

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2022

Op zoek naar een sterk college van burgemeester en wethouders?

Arno F.A. Korsten

6 januari 2022

Het openbaar bestuur kent officieuze normen, ongeschreven regels. Het hebben van een sterk college van Burgemeester en Wethouders behoort daartoe. Waar men ook komt, niemand die in het openbaar bestuur werkzaam is, zal deze norm relativeren. Beweren dat het college zwak is en dat dit een zegen is voor de gemeente en haar inwoners, staat doorgaans gelijk aan het tonen van een gebrek aan oordelend vermogen. Niemand is fan van een zwak college.

Maar wat is een 'sterk' dagelijks bestuur van een gemeente bij nader inzien? En hoe valt de kans te vergroten op het ontstaan van een sterk college of de groei er naartoe? Daarover gaat dit artikel.

Daarbij past de kanttekening.

Zwakke colleges kunnen momenten van begenadigd optreden hebben, waarbij *'de bestuursheilige even verschijnt en daarna plotseling weer verdwijnt'*, zoals een burgemeester het ooit formuleerde. Anders gesteld: ook een zwak voetbalteam kan een sterk moment, een positieve uitschieter, hebben. Maar daar kijken we hier niet naar.

Wat maakt dat een stabiel sterk college aanwezig is of ontstaat en blijft functioneren?

Sterk college als norm

Een college van Burgemeester en Wethouders moet 'sterk' zijn. Dat is de positieve norm, die vaak uitgesproken wordt in bestuurlijke en ambtelijke kringen en ook daarbuiten. Maar of een sterk college van de grond krijgen, is niet gemakkelijk. Het is maar de vraag wat na verkiezingen op het strand van de lokale democratie aan 'wrakhout' of 'waardevols' aanspoelt, zo schreef een burgemeester mij. En dan nog. Een college is als 'een gedwongen huwelijk'. De coalitiebesprekingen na de gemeenteraadsverkiezingen brengen mensen in een college bij elkaar, die in die specifieke samenstelling meestal niet eerder samenwerkten. Het vertrekpunt is voor een bestuur daardoor niet zonder meer gunstig. Succes is niet verzekerd, maar misschien 'wordt het al doende toch nog wat'.

Is het vertrekpunt lang niet altijd gunstig, de verwachtingen vallen niet te relativeren. Van een dagelijks bestuur van een gemeente wordt veel verwacht en berusting in de (on)gunstige startcondities is dus eigenlijk onaanvaardbaar. Het college moet

bestuurskrachtig zijn, moet collegiaal besturen en moet met gezag opereren, slagvaardig en productief besturen en de vraagstukken en uitdagingen van een gemeente naar tevredenheid van de inwoners oppakken.

Denk aan de *'Beginselen van goed openbaar bestuur'*, die voor alle overheden gelden en natuurlijk ook voor colleges en gemeenteraden gelden.

Het gaat om beginselen als:

- het streven naar openbaarheid van bestuur (tegenwoordig valt ook het woord openheid en transparantie);
- het krachtig bevorderen van integriteit van bestuurders en bestuur;
- doelgericht besturen;
- democratisch en rechtstatelijk besturen;
- een inrichting van de overheid zodat de contactmogelijkheden voor burgers optimaal zijn;
- participatiemogelijkheden voor burgers scheppen en responsief besturen in een actieve samenleving (signaleren wat speelt);
- effectief en legitiem beleid nastreven alsmede doelmatig bestuur;
- in staat tot bestuurlijke en maatschappelijke verantwoording;
- evaluatiegerichtheid;
- een lerende opstelling kiezen en zelfreinigend vermogen tonen.

Maar is het dat? Wie de jurisprudentie en de literatuur volgt, ontdekt veel nieuwe criteria. Daar is een glimp van te geven. Een bestuurder en het bestuur waarvan hij of zij deel uitmaakt moet:

- rekening houden met de digitalisering van arbeid (cybercrime en cybersafety) en met robotisering van arbeid;
- oog hebben voor vraagstukken van openbare orde, criminaliteit en ondermijning;
- proportioneel handelen: nooit te zware middelen aanwenden als de klus licht is;
- veerkrachtig besturen: meebewegen in geval van verschuivingen in preferenties en omstandigheden;
- kunnen improviseren bij plotselinge gebeurtenissen: bestuur van het onverwachte vorm geven;
- netwerken van organisatie productief maken: want de gemeente doet veel niet alleen;
- op samenhang in beleid letten: in plaats van versnipperd besturen;
- kijken naar de integrale positie van de burgers, zoals de toeslagenaffaire leert;
- ambtenaren ruimte geven en maatwerk toestaan in het helpen van burgers;
- onderkennen wat nu nog met heel veel moeite alleen in de onderstroom te zien is maar het manifest probleem van morgen wordt: anticipatie, preventie?;
- rekening houden met kabinetsbeleid gericht op woningbouw voor diverse woningbehoeften;
- rekening houden met landelijk klimaatbeleid en komen tot een lokale uitwerking: waar dreigt droogte en waar dreigt ernstige wateroverlast en wat doen we aan preventie?;
- en in ogenschouw nemen wat er aan energietransitie mogelijk is, en daarmee letten op wat aanvaardbare zoekgebieden zijn voor zonnepanelen, windmolens en andere voorzieningen;
- op zoek gaan naar voorbeeldprogramma's uit andere gemeenten op diverse terreinen waarvan te leren is.

Dit artikel gaat over wat zoal aan adviezen - in de vorm van adviesregels - te geven is om de kans te vergroten dat een college ook een sterk college is of wordt.

De zegekrans

Sterke bestuurders spreken tegenwoordig weer tot de verbeelding in bestuurlijk Nederland. De rangorde-industrie produceert niet alleen een 'top 1000' van muzikale hitjes, maar ook de verkiezing van 'de beste burgemeester'. Sterke bestuurders weten wat ze willen, zo wordt gezegd, en hebben een eigen visie. Ze laten zich niet door lastige burgers ringeloren, maar houden vastbesloten stand en krijgen later alsnog de zegekrans omgehangen. Hij of zij heeft toch gelijk gehad, heet het dan.

Geïntrigeerd door deze beschouwingen en de 'emancipatie' van de sterke bestuurder, lijkt het hoog tijd voor een wat meer gedegen beschouwing over wat 'sterk lokaal bestuur' eigenlijk is. Inzoomen op prestaties van individuele bestuurders is daarbij iets te beperkt gedacht. Bestuur is in Nederland immers geen individuele taak, maar een kwestie van *collegiaal* bestuur. Maatschappelijke opgaven - zoals het werken aan aardgasvrije wijken of een klimaat- en stikstofreductiepolitiek - , zijn meestal niet slechts aan één bestuurlijke portefeuille gebonden. Meestal raakt een opgave aan de portefeuille van meerdere wethouders. Het is mede hierom dat niet de wethouder bestuurt, maar het college van B & W als geheel.

Vandaar dat het beter is te zoeken naar een sterk college dan slechts naar een sterke wethouder of primair naar een sterke wethouder (Verheij, 2020). Een sterk college is niet hetzelfde als een optelsom van sterke wethouders.

Bestuur vindt bovendien plaats binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders en het college wordt door diezelfde raad gecontroleerd. Dit allemaal binnen de Gemeentewet en daarin recent verwerkte dualismeregels. De vraag is dus: bestaan er eigenlijk sterke colleges van Burgemeester en Wethouders binnen het collegiaal bestuur en het dualistisch stelsel? En dus ook minder sterke?

In de bibliotheken en op internet blijken nauwelijks verhandelingen aanwezig over het concept 'sterke colleges' en over de vraag waar je op moet letten als je een college als een sterk college wilt vormen of betitelen. Er bleek wel literatuur te vinden over individuele posities en rollen, zoals boeken over burgemeesters en over wethouders, over de bestuurskracht van het gehele gemeentebestuur, inclusief de betekenis van de gemeenteraad, over de kwaliteiten van de ambtelijke organisatie en over teammanagement.

Concepten als 'sterk college' en 'aanwezige bestuurskracht' vallen niet geheel samen. Sterker nog, of een college ook krachtig is, komt in veel van de meer dan 150 geraadpleegde bestuurskrachtmetingen en visitaties niet aan bod (Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Abma en Korsten, 2009; Schutgens, 2021).

Wie let op criteria voor beoordeling van gemeenten, komt tal van andere invalshoeken en lange lijsten tegen. Deze blijken echter niets te zeggen over bijvoorbeeld de simpele vraag of je beter een groot college van veel kleine politieke fracties kunt hebben, of juist een klein

college gebaseerd op enkele grote raadsfracties. Een verschil dat er in sommige gemeenten in het verleden wel degelijk toe heeft gedaan. Het bleek dus noodzakelijk zelf onderzoek te doen en een poging te wagen, om te beschrijven wat sterke colleges zijn. Want dat is een tweede intrigerende vraag: is de kracht van colleges te sturen?

Bronnen

Een uitgebreide set aan literatuur over het besturen van gemeenten is bestudeerd, waaronder studie van bestuurlijke probleemgemeenten. Bovendien is aan meer dan zestig personen uit het lokale bestuur – burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen, ambtenaren, externe adviseurs - gevraagd een antwoord te geven op de vraag wat zij onder een sterk college is, met het verzoek dat zoveel mogelijk te illustreren. Er is eerder ook onderzoek gedaan naar oordelen van burgers.

Deze informatiebronnen stelden samen in staat een aantal uitgangspunten op een rij te zetten met betrekking tot de vraag of sterke colleges bestaan en zo ja, hoe die kracht is te stimuleren.

Wellicht zetten we zo aan tot een bezinning op de vraag hoe we komen tot een dagelijks bestuur dat ertoe doet. Bestuur waar 'het' lukt, bestuur dat verschil maakt.

Een burgemeester spreekt van de bestuursheilige:

'Soms verschijnt uit het niets op dinsdagochtend ter vergadering de bestuursheilige. Hij knikt je minzaam toe. Het lukt even. Samen vlieg je. Als je ernaar wijst is hij meestal weer verdwenen als een pluisje op de wind. Het was een echte als je hem samen zag en daarover mag spreken.'

De vraag is dus: laat deze bestuursheilige zich vaker oproepen of zijn er colleges die deze heilige op schoot hebben zitten?

Zoektocht

De zoektocht naar sterke colleges begint met bezinning. De eerste vraag was immers: bestaan er eigenlijk wel sterke colleges?

Sommigen twijfelen, zoals een oud-gemeentesecretaris en voorzitter van de Vereniging van Gemeente Secretarissen (VGS). Hij zegt: *'Als ik eerlijk ben, dan moet ik zeggen dat van de circa tien colleges van B & W die ik van binnenuit of althans van behoorlijke nabijheid heb meegemaakt, ik er geen met het predicaat 'sterk' zou kunnen sieren. Ben ik te streng in mijn oordeel? Ik denk het niet en baseer me daarbij mede op gesprekken die ik met (oud-) collega's heb gevoerd over hun kijk op de colleges, die zij hebben meegemaakt'*.

Een relativerend geluid dus, waar anderen tegenover staan die toch wel colleges kenden met 'power' of vechtcolleges, waarvan de leden te veel met zichzelf bezig waren.

De relativering wordt nog versterkt door de wetenschap dat de startsituatie van een college nauwelijks te beïnvloeden valt. De kiezers bewerkstelligen een verkiezingsuitslag. Colleges ontstaan daarna in een betrekkelijk ongereguleerd proces, hoewel daar door regionale en plaatselijke gewoonten vaak toch wel enig patroon in wordt gebracht. De grootste fractie na de gemeenteraadsverkiezingen neemt doorgaans het initiatief voor beraad – de

collegievorming genoemd. Uit die besprekingen rollen, kort gesteld, de namen van partijen die het college steunen, een portefeuillevindeling over de partijen, en namen van wethouders.

In de praktijk gebeurt het echter maar heel weinig dat er bewust wordt gekeken welke personen samen een goed team vormen.

Een burgemeester beschrijft het beeldend:

'Het is altijd maar afwachten met wie je op het strand van de democratie aanspoelt.'

Anderen spreken over een *'gedwongen huwelijk'*, zoals een oud-burgemeester van een gemeente in de randstad. Hij trekt gelijk een stevige conclusie:

'Elk college is per definitie zwak, omdat alle elementaire vereisten als selectie, evenwicht, competenties, positie voorzitter etc. niet ingevuld kunnen, casu quo mogen worden. Wethouders worden opgeroepen tot de functie, zonder dat enige behoorlijke selectie heeft plaatsgevonden. Of ze kunnen samenwerken, of zij kennis hebben van zaken of in staat zijn zich snel de inhoud van de materie eigen te maken wordt niet gevraagd.'

Sterke colleges bestaan

Toch zijn er, ondanks deze *gebreekte startpositie*, wel colleges (geweest) die als sterk te boek staan of hebben gestaan. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de overgrote meerderheid van de respondenten niet aarzelden en gelijk met een antwoord kwam op de vraag wat kenmerken zijn van sterke (of zwakke) colleges. Ze bestaan dus kennelijk wel. Ook in de literatuur en in tal van boeken van en over wethouders en burgemeesters zijn bevestigende (aanzetten tot) antwoorden te vinden. Het antwoord op de vraag of sterke colleges bestaan is dus: ja.

Daarbij is rekening te houden met *'de paradox van de schaarste'*. Er zijn sterke colleges zoals er sterke voetbalteams zijn. Veel teamchefs willen zo'n team krijgen en denken ook te weten hoe dat te bereiken is. Maar weinigen is het gegeven om daadwerkelijk tot de top te behoren en kampioen te worden.

Tegelijkertijd heerst het besef dat de kwaliteit van een college afhangt van de criteria die je stelt en het perspectief waarmee je naar colleges kijkt. Een gemeentesecretaris:

'Of een college een sterk college is, is naar mijn ervaring afhankelijk van de wijze waarop de collegeleden invulling geven aan de diverse relaties: de relaties binnen het college; de relaties buiten het college: met de raad, met de ambtelijke organisatie, met de inwoners, bedrijven en instellingen en met andere overheden.'

Als we dit erkennen, speelt dus een *brede waaier aan perspectieven* een rol bij de zoektocht naar het sterke college van B & W.

Sterke colleges: teamwork, gedeelde ambitie, bevlogen, elkaar iets gunnen

Sterke colleges spreken tot de verbeelding. Geraadpleegde wethouders, burgemeesters, gemeentesecretarissen, andere ambtenaren en adviseurs beschouwen solisme van wethouders, gebreekte collegialiteit en elkaar niets gunnen, wispelturigheid en gebrek aan koers doorgaans als een indicatie dat een college *als geheel* niet sterk is. Ze hechten bij hun beeld van een sterk college juist *vooral* aan *'teamwork'* én gedeelde ambitie. Meer precies

geformuleerd, een sterk college van B & W moet minimaal een hecht team van leden zijn die ambitie hebben, met elkaar overweg kunnen, geïnspireerd en bevlogen aan de gang gaan, overtuigingskracht leggen in wat ze doen, visie tonen en elkaar als collegeleden succes gunnen. Voldoet menig college hieraan? Daaraan voldoen veel colleges niet, want over een gedeelde strategische visie beschikken ze niet. Ze zijn daarmee als 'middle of the road' of relatief wat zwakker te betitelen.

Menig college is ronduit zwak, omdat het vanwege gebrekkige harmonie uit elkaar spat of een lid met veel 'lawaaï' viel en een of meer anderen meesleept (Aardema, Boogers en Korsten, 2012; Bouwmans, 2019).

Valt een heel college, dan moeten er wel heel bijzondere argumenten op tafel komen om zo een college alsnog als 'sterk' te betitelen. Meestal zijn die onvindbaar, zoals de geschiedenissen van deze gemeentebesturen tonen.

Anders sterk

Hierbij moet worden vastgesteld dat het ene college anders sterk kan zijn dan het andere, zoals ook het ene kampioensteam in het voetbal niet geheel lijkt op het andere. En de ene context is de andere niet: de opgaven verschillen gedeeltelijk; de politieke situatie verschilt; de samenleving verschilt.

Een wethouder schreef ons dat er volgens hem twee typen colleges zijn te onderscheiden. Het eerste type college kent leden gericht op het voorkomen dat de ander scoort met zijn/haar hobby's of politieke speerpunten.

'Alles moet door de molen van de grootste gemene deler van de coalitie en er is natuurlijk nergens geld voor, tenzij je zelf iets wegbezuinigt. Kortom, een plan van een ander is niet oké, tenzij. Bij het tweede type is het uitgangspunt dat we met z'n allen een klus hebben en we nu eenmaal vanuit verschillende politieke achtergronden opereren. Dus, als je collega iets wil aanpakken, op zijn/haar manier, dan is dat oké, tenzij er serieuze praktische of politieke bezwaren zijn. Als je die bespreekt, vind je vaak een betere oplossing'.

De tweede vorm van coalitie brengt meer tot stand, maar soms geeft de politieke situatie geen andere keus dan als het eerste type te opereren. Jammer voor de kwaliteit van het bestuur.

In werkelijkheid bestaan er natuurlijk veel meer typen colleges, ook typen sterke colleges en typen zwakke colleges. Dat maken de reacties van de informanten ons duidelijk.

Uiteindelijk zijn wij gekomen tot 37 empirisch gefundeerde adviesregels, die de kracht van colleges kunnen vergroten. Regels die zijn voortgekomen uit het analyseren van colleges vanuit diverse perspectieven. Het voert in dit artikel te ver om alle perspectieven en bijbehorende adviesregels weer te geven. Een paar conclusies kunnen echter wel worden toegelicht.

Een college van (n)iemand

Een belangrijke regel is dat een college *niet te groot* van samenstelling moet zijn, want dan kost het veel meer moeite de groep bij elkaar te houden en tot een team te smeden. Een groot college van zeg tien leden in een grote gemeente van zeg eens 90.000 inwoners kent doorgaans geen overzichtelijke en transparante ‘*responsability chartering*’, geen heldere portefeuillevverdeling. De adviesregel geldt: *hou het klein*.

Een college moet bovendien bij voorkeur *niet* een samenstel zijn van vele vertegenwoordigers van allemaal kleine coalitiepartijen met eigen achterbannen, want dan is een college ‘van niemand’. Dan kunnen makkelijk uiteendrijvende krachten optreden. In een gefragmenteerde democratie kan een college met een basis van vijf partijen of meer zelden of nooit tot een sterk college uitgroeien. We kwamen de afgelopen jaren een frappant voorbeeld tegen; een college dat bestond uit negen leden geschraagd door zeven partijen. Dat was geen lang leven beschoren, omdat de middelpuntvliedende krachten te groot waren, ondanks de temperende, bindende kracht van de burgemeester. En ondanks dat pakweg twee derde van alle taken en gemeentebudget – volgens de inzichten van de jurist D.J. Elzinga - een kwestie is van medebewind en daarmee van uitvoering van rijksbeleid in een situatie van begrensde lokale autonomie.

Doelgericht, visionair, communicatief

Een sterk college opereert niet alleen als team, maar als een *doelgericht* team. Een sterk college is niet alleen *homogeen, doel- en probleemgericht*, heeft *visie* en is *ambitieuw*, maar is ook *moedig* en *communicatief*, zoveel is duidelijk geworden. De burgemeester in sterke colleges treedt vaak op in de rol van *verbindend leider*. De relaties met de ambtelijke top en medewerkers zijn gebaseerd op *duidelijke patronen*. Er wordt ordelijk bestuurd. Elk orgaan zit goed in de eigen rol en blijft weg bij een ander orgaan. De raad gaat niet proberen een dagelijks bestuur te zijn. Besluitvaardigheid, uitmondend in *daadkracht*, behoort ook tot de gewenste kenmerken.

Een college is niet alleen op zichzelf bestuurskrachtig, maar moet in het omgaan met grotere uitdagingen - zoals wijkherstructurering - samenwerken met bedrijven en instellingen. ‘Mobilisatie van krachten’ impliceert het komen tot groei in bestuurskracht van de samenleving. Dat denken maakt begrijpelijk dat gemeentebestuur in contexten van afhankelijkheid ‘*bestuur door regie*’ wordt. De *regisserende* gemeente brengt partijen – waar nodig - bij elkaar, maakt daarmee afspraken en inspireert ze.

Differentiatie naar omstandigheden

Tegelijkertijd stuiten we op het besef dat *niet in alle omstandigheden* een college kan uitgroeien tot een sterk college. In zogenoemde bestuurlijk risicovolle gemeenten is het lastig voor een college tot sterk college uit te groeien, vanwege diverse factoren. Vaak is er in dergelijke gemeenten sprake van een sterk gefragmenteerde raad, die zich erg richt op bijzaken en polarisatie kent. De bestuurlijke *cultuur* is in dergelijke gemeenten vaak destructief, niet gericht op opbouw. Relaties, zowel tussen college en ambtelijke top als tussen college en raad, zijn vaak gebrekkig (Boogers e.a., 2021).

Adviezen op een rij

Hoe ziet de totaalrijst van ervarings- of adviesregels eruit, waaraan voldaan moet worden om de kans op een ‘sterk college’ te vergroten? We menen dat er een aantal adviesregels

bestaat dat de kans op het ontstaan en waarnemen van een sterk college heel groot maken. We zetten ze hier achter elkaar.

Figuur 1: Factoren of omstandigheden die sterk inwerken op de 'kracht' of zwakte van een college van B&W

Regel 1: Een sterk college is qua aantal wethouders niet te groot.

Regel 2: Een sterk college is gebaseerd op een coalitie van beperkte omvang. Een coalitie van veel partijen is ongewenst.

Regel 3: Voor een sterk college is een coalitieakkoord gewenst maar het is volstrekt onvoldoende om van een college een succes te maken.

Regel 4: Een sterk college kent professionele wethouders met een complementaire bestuursstijl.

Regel 5: Een sterk college kent wethouders die een team zijn en goed met elkaar overweg kunnen.

Regel 6: Een sterk college kent een verbindend leider/ voorzitter.

Regel 7: Een sterk college probeert eensgezind op te treden en slaagt daarin ook.

Regel 8: Een sterk college vertoont effectief leiderschap.

Regel 9: Een sterk college heeft oog voor de voortekenen van verandering.

Regel 10: Een sterk college beschikt over een patroon in de bestuurlijk - ambtelijke betrekkingen.

Regel 11: Een sterk college bestuurt collegiaal en gaat wethouderssolisme tegen.

Regel 12: Een sterk college is een bestuurskrachtig college met ambities op het vlak van beleid, dienstverlening, samenwerking, het werkgeverschap.

Regel 13: Een sterk college vervult zijn rollen op drie kwaliteitsniveaus: het strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Regel 14: Een sterk college heeft een achterliggende strategische visie op de gemeente en samenleving.

Regel 15: Een sterk college heeft een visie die verschil maakt.

Regel 16: Een sterk college straalt een positief beeld uit.

Regel 17: Een sterk college toont bestuurlijke moed om een ambitie te realiseren die verschil maakt, durft risico's te nemen en desnoods tegen de stroom op te roeien.

Regel 18: Een sterk college is besluitvaardig en daadkrachtig.

Regel 19: Een sterk college is competent op het vlak van inhoud en communicatie.

Regel 20: Een sterk college heeft op de goede momenten oog voor de strategische kwaliteit van debat en de inhoudelijke kwaliteit.

Regel 21 luidt: Leden van een sterk college beheersen de omgang met de raad, kiezen niet altijd voor het machtsaspect van debat ('vooraf dichttimmeren'), durven volop het debat aan te gaan in commissie- en raadsvergaderingen en kunnen sterk argumenteren.

Regel 22: Een sterk college kent wethouders die goed kunnen omgaan met de dualisering.

Regel 23: Wij-zij verhoudingen tussen raad en college moeten doorbroken worden. Sterke colleges durven dat.

Regel 24 luidt: Een sterk college besteedt in de ogen van de inwoners aandacht aan de juiste zaken en scoort hier voldoende op, blijktend uit stelselmatig onderzoek.

Regel 25: De wethouders van sterke colleges besturen en houden zich weinig met politieke profilering in de vorm van inkleuring bezig.

Regel 26: Sterke colleges trekken zich weinig aan van golfslagen in de profileringsdrang op weg naar verkiezingen.

Regel 27: *Colleges kunnen in bestuurlijk risicovolle gemeenten moeilijk uitgroeien tot sterke colleges. Behoedzaamheid gevraagd.*

Regel 28: *Een sterk college gedijt het beste waar de volgende aanwijzingen voor een bestuurlijk risicovolle gemeente afwezig zijn: er is sprake van een gefragmenteerde raad; de bestuurscultuur is destructief of cliëntelistisch; de raad richt zich op bijzaken (in plaats van op hoofdzaken en vanuit een strategisch beleid); er bestaan gebrekkige verbindingen tussen raad en college; de bestuursmiddelen zijn beperkt of het rommelt in de ambtelijke top.*

Regel 29 luidt: *Een sterk college bevat collegeleden die zelf geen risicofactor zijn.*

Regel 30: *Een sterk college bevat een leidinggevende die bindend vermogen aan de dag legt.*

Regel 31: *Een sterk college kan alleen overleven bij sterk onderling vertrouwen binnen het college.*

Regel 32: *Een sterk college kan overleven in een niet-destructieve politieke cultuur.*

Regel 33: *Een sterk college staat open voor nieuwe initiatieven uit de netwerksamenleving*

Regel 34: *Een sterk college beschouwt het gemeentebestuur niet als de cockpit van de samenleving, maar verbindt zich met andere organisaties.*

Regel 35: *Een sterk college doet in gewenste situaties aan 'bestuur door regie'.*

Regel 36: *Een sterk college dat voor 'bestuur door regie' kiest, maakt gebruik van beginselen van procesmanagement.*

Regel 37 houdt in: *Een sterk college dat kiest voor 'bestuur door regie' gebruikt beoordelingscriteria om de toepassing van dit concept te beoordelen.*

Bezinning op adviezen

Natuurlijk is het zo dat aan een dergelijke lijst ook weer wat afgedaan kan worden. Niet elk aanbeveling zal in elke gemeente opgeld doen.

Deze lijst laat ook toe om te zien *wanneer* een college zwak is. Dan zal niet aan een aantal regels voldaan zijn. Een voorbeeld is het volgende.

Het college van de (fictieve) gemeente Veendijk was weliswaar een team, maar de oorzaak voor de val van het gehele college in 2021 over het dossier 'ontwikkeling Joppedreefkwartier' lag niet daarin.

Evenmin in de opstelling van individuele collegeleden. De burgemeester lag niet direct onder vuur en evenmin een bepaalde wethouder. Het college ging dus zeker niet ten onder aan interne verdeeldheid; het was een college dat in redelijke mate over vereisten van een team beschikte.

De kritiek betrof ten eerste de twijfel over de ambtelijke en bestuurlijke projectbeheersing bij een groot langjarig project.

Er was, ten tweede, ook regelmatig wrijving in de bestuurlijk – ambtelijke betrekkingen. Ambtenaren dreigden (te veel) hun gang te gaan en waren niet enthousiast over een reorganisatie.

En er was, ten derde, ook geen lijn in de versturing van stukken van college naar raad in het dossier: dan wel en dan weer niet openbaar, dan via de post op het huisadres en dan weer anders.

Zoals wel vaker bij de val van een heel college is sprake van een stapeling van kritiekpunten. Het college was al met al geen sterk college, doordat het zwakten toonde op minimaal drie vlakken: de kwaliteit van beleid in een groot dossier, ongewenste wrijving in de bestuurlijk – ambtelijke betrekkingen en in de relatie college-raad.

In deze casus werd, voorzover wij konden zien, voldaan aan:

- de eis van een niet groot college (regel 1),
- de eis van teamvorming (regel 5, 7 en 31),
- van verbindend leiderschap (regel 6).

Maar niet (voldoende) aan de eis van

- adequate patroonmatigheid in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen (regel 10),
- aan de eis van besluitvorming en daadkracht (regel 18) en
- aan competentie op inhoudelijk vlak en communicatie (regel 19).

Kijken we naar de val van andere colleges, dan blijken hier en andere verhalen mogelijk. Sommige criteria die in de adviesregels liggen opgesloten, gelden sterker in gemeente A dan in gemeente B of C. Vasthouden aan een bepaalde regel kan gunstig zijn, maar tenietgedaan worden door een of meer andere factoren. Er is dus *bestuurlijk evenwicht* nodig.

Om het in een metafoor te vatten: de ene kabel is sterk omdat die van garen is, de andere omdat die van staal is en de derde omdat die van nylon is. Al naar gelang de ambitie en complexe context is een andere kabel nodig. Wie een brug over een brede rivier wil ophangen, heeft niet genoeg aan nylonkabels.

Ontwikkeling in de tijd

Uit de literatuur en de inzichten van de door ons geraadpleegde (ex)bestuurders en ambtenaren blijkt dat de genoemde *ongeschreven* regels van belang zijn in het gemeentebestuur. Ze zijn een slijpsteen voor de geest: de lijst stelt gemeentebestuurders in staat zelf eens te reflecteren op de eigen kracht en eigen prestaties en hun score op de adviesregels onderling te vergelijken. Dit artikel bevat dus een procesadvies. Elk gemeentebestuur kan zelf nagaan of het sterk is.

Daarbij past het besef dat ‘de sterkte’ van een college in de tijd kan fluctueren. Een gemeentebestuur kan stevig geraakt worden door een ramp of ernstig incident en de nasleep ervan. Denk aan de doorwerking van de hoogwatercrisis in de gemeente Valkenburg a.d. Geul, de aardbevingsschade in Groningse gemeenten en de affaire met de kinderopvangtoeslagen. Denk ook aan de gevolgen van het coronavirus voor de lokale economie en de stemming onder de burgers. Burgemeester Bruls toonde moed door tijdig in Nijmegen een noodverordening af te kondigen toen hij vreesde dat een anti-coronademonstratie zou uitlopen op rellen en criminaliteit. Hij werd daarbij stevig gesteund door de wethouders. Regel 9 luidt: Een sterk college heeft oog voor de voortekenen van verandering.

Besturen is in de risicomaatschappij een zaak van preventief rekening houden met risico’s en onzekerheden op het vlak van water, lucht, bodem, energie, vervoer, cybercrime, drugscriminaliteit, dierziekten en dierenwelzijn, voedselveiligheid. Besturen wordt niet

alleen regeren maar ook reageren. Het kan noodzakelijk zijn om toekomstscenario's op diverse terreinen te ontwikkelen zodat een gemeentebestuur niet verrast wordt door stroomstoringen van meer dan een dag en een lamgelegd internet. Er wordt ook *improvisatievermogen* gevraagd, zeker ook op het vlak van veiligheid en openbare orde. De driehoek van burgemeester, politie en openbaar minister is sinds 1990 van steeds groter belang geworden. Een gemeente besturen is niet slechts een kwestie van het uitvoeren van een coalitieakkoord.

Er is ook een verschil tussen gemeenten waarin ze kansen zien en de noodzaak tot verandering onderkennen. Zo moet vermeld worden dat diverse gemeentebesturen durf hebben opgebracht om samen met burgers te zoeken naar nieuwe vormen van participatie (G1000-experimenten) en gezocht hebben naar legitieme mogelijkheden voor energietransitie door middel van energiecoöperaties.

Vraag

De vraag in dit artikel was in feite tweeledig:

- (1) bestaan er in Nederland sterke colleges, en
- (2) op welke manieren kan aan de kracht van colleges gewerkt worden?

Metaforisch gesproken, was de vraag of de bestuursheilige - dat fenomeen dat de besluitvorming in colleges vleugels geeft - zich laat afdwingen, oproepen of sturen. Of is de situatie juist geheel anders, is een college een gedwongen huwelijk, een toevallig product van de omstandigheden en is het maar afwachten of er toch nog groei is en succes wordt geboekt?

Het antwoord is, zoals vele antwoorden in een politiek-bestuurlijke context, niet zwart of wit. Er bestaan wel degelijk colleges die zowel door de betrokken bestuurders zelf achteraf als door buitenstaanders als 'sterk' worden beoordeeld. Achteraf, omdat het lastig is gebleken om bestuurders van hedendaagse colleges te verleiden tot uitspraken of hun eigen college nu sterk of zwak is. Begrijpelijk wellicht, omdat een kwalificatie van het eigen kunnen als 'sterk' al snel als hovaardig kan worden afgeschilderd, terwijl een kwalificatie als 'zwak' koren op de molen is van eventuele tegenstanders.

Achteraf

We moeten het dus vooral doen met de kwalificaties achteraf. Daar blijkt uit dat er sterke colleges zijn, die voldoen aan een aantal eigenschappen. Ze zijn niet te groot, kennen een stabiele meerderheid in de gemeenteraad, beschikken over capabele wethouders die het spel begrijpen, hebben een burgemeester die over veel verbindende kwaliteiten beschikt. Ze zijn ook in staat om bepaalde dossiers goed te behandelen en verder te brengen. Ze durven het debat volop aan en mijden de interactie met de raad en burgers niet. Als een college onderweg een wethouder verliest, wil dat nog niet zeggen dat een college daarmee zwak is.

Een oordeel over de kracht van colleges komt vooral voort uit de perceptie van waaruit je kijkt: raadsleden kunnen een andere opvatting hebben over de kracht van een college dan de ambtenaren in een gemeente, de woningbouwverenigingen kunnen heel anders oordelen dan de tennisclubs die juist subsidie hebben ontvangen. De kracht van colleges ligt op vele terreinen, de beïnvloeding daarvan dus ook. Door vanuit alle percepties doelgericht na te

denken over en te werken aan de juiste interactie, kan de kracht van een college toenemen. De verschijning van de bestuursheilige kan dus wel naderbij gebracht worden, lijkt de conclusie.

Een sterk college is gedeeltelijk maakbaar. Zich neerleggen bij de uitkomst van de coalitie, is dan echter geen wenselijke optie. Wie het zo ziet, weet dat in de (in)formatie al de basis voor een sterk college te leggen valt.

Bestuur door regie: bestuur met anderen

Als kracht gelijk wordt gesteld aan daadkracht, blijkt er ook een eind aan de polsstok van sterke colleges te zitten. Want in de hedendaagse *netwerksamenleving* is besturen bij tal van weerbarstige kwesties slechts mogelijk met organisaties en burgers in allerlei hoedanigheden, dus met (delen van) de samenleving samen. Dan komt het aan op het productief maken van netwerken, op 'bestuur door regie', op het bewerkstelligen dat de neuzen in dezelfde richting wijzen, en op het bundelen van krachten. Bij 'bestuur door regie' ontstaat evenwel een dilemma: de noodzaak dat anderen hun verantwoordelijkheid nemen, hun taken oppakken en middelen inzetten voor een gezamenlijk doel, wedijvert met een krachtig verlangen naar sterk lokaal bestuur; een bestuur dat knopen doorhakt, partners er desnoods met de haren bij sleept en 'doorpakt'.

Zoeken naar sterke colleges heeft dus ook wel iets van een paradox: een sterk gemeentebestuur is de norm, we verlangen ernaar, maar als we het pogen te vinden, is het niet eenvoudig te grijpen en verschijnt het niet in een uniform, simpel beeld.

Een sterk dagelijks bestuur van een gemeente heeft veel weg van een goed bestuur *mét anderen*. Het dagelijks lokaal bestuur heeft – al met al - steeds meer trekken gekregen van een bestuur in een netwerksamenleving. Omdat dat aanleiding geeft tot typeringen als 'te veel bestuurlijke drukte' en 'te veel bestuurlijke spaghetti', zal er een verlangen blijven naar doorzettingsmacht van één bestuur: een sterk bestuur. Het dilemma zal niet verdwijnen.

Literatuur

Aardema, H., M.J.G. Boogers en A.F.A. Korsten, Vallende wethouders, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, april 2012, nr. 2, pp. 13-34.

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

Boivard, T. & E. Löffler, Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance', in: *International Review of Administrative Sciences*, 2002, nr. 1, pp. 9-24.

Bouwman, H., *Valkuilen voor wethouders*, Boom Uitgevers, Den Haag, 2019.

Gils, F.W. van, Open (de) deuren – Bestuurskundig onderzoek naar de succesfactoren van de werkrelatie burgemeester- gemeentesecretaris, in: *Bestuurskunde*, jrg. 29, 2020, nr. 2, pp. 6-21.

- Habets, P., *Factoren voor succesvol wethouderschap*, Petra Habets, Utrecht, 2019 (diss.).
- Jansen, T. en C. van der Meulen, *Het gezag van de wethouder*, Wethoudersvereniging, Den Haag, 2018.
- Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A., *In politiek vaarwater*, Open Universiteit /Parkstad Limburg, Heerlen, 2009.
- Korsten, A., K. Abma en A.D. van der Meer, *Het gras bij de burens – Benchmarking de maat genomen*, Boom Uitgevers, Den Haag, 2019.
- Korsten, A., M. Schoenmaker e.a., *Onder burgemeesters*, Boom Uitgevers, Den Haag, 2012.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, OU, Heerlen, 2010 (afscheidscollege).
- Korsten, A.F.A., H. Aardema en A.P. Resoort, Gebroken ketens van macht – Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp. 9-42.
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., Omgaan met ‘wicked problems’, in: *Beleidsonderzoek online*, maart 2019.
- Krouwel, A. en B. Geurkink, Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenteraden, in: Vereniging van Griffiers, *De geleerde griffier*, Eburon, Delft, 2016, pp. 127-141.
- Ministerie van BZK, *Democratie dichterbij. Lokaal kiezersonderzoek*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2018.
- Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2020*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2021.
- Schutgens, J., Met vreemde ogen kijken, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 75, 2021, nr. 3, pp. 61-94.
- Tops, P. en S. Zouridis, Stijlenspagaat van hedendaagse bestuurders, in: *Bestuurskunde*, jrg. 27, 2018, nr. 3, pp. 7-20.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.

Twist, M. van, M. van der Steen, M. Swinkels & I. de Jong, Woorden die werken: spraakmakend leiderschap van gemeentesecretarissen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 69, 2015, nr. 3, pp. 70-82.

Verheij, P., Succesvol wethouderschap onder de loep: *Bestuurskunde*, jrg. 29, 2020, nr. 2, pp. 45-60.

Vuijk, R., *Wethouder financiën in zwaar weer – PR of prestatie?*, Boom Uitgevers, Den Haag, 2020.

Zuydam, S. van, N. Karsten e.a., *Hoe een bestuurder de beste bestuurder wordt: het insiderperspectief op de eigenschappen van excellente decentrale bestuurders*, Tilburg University, Tilburg, 2018.

Auteur

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten was hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde aan de Open Universiteit en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht. Laatste functie als hoogleraar: honorair hoogleraar Grondslagen en methoden van het Recht (UM).

Eerder ook: docent, auteur, adviseur, informateur, visitator, toezichthouder. Lid van Verdienste (2004) van de Vereniging voor Bestuurskunde. Was 12 jaar redactievoorzitter en eindredacteur van het tijdschrift Bestuurskunde. Was covoorzitter van visitatiecommissies te beoordeling van Vlaamse steden. Eerder ook lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

Site: www.arnokorsten.nl.

E-mail: arno.korsten@ou.nl