderwerp kan laten doen;
- b) ambtelijke ondersteuning door provincieambtenaren van het bestuur van de probleemgemeente (bij voorbeeld om de reglementen of codes in een gemeente snel op orde te brengen);
- c) aanstelling van een bijzondere waarnemend burgemeester met een opdracht tot verkenning van de bestuurscultuur; of
- d) de aanstelling van een (waarnemend) burgemeester met bestuurlijke rugdekking (bestuursschout);
- e) aan het optreden van een minister op basis van persoonlijk gezag, samen met een CdK (minister Remkes in de gemeente Delfzijl).

Rubriek (5): interventies vanuit het centraal bestuur

Het vijfde cluster van interventionistische benaderingen impliceert het optreden van de systeemverantwoordelijke centrale overheid. We zien hier meerdere mogelijkheden zoals onder meer:

- a) de organisatie van informatieprocessen door het vragen van ambtsberichten aan de commissaris en van de commissaris aan de burgemeester;
- b) de inzet van een regeringscommissaris;
- c) het organiseren van het in de plaats treden door een andere overheid;
- d) het schorsen of vernietigen van een raadsbesluit;
- e) of het starten van een procedure gericht op opheffing van een bestuurlijk disfunctionerende gemeente.

Deze mogelijkheden zijn alle tot nu toe niet echt veelbelovend.

Integriteit en schorsing en vernietiging

Op basis van artikel 170, tweede lid, van de Gemeentewet heeft de burgemeester de opdracht om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen. Indien de integriteit van een bestuurder in het geding is, bij voorbeeld bij twijfel over de benoembaarheid van een kandidaat-wethouder, kan de burgemeester beslissen om een onafhankelijk integriteitsrapport te laten opstellen. Op basis van de bevindingen uit een dergelijk rapport kan de burgemeester bezien of er aanleiding is om nadere stappen te zetten. Een mogelijkheid is dat de burgemeester overlegt met de commissaris van de koning. Op grond van artikel 182, eerste lid, onder c, van de Provinciewet is de commissaris belast met het adviseren en bemiddelen *bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen* in de gemeente en indien *de bestuurlijke integriteit* in een gemeente in het geding is. In de Ambtsinstructie commissaris van de koning is vermeld dat de commissaris de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties informeert bij verstoorde bestuurlijke verhoudingen in de gemeente en wanneer de bestuurlijke integriteit in het geding is. Dat geldt ook ten aanzien van maatregelen die de commissaris op dat vlak neemt, zoals bij voorbeeld de mogelijkheid van aanstelling van een bestuurlijke zwaargewicht als waarnemend burgemeester.

Veelal zal in onderling overleg en afstemming met de gemeenteraad worden nagegaan of er voor de gemeenteraad redenen zijn om het vertrouwen in een bestuurder op te zeggen. Een gemeente zal bij voorkeur bestuurlijke problemen zelf oplossen. Indien de gemeenteraad onvoldoende redenen ziet om het vertrouwen in de bestuurder op te zeggen, hebben de burgemeester en de commissaris geen specifieke bevoegdheden om in te grijpen.

De minister kan de commissaris om *een ambtsbericht* verzoeken. De minister kan zo met de commissaris nagaan of en in hoeverre maatregelen om in te grijpen aan de orde zijn. Een mogelijkheid is het bevorderen van bestuurlijke rapportages. Zo'n rapportageketen is in december 2017 voorzien in de gemeente Brunssum naar aanleiding van de zaak rond wethouder Jo Palmen. Burgemeester Winants van Brunssum had in november het advies van bureau G&I op basis van een integriteitstoets overgenomen. Het bureau adviseerde om de wethouder niet te benoemen en de burgemeester nam dat over. Het was aan de gemeenteraad om de wethouder niet te benoemen. De raad benoemde de wethouder toch en wenste dat besluit na een raadsvergadering niet te heroverwegen, waarop Winants terugtrad als burgemeester. Hij wenste niet samen te werken in het college met een wethouder met een hoog bestuurlijk risico volgens de integriteitstoets. G. Leers werd daarop als waarnemer aangesteld. Die zal na 1 jan. 2018 over de situatie op het vlak van integriteit rapporteren aan de commissaris/gouverneur (Bovens) en die weer aan minister Ollongren. Winants, Bovens, Leers en Ollongren hadden in december 2017 een gezamenlijk overleg over de ontstane bestuurlijke situatie.

Op een bepaald moment kan het alsnog nodig zijn om juridisch gefundeerd ingrijpen in de gemeentelijke besluitvorming te overwegen. Een mogelijkheid is dat onder omstandigheden beslissingen van gemeentelijke bestuursorganen, die in strijd zijn met het recht of met het algemeen belang, door de minister bij de Kroon kunnen worden voorgedragen voor schorsing en/of vernietiging. Bij het beoordelen hiervan speelt de *Wet revitalisering generiek toezicht* een rol evenals het *Beleidskader schorsing en vernietiging*. Het gaat hier om een wettelijk kader en een beleidskader. *Vernietiging van een raadsbesluit* is mogelijk als sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang. Bij strijd met het recht zullen juridische argumenten aan de orde zijn, zoals strijd met hoger recht. Denk aan een wet, een verdrag of een algemeen rechtsbeginsel. Bij strijd met het algemeen belang gaat het om beleidsmatige argumenten. Dan is wellicht een belang in het geding en van hogere orde dan het belang dat de gemeente met een beslissing wilde dienen.

Volgens minister Ollongren kunnen besluiten tot benoeming van wethouders op basis van screening in beginsel in aanmerking komen voor een voordracht voor schorsing of vernietiging. Aldus de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 15 dec. 2017.

Herindeling

Herindeling van gemeenten kan in beeld komen als gemeentebesturen daartoe de wens uitspreken en een voorstel stevig kunnen onderbouwen. Voor herindeling van gemeenten geldt een bestuurlijk toetsingskader van een kabinet. Daarin staat dat een herindeling beargumenteerd moet worden (levert de fusie meer bestuurskracht op?; is sprake van aanwezigheid van draagvlak?; etc.) maar staat het oplossen van bestuurlijke problemen niet voorop. Het gaat bij herindeling om iets anders dan herstel van een bestuursinfarct in een bestuurlijke risicogemeente.

In de plaats treden

'In de plaats treden' betekent dat een provinciebestuur de ruimte gaat vullen die een gemeentebestuur qua taak niet (goed) vervult. Het is geen middel dat in de praktijk vaker dan zeer incidenteel van stal gehaald is om bestuurlijk orde en rust te scheppen in bestuurlijke probleemgemeenten Gemeentebesturen van probleemgemeenten van na 2000

zochten andere oplossingen. Denk aan de rapportages over gemeenten als Den Helder, Zundert, Leiden, Stein, Steenbergen, Lingewaard, Bloemendaal, Oude IJsselstreek, Castricum, Aalsmeer, Tynaarlo of Dinkelland.

Regeringscommissaris

Een regeringscommissaris is een in de Grondwet voorziene mogelijkheid die al meer dan zestig jaar niet meer gebruikt is. Die mogelijkheid is 'af te stoffen'. Een regeringscommissaris kan overigens slechts ingezet worden in geval van 'grove taakverwaarlozing'. Er is bovendien een aparte wet nodig om in een regeringscommissaris in een bepaalde gemeente te voorzien. Aan de wet moet een stevige analyse ten grondslag liggen. Die taakverwaarlozing is echter het probleem niet bij gemeenten met hardnekkige bestuurlijke problemen ('actieve vulkanen') tenzij men dit concept enorm gaat oprekken (en er veel onder wil laten vallen), wat natuurlijk voor juristen niet onmogelijk is.

De inzet van een regeringscommissaris is een 'ultimum remedium'. Het dreigen ermee kan ook al enige werking hebben. De inzet van een regeringscommissaris betekent het uit de kast halen van de '*Haagse Bazooka*' (Commentaar in NRC, 181217).

Bestuursschout

Gerd Leers is de eerste bestuursschout van 2018! Hij wordt waarnemend burgemeester van Brunssum. Een bestuursschout is een waarnemend burgemeester die onder bijzondere omstandigheden (gebeurtenissen e.d.) aantreedt en de expliciete ruggeleuning heeft van zowel de commissaris van de koning als de minister van BZK. De rol van de minister is van belang en kenmerkend. Doorgaans zal een bestuursschout niet alleen alle taken vervullen die een reguliere burgemeester ook vervult, maar daar bovenop ook met een opdracht aantreden om te analyseren wat er aan de hand is en zoveel mogelijk 'orde, rust en regelmaat' te brengen in de gemeente voor zover natuurlijke processen al niet voor een verbetering zorgen. Over de diagnose, interventies en eventueel volgende mogelijkheden en resultaten zal de bestuursschout rapporteren.

Een bestuurskundige of antropologische thermometer heeft de schout niet beschikbaar. De schout verricht zelf geen analyse van de bestuurscultuur, maar het is wel een van de 'tools' waarvan mogelijk gebruik gemaakt kan worden. Een bestuursschout is een *regeringscommissaris 'light'*. Een echte regeringscommissaris

- kan alleen bij wet aangesteld worden, en
- dan moet er een problemdiagnose aan ten grondslag liggen die aannemelijk maakt dat sprake is van 'grove taakverwaarlozing,
- en dan wordt de raad gedurende een bepaalde periode uitgeschakeld en verdwijnen wethouders tijdelijk van het toneel.

Een regeringscommissaris is een tijdelijke 'president' in een collegiaal bestuursmodel, de bestuursschout blijft functioneren in een collegiaal en dualistisch bestel. De bestuursschout treedt *niet* aan bij grove taakverwaarlozing, maar in geval van een situatie die het midden houdt tussen een stevig bestuurlijk oplopende temperatuurstijging en een bestuursinfarct.

Rubriek (6): interventie vanuit de samenleving

Het is denkbaar dat men alle geopperde interventiemogelijkheden toch wel sterk als juridisch en bestuurskundig aangezet typeert. Dan is er nog de interventie via de samenleving. Als het bestuur uitgedaagd wordt door burgers, organisaties, verenigingen, platforms, buurten, wijken of dorpen is het mogelijk dat de blik sterk naar buiten gericht

wordt. Dat kan een kleine bijdrage zijn om te bereiken dat raadsleden en fracties in de gaten krijgen dat ze teveel met elkaar bezig zijn en te weinig invulling geven aan bepaalde eisen uit de *'Code voor goed openbaar bestuur'* zoals openbaarheid, integriteit en responsiviteit. Een voorbeeld hiervan deed zich in 2007 voor in de gemeente Littenseradiel waar een conflict ontstond tussen de coalitiepartijen PvdA en VVD en burgemeester Liemburg. De burgemeester was eveneens van PvdA-huize. De leden van de PvdA-afdeling grepen uiteindelijk in en riepen hun raadsleden op het matje. Mede daardoor kwam er een breuk in de PvdA-fractie maar verviel ook de raadsmeerderheid voor het wegsturen van de burgemeester. De burgemeester bleef zitten en het college van b&w kon, weliswaar als een minderheidscollege, verder.

Er is overigens hier nog sprake van een andere invalshoek. De bestuurscultuur kan (grotendeels) een afspiegeling zijn van de dominante cultuur in en van de samenleving ten aanzien van de overheid en het politiek bestuur. Hoe zien burgers eigenlijk de taak van het gemeentebestuur, wat verwachten ze van de vertegenwoordigers in de gemeenteraad en hoe treden die vertegenwoordigers de burgers tegemoet? Is sprake van cliëntelisme en dus van bevoordeling of niet? Wordt dat gezien als de gewoonste zaak van de wereld? Is sprake van intimidatie van bepaalde inwoners van de gemeenteraad? Dit is een aspect dat nadrukkelijk aan de orde was in het cultuurrapport over Maasdriel. Waarnemend burgemeester De Cloe van Maasdriel (1 mei 2011 – 31 dec. 2012) heeft de analyse dat het bestuur ook een afspiegeling kan zijn van attitudes en opvattingen in de samenleving mede een inspiratie laten zijn om alle dorpen te gaan bezoeken om met burgers te spreken over 'wat speelt'.

Dit middel tot interventie wordt doorgaans niet vermeld in overzichten van interventiemogelijkheden, maar wordt recent wel eens genoemd. Want de burgers mogen toch niet ongenoemd blijven? Weet dan wel dat na de analyse van de bestuurscultuur in gemeenten als Maasdriel, Steenberg, Lingewaard, Aalsmeer, Bloemendaal, Oude IJsselstreek, Castricum en Arnhem de interventie via burgers niet als een effectieve interventiestrategie om de bestuurlijke risicogemeente in rustiger vaarwater te brengen, werd en wordt gezien.

Fig. 1: Repertoire van interventiestrategieën in relatie tot bestuurlijke risicogemeenten

Type strategie	Voordeel	Nadeel	Kanttekening
Interventie als bewuste non-interventie			
1 Non-interventie; 'hogere' overheid doet niets	Leg de verantwoordelijkheid voor zelfreinigend vermogen maximaal bij gemeentebestuur. Zoek aansluiting op 'code voor goed openbaar bestuur'.	Fatalistisch of cynische opvatting.	Aanname van principiële strategie, gegeven autonome bestuurstaak van gemeenten. Minister van BZK wacht af. De tijd kan wonden helen.
Interventie door natuurlijke politieke processen hun werk te laten doen			
2 Nieuwe verkiezingen, nieuwe representanten	'Circulation des elites' door verkiezingen. 'Verschroeiende aarde': strategie van natuurlijk proces van vervanging van burgemeester, wethouders en	Sommige raadsleden blijven terugkeren en plakken aan hun zetel. Gaat niet alleen om personen maar ook om verhoudingen tussen raad, college en burgemeester.	Verkiezingen hebben op den duur effect maar vermoedelijk niet op korte termijn. Fatalistische onvermijdelijkheids-strategie.

	raadsleden leidt tot nieuwe verhoudingen.		
3 Fracties conflicten lokaal laten uitvechten	Gemeente is autonoom. Conflicten zijn inherent aan politiek bestuur.	Vertrouwen burgers in bestuur daalt. Dalend gemeentelijk imago.	Deze aanpak is er een volgens een Machiavellistische invalshoek: de strijd mag meedogenloos zijn.
Interventie door eigen gemeentelijk initiatief			
4 Zorg voor een zorgvuldige (in)formatieperiode na verkiezingen	Laat de informatie niet leiden door een fractieleider maar kies een onafhankelijke. Zoek referentiepunt steeds bij de raad. Hoor alle partijen. Kies een wethoudersprofiel. Zorg voor teamvorming.	De organisatie van het proces van (in)formatie van een wethoudersploeg is nauwelijks gereguleerd. Allemaal kwestie van gewoonte. Soms gaat het goed, soms ontstaan 'mankementen'.	Als enige actie te weinig.
5 Kies een college gebaseerd op ruime steun in de raad	Maak een groot meerderheidscollege of afspiegelingscollege. Bevordert dat bestuur niet direct kwetsbaar is.	Een college met dunne meerderheid roept op dat steeds geprobeerd wordt een wig te drijven tussen coalitiepartners.	Een meerderheidscollege is lastig in een versplinterde democratie ('vele kikkers in de kruiwagen'). Zorg voor verbreding.
6 Wethouders van buiten de raad benoemen	Kan voor één periode of deel hiervan heilzaam werken in het belang van verbetering van het bestuurlijk klimaat. Inbreng bestuurlijke routine met mogelijkheid van distantie t.a.v. heersende bestuursituatie. Voorbeeld: Meerssen.	Slechts nuttig voor een deel van de bestuursproblematiek.	Deze aanpak heeft beperkte mogelijkheden en is slechts een tijdelijke oplossing voor bestuurlijke probleemgemeenten.
7 Werk explosieve kwestie eerst weg	Wellicht moet de aanleiding voor een exploderend bestuur worden weggenomen. Denk aan landgoedkwestie in Bloemendaal.	Risico van ' <i>Kurieren am Symptom</i> '. Met het wegnemen van de aanleiding is de zieke nog niet hersteld.	Het moet een kwestie zijn die zich nog leent voor behandeling.
8 Versterk basiskennis van het functioneren van een gemeentebestuur	Uitleg van speelveld, rolverdeling, rolinvulling en spelregels. Niet betuttelen.	Speelveld: binnen welke grenzen heeft bestuur iets te zeggen; taak- en rolverdeling: b, b&w, raad; rolinvulling (raad niet op stoel b&w; spelregels: o.a. code voor goed bestuur; code voor gezagsdragers.	Strategie is kennisgericht. Als iedereen bij de eigen rol blijft, is al veel gewonnen. Rol van driehoek (burg, gemsecr, griffier). Rol van veiligheidsdriehoek.
9 Versterk reflexieve krachten, ook van raadspresidium	Terugblikken op verloop van raadsvergadering is nuttig. Haal stoom van de ketel. Bevordert dat gremia hun eigen rol goed vervullen.	Risico dat de leden van de raad niet buiten hun rol als raadslid en hun fractie kunnen treden.	Raadspresidium kan mogelijk tempering bieden op middelpunt-vliedende krachten. Rol presidium nuttig in samenhang met andere bestuurlijke middelen.
10 Activeer de rol van het driehoeksoverleg als verbindingsmechanisme	Als betrekkingen een probleem zijn, biedt rol en functie van het driehoeksoverleg tussen burgemeester, secretaris en griffier een handreiking met smeeroliefunctie.	Driehoeksoverleg biedt geen oplossing voor probleem van intimidatie, omgangsvormen of zogenaamd dorpisme, maar wel voor informatievoorziening.	Alleen nuttig in combinatie met andere middelen.

11 Cultuuranalyse en -verandering	Raad bespreekt cultuuranalyse met sterkten en zwakten in 'modus operandi' van de raad, het college, en de ambtelijke organisatie. In elk geval zijn de omgangsvormen aan de orde. Kijken naar reglementen en codes en het benadrukken van het belang hiervan..	Herkenning en erkenning? Cultuuranalyse wordt doorgaans beschouwd als een rapport met beelden waarbij de hoofdrolspelers niet 'met man en paard' genoemd worden. Het gaat hierbij vooral de anderen aan.	Kans dat dezelfde actoren weer in identieke fouten vervallen. 'Anderen hebben het gedaan'.
11 Intensiveren van 'veel fronten-aanpak', met inzet van werkateliers	Aanpassing van eerdere remedies door middel van cultuurdiagnose. Elke actor moet bij zichzelf te rade gaan. Ieder beter in eigen rol groeien. Stap voor stap. Meerjarig. Volhouden. Voorbeeld: Bloemendaal.	Veronderstelt redelijkheid van actoren en het niet met de vinger wijzen naar andere bestuurlijke hoofdrolspelers. Doorgaans in het algemeen gesproken een kwestie van lange adem. Besef van urgentie op dit vlak taant.	Gemeentelijke (bestuurlijke) actoren zoeken hier doorgaans eigenstandig naar een mogelijke oplossing. Vergt vermogen tot redelijkheid, flexibiliteit en de wil om samenhang te zien.
12 Wethouders van buiten de raad benoemen	Kan voor één periode of deel hiervan heilzaam werken in het belang van verbetering van het bestuurlijk klimaat. Inbreng bestuurlijke routine met mogelijkheid van distantie t.a.v. heersende bestuursituatie. Voorbeeld: Meerssen.	Slechts nuttig voor een deel van de bestuursproblematiek.	Deze aanpak heeft beperkte mogelijkheden en is slechts een tijdelijke oplossing voor bestuurlijke probleemgemeenten.
13 Aanwijzen van burgemeester als sturende regisseur van lokale politieke omgeving	Iemand moet de bestuurlijke regie voeren, de leiding nemen en als ankerplaats fungeren van raad en college. Burgemeester is voorzitter van raad en college en regisseert doorgaans ook het raadspresidium.	Burgemeester kan in kwetsbare positie komen, getuige de casus Arnhem in 2017 (Marcouch).	Aanpak heeft alleen nut als de raad de burgemeester in deze rol wil zien.
14 Externe begeleider inschakelen bij implementeren van veranderproces. En tevens voorzien in een waakhondfunctie	Onafhankelijke externe functionaris. Kan mede in de rol van waakhond werken aan het verbeteren van de bestuurscultuur en zo nodig hierbij ondersteuning bieden. Scherp letten op de voortgang van het veranderproces en 'bij de les blijven' is hierbij geboden.	Nuttig maar dan moeten actoren in de bestuurlijke omgeving hierbij ook mee willen (blijven) werken aan de verbetering van de kwaliteiten en het klimaat van het lokale bestuurlijke domein.	Als enige strategie is deze aanpak volstrekt onvoldoende.
15 Feedback geven en gaan kijken naar een show case	Regelmatig verslag doen van goede praktijken en positieve experimenten. De thematiek actueel en fris blijven houden. Zo	Bij cultuurtrajecten worden acteurs altijd moe. Na zekere tijd weten ze: 'dit moeten we maar accepteren'.	Terugkoppeling en bij de les blijven zijn onvermijdelijk. Maar soft instrument.

	nodig besloten raadsvergadering houden om zaken te verbeteren.		
Interventie door provinciebestuur/ commissaris van de koning			
16 CdK initiatief: tussentijdse aanstelling externe informateurs	Basis: art. 182, eerste lid Provinciewet. Cdk kan bemiddelen en adviseren bij verstoorde verhoudingen in gemeente. Informateurs kunnen tussentijds verkennen, ordenen en zoeken naar mogelijkheden voor verbreding van de coalitie of een wethouder van buiten of andere maatregelen.	Informateurs staan vrij t.o.v. fracties. Ze kunnen werken in opdracht van een CdK en de gemeenteraad en de weg banen tot betere betrekkingen en verhoudingen. Ze komen en gaan weer.	Informateurs richten zich op de breedte van de coalitie en een vruchtbare samenwerking tussen college en raad. Voorbeeld: Maasdriel (2011), Oude IJsselstreek
17 Ambtelijke ondersteuning van burgemeester in probleemgemeente	Inroepen van ambtelijke steun van provinciebestuur kan tijdelijk hulpmiddel zijn voor bepaalde problemen, bijv. juridische, bestuurskundige, organisatiekundige, financiële.	Vooraf nuttig voor versterking van de functie en rol van de ambtelijke organisatie.	Deze aanpak lijkt als keuze in geval van bestuursproblemen als enige strategie onvoldoende.
18 Aanstelling krachtige wnd. burgemeester (met speciale opdracht)	Wnd. burgemeester opereert vrij. Bevordert rust en stabiliteit in de bestuurlijke en ambtelijke omgeving. Bevordert de uitvoering van de 'code voor goed openbaar bestuur'.	Overschatting van de rol bij de inzet van één actor. Als tijdelijk middel.	Commissaris erkent op bestuurlijk en organisatorisch vlak betrokken gemeente als bestuurlijke probleemgemeente.
19 Rugdekking bieden aan burgemeester in de rol van bestuursschout	Burgemeester krijgt expliciete rugsteun van minister van BZK en CdK.	Cosmetische oplossing? Raad kan vertrouwen in burgemeester opzeggen. Bestuursschout is geen figuur die in wetgeving voorkomt.	Leidt in de praktijk doorgaans tot druk via media.
20 In de plaats treden door provincie	Geldt alleen voor bestuurlijke verwaarlozing op specifiek gemeentelijk gebied.	Heeft geen relatie met 'betrekkingen en verhoudingen' tussen bestuurlijke gremia	Wettelijke mogelijkheid in praktijk van lokaal-bestuurlijke probleemgemeenten irrelevant.
21 Gemeente op vlak van beleid zetje in de rug geven	Ambitie kan zetje krijgen met subsidie voor cruciaal project of programma	Als er weer elan komt en gemeentebestuur over dood punt komt, kan dit andere krachten ook een positieve impuls geven	Maatregel in combinatie met andere. Voorbeeld: Provincie Groningen en Delfzijl.
Interventie vanuit wetgever/ centrale overheid			
22 Schorsing en vernietiging van raadsbesluit	Basis Wet Revitalisering Generiek Toezicht. Zie Beleidskader generiek toezicht. En Beleidskader schorsing en vernietiging. Betreft alleen besluiten.	Kan alleen in geval van schending van het recht of het algemeen belang.	Nog niet toegepast m.b.t. aanstelling van wethouders in relatie tot integriteitsbeleid en verantwoordelijkheid van burgemeester hiervoor.
23 Tussentijdse raadsontbinding	Speciale procedure van tussentijdse raadsverkiezingen. Daardoor nieuwe raadsleden,	Leidt komst van nieuwe raad tot personele vernieuwing waardoor grove taakverwaarlozing	Nieuwe verkiezingen vooral i.v.m. herindelingen, niet in geval van probleemgemeenten.

	nieuwe coalitie; nieuwe keuze van wethouders. Art. 129 Gem.w	ook verdwijnt? Doorbreking bestuurs-cultuur? Bewijskracht van deze interventie is moeilijk.	
24 Optreden minister op basis van persoonlijk gezag	Minister vraagt belet bij gemeenteraad en college van een probleemgemeente. Doel bevordering van <i>checks & balances</i> , verhoudingen en andere suggesties. Afstemming met CdK, gezamenlijk optreden.	Als raad bewindspersoon niet wil ontvangen, is dit middel leeg.	Enmalige mogelijkheid (Minister Remkes in Delfzijl)
25 Starten herindeling/ opheffings-procedure van de gemeente	Heersende opvattingen over voordelen van een grotere gemeente, zoals meer personeel, minder kwetsbaarheid.	Herindeling gaat volgens vigerende wettelijke, lang durende procedure. Specifieke argumentatie nodig die relevant is voor de kenmerken (symptomen) van de bestuurlijke probleemgemeente.	Dreigingsmiddel. Kwalificatie probleemgemeente niet geschikt als expliciet argument 'pro herindeling'. Herindeling vereist Arhi-procedure met een separaat wettelijk traject.
26 Inzet van regerings-commissaris	Rigoureuze ingreep die tot probleembesef leidt en tijdelijke uitschakeling van een college en de raad. De inzet van een regeringscommissaris is in het verleden maar in een drietal gemeenten toegepast: Beerta (1934), Opsterland (1946), Finsterwolde (1951). Vergt president; spanning met collegiaal bestuur op te heffen door 'college van commissarissen'.	Wettelijke basis nodig (zie art. 132, lid 5 Grondwet m.b.t. het treffen van wettelijke voorzieningen in geval van 'grovelijke taakverwaarlozing' door het bestuur van een gemeente). Ultimum remedium. De lokale democratie moet vroeg of laat weer hersteld worden. Voor jaren aantasting imago van gemeente.	Is in 2003 in Delfzijl en in 20011 in Maasdriel overwogen. Grove taakverwaarlozing is niet de kern van problemen bij bestuurlijke risicogemeenten, tenzij wetgever koerst op nieuwe een interpretatie van taakverwaarlozing. Feedback van een raad van advies?
27 Creatie van bestuurlijke art. 12-gemeente	Nieuwe wetgeving waarbij naar analogie van art. 12 FvW een gemeente onder bestuurlijk toezicht geplaatst wordt	Deze wetgeving is er nu niet. Deels zelfde bezwaren als tegen regeringscommissaris: zwaar middel; maatregel is tijdelijk; hoe normaliseer je de democratie weer?	Proportionaliteitsbeginsel impliceert dat eerst het pad met lichtere middelen wordt afgelopen.
28 Wettelijke maatregelen om versnippering in gemeenteraad tegen te gaan.	Veel kleine fracties in de raad en afsplitsingen leiden tot 'bijterigheid' in de raad, irritatie, op de persoon spelen en afrekenen. Apenrotssyndroom. Drempel tot toetreding in raad verhogen? Afsplitsingen verhinderen?	Versplintering is niet zo maar de oorzaak van conflicten maar kan als de cultuur negatief is, wel de conflicten aanjagen. Bij versplintering zullen pogingen om een wig te drijven tussen coalitiefracties toenemen.	In geval van een versplinterde raad met veel kleine fracties zal de coalitie al gauw vier of vijf schragende fracties kennen. College is dan moeilijk bij elkaar te houden.
Interventie vanuit de samenleving			
29 Interactie samenleving-gemeenteraad bevorderen	Als de raad coproductie toestaat en hoorzittingen houdt, wordt een naar binnen gekeerde gerichtheid doorbroken.	Het college organiseert, de raad acteert hier vaak niet of zelden op het politieke toneel. Tal van organisaties en burgers	Het activeren van burgers richting gemeentebestuur vereist zeker vertrouwen van burgers in het lokale dagelijks

	Doe-democratie relatieveert nogal eens de betekenis van intern 'gedoe' in raad.	blijken staan veraf van hun gemeentebestuur. Interactie met burgers kent valkuilen, zoals handigheidjes om burgers geen invloed op het lokale politieke toneel toe te staan.	bestuur resp. de gemeenteraad.
--	--	---	-----------------------------------

Commentaar op het overzicht

U hebt als lezer nu het overzicht van interventiemogelijkheden gezien. Het overzicht toont dat er meerdere niveaus zijn onderscheiden: non-interventie, natuurlijke processen laten werken, interventies op het niveau van de gemeente kiezen, interventies vanuit de provincie of de commissaris van de koning in gang zetten en interventies op het niveau van de rijksoverheid initiëren. Hier en daar is uiteraard sprake van interbestuurlijke actiemogelijkheden, eenvoudig omdat hier centraal staat dat de interventie betrekking heeft op het gedrag van gemeentebestuurders en gemeentebesturen. Tot welk commentaar geeft dit overzicht nu aanleiding? Er volgen kanttekeningen die handelen over verstandig omgaan met het repertoire.

(1) Het beeld van een interventieladder

Het interventierepertoire is als een ladder te zien. De gedachte is: begin met het doordenken van de laagste trede van de ladder en stap zo, als het nodig is, op de ladder omhoog. Dat betekent dat de eerste vraag is of niet te volstaan is met *non-interventie*. Als een gemeentebestuur zwakten waarneemt in het bestuur, gaan die dan niet via een natuurlijk proces of al werkende weg als vanzelf tot herstel van de gewenste bestuurskwaliteit leiden? Te overwegen is vervolgens: als je eenmaal met het betreden van de ladder op een lage sport staat en er is bereikt wat aan bestuurlijke 'correctie' nodig is, volsta dan daarmee. Verdere interventie doordenken, lijkt onnodig. Een zwaarder middel is pas te doordenken op het verder 'betreden' van de ladder als andere stappen zijn gezet en deze *geen* bevredigend resultaat opleveren.



Op een interventieladder op eenzame hoogte staan, is geen onverdeeld genoeg want de interventionist moet ook weer naar beneden. Een voorbeeld. Als er een regeringscommissaris bij wet is aangesteld, zal dit inhouden dat wethouders 'buiten bedrijf' zijn gesteld en de gemeenteraad tijdelijk niet meer bestaat (hoogstens wellicht als raad van advies). Is eenmaal orde op zaken gesteld, dan moet de regeringscommissaris verdwijnen en het bestuurlijk en politiek-democratisch bestel hersteld worden, te beginnen met raadsverkiezingen. Gemeenteraadsverkiezingen zijn nodig en daarna volgt een proces van coalitievorming. En ga zo maar door. Tot welke wrijving geeft de komst en het vertrek van een regeringscommissaris aanleiding?

(2) Non-interventie of de ladder niet op

We komen bij een tweede kanttekening. Het valt op dat bepaalde sporten op de interventieladder eigenlijk niet meer zijn dan 'blijf op de grond staan'. We komen dan niet ver op de ladder. Dit brengt ons bij de manieren van interventie die eigenlijk geen verstandige interventie *kunnen* zijn. Non-interventie kan een (cynische) reactie zijn als het niet lukt op basis van een diagnose om de negatieve bestuurscultuur en andere zwakten in het gemeentebestuur te veranderen. Dan wacht men af of nieuwe verkiezingen leiden tot het niet langer verkiesbaar zijn van 'rumoer' en 'ruzie' veroorzakende politieke representanten en de komst van 'nieuwe gezichten', dus van personen die met een schone lei (onbesmet) van start gaan.

(3) De tijdsfactor

Een andere kanttekening heeft betrekking op de snelheid of traagheid van interventie. Wie een middel uit het interventierepertoire kiest dat door de wetgever moet worden ingezet, moet er rekening mee houden dat het tijd kost voor er een wetsontwerp en memorie van toelichting ligt. Zo een ontwerp moet een traject van bezinning en besluitvorming doorlopen en dat kost tijd. Tussen de afsluiting van de diagnose en de keuze van de remedie kan dus een lange periode zitten. Te lang? Als er een te lange tijd zit tussen de diagnose en de inzet van een interventie kan de 'patiënt' al overleden zijn of juist gedeeltelijk hersteld.

(4) De metafoor van 'de ladder' schiet tekort

Wie denkt in termen van een interventierepertoire en interventieladder, moet beseffen dat *niet* alle genoemde middelen uit het interventierepertoire sporten of tredes kunnen zijn op *een en dezelfde* ladder. Een voorbeeld. Wie via wetgeving wil komen tot '*vervroegde raadsverkiezingen in een bepaalde gemeente*', kan proberen via nieuwe kiezerslegitimiteit van raadsleden tot een meer constructieve nieuwe gemeenteraad 'met veel nieuwe gezichten' te komen. Stel eens dat de wetgever dit een zinnige en goed beargumenteerde maatregel vindt. Zit dan de inzet van een regeringscommissaris als een hogere sport op dezelfde interventieladder? Neen. De wetgever zal dan anders moeten redeneren. Dan is namelijk een diagnoserapport nodig, waaruit blijkt dat sprake is van '*grove taakverwaarlozing*' als redengeving voor de komst van een regeringscommissaris. Maar grove taakverwaarlozing is geheel iets anders dan dat raadsleden door houding en gedrag een gemeentebestuur een besmet blazoen geven, waarvoor vervroegde raadsverkiezingen een middel zou zijn. Advies: *kies 'de goede pil' of 'pillenmix' die vanuit de diagnose gezien een remedie kan zijn en verlichting kan brengen*.

Er moet goed in het oog worden gehouden dat het repertoire van interventiemogelijkheden iets heeft van *een apotheek* met veel hulpmiddelen om de patiënt weer verlichting te geven of zelfs beter te maken. Het is nodig de medicijnen in te zetten die ook wenselijk zijn en 'passen'.



(5) Van apotheek naar cocktail

Wie wel eens bij een arts en apotheek komt, weet dat de arts doorgaans medicijnen voorschrijft die geschikt zijn om een ernstige kwaal via meerdere middelen in werking te verminderen en het optreden van ongewenste neveneffecten te beperken. De lezer kan ook de inhoud van bijsluiters daarvoor tot zich nemen. Zo kan het ook gaan met toepassing van het interventierepertoire in de gemeentelijke sfeer. Vrijwel altijd zal het in een gemeente die tal van bestuurstaken voldoende vervult, maar waar de bestuurscultuur negatief is, nodig zijn om tot evalueren en tot 'zelfreiniging' te komen. Maar dan nog behoort het ook tot de mogelijkheden dat bij voorbeeld reglementen verbeterd worden, dat een of meer wethouders verdwijnen, dat de coalitie vergroot wordt, dat de burgemeesters raadsvergaderingen strakker gaat leiden, dat het raadspresidium meer werk gaat maken van het terugblikken op raadsvergaderingen, er een commissie wordt ingesteld die gaat monitoren of voldoende terecht komt van verbetering van de bestuurscultuur, de commissaris van de koning een ambtenaar voor een afgesproken periode ter beschikking stelt voor een bepaalde ondersteuning. En ga zo maar door.

Sommige keuzen uit het repertoire betreffen dus middelen die zich laten combineren met andere tot een *effectieve (interventie) cocktail*. Maar niet alles is in het cocktailglas te gooien.

(6) Verschil in werking

Elke arts weet dat interventies *werkingsverschillen* laten zien en daarom is de sterkte (dosis) van belang. Sommige middelen uit het interventierepertoire hebben diepere of bredere werking dan andere. Een besluit tot 'schorsing of vernietiging van een besluit' van een bestuursorgaan leidt alleen maar tot schrappen van iets. Hoe dan verder? Een dergelijke aanpak bevat nog geen aanwijzing voor wat dan te doen. Deze interventie is volgens het '*Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*' begrensd tot besluiten die in strijd zijn met het recht of algemeen belang. De wetgever markeert daarmee wel wat goed of fout is, maar dat is het dan ook.

Is er een middel met bredere werking? De aanpak dat gemeenteraad en college samen komen tot een 'zelfreiniging' door middel van het proberen te veranderen van de bestuurscultuur is iets dat niet van vandaag op morgen bij hamerslag kan plaatsvinden. Het duurt maanden, misschien wel jaren, maar als er dan stappen gezet worden kan daarmee het klimaat aanzienlijk verbeteren. Daar tegenover staat dat in het openbaar bestuur spelers vaak aan collectief geheugenverlies leiden. Een raad met raadsfracties weet na twee jaar

vaak niet meer wat op moment x besloten is, of zit zo in de actualiteit of nabije toekomst dat andere overwegingen belangrijker zijn.

(7) Middelen met vooral dreigingseffect

Zijn er ook middelen waarvan nagenoeg zeker is dat die *niet* worden gekozen of toegepast? Waarvan de kans op toepassing dus klein is. Die middelen zijn er zeker.

Neem de uitspraak die werd gedaan door een raadslid van een gemeente waar veel chaos heerst in de gemeenteraad en in de betrekkingen en verhoudingen tussen raad en college. Dat raadslid stelde in 2017 tijdens een raadsvergadering van de gemeente Brunssum '*de bestuurskracht is hier voldoende maar de bestuurscultuur niet*'. Dan is er dus *geen* sprake van grove of lichte taakverwaarlozing. Ambtenaren doen hun werk kennelijk goed, ondanks de politiek-bestuurlijke malaise. In die context is toepassing van het instrument van de 'regeringscommissaris' *niet* aannemelijk want deze wordt slecht ingezet in geval van grove taakverwaarlozing. Duiden op de komst van een regeringscommissaris is dan ook geen reëel bruikbaar middel (er is aparte wetgeving voor nodig), maar meer *een afschrikkingsmiddel*. Een soort bestuurlijk 'kernwapen' dus. Hopelijk hoeven we het niet te gebruiken.

(8) De steun verschilt

De steun voor de interventiemethoden is ongelijk. Voor een besluit tot raadsontbinding in een bepaalde gemeente zal een kabinet de steun van het parlement nodig hebben. En voor een besluit tot gemeentelijke herindeling is in gevolge het kader voor beoordeling van een gemeentelijke herindeling maatschappelijk draagvlak nodig.

(9) Het primaat

Naar welke interventiemogelijkheden uit het repertoire gaat het primaat uit? In essentie is het zo dat in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die overheidsorganisatie problemen moet opruimen waar ze ook ontstaan zijn. Het gemeentebestuur moet net als alle andere overheidsorganisaties volgens de '*Code voor goed openbaar bestuur*', vastgesteld door het kabinet-Balkenende IV doen aan 'evalueren, leren en zelfreiniging'. Dat betekent dat het al een zwaktebod is als een provinciebestuur moet bijspringen of een centrale wetgever de komst van bij voorbeeld raadsontbinding of een regeringscommissaris moet overwegen. Tegelijkertijd weten we dat in bestuurlijke risicogemeenten het komen tot zelfreiniging niet makkelijk is. Bekijk de geschiedenissen maar van bij voorbeeld de gemeenten Maasdiel, Bloemendaal, Lingewaard, Stein, Steenberg, Tynaarlo, Oude IJsselstreek, Menterwolde, Harlingen.

(10) Geschikt of ongeschikt?

Zijn er in het interventierepertoire nuttige middelen genoemd die in de praktijk *niet werken* voor bestuurlijke risicogemeenten? Die zijn er volop. Een bestuurlijke probleemgemeente heeft vaak *geen* probleem op het vlak van het omgaan met een bepaald beleidsdossier, noch op het vlak van de taakvervulling, noch in financieel opzicht. Hoewel de kanttekening gemaakt moet worden dat een gemeente als Bloemendaal bestuurlijk langjarig grote moeite had met een bepaalde landgoedkwesie.

De problemen zitten bij bestuurlijke probleemgemeenten vooral in de hoek van de bestuurscultuur, in de patroonmatigheid van de betrekkingen en in verstoorde

verhoudingen tussen het college en raadsfracties, in de overpolarisatie, in de debatkwaliteit, de al of niet cliëntelistische werkwijze van de raadsfracties. Er is teveel politiek en te weinig bestuur. Als dat zo is, dan heeft het ook geen zin om te doordenken of van grove taakverwaarlozing sprake is of van een besluit in strijd met het recht of algemeen belang. Dat betekent dat de eventuele komst van een regeringscommissaris niet aan de orde is en evenmin toepassing van het instrument van 'schorsing en vernietiging' uit het generiek toezicht. Als er door raadsleden op onaanvaardbare wijze keet geschopt wordt in de raad, moeten ze door een strenge raadsvoorzitter – na eerst een waarschuwing uitgedeeld te hebben - gewoon uit een raadsvergadering gezet worden. Bij het denken over interventierepertoires moet dus gewaarschuwd worden voor 'overshooting'.

Interventies toepassen: de rol van een analyse

Hoe gaat het nu in een gemeente? Stel u bent adviseur van een gemeente. Hoe ontstaat met betrekking tot een zeer actieve vulkaan in het openbaar bestuur, de bestuurlijke risicogemeente, of een incidenteel actieve vulkaan, een selectie van middelen uit het interventierepertoire? Het begint vaak op het gemeentelijk vlak met een **analyse van de gemeentelijke bestuurscultuur**. Die analyse gaat naar een extern bureau of een externe commissie van experts die soms wel 100 mensen hoort. Als een gemeenteraad de opdracht tot analyse van de bestuurscultuur in gang gezet heeft en het rapport dat verslag daarvan doet, is verschenen, zal het raadspresidium zich buigen over behandeling door de gemeenteraad.

Gebruikelijk is dat een in opdracht uitgevoerd onderzoeksrapport eerst op de agenda komt van de opdrachtgever. Neem aan dat dit de raad is. Het raadspresidium zal het 'cultuurrapport' agenderen als de raad opdrachtgever was. De raad zal het bespreken op een informatieve en/op opiniërende en/of besluitvormende **raadsvergadering**. In de gemeente Arnhem ging het in oktober 2017 zo met het NSOB-rapport dat verslag deed van de bestuurscultuuranalyse van Arnhem. Raadsfracties voerden het woord en tegen het einde van de eerste vergadering die aan de analyse van de bestuurscultuur was gewijd, werd besloten dat de nieuwe burgemeester (Marcouch), die niet 'besmet' was door de bestaande cultuuruitingen, het voortouw zou nemen bij de uitwerking en implementatie van de bevindingen, zoals de onderzoekers ook aanbevolen hadden. De burgemeester werd in feite erkend als regisseur. Logisch, want de burgemeester zit als raads- en collegevoorzitter op een scharnierpunt in de betrekkingen tussen college en raad.

De **burgemeester** kreeg de taak om zich in het college van burgemeester en wethouders met de wethouders te bezinnen op wat het rapport voor het college en de individuele wethouders betekent. Er volgde daarop **een brief** van het college aan de Arnhemse gemeenteraad. Daarin maakte het college kenbaar dat de wethouders met individuele leden van de raad, die zich daartoe geroepen voelden – vanwege een gevoel geïntimideerd te zijn of om andere reden - een-op-een verder wou praten over 'dingen' die in het verleden gegaan zijn zoals ze zijn gegaan (bejegening of ander gedrag), maar blijkbaar volgens de analyse van de bestuurscultuur als ongewenst zijn ervaren. Op een volgende raadsvergadering kwam de collegebrief aan de orde. De raad was in meerderheid teleurgesteld over de **terughoudende reactie** van het college alsof de bestuurscultuur niet ook een zaak van het college en van individuele wethouders was. De raad vroeg om een visie van elk van de wethouders op de cultuuranalyse want de wethouders waren wel degelijk

deel van de gewraakte cultuur. Herkent u zich in de analyse en erkent u de bevindingen en wat betekenen ze voor u als wethouder? Schoorvoetend kwamen de wethouders over de brug met excuses en - volgens de politieke verkeerswetten - de bereidheid 'om de dialoog aan te gaan'. Tot zover deze casus uit 2017 die in de tijd nog doorloopt.

In het overzicht van het interventierepertoire zit deze analyse in de sfeer van **de zelfreiniging**. Het provinciebestuur van Gelderland, de CdK of minister zijn niet formeel betrokken bij de bezinning, informeel wel. Wat deze casus verder leert, is dat een gemeentebestuur vaak primair zelf aan zet is om zich te bezinnen, dat er een initiatiefnemer is en een regisseur om het proces verder te brengen.

Gaat het altijd zo?

Nee, het gaat niet altijd zo. In een andere gemeente Y (we laten de echte naam weg) werd ook een bestuurscultuuranalyse verricht. De **commissaris van de koning(in)** las het nietsontziende rapport, ontbood de waarnemend burgemeester en sprak met de fractieleiders. Hij toonde zich geschrokken over de negatieve typering van de bestuurscultuur en zwakke regelhandhaving in de betrokken gemeente en vroeg hen om **een actieplan**: wat gaat u zelf doen om uit 'het moeras' te komen? Dat plan kwam er, maar de CdK bleek ontevreden over de voorstellen. De CdK vond het allemaal te bescheiden, te voorzichtig, te terughoudend, te dun. Er werden geen stevige stappen gemaakt. Het plan van de fractieleiders had iets van **meebuigen** maar niet teveel meebuigen, want de CdK heeft het gemeentebestuur niet aan een touwtje. 'Hij is de baas niet', zo viel in de wandelgangen te beluisteren. Zijn bevoegdheden tot sturen van het gemeentebestuur zijn beperkt. Wat te doen?

Er kwamen twee **externe informateurs** om de boel weer in de rails te krijgen en de betrekkingen en verhoudingen tussen en in het college en de raad te verbeteren: een oud-burgemeester en voormalig lid van de Tweede Kamer en een hoogleraar bestuurskunde, die eerder informateur was geweest. Hun komst werd gearrangeerd en gedragen door de gemeenteraad en de CdK. Beiden waren initiatiefnemer. De CdK trok **de regie** naar zich toe. De informateurs kregen een vrijwel onbegrensde opdracht, maar in elk geval de taak om te onderzoeken wat de consequenties zouden moeten zijn van het kritische cultuurrapport. En of de coalitie verbreed (zie het interventierepertoire) zou kunnen worden zodat er **meer steun** in de raad was voor het college om te besturen. Verbreden kon ook betekenen een **externe wethouder** van buiten de raad toevoegen aan het college, eventueel met gedoogsteun van een grote fractie, maar het liefst met volledige en expliciete steun aan het collegeprogramma.

De informateurs togen aan het werk

Afgesproken werd dat de informateurs voortvarend zouden proberen te werken, lees fulltime, en dat ze zouden terugkoppelen naar de commissaris en zijn kabinetschef. Bekend werd dat de commissaris gesproken had met de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en dat die graag op de hoogte gehouden wilde worden. Er werd niet uitgesloten dat de minister op enig moment in actie zou moeten komen want in het nietsontziende spijkerharde cultuurrapport was al de aanbeveling opgenomen om een **regeringscommissaris** aan te stellen. Op het departement was het bestuurscultuurrapport intussen bekend.

De informateurs maakten een eerste schets van een beknopt **werkplan**. En er kwam na enkele weken ondersteuning van het provinciebestuur in termen van een secretaris die door het provinciebestuur ter beschikking werd gesteld. Het eerste wat de informateurs deden was spreken met

- de waarnemend burgemeester (hoe lang zit u hier nog?; wat is het beeld?; wat hebt u gedaan om te normaliseren?; wat zou moeten gebeuren?), en
- met de fractieleiders (hoe kijkt u aan tegen het werkplan dat de CdK te mager vond?; wat is het beeld van het college en van de raadsvergaderingen?; wat knelt, wat moet gebeuren, welke dilemma's ziet u en wat heeft prioriteit?),
- met de wethouders (vergelijkbare vragen),
- met de gemeentesecretaris (over de situatie in de ambtelijke organisatie, en de interactie tussen college en apparaat en het gedrag van raad, fracties en individuele leden; over wat moet gebeuren?),
- en met de griffier (hoe functioneert de raad en het raadspresidium?; wat moet gebeuren en waarom?).

De bevindingen werden **op zich bekeken** en **over elkaar gelegd**. Wat is gemeenschappelijk en wat wordt apart door een bepaald gremium of bepaalde bestuurder, politicus of ambtenaar genoemd en voorgesteld? De klachten en suggesties werden op urgentie bekeken, geordend en per klacht kon naar een oplossing gezocht worden. Wat is een zaak van

- de burgemeester en/of het college,
- wat van het raadspresidium en/of de raad,
- wat van de betrekkingen tussen raad en college of tussen college en ambtenaren,
- en wat van het driehoeksoverleg tussen burgemeester, gemeentesecretaris en raadsgriffier?

Natuurlijk wordt ook abstracter geredeneerd. Zijn er een paar **scenario's** te maken? Wat is eigenlijk een dominant cultuurbeeld dat eenvoudig is weg te werken, bij voorbeeld door elk orgaan beter in zijn rol te brengen? Wat zijn de culturen en subculturen die gedijen en tegen elkaar botsen waardoor de vulkaan tot uitbarsting komt of een bestuurlijke aardbeving optreedt?

Achter deze 'operatie' ging een overweging schuil. De informateurs hadden zich voorgenomen om niet alleen kennis te maken met deze en gene, maar ook al voorstellen en ideeën op te halen en af te tasten. Oog voor sociale psychologie is van betekenis. De informateurs zouden daarna met een reeks conceptvoorstellen komen (in hun dagelijkse taal gesteld: therapieën voor ziekten).

Daarbij is direct van belang om op te merken dat uitgegaan werd van de situatie in de **betreffende** gemeente. Het interventierepertoire speelde **in deze fase** nog geen grote rol. Het ging erom eerst de spelers te leren kennen, de gemeentelijke situatie in zijn historische actualiteit te plaatsen, de context van besturen en de cultuur, en de belangrijkste politieke gebeurtenissen in het afgelopen jaar. De informateurs vormden zich een beeld van de positiebekleders en informele leiders, de sterkten en zwakten van het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie en de omgang met burgers en medeoverheden. Daaruit kwamen direct zaken naar voren die om een aanpak vroegen. Vanuit discretie kan hier niet alles genoemd worden. Enkele zaken als voorbeeld echter wel en dat vooral om te

illustreer dat ook oplossingen relevant kunnen zijn die wellicht *niet* in het interventierepertoire voorkomen.

Proportionaliteit

De ervaring in de gemeente Y is geweest dat naast een goede diagnose **proportioneel handelen** nodig is en dat dus gestart moet worden met het doordenken van de lichtste instrumenten om het verste te komen. Ga om te beginnen het voor de hand liggende doen. Ga eerst verbeteringen aanbrengen die toch nodig zijn. Als de patiënt al beter wordt van 'een aspirientje' moet je deze niet doorsturen naar de psychotherapeut of chirurg.

Dus begin de verkenning in een bepaalde gemeente niet met inzet van het zwaarste middel, door de hulp van de commissaris van de koning en minister in te roepen en te pleiten voor inzet van een regeringscommissaris. Zo'n regeringscommissaris van stal halen, vergt immers een wet en daar komt de Tweede Kamer aan te pas. En in het lokaal bestuur wordt de raad terzijde geschoven maar na verloop van tijd zal er toch weer plaats gemaakt moeten worden en zal de politieke democratie hersteld moeten worden. De Tweede Kamer heeft, hoe respectabel ook, nauwelijks benul van wat een regeringscommissaris voorstelt en wat de implicaties zijn. Dus: pas op met dit ultimatum remedium van stal te halen. Dat overwogen de informateurs.

Mensen naar de uitgang begeleiden

Wat een voorbeeld van een urgent punt is dat niet eens in het interventierepertoire voorkomt?

Er waren twee kemphanen, een waarnemend burgemeester en een wethouder, die regelmatig de strijd met elkaar aangingen. De burgemeester moest op enig moment onderzoek doen naar het gedrag van de wethouder die beschuldigd werd door een ambtenaar (inmiddels ziek thuis) van 'intimidatie'. Terwijl beiden, burgemeester en wethouder, gezamenlijk deel uitmaken van het college van burgemeester en wethouders. Gezellig sfeertje? Nee, maar beiden waren professioneel. De wethouder liet zich niet zonder slag of stoot in de hoek drijven. Hij was zich van geen kwaad bewust en wenste niet te buigen. Bepaalde ervaren ambtenaren die tegen een stootje konden, konden ook goed omgaan met de beschuldigde wethouder. Ze boden desnoods ook weerwerk tegen geuite wensen.

Deze wethouder dreigde overigens de burgemeester voor de rechter te slepen en zei gaarne bereid te zijn desnoods drie of vier advocaten aan te trekken om hem te verdedigen (wat de wethouder ook makkelijk voor elkaar zou kunnen krijgen en zelf zou kunnen betalen).

Wat te doen? Deze kwestie was geen groot onderdeel van het grote cultuurverhaal dat het adviesbureau middels een rapport op tafel had gelegd, maar wel een kwestie die tekenend was: strijd; geen eenstemmigheid over wat hoort en niet hoort in een gemeentebestuur en 'ongemak' in de interactie tussen bestuur en ambtenaren .

De informateurs konden volgens henzelf niet bij de pakken gaan neerzitten. Ze vroegen aan de waarnemend burgemeester: *'je wou stoppen, we bevelen aan dat je dat ook doet om die en die reden en melden dat bij de CdK. Ga s.v.p. mee in dit advies, dan regelen wij een receptie en kun je met opgeheven hoofd vertrekken'*. De waarnemend burgemeester ging

daarin mee, hoewel hij de situatie ongemakkelijk vond voor zichzelf. Zou hij zo afscheid moeten nemen uit de gemeente Y?

En de wethouder dan? Die kreeg ook het advies: *‘Stop er nu mee want Dan en dan is een goed moment. Daarna kan er een receptie komen. Het wachtgeld is voor jou gezien je verleden, dat leidde tot de mogelijkheid van een “goed leven”, van weinig betekenis, hoewel ons dat strikt genomen niet aangaat’.*

Wat de wethouder evenals de burgemeester deed? Instemmen. Hij had kwaliteiten en was zeer betrokken bij het gemeentebestuur, maar moest toch nog een keer horen dat wat qua sturing in een privaat bedrijf de gewoonste zaak van de wereld is in een op collegiaal bestuur gebaseerd lokaal bestuur niet kan. Een wethouder is niet de baas die individueel kan sturen buiten collegebesluiten om. Conclusie: soms moeten enkele personen plaats maken om ruimte scheppen voor vernieuwing. De CdK werd door de informateurs op de hoogte gebracht en ook die kon meegaan in de voorgestelde positiebepaling rond de waarnemer.

Deze levensechte kwesties regelen, kan men in zekere zin niet benaderen als ‘laag fruit plukken’ want dan doet men onrecht aan het verantwoordelijke en goede werk dat door de waarnemend burgemeester en wethouder verricht is. Het afscheid nemen van twee personen uit het dagelijks bestuur is bovendien niet eenvoudig om beiden verknocht waren aan hun werk.

Wat we vooral willen aangeven, is dat deze acties om ‘ruimte te scheppen’ nodig kunnen zijn, **zonder** dat ze in het behandelde officiële overzicht van interventies voor komen.

Raadspresidium verbeteren; naar meer patroonmatigheid

Was er meer? Ja, ook het raadspresidium moest beter functioneren. Dat werd de informateurs op dag één van de start van hun werkzaamheden al duidelijk. Het raadspresidium bleek af en toe te fungeren als een politiek gremium dat inhoudelijk allerlei beleidskwesties besprak als was het een seniorenconvent of een bestuurscommissie. Er werd ook regelmatig (ad hoc) afgeweken van de agenda van besprekpunten. Terwijl het presidium er vooral voor was om de raadsagenda op te stellen en andere aspecten zoals het functioneren van de raadsgriffie goed te regelen. Ook bleek dat deelnemers aan het raadspresidium zich niet steeds hielden aan gemaakte afspraken. De raadsgriffier deelde onze stellingname volledig.

Daaruit komt **de stelregel** naar voren: in een bestuurlijke probleemgemeente is erg behoefte aan herstel van patroonmatigheid; elk orgaan moet bij de eigen opdracht, taak en bevoegdheid blijven. Dat is een aanwijzing uit de praktijk, die spoort met inzichten zoals we die vinden bij Geert Jansen (oud-CdK) en Bernt Schneiders (oud-burgemeester van Haarlem en Bloemendaal)

Ordering van interventie

Het bleek de informateurs al snel dat bepaalde middelen uit het (door henzelf geformuleerde) interventierepertoire een zekere werking hebben en andere middelen nog geen werking konden hebben. Kijkend naar de situatie in de bestuurlijke probleemgemeente en rekening houden met de verkregen inzichten bleek het nodig sommige interventies eerder te doen en andere eventueel later. *‘First things first’*. Pas als de eerste sporten op de

interventieladder zijn gezet, komt men aan de andere toe. Dan pas is 'op te klimmen op de ladder' naar zwaardere instrumenten. Denk aan de stap naar reflectie op de uitkomsten van de cultuuranalyse door raadsleden die participeren in werkateliers, zoals voor de gemeente Bloemendaal is aanbevolen. Dit soort reflecties zitten in het begintraject. Als die aanpak niet werkt, kan iets anders overwogen worden.

We bepleiten hier dus nadrukkelijk **fasering** en toepassing van het beginsel van **proportionaliteit**. Dat houdt ook in dat wat je als raadspresidium, gemeenteraad, college of informateurs makkelijk kunt verbeteren, je niet langs een moeilijker weg (omslachtiger, duurder, enz.) hoeft te doen.

Kunnen interventiemogelijkheden uit het overzicht ook slijten?

Het is denkbaar dat proportioneel handelen voor op interventie gerichte informateurs enig gewenst effect heeft, maar ook dat raadsleden na enige tijd zeggen dat ze het nu wel 'gehad hebben' met de werkateliers om na te denken over 'hoe draagt u zelf bij aan een betere bestuurscultuur?' Dan begint de zelfreiniging misschien aan zijn eind te komen. Wellicht is dat al genoeg. Niet genoeg? Dan valt te kijken naar andere mogelijkheden uit het repertoire.

Wat is dan bij voorbeeld nog meer te overwegen in het licht van de proportionaliteitsaanpak?

Een burgemeester-jurist (Bernt Schneiders) zei recent tegen een van ons: *'Als we in Bloemendaal nou eens beginnen met elk orgaan te laten doen wat het moet doen, dan is al veel gewonnen'. 'En als we proberen eens goed te vergaderen waarbij elk raadslid via de voorzitter spreekt'. We zullen het reglement van orde er daarom nog eens bij pakken. En als het raadspresidium nou eens doet wat het moet doen; dat is de door de burgemeester en griffier voorgestelde raadsagenda bespreken en stoom afblazen over het verloop van de vorige raadsvergadering (wat ging er toen niet goed?)*.

De commissaris beter in positie brengen

Het is niet uit te sluiten dat de inzet van zwaardere middelen uit het interventierepertoire op enig moment nuttig is omdat zo druk kan worden gezet op gemeentebesturen of specifieke formele of informele gremia om te verbeteren. Te denken is aan het bieden van een instrument aan een commissaris van de koning om op zijn of haar gezag een onderzoek te laten uitvoeren in een gemeente. Nu moet de CdK werken met waarnemend burgemeesters met een opdracht om dit en dat te doen en te rapporteren door middel van een ambtsbericht.

En de minister

Het is ook mogelijk dat de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties tot een positieversterking komt. De conversatie tussen de bewindslieden van binnenlandse zaken en de Tweede Kamer kan hier wellicht verder brengen..... In de informatieperiode in de gemeente Y toonden de CdK en de toenmalige minister (Donner) zich overigens zeer betrokken. Hulde. De minister heeft evenwel niet veel middelen. Wellicht dat de omgang met de gemeentebesturen van Saba, Sint Eustacius en Bonaire (BES-eilanden) ons nog iets kan leren over interventiemogelijkheden die ook voor Nederland van nut zijn.

De betrokken informateurs hebben daarom de lagere treden in de interventieladder betreden en het voorstel om te komen tot inzet van de regeringscommissaris, tot teleurstelling van de NOS Journaal-ploeg niet gedaan. De rijksoverheid was destijds in de ogen van de informateurs niet klaar voor toepassing. Een enge interpretatie van 'grove verwaarlozing' als grondslag voor de komst van een regeringscommissaris zou die komst overigens onmogelijk gemaakt hebben.

De ultieme vraag

In het voorgaande zijn de zeer actieve en incidenteel actieve vulkanen benoemd. We gaven vervolgens een overzicht van het interventierepertoire met mogelijkheden om dergelijke gemeentebesturen en hun ambtelijke organisaties, die in de ogen van burgers tal van taken voldoende of zelfs beter uitvoeren, maar toch ook slechte betrekkingen en verhoudingen kennen en een negatieve bestuurscultuur kennen, in een meer regulier vaarwater (orde, rust, regelmaat) te brengen. Dat repertoire is van kanttekeningen voorzien. Er is een interventieladder onderscheiden. Wie een ladder benoemt, weet dat er middelen zijn die eerder en andere die later betreden moeten worden. We stelden vast dat ook het beeld van de arts en de apotheek als aanvullende metafoor verder inzicht verschaft. De remedie moet altijd passen bij de kwaal. Vanuit deze vaststelling is aangegeven dat diverse middelen in probleemgemeenten niet of nauwelijks ingezet zullen zijn, zoals indeplaatsstelling en de komst van een regeringscommissaris. Wat wel vaak voorkomt, is de komst van een waarnemend burgemeester die probeert te normaliseren, die tracht elk orgaan in de eigen rol te krijgen en daarover rapporteert. De vorming van een brede coalitie kan zin hebben en de komst van wethouders van buiten. Ook valt te denken aan het wegwerken van het beleidsprobleem dat aanleiding is (geweest) voor een van de grotere clashes in het college, in de raad of bij beide gremia.

Dat zo zijnde, is de vraag of ook al bepaalde bestuurlijke risicogemeenten in meer regulier vaarwater zijn beland. Dat lijkt met Maasdriel en Delfzijl het geval. Hier komt Delfzijl aan bod.

De gemeente Delfzijl kende na de crisis van 2002-2003 maar liefst zes burgemeesters: Annemarie Jorritsma (2003-2003); Henk van Hoof (2003-2004); Maritje Appel-De Waart (2004-2006); Cees Waal (2006-2008); Emme Groot (2008-2015); Gerard Beukema (2015-heden). Van deze zes burgemeesters waren er maar liefst vier waarnemend. De laatste waarnemer is Gerard Beukema. Dat waarnemerschap staat mede in verband met de discussie over gemeentelijke herindeling waarbij samenvoeging van Loppersum, Appingedam en Delfzijl een variant is.

Rond 2004-2006 deden zich conflicten voor die tot het vertrek van de toenmalige burgemeester Appel leidden. Daarop intensiverde commissaris van de koningin Alders zijn betrokkenheid bij het wel en wee van de gemeente. Cees Waal kreeg als waarnemer een opdracht mee om de situatie in kaart te brengen en te verbeteren. Minister Remkes kwam ook nog een keer langs om de gemeenteraad toe te spreken. Geleidelijk geraakte Delfzijl in rustiger vaarwater. Emme Groot toonde zich tegenover een van ons redelijk opgewekt maar had nog de handen vol aan besturen. Hij wenste de eigen gezondheid echter niet op het spel te zetten en opteerde niet meer voor herbenoeming als burgemeester. Emme Groot gaf aan dat de haven van Delfzijl en de noodzaak tot het opstellen van een milieueffectrapportage voor de gemeente een te grote opgave was. Dat betekent dat in deze gemeente tussen

grofweg 2004 en 2014 wel twee krachten werkzaam waren: een verlangen naar meer bestuurskracht en een noodzaak tot een verbetering in de bestuurscultuur. Inmiddels is Delfzijl verder genormaliseerd. Belangrijk voor het zelfvertrouwen van bestuurders is geweest dat het provinciebestuur bijspong door twee grotere projecten op het gebied van ruimtelijke ordening te ondersteunen. En de herindelingsdiscussie loopt nog. Tegenover ons heeft commissaris Hans Alders ooit aangegeven dat hij geen behoefte had aan aanvullend instrumentarium om te interveniëren in gemeenten als Delfzijl.

Conclusie: na verloop van tijd kan een zekere normalisatie in de betrekkingen en verhoudingen tussen college en raad en in de bestuurscultuur van een bestuurlijke probleemgemeente optreden. Waarnemend burgemeesters speelden daarin een belangrijke rol. Zoals eerder is aangegeven, behoeven diverse interventiemethoden daarvoor niet van 'stal gehaald te worden'. Het is niet nodig te komen tot vervroegde raadsverkiezingen, tot de komst van een regeringscommissaris, tot 'schorsing en vernietiging' van besluiten.

Uitleiding

Deze tekst handelde over gemeenten waarvan de dienstverlening ruim voldoende of meer is en de wijk- en dorpsgerichtheid ook voldoende is, maar naar het oordeel van bestuurders en politici zelf teveel bestuurders gedwongen vertrekken en coalities uit elkaar vallen en de bestuurscultuur volgens de meerderheid in gemeenteraden langere tijd beneden peil is. Dan is sprake van wat in rapportages over cultuuranalyses wordt aangeduid als een probleemgemeente die niet 'op orde is'. Er is sprake van slechte betrekkingen en verhoudingen tussen raad en college; onbalans in de 'checks and balances'; gebrekkige tegenspraak; zwakke debatqualiteit inclusief onzakelijke debatten; slechte omgangsvormen (teveel ruzie in de raad of daarbuiten); afrekenen; op de man spelen; intimidatie? Hier is een interventierepertoire uitgewerkt om bestuurlijke risicogemeenten weer in een beter spoor te trekken. De interventiemogelijkheden laten zich ordenen naar non-interventie en interventie via natuurlijke processen, en naar gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau.

Literatuur

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, Burgers beoordelen hun gemeente. Waar zijn gemeenten volgens hun burgers goed in en waarin minder goed?, in: *TPC - Tijdschrift voor Public Controlling*, april 2009b, pp. 35-39.

Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2012.

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

Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen. Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2008, nr. 6, pp. 42-67.

Banach, B., Ik woon even niet meer in Brunssum, in: *De Limburger*, 9 dec. 2017.

Berg, J.Th.J. van den, Op de blaren zitten, column *Parlement&Politiek*, 22 dec. 2017.

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

- Cloe, D. de, en A.F.A. Korsten, *De formatie van Maasdriel- 31 maart-19 april 2011*, Maasdriel, 2011.
- Dijkstra, W. en G. Jansen, *Bouwstenen voor de formatie, de basis voor stabiel bestuur*, Advies informateurs aan de gemeente Oude IJsselstreek, 25 juni 2015.
- Dohmen, J. en P. van der Steen, Het bevelde blazoen van Brunssum, in: *NRC*, 9 dec. 2017.
- Dohmen, J., *De vriendenrepubliek*, SUN, Nijmegen, 1996.
- Engels, J.W.M., *Geleidelijk of gedwongen? – Een verkenning van de interventiemogelijkheden bij grove taakverwaarlozing door een gemeentebestuur*, Eelderwolde, 29 september 2012.
- Fleurke, F., *Organische bijstand – Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Ministerie van BZK, Den Haag, jan. 2008.
- Goossen, H. en Th. Sniekers, *El Rey – Van jager tot prooi*, Media Groep Limburg, Sittard, 2014.
- Haaren-Dresens, I. van, H. Spoormans en J. Teunissen (red.), *Interbestuurlijk toezicht*, Staatsrechtconferentie, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2011.
- Jansen, G., *Aanzet spelregels*, Zwolle, 18 april 2017.
- Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.
- Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten, De wederopstanding van lokale lijsten, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 57, april 2003, nr. 2, pp. 90-113.
- Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A., De wind ging liggen – Dualisering van gemeentebesturen in de periode maart 2002- juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking, in: Ministerie van BZK, *Congressuitgave Staat van de dualisering*, Den Haag, 2009, pp. 43-59.
- Korsten, A., *In politiek vaarwater – Verkenning van dilemma's in de praktijk van raadsgriffiers*, Open Universiteit/ Parkstad Limburg, Heerlen, 2009.
- Korsten, A., K. Abma, M. Schoenmaker en J. Schutgens, Doen we het goed?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 16, 2007, nr. 2, pp. 24-34.
- Korsten, A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans en A. Resoort, *Onder burgemeesters – Finesses van het burgemeesterschap*, Boom/Lemma, Den Haag, 2012.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, *Van rambo naar mambo – Dualisering van Heerlen of naar meer samenspel vanuit een eigen rol*, Heerlen, 25 april 2005.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten - Tijd voor de bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, juni 2011, nr. 3, pp. 28-50.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1998.
- Korsten, A.F.A., *'Tien geboden' voor burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.
- Korsten, A.F.A., De kundige gemeente- Aan welke eisen moeten gemeenten op weg naar 2020 voldoen?, update 11 maart 2014 (www.arnokorsten.nl)

- Korsten, A.F.A., *De staat van de dualisering in Eindhoven*, Eindhoven, 2004.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010 (afscheidsrede).
- Korsten, A.F.A., Gebroken ketens van macht- Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, november 2008, nr. 6, pp. 9-42.
- Korsten, A.F.A., *Hommeles in een kustgemeente*, 2016, www.arnokorsten.nl.
- Korsten, A.F.A., *Lokaal bestuur in verandering – Vijf decennia belicht*, Open Universiteit, Heerlen, maart 2009.
- Korsten, A.F.A., Monisme en de uitblijvende struikelpartijen van Vlaamse schepenen: analyse van het Vlaamse lokaal bestuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, oktober 2012, nr. 5, pp. 32-52.
- Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, aug. 2004, nr. 4, pp. 305-324.
- 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.
- Meer, T. W.G. van der, en H. van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij – Lokaal kiezersonderzoek 2016*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2016.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidskader schorsing en vernietiging*, Den Haag, juli 2010.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer*, 15 dec. 2017 (kenmerk 2017-0000645700).
- Peters, K. en V. van Stipdonk, Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, dec. 2016, nr. 4, pp. 27-50.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolf, Nijmegen, 2011 (proefschrift).
- Slewe, R., *Niet ons soort mensen*, Xander uitgevers, Amsterdam, 2016.
- Steen, P. van der, en J. Dohmen, het bevlekte blazoën van Brunssum, in: *NRC*, 9 dec. 2017.
- Stoffelen, A., Wat is er toch met Brunssum?, in: *De Volkskrant*, 9 dec. 2017, p. 7.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Vries, M.S. de, Oorlog in het openbaar bestuur: persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, 2011, nr. 1, pp. 3-21.
- Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.
- Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Freelance-Prepress, Delfzijl, 2006.
- Wet Revitalisering generiek toezicht

