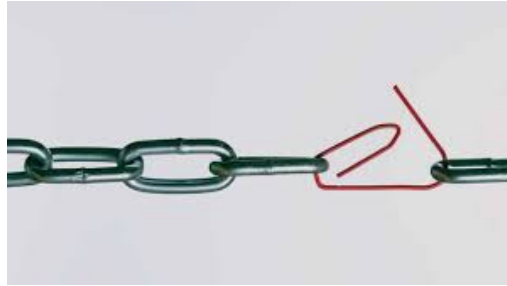


Gemeentebesturen en lokale democratieën: kracht en zwakten

Arno F.A. Korsten en Klaas Abma

17 november 2017^{1 2}



Korte populaire samenvatting

Deze tekst gaat over de kracht en de zwakten van het gemeentebestuur en de lokale democratieën in Nederland. Het is geen opiniestuk maar een analyse op basis van meerjarencijfers. De analyse is origineel en niet eerder gepubliceerd in een boek of tijdschrift. De belangrijkste uitkomsten zijn hier gevat in: wat is het goede nieuws en wat is het minder goede nieuws?

Het **goede nieuws** is dat de dienstverlening van gemeenten in de ogen van burgers in orde is en dat er veel aandacht is in het gemeentebestuur voor voorzieningen in buurten, wijken en dorpen. Het algemene beeld is dat het gemeentebestuur 'voldoende' is maar ook niet meer.

Excellente gemeentebesturen bestaan evenwel niet; er is altijd wel iets dat minder is, zoals zo veel in het leven en dus ook bij provincies, scholen, ziekenhuizen en woningcorporaties.

Colleges van B&W scoren wel net een 'voldoende' als rapportcijfer. Ze komen in veel gemeenten **beter** uit de verf dan de gemeenteraden. De **gemeenteraden liggen onder vuur**, uitgaande van de opvattingen van burgers. Dat is een betrekkelijk breed beeld in Nederland dat al wat langer herkenbaar blijkt, bij nadere beschouwing.

De gemeenteraden representeren burgers maar matig want burgers geven de meeste gemeenteraden een 'onvoldoende'. Raden zijn sterk **in zichzelf gekeerd** (moeten veel stukken tot zich nemen), raadsleden maken teveel (onderling) **ruzie** en de **omgangsvormen** zijn in nogal wat gemeenten niet goed. De **betrekkingen** en **verhoudingen** tussen colleges en raden zijn op tal van plekken niet steeds optimaal. Daar komt nog wat bij. Colleges zijn weliswaar dagelijks bestuur maar spelen nogal erg 'de baas' (soms door deals vooraf tussen colleges en coalitiefracties wat tot kritiek van de oppositie leidt; zie de Arnhemse raad 9 en 30 oktober 2017). Op tal van plekken vervullen

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.

Dr. K. (Klaas) Abma is medewerker 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 De auteurs danken de volgende personen voor commentaar op een eerdere versie: mr.dr. J.(Jo) H.W. Notten, drs. K. (Klaas) Geers.

raden hun rol niet goed door op de stoel van colleges te willen zitten (Bloemendaal) of door slechte verhoudingen tussen raadsfracties te laten voortbestaan.

Het kritisch geluid richting gemeenteraden wordt versterkt door cultuuranalyses van bestuurlijke risicogemeenten. Dat zijn probleemgemeenten. Ze worden ook wel 'moeilijke gemeenten' genoemd. In bepaalde tijdvakken uit de periode 1998-2017 waren dat gemeenten als bij voorbeeld Arnhem, Den Helder, Bloemendaal, Maasdriel, Dinkelland, Stein, Steenberg, Tynaarlo, Bloemendaal, Lingewaard, Oude IJsselstreek, Castricum. Er sneuvelen daar regelmatig bestuurders, de omgangsvormen zijn rauw, de bestuurscultuur blijkt verziekt (er is sprake van gescheld en getier) en de 'gewichten en tegenwichten' zijn niet in balans. Tegenspraak die de vinger legt op zere plekken komt niet van de grond of krijgt een te kleine plek. Ieder orgaan beter in zijn rol, dat zou al een verbetering zijn. Want het onder curatele stellen van gemeenteraden is nagenoeg onmogelijk.

Het moet dus beter. Zeker ook omdat probleemgemeenten het topje van de ijsberg zijn. Dat gemeenteraadsfracties met elkaar overhoop liggen, komt op veel meer plekken voor en ook dat de betrekkingen tussen college en raad moeizaam zijn en de verhoudingen links en rechts verstoord zijn. Denk aan gemeenten als Wassenaar, Dronten, Aalsmeer.

Op weg naar de raadsverkiezingen in 2018 is er nog korte tijd om te laten zien dat het voor kiezers toch de moeite waard is om te gaan stemmen. In de tekst zijn wegen voor verbetering aangeduid. Of die wegen ingeslagen worden? Het zal zeker ook een opdracht zijn voor nieuwe raden (die na de verkiezingen in 2018 ontstaan) want wat er aan waarden, normen, gewoonten en werkwijzen geleidelijk scheef gegroeid is, verandert niet in enkele maanden. .

Machiavellisten zijn tolerant voor 'gerommel' en omgangsvormen hebben niet hun interesse. Wie Machiavellistisch denkt en besturen ziet als het voeren van oorlog waarin veel geoorloofd is, ja die personen kunnen tevreden achterover leunen over welke cijfers en analyses dan ook over colleges en raden. Weet dan wel dat veel kiezers niet gelukkig zijn met die houding. Ze kunnen besluiten 'met hun voeten' door weg te blijven bij komende raadsverkiezingen. De opkomst is toch al aan het dalen en ligt landelijk in 2014 nog maar op 54 procent voor raadsverkiezingen, en in bepaalde stadswijken veel lager. Wie vertrouwen – naast gezond wantrouwen - essentieel vindt, werkt dus aan de kwaliteit van de lokale democratie.



1. Inleiding

'Ze brengen weer rozen, ze brengen weer folders'. 'We moeten weer gaan stemmen!'. Met deze woorden opende een auteur aan de vooravond van de verkiezingen voor de leden van de gemeenteraad, een opiniebijdrage in De Volkskrant (11 maart 2014) over rol en functie van die lokale verkiezingen. Volgens hem waren die raadsverkiezingen *'een groot misverstand'* (Derksen, 2014). Daar zijn de volgende argumenten voor te geven.

Argument een: gemeenten voeren voornamelijk rijksbeleid uit en krijgen daar ook budget voor. De gemeenteraad houdt toezicht op de besteding hiervan. Dit is voor 90 procent de

gangbare praktijk, meent deze deskundige scribent. Het is vooral het uitvoeren van zogenaamde medebewindstaken wat de klok slaat. Gemeenten zijn in belangrijke mate uitgegroeid tot 'uitvoeringskantoren' van het rijk.

Argument twee: de recente decentralisaties van de Jeugdzorg, AWBZ en Participatiewet en daaraan gerelateerde budgetoverhevelingen versterken dat, aldus deze auteur. Er is lokaal niet zo veel door raadsfracties te kiezen, mede omdat er ook regionaal wordt samengewerkt op het vlak van het sociaal domein. Er zijn wel keuzen mogelijk op het vlak van het sociaal domein maar overschat dit niet. De keuzen voor linkse of rechtse huishoudelijke hulp zijn beperkt?

Argument drie: de gemeenten heffen weliswaar belasting maar dat is een beperkte inkomstenbron op het totaal aan inkomsten. Gemeenten hebben door de rol van 'uitvoeringskantoor' en beperkte eigen inkomsten wel enige maar niet veel eigen mogelijkheden om autonome taken van het lokaal bestuur te vervullen, eigen opgaven te kiezen en ambities na te streven.

Argument vier: wat van een lokaal coalitieakkoord terecht komt, wordt zelden aan een evaluatie onderworpen. Gevolg is dat de lokale politici niet veel kleurverschillen tussen politieke partijen kunnen laten zien. Omdat ook programmavergelijkingen schaars zijn, valt er voor kiezers niet goed meer te kiezen tussen politieke kandidatenlijsten met een verschillend inhoudelijk profiel. Dat wordt versterkt doordat van tal van zuiver lokale lijsten niet bekend is waarvoor ze op de verschillende domeinen staan. Ze zijn daarom niet goed te plaatsen in het politieke kleurenspectrum. Bovendien is 'de interesse in en kennis van de lokale politiek niet bijster groot' (Van der Meer en Van der Kolk, 2016; Van der Meer, 2017b: 86). Wat doen kiezers dan? Veel burgers brengen meer op overwegingen ten aanzien van de landelijke politiek hun stem bij raadsverkiezingen uit dan op afwegingen en preferenties die zuiver lokaal gestuurd zijn (meer daarover in Lielieveldt en Van der Does, 2014; Steenvoorden e.a., 2017: 41).

Argument vijf: slechts een op de vijf kiezers is de afgelopen jaren buiten verkiezingen om in de een of andere manier actief geweest rond de gemeentepolitiek (Dekker en Den Ridder, 2017).

Als we deze redenering rond 'raadsverkiezingen als misverstand' zouden volgen, wordt interessant wat eigenlijk de kwaliteit van het gemeentebestuur en de lokale democratie in de ogen van burgers is. Is er ook een meer positief verhaal op te stellen? De gemeente wordt tenslotte 'de eerste overheid' genoemd, die het dichtste bij de burgers staat. Zijn de burgers wellicht bijzonder tevreden over het gemeentebestuur en de lokale politiek en focussen ze zich meer op het nationale niveau?

Bronnen

Deze tekst gaat over de (on)tevredenheid over gemeentebesturen en lokale democratieën. Daarbij wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de periode 2010 tot en met 2013 over gemeenten, zoals deze verzameld zijn met behulp van de toepassing van de alom de bekende website 'waarstaatjegemeente.nl'. Ook is hierbij kennis genomen van de resultaten uit het eerste landelijk *Lokaal Kiezersonderzoek* uit 2016. En er is een aantal rapporten dat

verslag doen van *analyses van de gemeentelijke bestuurscultuur* verzameld en bekeken (zie literatuurlijst).

Uiteraard beschikten we over veel meer bronnen. Enkele voorbeelden. Een van ons heeft een half jaar de raadsvergaderingen van de gemeente Heerlen gevolgd en een aantal vergaderingen van de gemeenteraad van Eindhoven, Littenseradiel en Nuth. Plus, er werd een aantal vergaderingen bijgewoond van het managementteam en het college van burgemeester en wethouders van Heerlen. Via livestreaming of via observatie werden in de periode 2000-2017 raadsvergaderingen bekeken van plaatsen als onder andere Maasdriel, Den Bosch, Brunssum, Landgraaf, Bloemendaal, Arnhem, Nijmegen, Roermond, Sittard-Geleen. Rond 2014 zijn gesprekken gevoerd met alle gemeentebesturen van Groningse gemeenten. Ga zo maar door.

2. De toepassing van een burgermonitor

De gemeenten hanteren al meer dan tien jaar een instrument om in korte tijd een basaal inzicht te bieden in hun lokaal reilen en zeilen. Daarvoor gebruiken ze sinds 2005 een *burgermonitor*, die in eerste instantie als '*De Staat van de gemeente*' werd aangeduid. Tegenwoordig spreken we van '*waarstaatjegemeente.nl*'. Deze monitor is duidelijk succesvol gebleken. Niet alleen omdat deze lokaal bestuurlijke 'kwaliteitsbarometer' nog steeds bestaat, maar vooral omdat een groot aantal gemeenten hier één of meerdere keren aan deelnam.

Wat wel inmiddels veranderde, was de inhoud van de monitor. Het oordeel over gemeentebesturen en hun organisaties werd tussen 2005 en pakweg 2014 afgemeten aan een aantal indicatoren die waren geordend naar burgers in hun verhoudingen waartoe ze staan ten opzichte van het gemeentebestuur, zeg maar de rollen. Het ging hierbij om de rol van de burger als klant, onderdaan, wijkbewoner, belastingbetaler, partner en in de hoedanigheid van 'kiezer'. Wat was nu het oordeel in elk van die rollen over de kwaliteit van het gemeentebestuur en zijn democratie? (het zogenaamd democratisch gehalte?)

Bij de toepassing van het instrument (burgermonitor) werd gebruik gemaakt van *harde* indicatoren (zoals inwoneraantallen, hectares, inbraken, etc.) en vooral ook van meer *zachte* indicatoren in de vorm van meningen van burgers uit de deelnemende gemeenten.

Na 2014 verdwenen de meningen van de inwoners van de deelnemende gemeenten naar de achtergrond. De burgermonitor werd vooral een instrument met een grote hoeveelheid statistische informatie waarmee geïnteresseerden verschillende gemeenten met elkaar kunnen vergelijken door middel van een vorm van benchmark.

Opdrachtgever

Dit instrument '*De Staat van de gemeente*' (opgevolgd door de website '*waarstaatje gemeente.nl*') is in 2005 ontwikkeld in opdracht van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS), en wel door Aardema en Korsten (2005). '*De Staat van gemeenten*' is jarenlang toegepast. In 2009 ook al in meer dan 150 gemeenten en ook jaren later nog. Een van ons was betrokken bij de ontwikkeling van het instrument en de proeven ermee. En later is er over geschreven in '*Gemeenten in rapportcijfers*' (Abma en Korsten, 2009a). Het instrument '*De Staat van de gemeente*' is overigens geëvolueerd naar *waarstaatjegemeente.nl* en weer later verdergaand veranderd.

Over de uitkomsten voor gemeenten over de periode 2010 tot en met 2013 is door een van ons al eerder gerapporteerd (Abma, 2014). Hierin wordt daar vooral gebruik van gemaakt.

Vragen

In deze tekst komen uitkomsten van *waarstaatjegemeente.nl* uit de periode tussen 2010 tot en met 2013 aan de orde. Vragen zijn in dat verband onder meer:

- Hoe scoren de gemeentebesturen op elk van de burgerrollen: hebben burgers een positief of negatief beeld van het gemeentebestuur en van de lokale democratie?
- Welke rol komt het beste en welke het slechtst naar voren, omdat de cijfers hier minder zijn dan zes op een schaal van 1-10?
- Welke gemeenten scoren afwijkend ten opzichte van het overall-beeld van alle gemeenten? Afwijkend in de vorm van positieve uitschieters of een negatiever beeld dan het gemiddelde?

In deze metingen komt de kwaliteit van het gemeentebestuur aan bod maar ook in de kwaliteit en het vertrouwen in de lokale democratie. **Geniet het college van burgemeester en wethouders (b&w) vertrouwen van kiezers? Geldt dat ook voor gemeenteraden?**

Hier gaat het ons vooral om het vertrouwen van burgers in het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

Rollen van burgers

Eerst iets meer over de toepassing van het instrument. De meting van de kwaliteit van het gemeentebestuur geschiedde op basis van gegevens over burgers in vijf rollen, te weten:

- De rol van de gemeente in relatie tot de burger als *kiezer*, waarbij het gemeentebestuur de democratische representant is van de burgers als kiezer;
- De rol van *klant*, waarbij de gemeentelijke organisatie en haar bestuur als dienstverlener fungeert;
- De rol van *onderdaan*, waarbij het gemeentebestuur regels ontwikkelt, toepast en handhaaft;
- De rol van *partner*, waarbij het gemeentebestuur al of niet samen met burgers beleid ontwikkelt en uitvoert;
- De rol van *wijkbewoner*, waarbij het gemeentebestuur gezien wordt als beheerder van de openbare ruimte.

In de eerste jaren werd er nog een zesde rol onderkend en gehanteerd. Het betrof de rol van *belastingbetaler*, waarbij het vooral ging om de lokale lasten en de gemeentelijke organisatie.

Onderzoekers trachten op die rollen meer grip te krijgen door *het benoemen van indicatoren*. De eigenlijke meting betrof (feitelijk?) de vaststelling van scores op deze indicatoren. De rapportcijfers op deze rollen gaven aan hoe de inwoners de prestaties van hun gemeentebestuur waarden. Het rapportcijfer is per rol het gemiddelde van de scores op de bijbehorende indicatoren.

Hoe kregen gemeenten zicht op de mening van burgers?

Elke deelnemende gemeente trok een aselechte steekproef van 1.200 burgers (van 18 jaar en ouder) uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Deze inwoners kregen vervolgens een vragenlijst thuisgestuurd met een uitleg van het onderzoeksdoel. De respondenten konden deze vragenlijst schriftelijk invullen. Er bestond ook de mogelijkheid om via internet de vragenlijst in te vullen. Uiteindelijk moest er een respons van 400 respondenten per gemeente gehaald worden. Verder kregen burgers die in het gemeentehuis kwamen een enquêteformulier overhandigd, waarin hen gevraagd werd naar hun (on)tevredenheid en

over hun ervaringen aan het gemeenteloket. In totaal gaven per gemeente 500 respondenten hun mening.

Respondenten konden hun tevredenheid uitdrukken in kwalificaties als 'geheel mee oneens – mee oneens – neutraal – mee eens - geheel mee eens' of 'zeer ontevreden – ontevreden – neutraal –tevreden – zeer tevreden'. Deze uitkomsten werden vervolgens in cijfers omgerekend (zeer ontevreden = 1; zeer tevreden = 10, met sprongen van steeds 2,25). Verder waren er ook vragen waarbij de burgers werd gevraagd hun tevredenheid of ontevredenheid rechtstreeks weer te geven in een rapportcijfer.

Verder werden ook 'harde' indicatoren, dus zonder burgeroordelen, in cijfers uitgedrukt. Voorbeelden daarvan waren cijfers die van de opkomst bij de raadsverkiezingen, het aantal hectares op het gemeentelijk grondgebied met actuele bestemmingsplannen, rapportcijfers over de gemeenterekening, het weerstandsvermogen, etc.

Het onderzoek sloeg aan bij de gemeenten. Ruim 200 gemeenten deden in de eerste vijf jaren mee. Tussen 2005 en 2008 werd het onderzoek uitgevoerd door het PON, een bureau voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant. Elk halfjaar nodigde het PON alle Nederlandse gemeenten uit deel te nemen. Van elke halfjaarlijkse deelnameronde werd één rapport gemaakt met vergelijkingen. Er verschenen dus geen rapporten per gemeente. Deze rapporten werden toegezonden aan de gemeenten die in dat halfjaar deelnamen. Daarnaast werden de rapporten ook geplaatst op (voorheen) de website '*staatvandegemeente.nl*'.

De geïnventariseerde en beschikbare standaardindicatoren werden eveneens gepubliceerd op de website *watdoetjegemeente.nl*. Daarmee was een begin gemaakt met een internetpublicatie waarbij naast de uitkomsten van het burgeronderzoek ook een groot aantal standaardindicatoren uit andere bronnen moesten worden geplaatst (CBS; COELO; andere gemeentelijke benchmarks; adviesoverheid.nl; Kamer van Koophandel; diverse ministeries; enzovoort).

De website *watdoetjegemeente.nl* is in het voorjaar van 2006 gestart. Deze site werd in 2008 samengevoegd met de beschikbare uitkomsten van 'De Staat' tot de nieuwe website *waarstaatjegemeente.nl*.

In de onderzochte periode 2005 tot en met 2007 was er sprake van een min of meer stabiel instrument voor het monitoren van de kwaliteit van het gemeentebestuur. Er werden slechts in de marge enkele aanpassingen gedaan. Wijzingen in het instrument vonden plaats vanaf 2008 (Abma en Korsten, 2009a: 123-125). De meest ingrijpende wijziging betrof de rol van partner. De reden hiervoor was dat de onderliggende indicatoren onvoldoende de participerende rol van de burger indiceerden. Om diezelfde reden werd de rol van belastingbetaler ter discussie gesteld en uiteindelijk geschrapt. Verder werden in 2010 de 'harde indicatoren' geschrapt zodat alleen de indicatoren met opinies overbleven.

De grootste wijziging vond in de latere jaren plaats, zo na 2014. Waarstaatjegemeente werd een platform, waarbij vooral statistische informatie uit allerlei bronnen werd ontsloten. De burgerpeiling verdween daarmee naar de achtergrond.

Kernwoorden in relatie tot het meetinstrument over de staat van het gemeentebestuur en de lokale democratie zijn dus: burgermonitor, oordeel over gemeenten, enquêtes, burger in vijf rollen, indicatoren, oordelen in rapportcijfers.

3. Uitkomsten uit de burgermonitor

In de periode 2010 tot en met 2013 namen 357 gemeenten deel aan het onderzoek 'De Staat van de gemeente' die vervolgens allemaal werden gepubliceerd op de website waarstaatjegemeente.nl. In de hierna weergegeven figuur 1 zijn de uitkomsten van de burgermonitor per jaar weergegeven, met uitzondering van de inmiddels geschrapte rol van de burger als belastingbetaler.

Figuur 1: Gemiddelde score op de burgerrollen in de jaren 2010 tot en met 2013 volgens 'De Staat van de gemeente'.

Jaren van toepassing van 'De Staat'	Aantal deelnemende gemeenten	Burger als kiezer	Burger als klant	Burger als onderdaan	Burger als partner	Burger als wijkbewoner
2010	93	5,9	7,6	6,2	5,7	6,9
2011	112	5,9	7,7	6,3	5,8	7,0
2012	92	5,9	7,7	6,3	5,8	7,0
2013	60	5,8	7,7	6,4	5,8	7,0
Totaal/gem.	357	5,9	7,7	6,3	5,8	7,0

Bron: Abma, 2014

De overall-scores wijzen uit: gemeenten functioneren voldoende

Het algehele beeld over gemeenten en hun organisaties en besturen, is volgens figuur 1 'voldoende' tot 'tamelijk goed'. Gemiddeld scoren de gemeentebesturen die het instrument toepasten in de jaren 2010 tot en met 2013 op de vijf rollen, afgerond een voldoende. Hierbij wordt opgemerkt er een keer 5.9 als score werd genoteerd en eenmaal een magere 5.8 werd gescoord. De rol waarin de oordelen over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening werden gemeten springt er het positiefste uit terwijl de rol van burgers als kiezers of als partner de laagste scores van de vijf als uitkomst bieden.

Meest positief: de gemeentelijke dienstverlening en het omgaan met de leefbaarheid

Burgers zijn het meest positief over de gemeentelijke dienstverlening in hun rol jegens hun gemeente als klant. De gemeentelijke dienstverlening is in het algemeen in Nederlandse gemeenten 'op orde', want de score is 7.7 op een schaal van 1-10 (10 is het meest positief). Deze gemiddelde score verandert in de loop der jaren niet. We kunnen dus niet vaststellen dat de dienstverlening na 2010 verbeterd of verslechterd is in de ogen van respondenten. In de jaren 2011, 2012 en 2013 is de score van het totaal van per jaar deelnemende gemeenten 7.7.

Burgers zijn over het algemeen ook positief vanuit hun rol als wijkbewoner. De score over alle gemeenten is elk jaar na 2010 7.0. Blijkbaar hebben gemeentebesturen volgens respondenten volop oog voor leefbaarheidsaspecten in buurten, wijken en dorpen - zoals bij voorbeeld voor winkelvoorzieningen, bereikbaarheid, parkeren en veiligheid -, en zien burgers dat ook zo.

Uitkomsten onderzoek: stabiel beeld in de tijd

Uit figuur 1 blijkt een stabiel beeld over de vier 'meetjaren'. Van grilligheid in de oordelen van de (burger) respondenten is geen sprake. De gemiddelde opvattingen van de respondenten over hun gemeentebestuur veranderen door de jaren heen vrijwel niet. Deze uitkomst wordt ook bevestigd doordat de resultaten nauwelijks afwijken ten opzichte van die over de jaren 2005 tot en met 2007 (Abma en Korsten, 2009). De vraag kan worden gesteld of hetzelfde beeld ook voor de onderliggende indicatoren per rol geldt. Geconcludeerd kan worden dat dit inderdaad het geval blijkt te zijn (aldus ook Abma, 2014).

Burgers in hun rol van kiezer

Vastgesteld is dat de rol van kiezer een gemiddelde score van 5,9 oplevert. Dit is een rol waarin burgers ontevreden zijn. Hoe zit dit nu bij de onderliggende indicatoren? Daarvoor bekijken we de uitkomsten van vijf indicatoren. Deze zijn weergegeven in figuur 2.

Goed functionerend gemeentebestuur?

Figuur 2 toont aan dat de burgers van aan het onderzoek deelnemende gemeenten vinden dat ze een voldoende goed functionerend gemeentebestuur hebben. De score is hier 6.2. Uit figuur 2 kunnen we verder aflezen dat de burgers hun gemeentebestuur doorgaans vertrouwen. Op de indicator over 'goed gemeentebestuur' wordt een voldoende gescoord. Het college van burgemeester en wethouders geniet meer vertrouwen dan de gemeenteraad.

De oordelen van burgers uit grotere gemeenten zijn niet positiever of minder positief dan die uit kleine gemeenten. 'Schaal' heeft dus geen invloed op de oordelen. Burgers denken dus niet '*big is beautiful*'. En ze oordelen ook niet dat 'klein' fijner is dan groot.

Het college van burgemeester en wethouders kan er net mee door

Burgers hebben vertrouwen in het functioneren van het college. De gemiddelde score is over vier meetjaren 6.2. Dat is een 'voldoende'. Maken colleges hun beloften waar? Bij het geven van het antwoord over deze vraag zijn burgers dan weer kritischer. De score is hier dan ook gemiddeld 5.7. Elk van de vier meetjaren levert de score 5.6 of 5.7 op. De colleges kunnen zo gezien niet op hun 'lauweren gaan rusten'.

Burgers kritisch op de gemeenteraad

Laten we eens verder kijken naar de indicatoren die iets zeggen over het functioneren van gemeenteraad. Vinden burgers dat ze positief kunnen zijn over hun vertegenwoordiging door de gemeenteraad en de hiervan onderdeel uitmakende fracties? Met een score van 5.5 oordelen we hier kritisch over de uitkomsten van het onderzoek. Het college geniet daarentegen duidelijk meer vertrouwen dan de gemeenteraad. Gemeenteraden functioneren in tal van gemeenten ondermaats ten opzichte van de verwachtingen van hun electoraat. 'Ondermaats' in de zin van 'niet goed genoeg'. Dat is een hard oordeel. We hebben in Nederland blijkbaar in een aantal gemeenten problemen met gemeenteraden. Dat toont ook specifiek onderzoek naar *bestuursculturen* aan. Kritiek op de rol van de gemeenteraden komt uitgebreid aan bod in tal van analyses van de bestuurscultuur in gemeenten. Deze onderzoeksresultaten vormen het topje van een ijsberg. Denk in dit verband aan analyses van het bestuurlijk klimaat van onder meer de volgende gemeenten: Den Helder, Delfzijl, Volendam, Veghel, Maasdriel, Dinkelland, Alblasterdam, Dinkelland, Meerssen, Tynaarlo, Lingewaard, Stein, Steenbergen, Menterwolde, Bloemendaal, Aalsmeer, Zoetermeer, Oude IJsselstreek, Castricum, Arnhem, Aalsmeer. Heeft u als de lezer nog

twijfels? Kijk terug naar de beeldvorming over de uitkomsten van raadsvergaderingen van andere gemeenten.

Gezien de scores bij de gemeenteraden heeft de *Wet dualisering gemeentebestuur*, die in 2002 in werking trad en die gericht was op verbetering van de lokale democratie in een substantieel aantal gemeenten niet gebracht wat de bedoeling van deze wet was. Waar ligt dat nu aan? Vanzelfsprekend aan de gemeenteraden en zijn raadsleden! De gemeenteraden brengen zich niet zodanig in positie in hun verhouding tot het college dat burgers een 'hoeraatje gaan aanheffen' en met handgeklap positief waarderen. Maar het komt ook voor dat colleges de gemeenteraden nog zien als hun eigen verlengstuk: als noodzaak om hun besluiten alsnog te bekrachtigen. Ze geven de raden dan niet die positie die ze behoren te hebben of brengen daarnaast weinig terecht van het democratische krachtenspel zoals dit tussen dagelijks en algemeen gemeentebestuur behoort te evolueren.

Analyses van de *gemeentelijke bestuurscultuur* maken duidelijk dat met name in bestuurlijke probleemgemeenten gemeenteraden niet steeds voldoende of helemaal niet de rol vervullen die ze behoren te vervullen. De '*checks and balances*' (gewichten en tegenwichten) zijn daar niet voldoende in evenwicht en de omgangsvormen zijn er onvoldoende professioneel tot ontwikkeling gekomen.

Deze cultuuranalyses zijn door ons allemaal onderzocht. Daaruit komt naar voren dat gemeenteraden problematisch functioneren, maar ook volgens tal van raadsleden zelf. Er worden weliswaar besluiten genomen, maar er zijn desalniettemin problemen met de kwaliteit van de raadsdebatten, omdat wethouders delen van de raad intimideren of laat of onvoldoende informeren (Arnhem). De wijze van debatteren tussen raadsfracties en met het college roept bij veel raadsleden ook vragen op door 'de rauwheid' en door andere uitingen van onprofessionaliteit, waardoor in rapporten melding wordt gemaakt van 'onbeschoftheid' (o.a. Den Helder, Maasdriel, Lingewaard). De polarisatie is vergaand. Er is sprake van 'elkaar pootje lichten'. De rapporten maken er volop gewag van. Er is vaak wat aan de hand in de vorm van '*verstoorde verhoudingen*' in de raden en *niet optimale betrekkingen* tussen het college en de raad. Hier en daar hobbelt de raad achter het college aan en kiest niet voor een eigenstandige rol. Het komt ook voor dat het college zich al van steun verzekerd weet van coalitiefracties voordat de raadsvergaderingen plaatsvinden. Dan zijn in het fractieberaad of daarbuiten al zaken beklonken. Rapporten maken daarnaast ook gewag van een verziekte cultuur.

Nog een ander bezwaar: raadsleden uit probleemgemeenten hebben in de praktijk van het functioneren van 'hun' raad, vaak onvoldoende oog voor het 'reglement van orde' en voor codes die slaan op politieke gezagsdragers.

De Nijmeegse hoogleraar Michiel de Vries (2011) spreekt op basis van een inventarisatie van conflicten van oorlogen in een derde van de gemeentehuizen.

Politieke invloed schiet tekort

Zijn fracties van gemeenteraden teveel met zichzelf in de weer? De '*Code voor goed openbaar bestuur*', vastgesteld door het kabinet-Balkenende IV bevat een aantal principes. Een van die principes is dat elke overheid contact moet onderhouden met haar burgers,

responsief moet zijn (de belangrijkste problemen moet kennen en in kaart moet brengen) en participatie van burgers aan de besluitvorming mogelijk moet maken.

Al decennia lang komt in rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) steeds weer naar voren dat vele burgers van mening zijn dat ze de stelling kunnen steunen 'dat politici niet geïnteresseerd zijn in meningen van mensen zoals ik'. Een meerderheid van de Nederlandse kiezers wil ook meer invloed op het bestuur. Blijkt dat ook uit analyses van de vele rapporten die verslag doen van 'De Staat van de gemeente'?

Het oordeel van burgers dat de kiezers invloed hebben op het gemeentebestuur sluit daarop aan. Het oordeel is gemiddeld 5.3 in gemeenten van alle grootteklassen (figuur 8 en 9).

Figuur 2: De oordelen als kiezers in 'De Staat van de gemeente' uitgesplitst naar vijf indicatoren over actoren en aspecten van gemeentebestuur (2010 t/m 2013).

	oordeel burger over invloed als kiezer	oordeel burger over vertegenwoordiging door raad	vertrouwen burgers in B&W	oordeel burgers over waarmaken beloften B&W	mening burgers over goed gemeentebestuur
Gemeente < 10.000 inw	5,7	5,5	6,2	5,7	6,2
Gemeente 10-25.000 inw.	5,7	5,5	6,3	5,7	6,2
Gemeente 25-50.000 inw.	5,7	5,5	6,3	5,7	6,2
Gemeente 50-100.000 inw.	5,6	5,4	6,2	5,6	6,1
Gemeente > 100.000 inw.	5,8	5,5	6,3	5,6	6,2
Gemiddeld	5,7	5,5	6,3	5,7	6,2
Standaardafwijking	0,21	0,21	0,28	0,25	0,33
Laagste score	4,6	4,3	5,0	4,7	4,4
Hoogste score	6,3	6,1	7,1	6,5	7,2

Bron: Abma, 2014.

Intermezzo: samenvattend

Uit figuur 2 blijkt weer dat de schaalgrootte van gemeenten in termen van aantallen inwoners, geen invloed heeft op de indicatoren die betrekking hebben op oordelen over de kwaliteit van het gemeentebestuur en de lokale democratie. Respondenten uit grotere en kleinere gemeenten scoren op elke indicator nagenoeg gelijk. Respondenten uit kleinere gemeenten denken gemiddeld genomen niet wezenlijk anders dan respondenten uit grotere gemeenten over de vraag of sprake is van een 'goed gemeentebestuur' of over het antwoord op de vraag of ze het college van b&w of de gemeenteraad kunnen vertrouwen.

Anders gesteld, wie op zoek gaat naar goed gemeentebestuur ('good local governance') moet niet denken dat hij of zij dat bestuur dan gaat vinden bij gemeenten van 50.000 inwoners of meer. Is dat begrijpelijk? We menen van wel. Een grotere gemeente functioneert niet noodzakelijk beter dan een bestuur van een heel kleine gemeente, zoals ook al bleek uit het noemen van de gemeente Arnhem. De 'problemen' en uitdagingen verschillen wel.

Het valt ook op dat excellente gemeentebesturen in de ogen van burgers blijkbaar niet bestaan.

Burgers zijn in het algemeen *ontevreden over hun raadsvertegenwoordigers*. De wijze waarop de gemeenteraad burgers representeert kan in veel gemeenten niet op een 'voldoende' rekenen of slechts op een 'dunne' dan wel magere voldoende. Ook bleek dat burgers de invloed als kiezer gering achten. Dat kritisch geluid geldt ook voor de beloftes die bestuurders doen. Tal van respondenten vinden dat deze beloftes niet steeds worden nagekomen.

4. De (on)tevreden kiezer nader belicht

Als de scores op *alle rollen* vergeleken worden, scoren burgers uit alle gemeenten die deelnamen aan 'De Staat van de gemeente' laag op de rol van kiezer. Als onderdaan en klant van de gemeenten zijn burgers over het algemeen niet ontevreden maar wel meer als kiezer. De pijlen van kritiek richten zich vooral op het gebrek aan invloed van burgers bij het beleid en op de rol van de gemeenteraad. Het college geniet wat meer vertrouwen dan de gemeenteraad. Tal van raden zijn in de ogen van burgers min of meer in zichzelf gekeerd. Raadsfracties zijn met zichzelf bezig en niet voldoende in interactie met de samenleving of delen daarvan. Ze zitten teveel in het gemeentehuis en begeven zich te weinig 'onder de mensen'.

Gemeenten die slechtste scoren op de rol van kiezer

Zijn er gemeenten die er in deze burgermonitor uitspringen doordat daar de kritiek als kiezer *groter* is dan in andere gemeenten? Ja. Figuur 3 geeft gemeenten met een score van 5.7 of lager op de rol van kiezer in de periode 2010 tot en met 2013: van de gemeenten Wassenaar en Stein (beide met een score op de rol van kiezer van 5.7) tot en met de gemeenten Den Helder (score 4.8) en Maasdriel (score 4.6). Het gaat in totaal om een veertigtal gemeenten met ontevredenheid op het vlak van de 'rol van kiezer' in relatie tot het gemeentebestuur.

Er is nog een stapje verder gezet. Uit figuur 3 blijkt dat al deze gemeenten die laag scoren op de rol van kiezer ook laag scoren op de rol van 'gemeente als partner'. Blijkbaar zijn deze gemeentebesturen niet erg goed in interactie met hun samenleving.

Veel crises, zwakke score

Een derde inzicht dat opgesloten zit in figuur 3 betreft de vraag of gemeenten, waar zich vaker politieke crises voordeden, ook voorkomen bij de laagst scorende gemeenten op de rol van kiezer. Dat blijkt. Voorbeelden van deze gemeenten waren in de periode 1999-2011 de gemeenten Den Helder en Maasdriel. Ze stonden in de totaalrangorde van gemeenten die voortvloeit uit scores op vijf rollen uit 'De Staat van gemeenten' (periode 2010-tot en met 2013) op de laagste plaatsen. De scores ten aanzien van de rol van kiezer zitten onder rapportcijfer 5.

Neem ook eens het jaar 2007. In acht gemeenten (Edam-Volendam, Enkhuizen, Hilvarenbeek, Leiden, Putten, Rheden, Vlissingen en Westerveld) moesten alle wethouders hun biezen pakken. In twee van de acht gemeenten ging ook de burgemeester met de rest van het college onderuit (Vlissingen en Westerveld). Met Vlissingen is ook de meest spraakmakende collegecrisis genoemd. Een blik op figuur 3 wijst uit dat ook Enkhuizen in de jaren 2010 tot en met 2013 nog laag scoort op de rol van kiezer en partner. Uit nadere studie blijkt dat ook in de gemeente Westerveld niet alles pluis was (Middel en Schavesande, 2007).

Figuur 3: Gemeenten met de score 5.7 of minder op de rol van kiezers en van partner (in 'De Staat van de gemeente'), 2010 tot en met 2013

Rangorde van gemeenten	Gemeente	Aantal inw.	Rol van kiezer	Rol van klant	Rol van onderdaan	Rol van partner	Rol van wijk-Bewoner	Totaal
91	Wassenaar	25762	5,7	7,9	6,4	5,6	7,2	32,8
133	Stein	25623	5,7	7,6	6,3	5,7	7,0	32,4
140	Bloemendaal	22195	5,6	7,6	6,4	5,7	7,0	32,3
155	Raalte	36486	5,4	7,8	6,2	5,5	7,1	32,0
162	Leudal	36462	5,7	7,6	6,1	5,7	6,8	31,9
163	Westvoorne	13901	5,5	7,8	6,3	5,6	6,8	31,9
164	Winsum	13987	5,4	7,7	6,2	5,7	6,9	31,9
168	Echt-Susteren	32165	5,5	7,9	6,1	5,5	6,9	31,9
182	Alkmaar	94269	5,2	7,6	6,4	5,4	7,1	31,7
183	Gulpen-Wittem	14479	5,6	7,5	6,2	5,5	6,8	31,7
184	Bergen (NH.)	30682	5,6	7,4	6,3	5,6	6,8	31,7
185	Heerlen	89016	5,7	7,3	6,3	5,5	6,8	31,6
186	Pijnacker-Nootdorp	50103	5,5	7,6	6,3	5,5	6,8	31,6
187	Veghel	37437	5,6	7,9	6,1	5,3	6,8	31,6
188	Hilvarenbeek	15047	5,7	7,5	6,1	5,5	6,8	31,6
189	Zundert	21221	5,7	7,6	5,9	5,5	6,8	31,6
190	Culemborg	27632	5,6	7,3	6,3	5,7	6,7	31,6
191	Schouwen-Duiveland	34151	5,6	7,7	6,1	5,4	6,7	31,6
192	Bernisse	12426	5,6	7,5	6,2	5,7	6,6	31,5
194	Lingewaard	45770	5,5	7,6	6,1	5,4	6,9	31,5
196	Sint-Oedenrode	17910	5,3	7,7	6,2	5,3	7,0	31,4
197	Texel	13662	5,1	7,9	6,0	5,3	7,1	31,4
198	Neerijnen	11930	5,4	7,6	6,1	5,6	6,7	31,4
199	Rijnwoude	18618	5,4	7,6	6,2	5,6	6,5	31,4
200	Bergen op Zoom	66130	5,4	7,7	6,1	5,3	6,8	31,4
201	Steenbergen	23354	5,5	7,6	6,0	5,5	6,8	31,3
202	West Maas en Waal	18325	5,5	7,9	5,9	5,5	6,5	31,3
203	Drimmelen	26737	5,4	7,7	6,0	5,5	6,7	31,3
204	Enkhuizen	18268	5,5	7,5	6,1	5,4	6,8	31,3
206	Roosendaal	77426	5,4	7,7	6,0	5,2	6,8	31,2
208	Coevorden	35881	5,5	7,7	5,9	5,3	6,6	31,1
209	Sint Anthonis	11760	5,2	7,6	6,0	5,5	6,8	31,1
210	Ommen	17380	5,2	7,4	6,2	5,5	6,8	31,1
211	Emmen	108838	5,4	7,4	6,0	5,3	6,8	31,0
212	Oostzaan	9097	5,3	7,5	5,8	5,4	6,9	30,9
213	Leiderdorp	26706	5,1	7,6	6,1	5,1	6,9	30,8
214	Harlingen	15844	5,3	7,4	6,0	5,3	6,7	30,7
215	Oldambt	39095	5,2	7,4	6,2	5,1	6,7	30,7
216	Den Helder	57065	4,8	7,5	6,2	5,1	6,8	30,5
217	Maasdriel	24022	4,6	7,6	5,7	5,1	6,6	29,6

Legenda: Gemeenten die in de periode 1999-2011 twee keer of meer bestuurlijke risico's kenden (vertrek wetho. en/of burgem), zijn gearceerd. Bron: Schoenmaker, 2011, bijl. 1; Abma, 2014.

Kunnen we nog iets meer zeggen over gemeentebesturen met tal van conflicten? Milo Schoenmaker (2011) heeft in zijn dissertatie alle Nederlandse gemeenten in een rangorde

opgenomen die betrekking heeft op het aantal crises in de vorm van een uiteenvallende coalitie en tussentijds gedwongen vertrek van wethouders en/of een of meer burgemeesters in de periode 1999-2011. Vergelijking van de gemeenten uit de lijst van Schoenmaker met die uit de rangorde van 'De Staat van de gemeente' levert de *gearceerde gemeenten* op (figuur 4). Dat zijn gemeenten met meerdere crises én een lage score in de rol van kiezer en partner. Heel logisch eigenlijk. Kiezers willen 'constructieve politiek' en een 'constructief bestuur'. Ze willen geen voortdurend oplaaiende strijd in de gemeenteraad en tussen raad en raadsfracties en het college van burgemeester en wethouders die met enige regelmaat leidt tot het opzeggen van het vertrouwen in bestuurders of een coalitie.

Met name het vertrouwen van burgers in de gemeenteraden loopt door die crises schade op, getuige de scores op de indicatoren voor de rol van kiezer. Dat raadsleden en raadsfracties vechten en elkaar beschimpen mag dan voorkomen, volgens de inzichten van Machiavelli zoals we die vinden in het boek *'De heerser'*, burgers denken daar anders over, zeker als er frequent bestuurders of een hele coalitie sneuvelen. Dan heet een raad al gauw een 'verdeeld huis', een strijdtoneel, waarin men elkaar 'voor rot scheldt', waar raadsleden 'op de man spelen'. En dat klopt getuige de cultuuranalyses die gemaakt worden van de bestuurlijke probleemgemeenten.

Probleemgemeenten en cultuuranalyse

Er bestaan gemeenten waar bestuurders een heel groot risico lopen op gedwongen vertrek en de conflictstof zo opgehoopt is dat er een nadere analyse moet plaatsvinden. Meestal gaat zo'n analyse onder de vlag van cultuuranalyse. Voorbeelden van gemeenten waar in drie 'electorale perioden' van elk een jaar of vier vrij vaak bestuurders sneuvelen waren en/of zijn vanaf 1999: Den Helder, Delfzijl, Zundert, Edam-Volendam, Steenberg, Menterwolde, Stein, Dinkelland, Lingewaard, Maasdriel, Tynaarlo, Bloemendaal, Oude IJsselstreek. In die *bestuurlijke probleemgemeenten*, door burgemeesters vaak ook wel '*moeilijke gemeenten*' genoemd, zijn vaak cultuuranalyses verricht om de politiek-bestuurlijke situatie te ontrafelen en aanzetten te vinden voor normalisatie of verbetering van de bestuurlijke situatie. Tal van bestuurlijke probleemgemeenten blijken in 'De Staat van de gemeente' resp. [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) met lage scores op indicatoren uit de rol van kiezer terug te vinden. Zie figuur 3.

Wat zijn bestuurlijke probleemgemeenten?

Een bepaald type gemeenten zijn de *bestuurlijke probleemgemeenten*. Daar lopen bestuurders in drie electorale perioden een grotere kans op gedwongen vertrek of 'vertrek onder druk' of een kans op het uitblijven van een herbenoeming (voor burgemeesters). Of de coalitie spat er niet zelden uit elkaar. Voor conflicten die leiden tot het wegvallen van het vertrouwen in bestuurders in de gemeenteraad bestaan altijd concrete aanleidingen, maar er gaat ook wat meer *fundamentele gerichte problematiek achter schuil*. Te denken is aan:

- slechte of zelfs verstoorde verhoudingen tussen raadsfracties in de raad of binnen het college;
- zwakke betrekkingen tussen college en raad;
- zwakten op het vlak van debatteren: rauwe bejegeningen, op de man spelen, negeren oppositie, etc. ;
- ad hoc beleid en weinig langetermijndenken in de raad.

Er bestaan in dergelijke probleemgemeenten nogal eens *conflict aanjagende factoren* en *te weinig conflictremmende factoren*.

Aanjagers zorgen ervoor dat conflicten gaande worden gehouden en de kans groot is dat er nieuwe ontstaan. Denk aan een *versnipperde raad* (lees: gefragmenteerde democratie) bestaande uit veel kleine fracties met drie of twee leden of minder. De versnippering hoeft op zich geen probleem te zijn als er sprake is van zakelijke, inhoudelijk gerichte debatten. Maar feitelijk kennen versnipperde raden met veel kleine fracties in de vorm van fracties van landelijke partijen en zuiver lokale lijsten, vaak veel animositeit in de vorm van persoonlijk gerichte aantijgingen, scheldpartijen, pogingen tot elkaar dwars zitten en op het eerste gezicht gebrekkige belangenafwegingen.

Afsplitsingen van een partij of fractie zijn ook als een aanjager te beschouwen want ze zetten 'kwaad bloed'. De rekening zal vroeg of laat vereffend worden.

Wat zijn remmers op het ontstaan van veel of langdurige conflicten? Remmers zijn die (f)actoren die leiden tot het voorkomen van het derailleren van raadsdebatten en andere 'zwakheden' in de verhoudingen in de raad, en verhoudingen en betrekkingen tussen college en raad. Denk aan een op verbindingen gerichte burgemeester die verzoenend kan optreden en kemphanen kan scheiden. Deze burgemeester kan aan conflictpreventie doen of raadsconflicten temperen of 'klein' maken. Ook een raadspresidium kan daartoe bijdragen, bij voorbeeld door een regelmaat terugblik op raadsvergaderingen. Zo kan stoom van de ketel gaan.

Wilt u weten welke woorden in die cultuurrapporten vallen? Een democratische warboel; chronisch wanbestuur; het wanstaltig schouwspel in het gemeentehuis; een verrotte cultuur; een verziekte cultuur; een slechte cultuur; een niet-constructieve bestuurscultuur; verstoorde verhoudingen in de raad; geen fair play in de raad; grimmige raadsvergaderingen; explosieve sfeer in de raad; betreurenswaardige toon in de raad; kruiddampen; smeulende puinhopen; vuurhaard; een snelkookpan die niet meer afkoelt; geen respect; tumultueus raadsdebat; vijanddenken tussen fracties; typering als sukkel en sufferd; verwijt van ridicule ideeën; coalitie die zich verstopt voor de oppositie; uit de hand gelopen discussies; niet fijnzinnig debat; grove taal; scheldpartijen; onwaardig optreden; tumult; niet onderbouwde beschuldigingen; democratie geen dienst bewezen; onveilige situatie in gemeentehuis; intimidatie door wethouders; machtsbederf; ambtenaren die een andere baan zoeken; onaangename sfeer; onbehagen; de beerput gaat open; woede; onbestuurbaarheid.

Wat probleemgemeenten wel kunnen

In de cijfers van 'De Staat' vinden we gemeenten als Maasdriel en Den Helder terug aan de staart van de rangorde met scores uit de burgermonitor. Waarnemers melden dat het ook niet verrast dat gemeenten als Oldambt, Harlingen en Ommen slecht scoren op de rol van kiezer en partner. Ommen heeft sinds 2000 meerdere waarnemend burgemeesters gehad die voor langere tijd waarnemer waren. Zoals iemand schreef: 'Het is regelmatig kermis in de raad van Ommen, daarbij verwijzend naar het beeld van botsauto's'. Zie figuur 3 en de bijlage.

Figuur 4: Rapportcijfers ten aanzien van de indicatoren bij rol burger als kiezer ('De Staat van de gemeente') in Den Helder, 2009-2011-2013

Oordeel burger over:	Den Helder 2009	Den Helder 2011	Den Helder 2013	alle gemeenten
Invloed als kiezer	4,6	5,0	4,8	5,6
Vertegenwoordiging door gemeenteraad	4,3	4,7	4,5	5,4
Vertrouwen in college van B&W	3,8	5,5	5,3	6,4
Waarmaken beloften door college B&W	4,0	5,0	4,9	5,8
Mening dat Den H goed gemeentebestuur kent	3,8	5,1	4,7	6,3
Rapportcijfer 'kiezer'	4,1	5,1	4,8	5,9
Bron: Abma, 2014.				

De dienstverlening is in deze gemeenten nog wel in orde, maar veel burgers zijn in de rol van kiezer (en partner van de gemeente) ontevreden over het gemeentebestuur. Het algemene beeld is (althans ten tijde van de meting) niet positief. Het vertrouwen in het college en de gemeenteraad is beperkt, zoals figuur 4 laat zien voor Den Helder. Op drie momenten komen negatieve cijfers naar voren.

Uit de figuur is ook indirect op te maken dat een beeld van de gemeente en het gemeentebestuur hardnekkig is. Wat de kiezer op moment 1 vindt, is vier jaar later nog niet veel anders.

5. Dienstverlening in een bestuurlijke probleemgemeente

Zijn burgers ook ontevreden over hun rol als klant van de bestuurlijke probleemgemeente? Nee, gemeenten kennen immers veel vormen van dienstverlening waar een gemeenteraad als hij eenmaal besluiten heeft genomen, weinig meer mee van doen heeft. Denk bijvoorbeeld aan het vernieuwen en ophalen van een paspoort of rijbewijs in het gemeentehuis.

Figuur 5: Rapportcijfers over indicatoren bij de rol van burger als klant ('De Staat van de gemeente') in Den Helder, 2009-2011-2013

Oordeel burger/bezoeker over:	Den Helder 2009	Den Helder 2011	Den Helder 2013	alle gemeenten
Duidelijkheid van de informatie	6,6	8,1	6,7	7,1
Toegankelijkheid van de informatie	6,8	6,9	7,0	7,2
Informatie via kranten	7,1	7,0	7,2	7,4
Informatie op de website	6,8	6,7	7,0	7,1
Vriendelijkheid medewerkers	8,4	8,3	8,2	8,4
Deskundigheid medewerkers	8,4	8,1	8,0	8,3
Uiterlijke verzorgdheid	8,2	8,0	8,0	8,3
Inlevingsvermogen medewerkers	8,3	8,0	8,0	8,1
Doorlooptijd aanvraag	7,8	8,0	8,1	8,0
Duidelijkheid verkregen informatie	8,3	6,7	8,0	8,2
Prijs van geleverde dienst	5,7	5,9	5,6	6,2
Bereikbaarheid gemeentehuis	7,6	7,7	7,8	7,9
Parkeergelegenheid bij het gemeentehuis	6,0	5,8	6,1	7,4
Overzichtelijkheid entree gemeentehuis	7,3	7,2	7,4	7,9
Verwijzingsborden in het gemeentehuis	7,4	7,6	7,6	7,7
Wachtruimte in het gemeentehuis	7,9	8,0	8,1	7,9
Privacy aan de balie	7,5	7,2	7,2	7,6
Openingstijden van het gemeentehuis	7,4	7,4	7,7	7,3
Wachttijden voor loket	8,1	8,5	8,2	8,0
Rapportcijfer in de rol van klant	7,5	7,4	7,5	7,7
Bron: Abma, 2014.				

Te denk valt ook bijvoorbeeld aan het ophalen van huisvuil. Dat zien we terug in de cijfers voor Den Helder. Over het algemeen wordt de kwaliteit van de informatieverstrekking gewaardeerd; wordt de deskundigheid van medewerkers erkend; is het gemeentehuis goed bereikbaar; enz.

De cijfers van Den Helder op het vlak van de burger als klant, zijn in de drie vergeleken jaren allemaal voldoende tot ruim voldoende, met uitzondering van de waardering van de prijs

die burgers moeten betalen voor de dienstverlening en de gemeentelijke producten zoals bijvoorbeeld de verstrekking van Gft-containers. De burgers van Den Helder zijn dus tevreden over de gemeentelijke dienstverlening. De 'pijn' zit bij de rol van burger als kiezer.

6. De rol van onderdaan in een bestuurlijke probleemgemeente

Burgers zijn ook onderdaan. Ze komen in contact met hun gemeente omdat die bijvoorbeeld ordehandhaver van de publieke ruimte is. Burgers moeten regels kennen en zich eraan houden. Op het vlak van bestemmingsplannen en milieuvorschriften krijgen ze te maken met gemeentelijke handhavingsbevoegdheden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het opleggen van een dwangsom of het uitvoeren van bestuursdwang. Die uitvoering van die regels moeten consistent zijn. Die zaken worden gerekend tot de rol van burgers als onderdaan. Hoe tevreden tonen burgers van probleemgemeenten zich in de rol van onderdaan?

Gemeenten scoren gemiddeld een 6.3 op alle indicatoren samen die betrekking hebben op de rol van burgers als onderdaan.

Figuur 6: Rapportcijfers over indicatoren bij burgers in de rol van onderdaan in Den Helder, 2009-2011-2013

Oordeel burger over:	Den Helder 2009	Den Helder 2011	Den Helder 2013	alle gemeenten
Veiligheid in de buurt	6,6	6,7	6,9	7,0
Aandacht gemeente voor verbeteren leefbaarheid en veiligheid	5,9	5,9	6,2	6,6
Informatie gemeente over aanpak leefbaarheid en veiligheid	5,7	5,6	5,8	6,1
Betrekken buurt bij aanpak sociale veiligheid buurt	5,6	5,4	5,6	6,0
Bereikbaarheid gemeente voor melding en klachten overlast en onveiligheid	6,1	6,2	6,5	6,7
Reactie gemeente over melding en klachten overlast en onveiligheid	5,8	5,5	5,9	6,2
Gemeente doet wat ze zegt bij verbeteren leefbaarheid en veiligheid	5,5	7,2	5,6	6,0
Leefbaarheid in de buurt	7,2	6,2	7,3	7,5
Duidelijkheid regels	6,2	5,3	6,4	6,7
Handhaving regels	5,4	6,4	5,5	6,1
Ontbreken regels	5,5	6,4	6,5	5,9
Tegenstrijdige regels	5,3	6,7	6,5	6,0
Rapportcijfer over burger als onderdaan	5,9	6,0	6,2	6,4

Figuur 6 geeft een uitsplitsing naar de indicatoren afzonderlijk. De tabel is toegespitst op de gemeente Den Helder in drie perioden. Uit de figuur blijkt dat de gemeente Den Helder op enkele indicatoren niet goed scoort. Toont de gemeente lerend vermogen door zich te verbeteren? Nauwelijks, althans niet in dit onderzoek.

7. De rol van wijkbewoner in een bestuurlijke probleemgemeente

Spreekt over burgers in de rol van wijkbewoner verwijst naar indicatoren op het vlak van de kwaliteit van de wijk, wijkvoorzieningen en leefbaarheid. Burgers zijn hierover in het algemeen tevreden getuige de score van 7.0, hoewel er verschillen kunnen zijn tussen gemeenten.

Figuur 7 geeft aan dat de burgers van Den Helder, net als de andere burgers van Nederland, tevreden zijn met hun leefomgeving. Alleen de indicator ‘voorzieningen voor jongeren’ scoort een onvoldoende. Dat is in de rest van ons land niet anders.

Figuur 7: Rapportcijfers over indicatoren bij burgers in de rol van wijkbewoner in Den Helder, 2009-2011-2013

Tevredenheid burger over:	Den Helder 2009	Den Helder 2011	Den Helder 2013	Alle ge- meenten
Directe woonomgeving	7,3	7,3	7,4	7,5
Leefbaarheid buurt	7,2	7,2	7,3	7,5
Speelmogelijkheden	6,3	6,1	6,2	6,9
Groenvoorzieningen	6,2	6,1	6,3	6,8
Straatverlichting	7,4	7,4	7,4	7,6
Basisonderwijs	8,2	7,8	7,9	8,0
Wegen, paden en pleintjes	6,1	6,0	6,1	6,7
Voorzieningen voor jongeren	4,8	4,9	4,9	5,3
Afvalinzameling	7,5	7,3	7,2	7,7
Onderhoud van de wijk	6,3	5,9	6,0	6,7
Winkels in de buurt	8,2	8,5	8,3	8,0
Winkels in de gemeente	6,9	6,7	6,8	7,5
Uitgaansmogelijkheden/horeca	6,0	5,7	6,0	6,9
Aanbod culturele voorzieningen	6,4	6,4	6,4	6,7
Aanbod verenigingen, clubs etc.	7,3	7,2	7,1	7,6
Sportvoorzieningen	7,5	7,3	7,4	7,7
Onderwijs in het algemeen	7,2	6,9	7,0	7,6
Gezondheidsvoorzieningen	7,5	7,3	7,4	7,5
Welzijnsvoorzieningen	6,3	6,3	6,3	6,3
Onderhoud wijk	6,3	5,9	6,0	7,7
Bereikbaarheid buurt met auto	7,9	7,7	7,7	7,9
Parkeren in de buurt	6,6	6,3	6,6	6,7
Openbaar vervoer in wijk	7,2	7,2	7,3	6,9
Parkeren in gemeente	5,6	5,2	5,7	6,6
Openbaar vervoer in gemeente	7,0	6,9	7,0	6,8
Onderhoud wegen en fietspaden	6,1	6,1	6,4	6,9
Verkeersveiligheid in gemeente	6,6	6,3	6,8	6,8
Verkeersveiligheid in buurt	6,4	6,1	6,6	6,6
Rapportcijfer als wijkbewoner	6,8	6,7	6,8	7,1

8. De rol van partner in een bestuurlijke probleemgemeente

Bij de burgers in een partnerrol gaat het om de betrokkenheid van burgers bij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Burgers willen betrokken worden bij de beleidsontwikkeling en hun inbreng moet serieus genomen worden (Abma en Korsten, 2009a: 11-13). De ‘Code voor goed openbaar bestuur’ benadrukt dit ook.

Over alle toepassingen van ‘De Staat’ gezien, scoort de rol ‘burger als partner’ een 5.8 (volgens figuur 1). Zwak dus. Wat zeggen de indicatoren voor Den Helder? Voor deze rol geldt dat alle scores van Den Helder onvoldoende zijn. Burgers vinden dat ze in Den Helder niet genoeg betrokken worden bij de voorbereiding en uitvoering van gemeentelijke plannen. Ook de mogelijkheden om te participeren in de voorbereiding van het voorgenomen beleid vinden ze onvoldoende. De indicator over burgerinvloed op wat de gemeente doet, scoort het laagst.

Figuur 8: Rapportcijfers voor indicatoren bij de rol van burger als partner ('De Staat van de gemeente'), alle gemeenten, periode 2009-2011-2013

	Betrekken burgers bij totstandkoming plannen	Interesse gemeente in mening burgers	Voldoende inspraakmogelijkheden	Betrekken burgers bij uitvoering plannen	Burgers hebben invloed op wat gemeente doet
Gemeente < 10.000 inw.	5,8	6,2	5,9	5,6	5,3
Gemeente 10-25.000 inw.	5,8	6,2	6,0	5,7	5,3
Gemeente 25-50.000 inw.	5,7	6,1	5,9	5,6	5,2
Gemeente 50-100.000 inw.	5,6	6,1	5,8	5,5	5,2
Gemeente > 100.000 inw.	5,7	6,3	5,9	5,6	5,3
Gemiddeld	5,7	6,2	5,9	5,6	5,3
Standaardafwijking	0,24	0,25	0,21	0,22	0,22
Modale score	5,7	6,0	6,0	5,5	5,2
Laagste score	5,0	5,3	5,3	4,9	4,5
Hoogste score	6,7	7,1	6,8	6,5	6,0

Figuur 9: Rapportcijfers indicatoren bij rol burger als partner ('De Staat van de gemeente') in Den Helder, 2009-2011-2013

Oordeel burger	Den Helder 2009	Den Helder 2011	Den Helder 2013	alle gemeenten
Voldoende betrekken bij totstandkoming gemeentelijke plannen	5,0	5,0	5,1	5,8
Gemeente heeft interesse in mening burgers	5,0	5,3	5,4	6,2
Voldoende inspraakmogelijkheden op gemeentelijke plannen	5,2	5,1	5,3	6,0
Voldoende betrekken bij uitvoering gemeentelijke plannen	4,8	4,9	5,1	5,7
Voldoende invloed op wat gemeente doet	4,5	4,5	4,6	5,3
Rapportcijfer als partner	5,0	5,0	5,1	5,8
Bron: Abma, 2014.				

9. Conclusies

Wat is de kwaliteit, zeg maar de kracht en de zwakte van de gemeentebesturen in Nederland en van de lokale democratieën? Deze vragen waren met behulp van de burgermonitor 'waarstaatjegemeente.nl' te beantwoorden alsmede van het nationaal Lokaal Kiezersonderzoek en analyses van de bestuurscultuur.

Waarstaatjegemeente was een instrument dat onder de naam 'De Staat van de gemeente', door stimulansen van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) in 2005 is ontstaan. Dit instrument is te zien als een *burgermonitor*. De basis hiervan zijn meningen van burgers over een groot aantal kwesties van gemeentebestuur en lokale democratie. In deze monitor wordt het gemeentebestuur belicht vanuit oorspronkelijk zes rollen die burgers hebben ten opzichte van de gemeente. Na verloop van tijd bleven vijf rollen over: de rol van klant, kiezer, onderdaan, wijkbewoner en partner.

Toepassing van dit instrument heeft na 2005 een schat aan gegevens opgeleverd. We hebben de inhoudelijke resultaten uit de jaren nul (na 2000) al een keer geanalyseerd (Abma en Korsten, 2009a). Deze analyse kreeg elders (Abma, 2014) en hier een vervolg. Uit een inhoudelijke analyse van al deze toepassingen in honderden gemeenten voor de periode 2010 tot en met 2013 komt het volgende beeld naar voren.

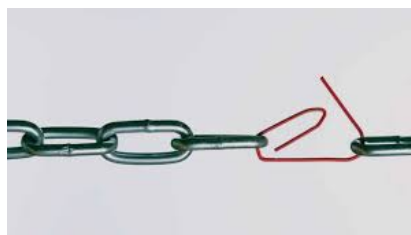
1. **Gemeentebesturen scoren een voldoende:** Burgers kennen – in termen van rapportcijfers - een 'voldoende' toe aan het gemeentebestuur van de eigen gemeente op basis van de indicator 'goed gemeentebestuur'. Geen 'tamelijk goed' maar een royale voldoende. Dat is een positief resultaat voor het gemeentelijk bestel in Nederland. De lokale democratie is de meer zwakke stee. Daarmee komt naar voren dat het beeld ook gedifferentieerd is. De beste gemeente scoort op vijf verzamelcores 35 punten (gemiddeld een 7 op een schaal van 1-10) en de laagste een 29.6 (gemiddeld een 5.9).
2. **Schaal maakt niet uit:** De scores die naar voren komen uit toepassing van 'De Staat' (en de evolutie naar waarstaatjegemeente.nl) lopen over het algemeen niet (positief) op naarmate de gemeente qua inwonertal groter is. In dit onderzoek vinden we geen argumenten om te pleiten voor schaalverandering in de vorm van opschaling, lees gemeentelijke herindeling.
3. **Excellent bestaat niet maar er is een rangorde:** Excellente gemeentebesturen 'met negens en tiens op het rapport' op de vijf rollen uit de burgermonitor komen niet voor. Maar er zijn gemeenten die op grond van een rangorde van de (verzamel) scores op de burgerrollen wel bovenaan eindigen en beter scoren dan andere gemeenten. De gemeente Beek, gelegen tussen Sittard en Maastricht en bekend vanwege de aanwezigheid van het Maastricht-Aachen Airport, stond op basis van gegevens uit de periode 2010 tot en met 2013 aan kop. Ook Beesel, gelegen tussen Venlo en Roermond scoorde met plaats twee goed. Maar de scores wijken niet erg af van gemeenten die de plaatsen 3 tot en met 15 innemen. Een grotere gemeente die op het instrument 'De Staat van de gemeente' redelijk scoort, is de gemeente Zwolle.
4. **Pluspunt, dienstverlening scoort beste:** Waarin zijn gemeenten beter of slechter? Gemeenten doen het in de ogen van respondenten het beste op het vlak van de

kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Denk daarbij onder meer aan de bereikbaarheid van het gemeentehuis, de wachttijden, de website, de verstrekking van paspoorten. Dat soort zaken. Die scores zijn het hoogste in vergelijking met andere rollen die iets zeggen over de verhouding van burgers tot het gemeentebestuur. Gemeentebesturen doen ook veel voor buurten, dorpen, wijken. Dan gaat het om voorzieningen en veiligheid. Burgers zien dat. De scores op de rol van wijkbewoner springer er in heel veel gemeenten uit als 'ruim voldoende'.

5. **Burgers in hun rol van kiezer en partner:** Er zijn in 'De Staat van de gemeente' vijf rollen onderzocht: de burger als kiezer, klant, onderdaan, wijkbewoner en partner. De scores voor de rol van kiezer zijn in bijna alle gemeenten de laagste, samen met die van partner. Van de 217 gemeenten krijgt grofweg de helft op de rol van kiezer en partner een cijfer 6 of iets meer maar de helft minder dan een 6. Een aantal gemeenten krijgt dus van burgers een onvoldoende of een zwakke voldoende als het gaat om hun interactie met burgers, het geven van inspraak en het toestaan van invloed op beleid.
6. **Burgers zijn ronduit kritisch op gemeenteraden:** Burgers kunnen zich nog wel voldoende vinden in het functioneren van het college van burgemeester en wethouders, maar zijn ronduit kritisch op gemeenteraden. Dit onderzoek zegt niets over de representativiteit van de samenstelling van de gemeenteraden (teveel leraren en ambtenaren?) en evenmin iets over de tijdsbesteding door raadsleden (overbelasting?). Er komt wel een ander resultaat in beeld. Dat de gemeenteraad de burgers adequaat vertegenwoordigt scoort in een groot aantal gemeente, grofweg de helft van de 217 gemeenten, een onvoldoende. Dat is de kern van de zwakte van de lokale democratie. In zekere zin is dat een verrassende uitkomst want de 'Code voor goed openbaar bestuur', die geldt voor alle overheden, zegt dat gemeentebesturen en politieke representanten - naast de opdracht om te voldoen aan andere eisen - responsief moeten zijn naar de samenleving en een zelfreinigend vermogen aan de dag moeten leggen. Leren en verbeteren is een imperatief.
7. **Probleemgemeenten er het ergst aan toe:** We hebben veertig gemeenten kunnen aanwijzen met een totaalscore van 5.7 of minder op een schaal van 1-10 voor de rol van kiezer (rapportcijfer). Veel van die gemeenten blijken gemeenten te zijn, waar de gemeenteraad er met het college van b&w er geregeld een potje van gemaakt heeft. Dan is men in een reeks van conflicten beland wat leidde tot het meer dan incidenteel opzeggen van het vertrouwen in bestuurders. Conflicten kunnen voorkomen en behoren bij de politiek, wordt wel gezegd. Maar daar waar de scores laag zijn, is sprake van veel polarisatie, van niet zakelijke debatten, van gescheld en getier, afrekenen, en op de man spelen. Kortom, daar bestaat kritiek op de professionaliteit in het bedrijven van politiek en bestuur. Cultuuranalyses halen dat scherp naar voren.
8. **Bestuurscultuurrapporten sluiten aan op het kritisch beeld dat kiezers hebben:** Bestuurlijke probleemgemeenten, waar de risico's op gedwongen vertrek van bestuurders gedurende drie electorale perioden groot zijn, komen vrijwel altijd voor op de lijst van gemeenten met ook lage scores qua oordeel van burgers over het functioneren van gemeenteraden. Van deze probleemgemeenten weten we veel omdat er aparte rapporten over beschikbaar zijn, vanaf ongeveer 2005. Deze rapporten bevatten een analyse van de bestuurscultuur. De bestuurscultuur verwijst naar een

rapportage over de gedeelde waarden, normen, preferenties, gewoonten en werkwijzen die voorkomen in de betrekkingen en verhoudingen van het college, de gemeenteraad en de relatie hiertussen. Denk aan rapporten over gemeenten als onder andere Den Helder, Maasdriel, Steenbergen, Stein, Tynaarlo, Bloemendaal, Zoetermeer, Aalsmeer, Lingewaard, Oude IJsselstreek, Castricum, Arnhem, Roermond.

9. **De balans is zoek in probleemgemeenten:** Deze cultuuranalyses leggen bloot wat er mis is met de gewichten en tegenwichten in de verhoudingen *tussen* college en raad en *binnen* het college en de gemeenteraad. Er is bij voorbeeld sprake van zieke culturen en/of onbehoorlijke omgangsvormen (elkaar beschimpen, etc. , 'ritselen in het struikgewas' tussen fracties van de coalitie en wethouders (besloten beraad), het niet steeds serieus nemen van de oppositie. De onevenwichtigheid in de gewichten en tegenwichten uit zich ook in een tekort aan tegenspraak. Het komt vaak voor, een culminatie van het voorgaande, dat gemeenteraden van bestuurlijke probleemgemeenten niet goed in hun rol zitten. De raden leggen niet voldoende zelfreinigend vermogen aan de dag om de bestuurscultuur tijdig te detecteren en zichzelf te corrigeren.
10. Tal van andere analyses maken overigens duidelijk dat de positie van gemeenteraden er ook niet positief uitkomt in gemeenten die nog net niet behoren tot de bestuurlijke probleemgemeenten. Voorbeelden hiervan zijn de gemeenteraden van Brunssum, Harlingen en Ommen. Zie verderop.
11. **Kwaliteit van de lokale democratie in tal van gemeenten voor verbetering vatbaar:** Dat 'de lokale democratie in verval is', kan niet worden bewezen op basis van de hier gepresenteerde cijfers. De conclusie is wel dat de kwaliteit van de lokale democratie in tal van gemeenten voor verbetering vatbaar is, soms voor grondige verbetering. Vooral in bestuurlijke probleemgemeenten, maar ook niet uitsluitend daar. Velen kennen in alle provincies daar voorbeelden van. Dat wordt door 'De Staat van de gemeente' resp. waarstaatjegemeente.nl onderbouwd. Gemeenteraden doen het niet goed genoeg. Veel burgers vinden dat ze niet goed gerepresenteerd worden, dat ze te weinig invloed hebben op beleid; de aanvullende politieke democratie is niet goed genoeg ontwikkeld. Gemeenteraden met lage scores zijn wel heel erg intern gericht; de fracties zijn met elkaar bezig.
12. **College of raad?:** Het vertrouwen in het college van burgemeester en wethouders komt er - over alle gemeenten gezien - iets beter vanaf dan dat in gemeenteraden maar houdt ook niet over. Dit beeld is de laatste jaren vrij stabiel gebleken. We hebben niet van doen met grillige opvattingen van burgers.



10. Reflectie

Kunnen we nu de hoofdbevinding dat er toch in tal van gemeenten sprake is van 'kreukels' in de lokale democratie, in het bijzonder bij gemeenteraden, nog eens breder plaatsen? Dat voert ons naar ander onderzoek over raadsleden en gemeenteraden en onderzoek naar andere aspecten van lokale en nationale politieke democratie. Wat is het probleem van die raden in de ogen van dat ander onderzoek dan het onderzoek 'De Staat van de gemeente'?

Machiavelli ziet wel erg veel door de vingers

Sommige ingevoerde opiniemakers menen dat zeker niet kleinzerig naar gemeentebesturen gekeken moet worden. Machiavelli is nooit ver weg in de politiek; het kan er in de geest van een nietsontziende Machiavelli ruig aan toegaan in raadszalen. In gemeenten als Roermond of Brunssum wordt regelmatig een raadsvergadering even geschorst omdat de discussie tussen enkele raadsleden uit de hand loopt. Stevige polarisaties, tegendraadse politici en grofgebekte volksvertegenwoordigers; ze zijn er altijd geweest. Kortom, vanuit dit perspectief gezien, geldt: *'accepteer veel en zie het nodige door de vingers'*. Professionaliteit in de politiek is iets dat in de tijd verschuift. Met een beroep op rechtsstatelijkheid en een *'Code voor goed openbaar bestuur'* wordt wel een oproep gedaan om toch beginselen, zoals beginselen van lokale democratie en goede beleidsvorming, te hanteren maar dat is het dan ook zo'n beetje.

Democratisch reveil

Tegenover deze coulante opstelling, die weinig aandacht kent voor vertrouwen van burgers in de politiek, is de visie te plaatsen om het gemeentebestuur te blijven vernieuwen. Denk aan de oproep om burgertoppen of lokale referenda te organiseren. De band tussen bestuur en burgers moet hersteld worden. Deze categorie denkers zoekt het heil in een democratisch reveil.

Cultuurverbetering

De bestuurscultuuranalyses, wat zeggen die dan? Ze passeerden al de revue. Hier vinden we een derde visie. De cultuuranalyses zijn *uitdiepingen* in de vorm van een focus van een onafhankelijk onderzoeker of van een team op het functioneren van colleges van burgemeester en wethouders en gemeenteraden. Die klimaatanalyses schetsen op meedogenloze wijze de (wellicht tijdelijke?) zwakten van gemeenteraden in bestuurlijke probleemgemeenten van Maasdriel tot Lingewaard, van Tynaarlo tot Menterwolde en Arnhem. Cultuur-analyses die een positief beeld over de bestaande bestuurscultuur schetsen, zijn we niet tegen gekomen.

De ijsberg kent niet alleen een top. Er zijn meer cultuuranalyses verricht dan in de probleemgemeente. We schetsen kort enkele bevindingen van twee probleemgemeenten (Stein en Steenberg) en vervolgens een aantal andere gemeenten: Zoetermeer, Harlingen, Alblasterdam, Maasdonk, Dinkelland, Aalsmeer, Castricum, Dronten. Tien schetsen in totaal.

Intermezzo: wat zeggen de cultuuranalyses eigenlijk?

De bestuurscultuur van Stein (1). Adviesbureau Berenschot heeft in 2014 in opdracht van het college van b&w van de gemeente Stein de bestuurscultuur van gemeente Stein in brede zin onder de loep genomen. De onderzoekers hebben daarvoor gesproken met maar liefst 96 personen, waar onder medewerkers, managers, leden van de ondernemingsraad, collegeleden en raadsleden. Uit het

rapport komt een *negatief beeld* van de totale cultuur naar voren. Onderlinge *verhoudingen* zijn gespannen, *de organisatie* functioneert verre van optimaal en *de bestuurskracht* van de gemeente staat onder druk. Het college spreekt van een pijnlijk maar herkenbaar beeld en onderschrijft de conclusies van het rapport dan ook unaniem. Een belangrijke constatering van Berenschot is dat deze situatie zich gedurende een periode van minstens twintig jaar heeft ontwikkeld, dat het om *alle* geledingen van de organisatie gaat (ambtelijk apparaat, top, OR) en ook de gemeenteraad én college van b&w betreft. En dat er derhalve niet slechts één schuldige is aan te wijzen. Een ieder heeft zijn deel gehad in het in stand houden van deze cultuur, en een ieder heeft dan ook een belangrijke rol en verantwoordelijkheid om de cultuur te verbeteren. Er is per eind september 2013 een burgemeester (Marion Leurs-Mordang) aangetreden die als belangrijkste taak kreeg om 'de komende jaren' deze cultuur te verbeteren. Conclusie: de gemeenteraad is deel van het probleem van de negatieve cultuur.

De bestuurscultuur van Steenbergen (2). In 2010 is een commissie ingesteld die kwam met het rapport '*Versteende verhoudingen in Steenbergen*'. Volgens de commissie zorgden het heersende politieke klimaat en de politieke mores in de gemeenteraad van Steenbergen, ten tijde van het onderzoek en ervoor, voor een *weinig stabiele* en *licht ontvlambare situatie*. Deze politieke *instabiliteit* gevoegd bij de gebleken *argwaan* en *achterdocht* vormen geen goede voedingsbodem voor een evenwichtig *politiek debat* in de gemeenteraad. Citaat: 'Het ontbreekt de politiek in Steenbergen stellig niet aan inzet en energie om voor Steenbergen belangrijke bestuurlijke beslissingen te nemen. Maar als men blijft vasthouden aan het eigen gelijk, als er gebrek is aan ook maar de geringste relativering van het eigen standpunt, dan zal de accu spoedig leeg raken en zullen inzet en energie eerder in machteloosheid worden omgezet dan in krachtdadige besluitvorming', aldus de commissie. 'De commissie adviseert dan ook diegenen die staan voor het politieke vakwerk in Steenbergen, de goeden niet te na gesproken, om aan zelfreflectie te doen en om te investeren in een meer op elkaar betrokken wijze van politiek bedrijven'. Volgens de commissie is dat de enige weg om de 'Versteende verhoudingen in Steenbergen' te doorbreken.

De cultuur eiste overigens slachtoffers. Burgemeester Saskia Bolten kon er eind 2013 niet meer tegen en ging in overeenstemming met de commissaris Van de Donk met verlof. Ze keerde niet meer terug. Er kwam een waarnemend burgemeester voor de duur van twee jaar. Conclusie: de gemeenteraad is deel van het cultuurprobleem.

De bestuurscultuur van Zoetermeer (3). Naar aanleiding van het dossier-Sterigenics (uitstoot schadelijke stoffen) is door de commissie -De Grave (2010) onderzoek gedaan naar de bestuurscultuur binnen de gemeente Zoetermeer. Daarop volgend heeft *een nulmeting* van de bestuurscultuur plaatsgevonden, uitgevoerd door Eenhoorn en Broer (2011), waarna er concrete aanbevelingen en actiepunten zijn geformuleerd door het bureau Hiemstra & De Vries. De rekenkamercommissie wilde volgens het onderzoeksprogramma 2015 kijken wat er met de aanbevelingen gedaan is en hoe het er met de bestuurscultuur voorstond. Daar heeft de gemeenteraad rond 2015 echter een stokje voor gestoken. Dat onderzoek kwam er niet.

Wat was het beeld van de bestuurscultuur volgens de nulmeting? De onderzoekers hielden interviews. Volgens velen kleurt een foto van de gemeenteraad van Zoetermeer vooral 'blauw'. De kleur blauw verbeeldt in dit geval het waardesysteem 'orde en structuur'. De raad had een grote behoefte aan structuur (afspraken vastleggen en afspraak is afspraak). 'Opmerkelijk genoeg ontbrak die structuur juist in Zoetermeer', aldus de onderzoekers. De *informatievoorziening* voldeed in de beleving van de raad niet aan de daarvoor opgestelde regels en de raad miste iemand die de grenzen bewaakt. Want juist in een dominant blauw waardesysteem is er behoefte aan iemand die met een positiegebonden autoriteit de spelregels bewaakt, aldus Eenhoorn. De *driehoek* van burgemeester, gemeentesecretaris en griffier had hier een taak, evenals het raadspresidium. Daarmee raken we aan de samenhang tussen alle organen en de betrekkingen. Citaat: 'Voorop staat dat *alle* bestuursorganen collectief verantwoordelijk zijn voor de bestuurscultuur in Zoetermeer. Deze

collectieve verantwoordelijkheid staat in het dualisme echter onder hoogspanning. Het gevaar van 'duellisme' ligt altijd op de loer. Zodra de machtsverhoudingen uit balans zijn, schrijven Eenhoorn c.s., is de kans groot dat raad en college als collectief niet in staat zijn die verantwoordelijkheid vorm te geven of te herstellen. Deze onbalans wordt in Zoetermeer waargenomen'. Conclusie: de *checks and balances* zijn ten tijde van het onderzoek 'onevenwichtig', in 'onbalans', volgens het rapport. De raad begeeft zich teveel op het terrein van het college en probeert in de ambtelijke keuken mee te kijken. De *sfeer* in de raad was op zich 'goed'.

Wat gebeurt als er onbalans is? Dan ontstaan '*bypasses*'. Dan gaan raadsleden zelf op zoek naar houvast, evenwel met wisselend succes. De gemeenteraad corrigeert zo lacunes, maar deze handelswijze draagt ook bij aan onderling wantrouwen *doordat de gemeenteraad zich beweegt op het terrein het college*, stellen de auteurs. Zo ontstaat geen balans. De gemeenteraad moet ook niet achterover leunen maar blijft wel belangrijk. Een zelfbewuste raad weet wat andere organen nodig hebben en wat de raad zelf moet doen, stellen de onderzoekers. De raad moet *een visie*, een kader geven voor het college en minder controle op controle stapelen. De raad heeft dus *een eigenstandige rol* en is meer dan een commentator op verantwoordingsprocessen. Onderzoekers: 'Bij de gemeenteraad bestaat teveel de neiging het debat te voeren met het college, waar een eigenstandige afweging, zeker in de besluitvormingsfase, past bij het hoofdschap van de gemeenteraad'. Deze zelfverzekerdheid dient de gemeenteraad (coalitie en oppositie samen, dus) ook meer te laten zien in de opstelling van de agenda van de gemeenteraad.

De nulmeting maakte duidelijk dat Zoetermeer rond 2010-2011 *niet* voldoet aan de randvoorwaarden om de bestuurscultuur in gezamenlijkheid te veranderen. Raad, griffie, college en ambtelijke organisatie hebben alle een *verschillend beeld* van het eigen functioneren en de knelpunten die zich daarbij voordoen. Citaat: 'Echte verbetering is pas mogelijk wanneer mensen werken aan een gedeeld probleem en in dit probleem ook de noodzaak herkennen om te veranderen. Nodig is om met een gedeelde visie op de sterke, maar ook de zwakke kanten van de Zoetermeerse bestuurscultuur werken aan een blauwdruk voor verbetering'. Het verbetertraject is succesvol wanneer raad, griffie, college en ambtelijke organisatie helder voor ogen krijgen welke knelpunten aangepakt *moeten* worden en hiervoor bouwstenen krijgen aangereikt.

Eenhoorn en Broer stelden voor om dit uitgangspunt voor de routekaart naar verbetering te kiezen. Het creëren van draagvlak is een noodzakelijk voorwaarde voor verbetering van de bestuurscultuur. In aparte sessies met raad, griffie, college en ambtelijke organisatie willen ze daarom de volgende zaken bespreken:

- het vertrekpunt: is er een gezamenlijk beeld van de huidige situatie?;
- de wil om te veranderen: is er voldoende noodzaak en wil tot verandering?;
- is er een het einddoel: in welke richting wil Zoetermeer veranderen?

Conclusie: Zoetermeer had een cultuurprobleem, waarvan de raad een onderdeel was. Teveel elk gremium voor zich. En teveel op elkaars terrein. Onbalans dus.

De bestuurscultuur van Harlingen (4). Het is stil als burgemeester Scheffer in juli 2011 een vergadering afhamert. Er is weinig besloten. Het lukte de negen kleine fracties (9 fracties op een raad van 17; geen fractie groter dan drie zetels) niet om de agenda geheel af te werken. Dat er niet veel van de band rolt, was na de verkiezingen van 2010 al langer zo. De meeste raadsbeslissingen waren *ergens 'tegen'*, niet *ergens 'voor'*. Ambtenaren doen hun best om te werken aan het collegeprogramma, maar de raad omarmt zeker niet alles. De raad verwijst voorstellen ook met gemak naar de prullenbak. Bepaalde kwesties sleepten al lang. Om er toch een besluit over te nemen, moet er soms een andere, frisse invalshoek worden gekozen. En dat duurt even. Maar er is meer. Een aantal raadsleden is vervuld van *wantrouwen* tegen het vorige college, en tegen de 'oude' politiek die werd uitgedragen door 'gewortelden' in de Harlingse gemeenschap. Nieuwelingen

worden door de oude garde maar moeilijk geaccepteerd. Gevolg? Er kan gesproken worden van *'verstoorde verhoudingen'* in de gemeenteraad (Leeuwarder Courant, 090711). Daardoor is de spanning in de raad nogal eens om te snijden. Er wordt op de man gespeeld. De grote kwestie is de zaak van de afvaloven (het rec, de reststoffenenergiecentrale), het hoofdpijndossier voor een wethouder. Over dat dossier zijn ellenlange discussies gevoerd. Conclusie ten aanzien van de bestuurscultuur: een raad die een *'verdeeld huis'* is, waarin de verhoudingen tussen raadsleden niet optimaal zijn, en waarin de raad niet uitblinkt door slagvaardigheid. De krantenkop van de LC luidt: *'In Harlingen staat alles al maanden stil'*. Maar dat was 2011.

Burgemeester Scheffer ging niet meer voor herbenoeming. Harlingen kreeg vervolgens in februari 2012 een waarnemend burgemeester, die meer dan drie jaar zou blijven waarnemen tot medio mei 2015 en vervolgens als regulier burgemeester werd aangesteld. Als sprake is van een langdurig waarnemerschap (zie Steenberg), dan is er wat aan de hand.

Conclusie: de raad is deel van cultuurprobleem. Er heersten *'slechte verhoudingen in de raad'*. De verhouding raad-college is ook suboptimaal.

De bestuurscultuur van Alblasserdam (5). Burgemeester Ad van den Bergh, dan burgemeester van de ongeveer 25.000 inwoners tellende gemeente Alblasserdam, vertrekt naar aanleiding van de niets ontziende rapportage van Dick Corporaal, oud-burgemeester van Zwijndrecht, over het bestuurlijk en ambtelijk functioneren van de gemeente Alblasserdam, uitgevoerd in opdracht van de toenmalige Zuid-Hollandse commissaris van de koningin Jan Franssen. Niet alleen de burgemeester vertrekt, ook de gemeentesecretaris zoekt een heenkomen. Corporaals algemene conclusie is dat er over een breed front *grote tekortkomingen* zijn in de bestuurscultuur en de ambtelijke cultuur van de gemeente Alblasserdam. De tekortkomingen slaan op het functioneren van de fracties, de raad, het raadspresidium, het college en de ambtelijke top; geen eenheid wordt uitgezonderd (vergelijk de schets van Zoetermeer en Harlingen). De *verhoudingen* raakten in een stroomversnelling *verziekt*. En *de ambities* van het bestuur blijken eigenlijk veel *te groot* voor de haperende organisatie.

Wat is de reactie? Het college van b&w aanvaardt unaniem alle conclusies en aanbevelingen en de commissaris doet hetzelfde. De raadsfracties sluiten zich, elk met een eigen verhaal, hierbij aan. Een nieuwe start is gewenst. Moesten meer koppen rollen? Het gaat zoals zo vaak bij een dreigende bijtjesdag: elke fractie erkent de problemen, maar schermt de eigen wethouder(s) af. Als er koppen moesten rollen, was dat *'bij de ander'*.

Wie voor de ambtelijke cultuurverandering moet zorgen? Een houwdegen met tact volgens de een, een persoon die orde op zaken kan stellen en voor stabiliteit zorgt volgens de ander en een persoon met gezag en bindend vermogen, die tevens perspectief kan bieden, volgens een derde. Gekozen werd voor raadslid Bert Blase, lid van het directieteam van Dordrecht en algemeen directeur van de regio Drechtsteden. Blase zou zijn loopbaan nog gaan aanvullen met andere functies zoals die van burgemeester in andere gemeenten. Maar het gaat natuurlijk niet alleen om de algemeen directeur.

Wat doet de raad zelf? Het zou in Alblasserdam nog lang politiek onrustig blijven. Het college werd in 2015 demissionair omdat de coalitie viel. Drie wethouders hielden de eer aan zichzelf. Tevoren was een fractie uit elkaar gevallen en bij een tweede partij stapte een fractielid op. De *versplintering* nam toe. Eerder was al een wethouder vertrokken omdat die zich versproken zou hebben over de opvang van vluchtelingen. Eind 2015 trad een nieuwe wethoudersploeg aan. Na afloop kreeg elk raadslid een rode roos van een van de raadsleden als persoonlijk gebaar van goede wil.

Conclusie: ook hier is de gemeenteraad een probleem. De verhoudingen zijn ten tijde van het onderzoek *verziekt*. Maar het cultuurprobleem is ook breder dan de raad.

De bestuurscultuur van Maasdonk (6). Burgemeester Peter Boelens (VVD) kondigt in 2007 zijn vervroegde vertrek uit de Brabantse fusiegemeente Maasdonk aan. De oud-wethouder van Nijmegen

die in 2003 begon in Maasdonk, krijgt forse kritiek over zijn optreden in handhavingzaken jegens een drietal raadsleden. In een rapport waarin de *bestuurscultuur* van de fusiegemeente wordt geheld, wordt Boelens verweten vaak de verkeerde dingen te doen. Hij zou onvoldoende in staat zijn om het bestuurlijk proces in Maasdonk te sturen. Ook sluit de werkstijl van Boelens niet aan bij de verwachtingen van de meerderheid van de raad. Boelens vertrok per 1 september 2008. Maasdonk werd overigens per 1 jan. 2015 opgeheven, maar daarvan was de bestuurscultuur niet de reden.

De bestuurscultuur van Dinkelland (7). De gemeente Dinkelland kwam voort uit een fusie per 1 jan. 2001 van de gemeenten Ootmarsum, Denekamp en Weerselo. Na die fusie was en bleef het politiek onrustig. Frans Willeme, vóór de fusie burgemeester van Denekamp werd burgemeester van Dinkelland. Hij werkte niet onder een gunstig gesternte. Eind februari 2008 vertrok hij 'onder druk'. Het had jarenlang niet echt geklikt in het college omdat de burgemeester bekwaam en ook heel dominant was en wethouders hun 'inbreng' opeisten. De burgemeester heeft het ontslag aangevochten, maar moest uiteindelijk toch vertrekken. Stabiël werd het niet echt. De kritiek werd breed uitgemeten in een overzichtsboekje. Het bestuur van Dinkelland werd in 2016 doorgelicht door oud-commissaris van de koning(in) van Overijssel Geert Jansen.

In '*Dinkelland bestuurt*' stelt hij dat het aanstellen van een nieuw college van burgemeester en wethouders alleen niet toereikend is om de *bestuurlijke crisis* in Dinkelland op te lossen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de huidige *slechte persoonlijke verhoudingen tussen de raadsleden* worden verbeterd. Dit is de belangrijkste conclusie. Het gaat dus nog wel even duren voordat de crisis daar voorbij is. Om toch op korte termijn de 'bestuurlijke continuïteit en stabiliteit te kunnen verzekeren' en af te komen van de 'slechte beeldvorming' adviseert Jansen om snel een formateur te benoemen die een college formeert dat kan rekenen op de steun van een raadsmeerderheid. De *slechte bestuurscultuur* moet worden verbeterd door goede regels en afspraken over hoe de raadsleden en de wethouders *met elkaar omgaan*. Raadsleden en fracties moeten beter gaan functioneren. Om die reden adviseert hij: 'Gebruik de resterende raadsperiode om in de vorm van bijvoorbeeld werkbijeenkomsten te komen tot de voorbereiding van een set van 'spelregels' ten behoeve van het functioneren van de Raad. Deze spelregels vormen de basis voor het goed functioneren van het bestuur op lokaal niveau en kunnen voor de nieuwe raadsperiode vanaf begin 2018 als leidraad dienen.'

Conclusie: een slechte bestuurscultuur. Persoonlijke verhoudingen zijn een probleem. Omgangsvormen niet adequaat.

De bestuurscultuur van Aalsmeer (8). Johan Remkes, commissaris van de koning in Noord-Holland, heeft in 2015 besloten een waarnemend burgemeester van de gemeente Aalsmeer te benoemen. De ontstane situatie en de *niet-constructieve bestuurscultuur* in de gemeente Aalsmeer zijn voor de commissaris aanleiding om (slechts) een *waarnemend* burgemeester te benoemen. Daar heb je er weer een! Hij heeft de waarnemer als opdracht meegegeven om de oorzaken die ten grondslag liggen aan de huidige bestuurscultuur te verkennen of te laten verkennen. De resultaten van de eerste verkenning zal de waarnemend burgemeester rapporteren aan de commissaris in een ambtsbericht. Daarnaast is hem gevraagd een traject gericht op verbetering van de bestuurscultuur en de onderlinge bestuurlijke verhoudingen te initiëren. Hoe heeft het politieke vuurtje kunnen uitgelopen op een grote bestuurlijke brand.

De ervaren burgemeester Bas Eenhoorn heeft de analyse in 2015 verricht. Hij stelt een meedogenloze diagnose. Citaat: 'De Aalsmeerse politiek-bestuurlijke context wordt op dit moment gekenmerkt door *verstoorde persoonlijke verhoudingen*, onvoldoende bereidheid tot *samenwerking* (binnen en tussen raad en college) om *ambities* te realiseren en het *ontbreken* van een heldere en eenduidige gezamenlijke ambitie en visie op de samenleving in Aalsmeer. De *rol en positie van de raad* ten opzichte van het college zijn niet altijd helder. Er wordt onvoldoende *leiderschap* vertoond

en belangrijke spelers *laten zich beïnvloeden* door teleurstelling, de reacties daarop, 'oud zeer' en de journalistieke buitenwacht. Bovendien gaat het debat niet over de inhoud maar *over het proces of over personen*. Belangen, posities, conflicten en macht spelen een belangrijke rol in de Aalsmeerse politiek. Voorts ontbreekt de wil, dan wel de mogelijkheden, om diepgaand te *reflecteren* op de eigen rol en het eigen gedrag in deze context'. Einde citaat. Harder kan bijna niet.

Welke gevolgen heeft dit? Tijdens het onderzoek is de vraag gesteld of de verharding in verhoudingen meer is dan een afspiegeling van een verharding in de samenleving in het algemeen of zoals deze zich ook in de landelijke politiek voordoet. Citaat: 'Het antwoord hierop is ja, omdat het in Aalsmeer tot gevolg heeft dat er niet goed samengewerkt wordt. Dit blijkt onder meer uit het gegeven dat het debat *niet* wordt gevoerd vanuit *een gezamenlijke ambitie* en *niet gaat over de inhoud*. Het lijkt alsof onderlinge verhoudingen en teleurstellingen het debat bepalen en niet de belangen van de Aalsmeerse samenleving. Er is onvoldoende aandacht voor strategisch denken en kansen blijven onbenut. Er is een omgeving ontstaan waarin sprake is van wantrouwen en onveiligheid en waarin het niet langer mogelijk is om constructief met elkaar samen te werken aan de gezamenlijke ambities voor Aalsmeer. Hoewel niet is geconstateerd dat besluitvorming niet plaatsvindt, is er onvoldoende sprake van "eigenaarschap" of draagvlak voor genomen besluiten en is het gevoel samen iets bereikt te hebben beperkt'.

De raad is de spil in de negatieve cultuur. Citaat: 'Al met al kan gesteld worden dat de huidige cultuur en werkwijzen in Aalsmeer een negatief effect hebben op de kwaliteit van het debat in de raad, de kwaliteit van besluitvorming en daarmee het bestuur in Aalsmeer'.

Verandering is gewenst maar hoe? 'In deze situatie verandering teweegbrengen vraagt om de steun van sleutelfiguren en stevig leiderschap. Tegelijkertijd is het nodig om belangen bij elkaar te brengen om een win-winsituatie te creëren. Onontbeerlijke randvoorwaarden voor succes zijn transparantie, communicatie en draagvlak. Tegelijkertijd is het goed om betrokkenen uit hun comfortzone te halen en interventies te plegen, gericht op de individuele en collectieve vermogens van betrokkenen om zich te ontwikkelen. Coaching, training, zelfreflectie en met elkaar reflecteren zijn hiervan voorbeelden. Dit alles vraagt om de mogelijkheid om fouten te mogen maken, te experimenteren en dus om een veilige omgeving. Verborgene agenda's en conflicten kunnen dit in de weg staan'. Einde citaat.

Jeroen Nobel werd waarnemend burgemeester in mei 2015 en is het 8 november 2017 nog steeds. De kust is nog niet veilig voor de aanstelling van een reguliere burgemeester.

Conclusie: ook hier is een langdurig waarnemerschap indicatief voor een 'zwakke' bestuurscultuur. De persoonlijke verhoudingen zijn ten tijde van de analyse problematisch.

De bestuurscultuur van Castricum (9). In deze gemeente heeft een gebrek aan evenwicht bestaan tussen politiek en bestuur. Dat heeft aan de basis gestaan van de *verslechterde* bestuurscultuur. Dat concluderen de adviseurs Boogers en De Wit in 2017 in een rapport opgesteld in opdracht van de gemeenteraad. Waar slaat dat afwezige evenwicht op? Het rapport gaat over het algemeen belang versus partijpolitieke belangen, over verschil maken én het vinden van overeenstemming, en over het benoemen van problemen én het oplossen ervan. Het gebrek aan evenwicht *verdiept en verhardt spanningen*.

In het rapport worden nog meer oorzaken gegeven voor de slechte bestuurscultuur, die uiteindelijk aanleiding is geweest voor de crisis in 2016. Zo is er lange tijd, onder meer door bezuinigingen, te zakelijk bestuurd. Problemen moesten snel en zakelijk worden aangepakt, zonder dat er ruimte was voor politieke meningsverschillen. Marcel Boogers: 'Terwijl er echt wel een verschil zit in wat de VVD of de SP van de zorg vindt. En dat mag ook'. In Castricum was dat juist lange tijd niet gebruikelijk. Als partijen een andere mening hadden, werd hen verweten te weinig kennis van zaken te hebben. *Meningsverschillen waren al snel verwijtend en werden al snel persoonlijk*. Het is dan een aanval op

iemands integriteit, aldus de onderzoekers. Zowel raad als college werkten langs deze lijnen. Het is daardoor lastig om het politieke debat hard op de inhoud, zacht op de 'man' te spelen. Het sluiten van compromissen werd als een *persoonlijke nederlaag* opgevat.

Daar komt nog bij dat de raad *versnipperd* is: tien fracties op 23 zetels. Versnippering zorgt voor een *grote scoringsdrift* op bijvoorbeeld sociale media of in de pers: iedereen wil zichtbaar zijn. Politieke en persoonlijke verschillen worden zo uitvergroot, wat door sommige politici wordt gezien als *het stellen van het partijbelang boven het algemeen belang*.

Er was in de raad van Castricum ook volop sprake van tegen cliëntelisme aanhangend '*dorpisme*'. Dat betekent dat partijen, en individuele politici nauwe banden onderhouden met verenigingen en organisaties in het maatschappelijk middenveld. Beslissingen over voorzieningen in het ene dorp, hebben gelijk invloed op de discussie over het wel of niet voorzien in voorzieningen in andere dorpen. Het vergroot de kans op conflict en maakt het politieke zeer *persoonlijk*. De ruimte voor raadsleden om overeenstemming te vinden, wordt door deze nauwe banden verkleind.

De onderzoekers geven enkele aanbevelingen om de bestuurscultuur te verbeteren. 1) Het wegnemen van conflictbronnen, door meningsverschillen te accepteren, en door te streven naar compromissen. 2) Raadsleden moeten minder als vertegenwoordiger van hun dorp optreden. Een dorps- en wijkbeleid opstellen, helpt daarbij. 3) Ook zou het goed zijn meer reflectiemomenten in te lassen. Deze maatregelen zouden conflicten klein kunnen houden of kunnen temperen. De vernieuwingen zouden al moeten worden ingezet voor de verkiezingen van 2018. Als er daarna pas wordt gestart, zo waarschuwen de onderzoekers, nemen de nieuwe raadsleden de oude mores over. De nieuwe raadsperiode zou wel het uitgelezen moment zijn voor een frisse start.

De bestuurscultuur van Dronten (10). Omroep Flevoland meldt in 2017 dat de bestuurscultuur in Dronten totaal verziekt is door de burgemeester, die overigens al sinds medio 2004 functioneert in de gemeente en al twee keer herbenoemd is. Curieus. Dat zegt volgens de journaliste een groot aantal anonieme bronnen, die onafhankelijk van elkaar hun verhaal hebben verteld. Het gaat om mensen die jarenlang bij de gemeente hebben gewerkt en direct met de burgemeester te maken hadden, vanuit een politiek-bestuurlijke of leidinggevende functie binnen de gemeente. De betrokken personen willen geen van allen bij naam genoemd worden, omdat ze bang zijn voor negatieve gevolgen als ze openlijk hun kritiek op de burgemeester uiten. Het beeld dat de bronnen los van elkaar schetsen, is opvallend consistent. Volgens de geïnterviewden speelt de burgemeester een kwalijke rol binnen de organisatie. Dit zou schadelijk zijn voor individuele personen die erbij betrokken zijn, maar ook slecht zijn voor het functioneren van de gemeente Dronten als geheel.

Als burgemeester zou de burgemeester moeten *verbinden* en tegenstellingen moeten *overbruggen*. Maar volgens de bronnen van de omroep doet hij juist het omgekeerde. Hij speelt mensen om hem heen tegen elkaar uit en zaait verdeeldheid. Ook spreekt hij kwaad over personen als ze er niet bij zijn. Daarnaast regelt de burgemeester alles op zijn eigen manier en duldt hij volgens de geïnterviewden *geen tegenspraak*. Als dat wel gebeurt, volgen er ontslagen of wordt er op een andere manier afgerekend. Zijn humeur wordt als zeer grillig ervaren, waardoor naaste medewerkers nooit weten waar ze aan toe zijn. Dit alles zorgt voor een *verziekte bestuurscultuur*, waarbinnen veel *onveiligheid* wordt ervaren. Het college van B en W functioneert bovendien volgens de bronnen niet als een team en dat heeft een negatief effect op het dagelijks bestuur van de gemeente.

Het is niet de eerste keer dat er over mogelijke misstanden in Dronten wordt gesproken. In mei 2017 ontving Omroep Flevoland een anonieme brief van een schrijver die zei namens het personeel te spreken. In die verklaring werd melding gemaakt van een *angstcultuur* in het gemeentehuis. Pogingen om de problemen intern aan de kaak te stellen zouden slecht ontvangen zijn. Burgemeester Aat de Jonge herkende zich toen niet in die kritiek. Maar uit stukken waar Omroep

Flevoland een maand later de hand op wist te leggen, bleek dat het college van b & w wel degelijk op de hoogte was van de interne problemen.

De bestuurscultuur werd opnieuw actueel toen twee wethouders uit het college stapten. Dat deden ze vanwege het ontbreken van bestuurlijke geborgenheid en onderlinge verstoorde verhoudingen.

Einde van het intermezzo

Acht van de tien cultuuranalyses hadden betrekking op gemeenten die nog niet eens als bestuurlijke probleemgemeenten werden getypeerd. En dan al zo'n harde conclusies.....

De tien analyses waren kritische cultuuranalyses met harde conclusies, die veel lokale spelers ra(a)k(t)en. Vrijwel altijd staat de gemeenteraad centraal, maar het college en ook de burgemeester en de driehoek komen langs. Cultuur is iets van alle actoren. Raadsfracties en gemeenteraden krijgen in de analyses volop vegen uit de pan, maar zij niet alleen. Er is te weinig vermogen geweest om te balanceren op de politieke koorden. Wat is er nog meer aan kritiek? Versnippering, meningsverschillen, te weinig aandacht voor het (echte) algemeen belang en teveel voor partijbelangen of belangen van organisaties of gebieden in de gemeente, te weinig vermogen en bereidheid tot het formuleren van inhoudelijke standpunten en tegelijk zeker onvermogen tot het zoeken naar compromissen maakt de verhoudingen in raden tussen fracties (en raadsleden) slecht en nadrukkelijk verbeterbaar. Door onvermogen tot het formuleren van politiek-inhoudelijke visies werden meningsverschillen te vlug persoonlijke verwijten. 'Afrekenen' en 'oud zeer' kwamen veelvuldig voor. Dat kan gevangen worden in 'slechte verhoudingen'.

Zegt u 'och, maar tien schetsen van gemeenten!'. Lees rapporten over bij voorbeeld de gemeenten Wassenaar, Leeuwarden, Deurne, Opsterland, Leudal, Nuth, Echt-Susteren, Nuenen, Son en Breugel. Wilt u meer namen van gemeenten met een bestuurscultuur die ter discussie staat en zijn genoemd in de reeks probleemgemeenten buiten Stein en Steenberg? Ga naar Bloemendaal, Lingewaard, Oude IJsselstreek. Lees en huiver. Zie de literatuurlijst.

Baron von Münchhausen

De cultuuranalyses schetsen nogal een beeld van *Baron von Münchhausen*: de in het moeras zittende gemeenteraden met hun leden en fracties moeten zichzelf uit het moeras (teveel profileringsdrang, teveel rauwe discussie, weglopen uit een vergadering, etc.) weten te 'bevrijden'. We weten hoe dat gaat. Het lukt niet of niet goed. Het lukt alleen als een 'moeras' hier en daar geen 'moeras' blijkt en als degene die zich heeft bevrijd, probeert anderen er ook uit te trekken. Het lukt ook als er sommigen aan de kant staan, die helpen.

De in het 'moeras' wegzinkende raden en raadsfracties moeten dan wel geholpen willen worden. Dat willen ze vaak officieel wel. Een raadsmeerderheid zegt al gauw in een raadsvergadering om '*het rapport over de bestuurscultuur van kaft tot kaft over te willen nemen*'. Maar in werkelijkheid blijven tal van raadsleden en/of wethouder volharden in hun gedrag dat de bestuurscultuuranalyse negatief typeert en dat afschuw wekt bij andere raadsleden en burgers.

Zo leidde het vervolg op het cultuurrapport op 9 en 30 oktober 2017 tot een clash in de gemeenteraad van Arnhem. De twee wethouders die door een deel van de raad van intimidatie van de raad beschuldigd werden, wilden zich niet het liefst door het kritische deel van de gemeenteraad laten ondervragen. De wethouders wilden in feite buiten het cultuurverbeteringstraject blijven en volstaan met individuele gesprekken met raadsleden buiten de camera's. Toen een kritische bevraging door de raad onvermijdelijk was geworden, konden ze een *mea culpa* nauwelijks over hun lippen krijgen. Een van de wethouders kon een motie van wantrouwen, ingediend vanuit de oppositie, met de stemverhouding 20 tegen en 17 vóór de motie net ontlopen.

Als we nu eens kijken naar gemeenten die *geen* bestuurlijke probleemgemeente lijken te zijn, maar waar de bevolking toch erg kritisch is op de gemeenteraad. Dan hebben we van doen met zeker meer dan tientallen aanwijsbare gemeenten, zoals Ommen, Westerveld, Alblasterdam. Want de oordelen van burgers over gemeenteraden zijn kritisch.

Bas Denters, bekend Twents onderzoeker van gemeenteraden, constateert in 2012 dat raadsleden in de ogen van burgers 'een magere zes' scoren (Denters, 2012a; 2012b: 153). Het is *niet* de onafhankelijkheid van de gemeenteraad ten opzichte van het college dat een groot probleem is. Evenmin de sociale samenstelling van de gemeenteraad (ook al is die vaak scheef). En evenmin het bestuurlijk geheugenverlies als gevolg van de toenemende uitstroom van raadsleden. Denters betoogt op basis van zijn onderzoek dat raadsleden zich volgens veel burgers behoren in te zetten voor de belangenafweging ten aanzien van wat nodig is voor de *gehele* gemeente *en* voor de gemeenschappen. Raadsleden moeten bovendien mogelijkheden scheppen voor directe burgerinvloed en voor burgerinitiatieven en ze moeten de democratische kwaliteit van bestuurlijke processen (openheid, openbaarheid, etc.) bewaken. Dat laatste benadrukt hij. Dan hebben we direct van doen met een paradox.

De representatieve democratie (gemeenteraad) moet *aanvullende democratische voorzieningen* bedenken om eigen zwakten in de representatieve democratie te compenseren. Gemeenteraden moeten zich als het ware vermaatschappelijken door interactie met burgers, door hoorzittingen, door burgerpanels, en zo meer. Daar hebben veel representatieve organen echter weinig trek in. In probleemgemeenten al helemaal niet omdat daar de raadsleden en raadsfracties teveel met zichzelf bezig zijn. Is er dan toch nog andere hoop en moet scepsis getemperd worden? We noemen vier aandachtspunten.



1. Het perspectief van andere niveaus: positief

De tevredenheid met het bestaan en functioneren van de lokale politieke democratie in Nederland ligt historisch en in vergelijking met andere landen betrekkelijk hoog. De tevredenheid met de lokale democratie en de gemeenteraad als institutie liggen zelfs nog iets hoger dan de equivalenten op nationaal niveau (regering, parlement) en duidelijk veel

en veel hoger dan in de Europese Unie (Van der Meer, 2017b: 85). Kortom, er is sprake van 'basissteun' voor het lokale bestuur en de lokale politieke democratie.

2. Hoop putten uit opkomstcijfers: positief

Weliswaar zijn steeds minder burgers lid van een politieke partij en wordt de vijver waaruit lokale partijen kandidaten voor de kandidatenlijsten bij gemeenteraadsverkiezingen rekruteren kleiner en kleiner, de opkomst van kiezers bij gemeenteraadsverkiezingen is in gemeenten op het platteland nog steeds ver boven 50 procent. De landelijke opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen was in 1974 69 procent en in 2014 54 procent. Ook dit gegeven wijst op basissteun. Resteren de steden waar in bepaalde wijken minder dan 45 procent van de kiezers bij raadsverkiezingen opkomen.

3. Werken vanuit de 'Code voor goed openbaar bestuur'

De 'Code voor goed openbaar bestuur' wijst onder meer op de noodzaak voor elke overheid om participatiemogelijkheden voor burgers te scheppen. Collegeprogramma's van veel gemeenten bevatten afspraken om burgerparticipatie te bevorderen. Burgerparticipatie was op een bepaald meetmoment, in 2012, zelfs in de mode (Peters en Van Stipdonk, 2016: 37). Nader onderzoek wijst echter uit dat maar weinig inwoners merken dat hun gemeente probeert burgerparticipatie te vergroten (Peters en Van Stipdonk, 2016: 37). Het percentage varieert van 13 procent tot 28 procent. Hadden we nog maar het burgerjaarverslag, op te stellen door de burgemeester, als spiegel. In het begin kregen de burgemeesters de taak in dat verslag – naast andere zaken - te beschrijven en beoordelen hoe het zat met de participatiemogelijkheden die in enig jaar aan burgers geboden waren en de kwaliteit daarvan. Veel burgemeesters voelden zich daarmee echter overvraagd. Ze wilden geen participatieverslag opstellen (te politiek?; hoe beoordeel je de kwaliteit van participatie?) of konden het niet (ook vastgesteld) of beide. De wetgever heeft dat burgerjaarverslag dan ook weer naar de mestvaalt verwezen. Die spiegelmogelijkheid verviel dus.

4. Zelfreiniging en spiegelen: licht de gemeenteraad door

Misschien dat regelmatig spiegelen door middel van toepassing van een sterkte-zwakte analyse van een gemeenteraad helpt. Daarvoor heeft een van ons een instrument ontwikkeld. Titel: 'Wat is een goede gemeenteraad? - Op zoek naar aanwijzingen over wat een goede gemeenteraad hoort te doen'. Immers, de 'Code voor goed openbaar bestuur' (van de bewindslieden Ter Horst en Bijleveld; kabinet-Balkenende IV) roept alle overheden op om zelfreinigend vermogen te tonen en te evalueren en leren. Het is overigens mogelijk om ook *cultuuranalyses* te laten verrichten in gemeenten die nog geen bestuurlijke probleemgemeente zijn, maar wel al met zekere regelmaat aan die deur kloppen.

Resumé

De vraagstelling luidde: Wat is de (on)tevredenheid van burgers met het gemeentebestuur en de lokale politieke democratie in Nederland? Een burgermonitor 'De Staat van de gemeente', later uitgewerkt tot waarstaatjegemeente.nl, die in heel veel gemeenten is toegepast, bevat informatie voor het geven van een antwoord. We hebben al die cijfers verzameld en geanalyseerd.

Goed nieuws: Wat blijkt er aan bevindingen? De dienstverlening van gemeenten voldoet over het algemeen in de ogen van burgers. En de gemeentebesturen hebben ook genoeg aandacht voor kwaliteitsaspecten van buurten, wijken en dorpen. Dat is ook goed nieuws. Veel gaat goed.

Minder goed nieuws: Maar nu het minder goede nieuws. Burgers zijn als kiezer in pakweg de helft van alle gemeenten ontevreden over het lokale politieke klimaat en het functioneren van hun gemeentebestuur. Vooral de gemeenteraden krijgen er van langs. In vrijwel geen enkele gemeente in Nederland geven burgers het rapportcijfer 5.8 of meer voor 'de vertegenwoordiging door gemeenteraden van hun bevolking'. Gemeenteraden slagen er gemiddeld genomen doorgaans niet voldoende in om de plaatselijke bevolking zodanig te vertegenwoordigen dat hun burgers dit evident als 'voldoende' oordelen. Gemeentebesturen staan ook onvoldoende invloed aan burgers toe, terwijl deze burgers nu juist bij dat plaatselijk bestuur betrokken willen zijn. Deze uitkomst is stabiel in de loop van jaren, het gaat niet om een incident.

Duiding: Dat is helaas geen opgewekte uitkomst. De kwalificatie 'er is iets aan de hand met de gemeenteraden' is niet misplaatst. Gesproken kan worden van een landelijk beeld, dat overigens zeker meevalt in het licht van oordelen over bestuurlijke instituties op nationaal vlak (de oordelen over regering en parlement zijn kritischer) en vooral in vergelijking met de heersende opinie afkomstig van de bevolking van landen uit de Europese Unie. De opkomst bij verkiezingen voor het Europese Parlement zijn in Nederland ook veel lager dan voor gemeenteraden. Maar terug naar het belangrijkste feit: het gaat niet overal goed met de gemeenteraden.

Verdieping: De kritiek op gemeenteraden verdiept zich in bestuurlijke probleemgemeenten. Bestaande analyses van de bestuurscultuur van die gemeenten wijzen stevast op een **te zwak ontwikkelde politieke professionaliteit** in raden en op **onvoldoende 'gewicht en tegenwicht'** in het lokaal bestel. Er komen tal van gemeenten voor met een 'verziekte' bestuurscultuur, waar raden **zwaar gepolariseerd** zijn en waar de raadsfracties ook **zelf ontevreden zijn over de waarden en normen, gewoonten en werkwijzen in hun functioneren**. Hier en daar is zelfs sprake van langdurig en hardnekkig **'verstoorde verhoudingen'** tussen fracties in de gemeenteraad of bestaande dreiging op dat vlak, waaronder mede begrepen de dominant bestaande **zwakke betrekkingen** tussen het college van burgemeester en wethouder en de gemeenteraad. De omgangsvormen behoren hier niet tot de kroonjuwelen of te koesteren erfgoed. Er is te weinig debat op de inhoud; te vaak wordt op de man gespeeld. In deze studie zijn namen van gemeenten genoemd waar dit het geval is. Naast deze probleemgemeenten blijken er tal van gemeenten te zijn waar de bestuurscultuur fricties en ongemakkelijkheden aan het licht brengt. In deze studie zijn illustraties opgenomen.

Kan het beter en hoe beter? Als elk lokaal bestuursorgaan zijn eigen, oorspronkelijke taak en bestuurlijke rol goed probeert in te vullen, er balans ontstaat in de betrekkingen tussen college en raad, de omgangsvormen in de gemeenteraden normaliseren, de professionaliteit in het verkeer tussen college en raden kan gedijen, en het debat op de inhoud gevoerd wordt en niet op de persoon is al veel bereikt.

Hoe kan een verbetering van de bestuurscultuur in het lokale bestuur worden bereikt? Welke handreikingen bieden perspectieven voor een cultuuromslag op het vlak van het lokale bestuur? 'Bijbelse gedachten' zijn dan nooit ver weg. Dat colleges en gemeenteraden hun bestuurlijke besluitvorming en handelen evalueren, ervan leren en zich verbeteren en expliciet aan bezinning

(zelfreiniging) doen, blijft een indringende opgave voor de lokale bestuursorganen. Dat is een bestuurlijke opgave die al genoemd is in de 'Code voor goed openbaar bestuur'. Die code geldt voor alle overheden. Meer praktisch gedacht: noodzakelijk is dat gemeentebesturen en daarmee ook gemeenteraden, minder op zichzelf gericht zijn en hierbij ook op een transparante en voor hun burgers herkenbare wijze invulling geven aan transparante vormen van plaatselijke 'aanvullende democratie'.

Of dat ook gaat gebeuren? De proclamaties vielen op (lees: raden formuleren goede intenties), maar de lokale gemeentelijke bestuurspraktijk blijft hier en daar achter. Cultuur is hardnekkig.

Lukt verbetering niet dan moet alle hoop gericht zijn op de 'verschroeide aarde'. Die evolutie houdt in dat na verloop van tijd oude gezichten uit raden verdwijnen en nieuwe hun intrede doen. Bij grote droogte zullen ook bepaalde planten verdwijnen en ontstaat er een aanpassing doordat het veranderde klimaat ruimte biedt aan nieuwe. De politieke ecologie kan zijn werk ook doen. Soms brengt herindeling die nieuwe ecologie naderbij.

Op het vlak van het (lokale) representatieve democratisch bestuur is er dus 'werk aan de winkel' om het plaatselijke bestuur een juiste en verantwoorde bestuurlijk-politieke inkleuring te geven. Het onder curatele stellen van gemeenteraden is immers nagenoeg onmogelijk.



Literatuur

Aardema, H. en A.F.A. Korsten, *De staat van de gemeente. Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor*, VGS, sept. 2005.

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

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

Abma, K. en A.F.A. Korsten, 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. 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.

Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf, Nijmegen, 2012 (proefschrift).

Abma, K., Bestuurskracht en kwaliteit, in: *Openbaar Bestuur*, oktober 2009, pp. 21-25.

- Abma, K., Kwaliteit van Nederlandse gemeenten volgens hun inwoners, paper Politicologenetmaal 2014, Sneek, 24 aug. 2014.
- Berg, J.Th.J. van den, Bloemendaal en Den Helder, in: *Parlement en Politiek Columns*, 2 oktober 2015.
- BMC, *Onderzoeksrapportage bestuurscultuur Maasdriel*, Amersfoort, dec. 2010.
- Boogers, M., Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat van af?, in: *Bestuurswetenschappen*, 2013, nr. 4, pp. 19-40.
- Boogers, M., *Lokale legitimiteit. Hoe beoordelen inwoners hun gemeentebestuur en waar hangt dat van af?*, Tilburg University, Tilburg, 2012.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Lemma, Den Haag, 2007.
- Boogers, M.J.G.J.A. en J. de Wit, *Politieke evenwichtskunst. Onderzoek naar de bestuurscultuur in de gemeente Castricum*. BMC Advies, Amersfoort, 2017.
- Boogers, M.J.G.J.A. en J.J.C. van Ostaaijen, Lokale kiezers, lokale keuzen? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, in: *Bestuurswetenschappen*, 2011, nr. 6, pp. 35-54.
- Boogers, M.J.G.J.A. en L. Salomé, *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?*, BMC, Amersfoort, 2014.
- Boverhof, W. en M. Krijnsen, *Dossier Dinkelland*, Uitgeverij Kroost, 2010.
- Bruijn, J.A. de, Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren, in: *Bestuurswetenschappen*, 2002, nr. 2, pp. 139-159.
- Cachet, L., H. Daemen e.a., *Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur*, Rotterdam, 2001a.
- Cachet, L., H. Daemen, A. Ringeling en L. Schaap, Bestuurscultuur in Volendam, in: *Openbaar Bestuur*, 2001b, nr. 9, pp. 2-7.
- Cloe, D. en A.F.A. Korsten, *De formatie van Maasdriel- 31 maart-19 april 2011*, Maasdriel, 2011.
- Commissie Steenberg (Dosker/ van Vugt), *Versteende verhoudingen in Steenberg*, Den Bosch, 29 jan. 2010.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, *Wil tot verschil – Gemeenten in 2015*, VNG, Den Haag, 2006.
- Commissie toekomstgericht lokaal bestuur, *Op weg naar meervoudige democratie*, Den Haag, 2016.
- Commissie-De Grave, *Rapport Sterigenics*, Zoetermeer, juni 2010.
- Contain Organisatie Advies, *Definitief rapport Onderzoek naar de ontstane bestuursproblemen en de heersende bestuurscultuur, gemeente Maasdonk*, Den Haag, 2007.
- Corporaal, D., *Bestuurlijke en ambtelijke problematiek gemeente Alblasterdam*, 2007.
- Dekker, P. en J. den Ridder, Lokale politieke participatie: wie dat wat en wie wil wat?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 71, 2017, nr. 3, pp. 11-28.
- Denters, B., O. Gabriel & L.E. Rose, Citizen's View about Good Local Governance, in: Rosema, M., B. Denters & K. Aarts (ed.), *How Democracy Works*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2011, pp. 137-159.

- Denters, S. A. H., De Raad beoordeeld!- Oordelen van burgers over de raad als volksvertegenwoordiging, in: M.J.G.J.A. Boogers (red.), *Terug naar de toekomst*, Jaarboek Vereniging van Griffiers, Sdu, Den Haag, 2012b, pp. 145-157.
- Denters, S.A.H. en P.A.Th.M. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.
- Denters, S.A.H., A dirty job that needs to be done – De rol van het raadslid in de ogen van Nederlandse burgers, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, juni 2012a, nr. 3, pp. 14-35.
- Derksen, W., Ze brengen weer rozen, ze brengen weer folders, in: *De Volkskrant*, 11 maart 2014.
- Dijkstra, G.S.A. en Th.A.J. Toonen, Oordelen van burgers over gemeentelijke dienstverlening, in: *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 4, pp. 360-362.
- Eenhoorn, B. en G.J. Broer, 'Nulmeting' bestuurscultuur gemeente Zoetermeer, 12 jan. 2011.
- Eenhoorn, B. en S. Blair-Zuijderhoff, *Samenwerken aan een goede bestuurscultuur – Een onderzoek naar de bestuurscultuur in Aalsmeer*, 5 nov. 2015.
- Emmens-Knol, A., *Samen bouwen aan het huis van de democratie in Bloemendaal: tussenbalans en richten van het vervolgproces*, Bloemendaal, 2 juli 2015.
- Emmens-Knol, A., *Verkenning en ontwikkeling van de bestuurscultuur en – praktijk in de gemeente Bloemendaal*, Ambtsbericht, Bloemendaal, 25 juni 2015.
- Engelen, J.J.H., *In de ban van - Eindrapport gemeente Meerssen*, 26 sept. 2013.
- Engels, J.W.M., *Geleidelijk of gedwongen? – Een verkenning van de interventiemogelijkheden bij grove taakverwaarlozing door een gemeentebestuur*, Eelderwolde, 29 september 2012.
- Ferwerda, M., M. Schuurmans en J. Zondag, *Rapport cultuuronderzoek Tynaarlo*, febr. 2014.
- Fleurke, F., *Organische bijstand – Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Ministerie van BZK, Den Haag, jan. 2008.
- Frissen, P., M. Schulz e.a., *Patronen van politiek – De Arnhemse bestuurscultuur in meervoud*, Den Haag, oktober 2017.
- Gerrichhauzen, J.T.G., A.F.A. Korsten en H.J. Fijen, De lerende organisatie in een ambtelijke cultuur, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 56, 2002, nr. 3, pp.221-236.
- Goossen, H. en Th. Sniekers, *El Rey - Van jager tot prooi*, Media Groep Limburg, Sittard, 2014.
- Gossink, H., M. Boogers en M. Dijk, *De Almelo aanpak – Rapportage interactieonderzoek bestuurscultuur*, Tilburg, 21 aug. 2009.
- Graaf, L. de, *De ene politieke crisis is de andere niet - Een onderzoek naar oorzaken, gevolgen van en oplossingsrichtingen voor politiek-bestuurlijke crises in Nederlandse gemeenten*, UvT, Tilburg, 2015.
- Hendriks, F. en G. Drosterij (red.), *De zucht naar goed bestuur in de stad*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.
- Hulst, M. van, *Town Hall Tales – Culture as a storytelling in local government*, Eburon, Delft, 2008.
- Jansen, G.J., *Dinkelland bestuurt! – Onderzoek bestuurscrisis gemeente Dinkelland*, 14 dec. 2016.
- 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, N. en Th. Jansen, Veranderend lokaal gezag, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 40, 2013, nr. 4, pp. 378-401.
- Keken, K. van, 'Mag ik uitpraten!' – Bij ons in Bloemendaal, in: *De Groene Amsterdammer*, 14 juli 2016,
- KING, *Standaard Waarstaatjegemeente.nl. Uitvoering burgerpeiling en klanttevredenheidsonderzoek*, 2010.
- 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, *Congresuitgave 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., C.A.T. Schalken en P.W. Tops, De wethouder, politieke kleur en gemeentelijk beleid, in: Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 55-75.
- 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 burgermeesters 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.

Lelieveldt, H. en R. van der Does, Hoe tweederangs zijn lokale verkiezingen? - Een analyse van de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen 2010 vanuit het perspectief van second-order elections, in: *Res Publica*, 2014, nr. 3, pp. 1-22.

Leterme, Y. a.o., *The Global State of Democracy*, International IDEA, Stockholm, 2017.

Loots, J. en P.H. Peeters (red.), *De gemeenteraad heeft geen toekomst*, Uitgeverij Pepijn, Eindhoven, 2014.

Lunsing, J. en M. Herweijer, Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenten, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 70, maart 2016, nr. 1, pp. 5-17.

Marijnissen, H., Rijkste inwoners, slapste gemeente, in: *Trouw*, 10 dec. 2016, p. 11.

Meer, T. van der, *Niet de kiezer is gek*, Uitgeverij Unieboek/Het Spectrum, Houten, 2017a.

Meer, T. van der, Slotbeschouwing: geen levende lokale democratie zonder scepsis, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 71, 2017b, nr. 3, pp. 84-87.

Meer, T. van der, Legitimiteit en politieke steun, in: Meer, T. W.G. van der, en H. van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij – Lokaal kiezersonderzoek 2016*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2016, pp. 12-22.

Meer, T. W.G. van der, en H. van der Kolk (red.), *Democratie dichterbij – Lokaal kiezersonderzoek 2016*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2016.

Middel, B. en N. Schraevesande, *Een stoet van verliezers – Rapport over de kwestie 'Darp'*, Westerveld, 2007.

Mulder, P. en A. Brockmöller, *Rapport cultuuronderzoek ambtelijke organisatie gemeente Menterwolde*, GITP, 15 april 2015.

Noordegraaf, M., A. Bos e.a., *Culturen sturen*, Utrecht, 2008.

Oostdijk, G.A., M. Schuurmans, J. Zondag en A.J. Baan, *Een verwaarloosde organisatie- Cultuuronderzoek gemeente Stein*, Berenschot, Utrecht, 23 juni 2014.

Ostaaijen, J.J.C. van, *Bevlogen en begrensd – Een onderzoek naar de raadsverkiezingen van 2014*, Tilburg University, Den Haag, 2014.

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.

Peters, K., V.P. van Stipdonk en P.G. Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, Den Haag, 2014.

PON, *Resultaat uit De Staat*, Tilburg, 2008.

Pop, J.J.H., *Verstoorde verhoudingen in Lingewaard - 28 gesprekken en 14 aanbevelingen*, Haarlem, maart 2013.

Pröpfer, I. en H. Kessens, *Tussen pluche en publiek – Lokale politiek in praktijk*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2005.

Raad voor het openbaar bestuur, *15.9 - De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*, Den Haag, 2016.

Raadslid.nl, *Nationaal raadsledenonderzoek 2012 – Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*, 2012.

Ridder, J. den, en P. Dekker, *Meer democratie, minder politiek? - Een studie naar de publieke opinie in Nederland*, SCP, Den Haag, 2015.

Ridder, J. den, J. Andriessen en P. Dekker, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven – Kwartaalbericht 2017/2*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2017.

Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolf, Nijmegen, 2011 (proefschrift).

Steenvoorden, E., B. Broekema en J. van der Waal, Lokale verkiezingen: een lokaal of nationaal feestje der democratie?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 71, 2017, nr. 3, pp. 28-51.

Tonkens, E. e.a. (red.), *Montessori-democratie - Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2015.

Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder, juni 2004.

Vereniging van Griffiers, *Vertegenwoordiging in tijden van verandering*, Sdu, Den Haag, 2014.

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

VGS, www.watdoetjegemeente.nl en *Staat van de gemeente wonen samen*, VGS Nieuws, 15^e jaargang nr. 6, pp. 18-19.

VNG, *Handleiding waarstaatjegemeente.nl*, 2008.

VNG, *Het Beeld van de Burger*, juni 2005.

Vreeman, R., *Lerend leven*, Uitgeverij Conserve, Schoorl, 2011.

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.

Vries, M.S. de, P.S. Reddy & M.S. Haque (eds.), *Improving Local Government*, Palgrave MacMillan, Londen, 2008.

Waal, J. van der, B. Broekema en E. Steenvoorden, Uitdagingen voor bestuur en politiek op gemeenteniveau: het burgerperspectief, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 71, 2017, nr. 3, pp. 51-67.

Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.

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

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

Bijlage 1: Overzicht van scores op 'De staat van de gemeente' over alle deelnemende gemeenten (gearceerd: hoogste en laagste vijf qua totaalscore)

Nr.	Gemeente	Aantal inw.	Oordelen van burgers als:					Totaal
			Kiezer	Klant	Onderdaan	Partner	Wijk-Bewoner	
1	Beek	16457	6,6	7,9	6,7	6,5	7,3	35,0
2	Beesel	13742	6,6	7,8	6,7	6,5	7,5	35,0
3	Tytsjerksteradiel	32164	6,3	8,1	6,6	6,3	7,4	34,7
4	Bunschoten	20316	6,3	8,1	6,7	6,3	7,3	34,7
5	Rijssen-Holten	37561	6,3	8,1	6,7	6,1	7,5	34,7
6	Heemstede	26317	6,4	7,9	6,7	6,3	7,3	34,7
7	Barendrecht	47053	6,4	7,7	6,7	6,2	7,4	34,3
8	Schagen	18653	6,4	7,7	6,6	6,2	7,3	34,2
9	Achtkarspelen	28091	6,2	7,9	6,5	6,3	7,3	34,2
10	Aa en Hunze	25738	6,4	7,9	6,5	6,1	7,3	34,2
11	Houten	48309	6,3	7,8	6,7	6,0	7,4	34,1
12	Zwolle	121527	6,2	7,8	6,6	6,1	7,3	34,1
13	Skarsterlân	27520	6,3	7,8	6,6	6,2	7,3	34,1
14	Capelle aan den IJssel	66261	6,3	8,0	6,6	6,1	7,2	34,1
15	Teylingen	35686	6,3	7,9	6,6	6,2	7,2	34,1
16	Bussum	32585	6,3	7,9	6,4	6,2	7,1	33,9
17	Somerens	18580	6,3	7,8	6,5	6,2	7,1	33,9
18	Opmeer	11393	6,3	7,7	6,6	6,1	7,2	33,9
19	Heiloo	22650	6,2	7,7	6,6	6,0	7,4	33,8
20	Goedereede	11380	6,3	7,8	6,5	6,2	7,0	33,8
21	Heerhugowaard	52483	6,3	7,7	6,6	6,1	7,2	33,8
22	Barneveld	53751	6,2	7,9	6,6	6,0	7,2	33,8
23	Veere	21959	6,3	7,7	6,6	6,1	7,1	33,8
24	Kampen	50705	6,2	7,6	6,7	6,0	7,2	33,7
25	Ede	108763	6,2	7,5	6,5	6,1	7,4	33,7
26	Bedum	10508	6,0	8,0	6,4	6,1	7,1	33,7
27	Nunspeet	26609	6,3	7,6	6,5	6,0	7,2	33,7
28	Borne	21770	6,2	7,8	6,3	6,2	7,2	33,6
29	Leusden	28905	6,1	7,8	6,4	5,9	7,3	33,6
30	Diemen	24935	6,2	7,6	6,6	6,1	7,2	33,6
31	Koggenland	22345	6,2	7,8	6,4	6,0	7,2	33,6
32	Veenendaal	62870	6,0	7,8	6,4	6,0	7,3	33,5
33	Aalburg	12749	6,3	7,7	6,5	6,2	6,9	33,5
34	Nijkerk	40126	6,1	7,7	6,5	5,9	7,2	33,5
35	Lingewaal	11007	6,3	8,0	6,4	6,0	6,7	33,4
36	Duiven	25525	6,1	7,9	6,4	5,9	7,0	33,4
37	Oud-Beijerland	23441	6,0	8,0	6,4	5,8	7,2	33,4
38	Peel en Maas	43271	6,1	7,9	6,4	6,0	7,0	33,4
39	Vught	25789	6,2	7,7	6,4	5,9	7,2	33,4
40	Nederweert	16771	6,2	7,6	6,4	6,1	7,1	33,4
41	Veldhoven	43880	6,1	7,7	6,5	5,8	7,2	33,4
42	Etten-Leur	42048	6,0	7,9	6,4	5,9	7,2	33,4
43	Heumen	16413	6,0	7,6	6,5	6,0	7,1	33,4
44	Vlagtwedde	16132	6,1	8,0	6,2	6,1	6,9	33,3
45	Deventer	98672	6,1	7,8	6,4	6,0	7,0	33,3
46	's-Hertogenbosch	141893	5,9	7,7	6,6	5,7	7,4	33,3
47	Roerdalen	21092	6,2	7,6	6,4	6,2	7,0	33,3
48	Sint-Michiëlsgestel	28128	6,1	7,9	6,4	5,9	7,0	33,3
49	De Wolden	23761	6,1	7,7	6,3	6,2	7,0	33,3

50	Drechterland	19300	6,0	7,9	6,4	5,9	7,0	33,2
51	Hellevoetsluis	39442	6,1	7,6	6,5	6,1	7,0	33,2
52	Brielle	16072	6,1	7,9	6,3	5,7	7,2	33,2
53	Wormerland	15781	6,2	7,9	6,3	5,9	6,9	33,2
54	Elburg	22416	6,0	7,8	6,4	5,9	7,0	33,1
55	Amersfoort	148250	6,1	7,7	6,1	6,0	7,3	33,1
56	Zevenaar	32429	6,2	7,6	6,4	5,9	7,0	33,1
57	Westervoort	15294	6,1	7,5	6,4	6,0	7,1	33,1
58	Ten Boer	7500	6,0	7,8	6,3	6,0	7,0	33,1
59	Zoeterwoude	8171	6,3	7,6	6,3	6,1	6,8	33,1
60	Olst-Wijhe	17659	6,0	7,7	6,5	5,9	7,0	33,1
61	Son en Breugel	15822	6,0	7,6	6,5	6,1	7,0	33,1
62	Marum	10413	6,2	7,3	6,4	6,2	6,9	33,1
63	Haaksbergen	24419	6,0	7,7	6,3	5,9	7,1	33,1
64	Venray	42959	6,0	7,4	6,5	5,9	7,2	33,0
65	Eersel	18166	6,0	7,8	6,3	5,8	7,1	33,0
66	Purmerend	79266	5,9	7,7	6,4	5,8	7,1	33,0
67	Ferwerderadiel	8837	6,0	7,7	6,4	6,0	7,0	33,0
68	Zoetermeer	122331	6,0	7,5	6,4	6,1	7,1	33,0
69	Rijswijk	46990	5,9	7,5	6,5	5,9	7,2	33,0
70	Strijen	8848	6,0	8,0	6,4	6,0	6,7	33,0
71	Oss	84639	6,1	7,8	6,3	5,8	7,0	33,0
72	Hoogeveen	54874	6,0	7,7	6,4	5,7	7,2	33,0
73	Terneuzen	54742	6,0	7,6	6,5	5,9	7,0	33,0
74	Oisterwijk	25775	6,0	7,8	6,4	5,7	7,1	33,0
75	Naarden	17263	5,9	7,7	6,5	5,7	7,1	33,0
76	Harderwijk	45429	5,9	7,6	6,5	5,8	7,2	32,9
77	Midden-Drenthe	33558	6,1	7,5	6,3	5,9	7,1	32,9
78	Uden	40805	6,0	7,5	6,5	5,7	7,3	32,9
79	Zuidhorn	18681	6,0	7,8	6,3	5,8	7,0	32,9
80	Sliedrecht	24232	5,8	7,9	6,4	5,5	7,2	32,9
81	Reimerswaal	21704	6,1	7,8	6,3	5,8	6,9	32,8
82	Rhemen	19064	6,1	7,7	6,3	5,8	6,9	32,8
83	Huizen	41574	5,6	7,8	6,4	5,8	7,2	32,8
84	Leiden	118748	6,0	7,5	6,4	5,9	7,0	32,8
85	Cuijk	24648	6,0	7,6	6,4	5,9	7,0	32,8
86	het Bildt	10798	5,9	7,6	6,3	6,0	7,0	32,8
87	Voorschoten	24310	5,9	7,6	6,2	5,7	7,3	32,8
88	Groningen	193127	5,8	7,6	6,6	5,6	7,2	32,8
89	Assen	67208	5,9	7,5	6,4	5,9	7,1	32,8
90	Eemmond	16235	5,9	7,6	6,3	5,8	7,0	32,8
91	Wassenaar	25762	5,7	7,9	6,4	5,6	7,2	32,8
92	Heemskerk	39628	5,8	7,7	6,5	5,7	7,1	32,8
93	Tynaarlo	32357	5,9	7,8	6,3	5,8	7,0	32,8
94	Dantumadiel	19264	6,1	7,5	6,2	5,9	7,0	32,7
95	Bergeijk	18123	5,9	7,6	6,4	5,9	6,9	32,7
96	Putten	23860	5,9	7,6	6,2	5,8	7,2	32,7
97	Rucphen	22320	6,0	7,8	6,3	5,8	6,8	32,7
98	Vlaardingen	71042	6,0	7,7	6,3	5,8	6,9	32,7
99	Buren	25949	6,0	7,8	6,3	6,1	6,5	32,7
100	Krimpen aan den IJssel	28692	6,0	7,8	6,3	5,6	7,1	32,7
101	Hillegom	20831	6,1	7,6	6,3	5,8	6,9	32,7
102	Soest	45612	5,8	7,7	6,3	5,8	7,0	32,7
103	Horst aan de Maas	41917	6,0	7,5	6,3	5,8	7,1	32,7
104	Hoorn	71360	5,8	7,8	6,3	5,7	7,1	32,7
105	Zederik	13434	6,0	7,7	6,2	5,9	6,8	32,6

106	Gilze en Rijen	25589	5,9	7,7	6,2	5,9	7,0	32,6
107	Leerdam	20664	5,8	7,9	6,4	5,7	6,9	32,6
108	Schijndel	23016	5,9	7,6	6,4	5,6	7,1	32,6
109	Noordwijk	25517	5,9	7,5	6,4	5,8	7,0	32,6
110	Valkenswaard	30666	5,8	7,7	6,4	5,6	7,2	32,6
111	Langedijk	26991	5,8	7,4	6,5	5,9	7,0	32,6
112	Harenkarspel	16194	5,8	7,8	6,3	5,8	7,0	32,6
113	Heerenveen	43514	5,8	7,6	6,4	5,8	7,0	32,6
114	Alblasserdam	19467	6,1	7,6	6,3	5,6	7,0	32,6
115	Bladel	19582	5,8	7,6	6,3	5,6	7,3	32,6
116	Maassluis	31849	5,8	7,8	6,4	5,8	6,8	32,6
117	Bernheze	29802	5,8	7,7	6,3	5,7	7,0	32,6
118	Papendrecht	32032	6,1	7,7	6,3	5,4	6,9	32,5
119	Castricum	34474	5,8	7,1	6,4	5,9	7,3	32,5
120	Waddinxveen	25280	5,7	7,7	6,3	5,8	6,9	32,5
121	Haren	18457	5,9	7,4	6,4	5,7	7,1	32,5
122	Bronckhorst	37441	5,9	7,7	6,2	5,8	6,9	32,5
123	Ouder-Amstel	13232	6,0	7,8	6,2	5,8	6,8	32,5
124	Arnhem	149271	5,9	7,4	6,0	5,8	7,3	32,4
125	Dronten	40470	5,9	7,5	6,2	5,7	7,1	32,4
126	Slochteren	15536	5,8	7,8	6,2	5,7	6,9	32,4
127	Hengelo	80939	5,7	7,6	6,4	5,6	7,1	32,4
128	Zijpe	11589	5,8	7,8	6,3	5,7	6,8	32,4
129	Best	28696	5,6	7,6	6,4	5,6	7,1	32,4
130	Westerveld	19198	6,0	7,7	6,1	5,6	6,9	32,4
131	Nederlek	13992	5,9	7,7	6,2	6,0	6,6	32,4
132	Werkendam	26423	6,0	7,6	6,3	5,7	6,7	32,4
133	Stein	25623	5,7	7,6	6,3	5,7	7,0	32,4
134	Zaltbommel	26774	5,7	7,8	6,2	5,8	6,8	32,3
135	Heusden	43112	5,8	7,7	6,2	5,5	7,1	32,3
136	Haarlem	151818	5,9	7,4	6,3	5,6	7,0	32,3
137	Baarle-Nassau	6722	5,8	7,8	6,1	5,7	6,9	32,3
138	Stadskanaal	32998	5,9	7,5	6,1	5,7	7,0	32,3
139	Katwijk	62476	5,8	7,6	6,4	5,6	6,9	32,3
140	Bloemendaal	22195	5,6	7,6	6,4	5,7	7,0	32,3
141	Weststellingwerf	25780	5,8	7,7	6,2	5,6	6,9	32,3
142	Ermelo	26127	5,9	7,5	6,2	5,5	7,1	32,2
143	Hatterij	11805	5,9	7,5	6,2	5,6	7,0	32,2
144	Aalsmeer	30364	5,9	7,6	6,3	5,6	6,8	32,2
145	Spijkenisse	72171	5,8	7,6	6,3	5,5	7,0	32,2
146	Cromstrijen	12780	5,8	7,7	6,2	5,6	6,9	32,1
147	Noordoostpolder	46342	5,6	7,5	6,5	5,6	6,9	32,1
148	Epe	32385	5,8	7,7	6,1	5,6	7,0	32,1
149	Enschede	158048	5,8	7,4	6,0	5,7	7,1	32,1
150	Mook en Middelaar	7874	5,5	7,7	6,3	5,5	7,0	32,1
151	Dordrecht	118862	6,0	7,6	5,9	5,7	6,9	32,0
152	Lelystad	75312	5,8	7,6	6,1	5,7	6,8	32,0
153	Hilversum	85537	5,7	7,5	6,3	5,5	7,0	32,0
154	Utrecht	316275	5,6	7,2	6,4	5,7	7,2	32,0
155	Raalte	36486	5,4	7,8	6,2	5,5	7,1	32,0
156	Ridderkerk	45330	5,5	7,6	6,4	5,4	7,1	32,0
157	Leeuwarderadeel	10332	5,6	7,6	6,2	5,4	7,2	32,0
158	Vlist	9773	5,5	7,6	6,2	5,6	7,0	32,0
159	Tholen	25540	5,8	7,7	6,2	5,6	6,6	32,0
160	Dongeradeel	24284	5,8	7,4	6,2	5,7	7,0	32,0
161	Nuenen c.a.	22548	5,8	7,6	6,1	5,5	7,0	32,0

162	Leudal	36462	5,7	7,6	6,1	5,7	6,8	31,9
163	Westvoorne	13901	5,5	7,8	6,3	5,6	6,8	31,9
164	Winsum	13987	5,4	7,7	6,2	5,7	6,9	31,9
165	Middelharnis	18049	5,6	7,8	6,1	5,4	7,0	31,9
166	Haaren	13572	5,6	7,8	6,2	5,7	6,6	31,9
167	Lochem	33263	5,8	7,5	6,2	5,5	6,9	31,9
168	Echt-Susteren	32165	5,5	7,9	6,1	5,5	6,9	31,9
169	Medemblik	43117	5,6	7,6	6,1	5,5	7,1	31,9
170	Cranendonck	20330	5,5	7,9	6,0	5,5	6,9	31,9
171	Woudrichem	14416	5,7	7,7	6,2	5,7	6,5	31,8
172	Overbetuwe	46269	5,5	7,7	6,3	5,3	7,0	31,8
173	Goeree-Overflakkee	48259	5,7	7,6	6,2	5,4	6,9	31,8
174	Boxtel	30482	5,6	7,7	6,1	5,5	6,9	31,8
175	De Bilt	42079	5,6	7,6	6,1	5,7	6,8	31,8
176	Haarlemmermeer	143943	5,7	7,4	6,2	5,5	7,0	31,8
177	Oldebroek	22716	5,5	7,9	6,1	5,5	6,8	31,8
178	Doetinchem	56252	5,7	7,3	6,3	5,5	7,0	31,7
179	Waalwijk	46422	5,6	7,8	6,1	5,4	6,7	31,7
180	Hoogezand-Sappemeer	34778	5,7	7,5	6,1	5,4	7,0	31,7
181	Zwijndrecht	44499	5,9	7,7	6,1	5,3	6,7	31,7
182	Alkmaar	94269	5,2	7,6	6,4	5,4	7,1	31,7
183	Gulpen-Wittem	14479	5,6	7,5	6,2	5,5	6,8	31,7
184	Bergen (NH.)	30682	5,6	7,4	6,3	5,6	6,8	31,7
185	Heerlen	89016	5,7	7,3	6,3	5,5	6,8	31,6
186	Pijnacker-Nootdorp	50103	5,5	7,6	6,3	5,5	6,8	31,6
187	Veghel	37437	5,6	7,9	6,1	5,3	6,8	31,6
188	Hilvarenbeek	15047	5,7	7,5	6,1	5,5	6,8	31,6
189	Zundert	21221	5,7	7,6	5,9	5,5	6,8	31,6
190	Culemborg	27632	5,6	7,3	6,3	5,7	6,7	31,6
191	Schouwen-Duiveland	34151	5,6	7,7	6,1	5,4	6,7	31,6
192	Bernisse	12426	5,6	7,5	6,2	5,7	6,6	31,5
193	Rijnwaarden	11008	5,9	7,6	6,0	5,5	6,5	31,5
194	Lingewaard	45770	5,5	7,6	6,1	5,4	6,9	31,5
195	Schinnen	13202	5,7	7,4	6,2	5,5	6,7	31,5
196	Sint-Oedenrode	17910	5,3	7,7	6,2	5,3	7,0	31,4
197	Texel	13662	5,1	7,9	6,0	5,3	7,1	31,4
198	Neerijnen	11930	5,4	7,6	6,1	5,6	6,7	31,4
199	Rijnwoude	18618	5,4	7,6	6,2	5,6	6,5	31,4
200	Bergen op Zoom	66130	5,4	7,7	6,1	5,3	6,8	31,4
201	Steenbergen	23354	5,5	7,6	6,0	5,5	6,8	31,3
202	West Maas en Waal	18325	5,5	7,9	5,9	5,5	6,5	31,3
203	Drimmelen	26737	5,4	7,7	6,0	5,5	6,7	31,3
204	Enkhuizen	18268	5,5	7,5	6,1	5,4	6,8	31,3
205	Onderbanken	7966	5,7	7,7	6,0	5,5	6,4	31,3
206	Roosendaal	77426	5,4	7,7	6,0	5,2	6,8	31,2
207	Schiedam	76244	5,8	7,4	6,0	5,4	6,6	31,2
208	Coevorden	35881	5,5	7,7	5,9	5,3	6,6	31,1
209	Sint Anthonis	11760	5,2	7,6	6,0	5,5	6,8	31,1
210	Ommen	17380	5,2	7,4	6,2	5,5	6,8	31,1
211	Emmen	108838	5,4	7,4	6,0	5,3	6,8	31,0
212	Oostzaan	9097	5,3	7,5	5,8	5,4	6,9	30,9
213	Leiderdorp	26706	5,1	7,6	6,1	5,1	6,9	30,8
214	Harlingen	15844	5,3	7,4	6,0	5,3	6,7	30,7
215	Oldambt	39095	5,2	7,4	6,2	5,1	6,7	30,7
216	Den Helder	57065	4,8	7,5	6,2	5,1	6,8	30,5
217	Maasdriel	24022	4,6	7,6	5,7	5,1	6,6	29,6

Bijlage 2: Hoogste en laagste scores op de rol van kiezers in gemeenten die deelnamen aan 'De staat van de gemeente'

Nr.	Gemeente	Aantal inw.	Oordeel als Kiezer	Klant	Onderdaan	Partner	Wijkbewoner	Totaal
1	Beek	16457	6,6	7,9	6,7	6,5	7,3	35,0
2	Beesel	13742	6,6	7,8	6,7	6,5	7,5	35,0
3	Tytsjerksteradiel	32164	6,3	8,1	6,6	6,3	7,4	34,7
4	Bunschoten	20316	6,3	8,1	6,7	6,3	7,3	34,7
5	Rijssen-Holtten	37561	6,3	8,1	6,7	6,1	7,5	34,7
6	Heemstede	26317	6,4	7,9	6,7	6,3	7,3	34,7
7	Barendrecht	47053	6,4	7,7	6,7	6,2	7,4	34,3
8	Schagen	18653	6,4	7,7	6,6	6,2	7,3	34,2
9	Achtkarspelen	28091	6,2	7,9	6,5	6,3	7,3	34,2
10	Aa en Hunze	25738	6,4	7,9	6,5	6,1	7,3	34,2
11	Houten	48309	6,3	7,8	6,7	6,0	7,4	34,1
12	Zwolle	121527	6,2	7,8	6,6	6,1	7,3	34,1
13	Skarsterlân	27520	6,3	7,8	6,6	6,2	7,3	34,1
14	Capelle aan den IJssel	66261	6,3	8,0	6,6	6,1	7,2	34,1
15	Teylingen	35686	6,3	7,9	6,6	6,2	7,2	34,1
91	Wassenaar	25762	5,7	7,9	6,4	5,6	7,2	32,8
92	Heemskerk	39628	5,8	7,7	6,5	5,7	7,1	32,8
93	Tynaarlo	32357	5,9	7,8	6,3	5,8	7,0	32,8
102	Soest	45612	5,8	7,7	6,3	5,8	7,0	32,7
133	Stein	25623	5,7	7,6	6,3	5,7	7,0	32,4
140	Bloemendaal	22195	5,6	7,6	6,4	5,7	7,0	32,3
155	Raalte	36486	5,4	7,8	6,2	5,5	7,1	32,0
161	Nuenen c.a.	22548	5,8	7,6	6,1	5,5	7,0	32,0
162	Leudal	36462	5,7	7,6	6,1	5,7	6,8	31,9
163	Westvoorne	13901	5,5	7,8	6,3	5,6	6,8	31,9
164	Winsum	13987	5,4	7,7	6,2	5,7	6,9	31,9
168	Echt-Susteren	32165	5,5	7,9	6,1	5,5	6,9	31,9
182	Alkmaar	94269	5,2	7,6	6,4	5,4	7,1	31,7
183	Gulpen-Wittem	14479	5,6	7,5	6,2	5,5	6,8	31,7
184	Bergen (NH.)	30682	5,6	7,4	6,3	5,6	6,8	31,7
185	Heerlen	89016	5,7	7,3	6,3	5,5	6,8	31,6
186	Pijnacker-Nootdorp	50103	5,5	7,6	6,3	5,5	6,8	31,6
187	Veghel	37437	5,6	7,9	6,1	5,3	6,8	31,6
188	Hilvarenbeek	15047	5,7	7,5	6,1	5,5	6,8	31,6
189	Zundert	21221	5,7	7,6	5,9	5,5	6,8	31,6
190	Culemborg	27632	5,6	7,3	6,3	5,7	6,7	31,6
191	Schouwen-Duiveland	34151	5,6	7,7	6,1	5,4	6,7	31,6
192	Bernisse	12426	5,6	7,5	6,2	5,7	6,6	31,5
194	Lingewaard	45770	5,5	7,6	6,1	5,4	6,9	31,5
196	Sint-Oedenrode	17910	5,3	7,7	6,2	5,3	7,0	31,4
197	Texel	13662	5,1	7,9	6,0	5,3	7,1	31,4
198	Neerijnen	11930	5,4	7,6	6,1	5,6	6,7	31,4
199	Rijnwoude	18618	5,4	7,6	6,2	5,6	6,5	31,4
200	Bergen op Zoom	66130	5,4	7,7	6,1	5,3	6,8	31,4
201	Steenbergen	23354	5,5	7,6	6,0	5,5	6,8	31,3
202	West Maas en Waal	18325	5,5	7,9	5,9	5,5	6,5	31,3
203	Drimmelen	26737	5,4	7,7	6,0	5,5	6,7	31,3
204	Enkhuizen	18268	5,5	7,5	6,1	5,4	6,8	31,3
206	Roosendaal	77426	5,4	7,7	6,0	5,2	6,8	31,2

208	Coevorden	35881	5,5	7,7	5,9	5,3	6,6	31,1
209	Sint Anthonis	11760	5,2	7,6	6,0	5,5	6,8	31,1
210	Ommen	17380	5,2	7,4	6,2	5,5	6,8	31,1
211	Emmen	108838	5,4	7,4	6,0	5,3	6,8	31,0
212	Oostzaan	9097	5,3	7,5	5,8	5,4	6,9	30,9
213	Leiderdorp	26706	5,1	7,6	6,1	5,1	6,9	30,8
214	Harlingen	15844	5,3	7,4	6,0	5,3	6,7	30,7
215	Oldambt	39095	5,2	7,4	6,2	5,1	6,7	30,7
216	Den Helder	57065	4,8	7,5	6,2	5,1	6,8	30,5
217	Maasdriel	24022	4,6	7,6	5,7	5,1	6,6	29,6

Bron: Abma, 2014.