

# Over bestuurskracht *en* maatschappelijke veerkracht

Pleidooi voor het organiseren van veerkracht in lokale gemeenschappen

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) &  
Vereniging voor Bestuurskunde (VB)



Vereniging van  
Gemeentesecretarissen



Vereniging voor Bestuurskunde

## Colofon

Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde.

Redactie:

Rien Fraanje

Ontwerp omslag en binnenwerk:

Gilmar Pattipeilohy

Den Haag, mei 2007.

Niets uit deze uitgave mag worden veeleevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm op op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de VGS of VB.

# Inhoud

Voorwoord	4
1. Bestuurskracht: een ambigu begrip	7
2. Bestuurskracht beschouwd	13
3. Bestuurskracht verbreed	21
4. Naast bestuurskracht ook veerkracht	29
Literatuur	37
Deelnemers discussiebijeenkomsten VB en VGS	39

## Voorwoord

Lokale bestuurders moeten zich regelmatig verantwoorden over het functioneren van hun gemeente. In de eerste plaats natuurlijk richting inwoners, maar ook media, bedrijven, maatschappelijke organisaties en niet in de laatste plaats medeoverheden zijn steeds nadrukkelijker geïnteresseerd in haar prestaties. Onderzoek naar bestuurskracht neemt daarbij een speciale plaats in. Een gemeente wordt als bestuurskrachtig ervaren als zij erin slaagt haar opgaven te realiseren. Voor bestuurlijk Nederland is de term “bestuurskracht” inmiddels een mantra, terwijl het begrip tegelijkertijd niet onomstreden is. Dat houdt in belangrijke mate verband met de impliciete relatie die onderzoeken naar bestuurskracht hebben met herindelingsoperaties. Een vermeend gebrek aan bestuurskracht is veelal de opmaat naar een min of meer gedwongen fusie tussen twee of meer gemeenten.

Belangrijk én discutabel; voor de Vereniging van Gemeentesecretarissen en Vereniging voor Bestuurskunde was dit een goede aanleiding om bestuurskracht eens tegen het licht te houden. De VGS en VB hebben een overeenkomst gesloten om samen, vanuit de praktijk van de gemeentesecretarissen en de theorie van de bestuurskunde, een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het lokaal bestuur in Nederland. Het eerste gezamenlijke product was het essay “Sterke gemeenten binden”, dat wij in het voorjaar van 2006 samen uitbrachten. Dit essay over bestuurskracht én maatschappelijke veerkracht is het tweede zichtbare resultaat van de samenwerking, waarbij wederom theorie en praktijk zijn samengebracht. Wij constateren in deze bundel dat meerdere betekenissen van bestuurskracht in omloop zijn. Soms richten die zich

wel heel erg op de mate van effectiviteit en doelmatigheid van het functioneren van het gemeentebestuur. Bovendien is steeds het gemeentebestuur onderwerp van bestuurskrachtonderzoek.

In dit essay pleiten wij voor een bredere benadering: ook de lokale gemeenschap dient bij dergelijke onderzoeken te worden betrokken. In hoeverre is zij in staat om vraagstukken zelf op te pakken of zelfs een oplossing aan te dragen? Eigenlijk – zo stellen wij – zou dat ook van gemeentebesturen mogen worden gevraagd: dat zij het maximale uit de gemeenschappen halen, dat zij de zelfredzaamheid van die gemeenschappen vergroten, dat zij – kortom – maatschappelijke veerkracht organiseren.

Het is goed dat het functioneren van gemeenten met verschillende onderzoeken zichtbaar wordt gemaakt. Daarbij moet wel een reëel beeld bestaan over wat een gemeente vermag en de specifieke context waarin zij opereert. Dat kan

onder meer door maatschappelijke veerkracht in onderzoeken naar bestuurskracht te betrekken. Wij verwachten met de publicatie van dit essay bij te dragen aan de verbreding van het bestuurskrachtbegrip.

Onze speciale dank gaat uit naar Herman Sietsma die bereid was de discussiebijeenkomsten die tot deze publicatie hebben geleid met zijn grote betrokkenheid voor te zitten. Roel in 't Veld en Arthur Ringeling hebben met hun kritische voordrachten een onmisbare bijdrage geleverd aan de ideeënvorming. Hoewel wij geen van de deelnemers aan de bijeenkomsten tekort willen doen, moeten wij Mirko Noordegraaf en Henk Wesseling dankzeggen voor hun redactionele bijdragen bij de afronding van dit essay.

Amersfoort/Den Haag, mei 2007

drs. Piet Buijtels, voorzitter VGS

prof. dr. Mark van Twist, voorzitter VB



## 1. Bestuurskracht: een ambigu begrip

In ons essay “Sterke gemeenten binden” constateerden wij dat bestuurders en overheid zich gesteld zien voor een ingrijpende paradoxale ontwikkeling. Maatschappelijk en bestuurlijk vindt een enorme schaalvergroting plaats; economie, terrorisme en het klimaatprobleem trekken zich weinig van landsgrenzen aan. Maatschappelijke dienstverlening, zoals zorg en volkshuisvesting, wordt grootschaliger georganiseerd. En supranationaal bestuur, zoals de Europese Unie, laat op allerlei manieren sporen achter. Dat biedt kansen: voor een leuke baan ben je niet alleen meer op je eigen land aangewezen en de nieuwe Harry Potter kun je al van internet plukken nog voordat de Nederlandse vertaling in de winkels ligt.

Zulke schaalvergroting creëert ook onzekerheid, over perspectieven op werk in de toekomst, de eigenheid van de

buurt waar mensen wonen en de gevolgen van de klimaatverandering. Schaalvergroting creëert bovendien haar eigen weerbaarheid, omdat cliëntencontacten anoniemer worden, bestuurlijke verhoudingen afstandelijker worden, en allerlei nieuwe coördinatieproblemen ontstaan. Dat verklaart de herleving van de menselijke behoefte aan kleinschaligheid en overzichtelijke verbanden<sup>1</sup>. Het is dan ook niet vreemd dat burgers – hoewel met enig wantrouwen – van hun politici en bestuurders om een reductie van de onzekerheid vragen en om de oplossing van vaak hardnekkige vraagstukken. Ze willen dat problemen, of het nu om jeugdwerkloosheid of probleemwijken gaat, worden aangepakt. Het verlangen naar bestuurskrachtige gemeenten

---

<sup>1</sup> VGS en VB: Sterke gemeenten binden. Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur. Den Haag, mei 2006. Pag. 7 e.v.

kan dan ook als uiting van onzekerheidsbezweering gezien worden, en van de roep om een overheid die effectief en efficiënt is.

Na een tijdje uit beeld te zijn geraakt – nadat het vooral verbonden was met gemeentelijke herindelingen in de jaren tachtig van de twintigste eeuw – is het begrip bestuurskracht weer helemaal terug. Als de populariteit van bestuurskracht wordt uitgedrukt in het aantal keren dat bestuurskrachtonderzoeken zijn uitgevoerd, is de stelling houdbaar dat het verlangen naar bestuurskracht onder bestuurders groot is. Zo geliefd als bestuurskrachtonderzoeken inmiddels zijn, zo veel vragen roepen bestuurskracht en bestuurskrachtmetingen tegelijkertijd op. Die komen niet in de laatste plaats van gemeenten die zich – veelal gedwongen door het provinciebestuur – aan een dergelijk onderzoek hebben moeten onderwerpen. Naast

het feit dat sommige gemeenten weinig openstaan voor een kritische toets op hun prestaties, is belangrijker dat bestuurskrachtonderzoek niet voor zich spreekt. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat bestuurskracht nu eigenlijk is. Of preciezer: voor allerlei partijen is duidelijk wat het is, maar ze hebben nogal tegengestelde opvattingen. Daarnaast is onduidelijk hoe bestuurskracht nu het beste te meten of in kaart te brengen is. Bovendien is het de vraag welke doelen gediend worden. Bestuurskrachtonderzoeken hebben bijvoorbeeld nog altijd het imago de opmaat te zijn naar gemeentelijke herindelingen.

Dat neemt niet weg dat vele gemeenten gewoon gebruikmaken van de resultaten van bestuurskrachtmetingen om hun presterend vermogen te verbeteren. Maar duidelijk is ook dat het begrip bestuurskracht een ambigu en veelvormig concept is. Gemeenten en andere bestuurlijke partijen



gaan uit van verschillende definities, hanteren uiteenlopende methoden van onderzoek, en de gevolgen van metingen lopen uiteen. De bestuurskracht van gemeenten in onder meer Zuid-Holland, Friesland, Groningen, Utrecht en Limburg werd inmiddels onderzocht, waarbij criteria en methoden onderling steeds afweken. Die verschillen ontstaan sowieso door de onderzoekers die zij daarvoor in de arm nemen. Groningen schakelde een adviesbureau in, terwijl Limburg een visitatiecommissie met deskundigen uit het lokaal bestuur aanstelde. Daartegenover maakte de provincie Utrecht van het bestuurskrachtonderzoek weer een coproductie van provincie en de gemeenten. Het onderzoek heeft grote gelijkenis met een zelfevaluatie; gemeenten voeren grote delen van het onderzoek zelf uit.

Mede dankzij die ambiguïteit en veelvormigheid is het voor sommigen verleidelijk om nogal strikte aanpakken voor te

staan, die op eenvoudige veronderstellingen gestoeld zijn. In sommige gevallen wordt nog steeds een direct verband gesuggereerd tussen bestuurskracht en schaal. Juist door de achterliggende “dreiging” bij veel bestuurskrachtonderzoeken van fusies, wordt verondersteld dat een gebrek aan bestuurskracht kan worden verholpen door schaalvergroting. Het verband tussen bestuurskracht en schaal heeft in de afgelopen jaren het stempel van goedkeuring van politiek Den Haag gekregen. In zo'n beetje het laatste epistel van de vorige minister van Binnenlandse Zaken Remkes stelt deze dat voor gemeenten een minimale schaal van 20.000 inwoners noodzakelijk is als zij hun ambitie willen waarmaken om toegangspoort tot de overheid te zijn<sup>2</sup>. Dat is, juist vanwege de veelvormigheid van het begrip, uiterst dubieus.

---

<sup>2</sup> De toekomst van het decentrale bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst. Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. November, 2006. Pag. 15-21.

Niet omdat dat soort verbanden op geen enkele wijze zouden bestaan, maar omdat het verlangen naar bestuurskracht een afgeleide is van complexe maatschappelijke en bestuurlijke processen die zich niet eenduidig laten vangen. Bovendien is het niet nodig, omdat alternatieven voorhanden zijn. In verfijndere benaderingen wordt bestuurskracht veel meer als onderdeel gezien van een meer algemeen maatschappelijk vermogen publieke vraagstukken aan te pakken. De vraag naar schaalgrootte wordt dan slechts als een van de relevante vragen gezien. Het huidige kabinet lijkt veel meer in deze richting te denken. Zie bijvoorbeeld de wijze waarop de minister van Verkeer en Waterstaat de bestuurskracht in de Randstad wil aanpakken.

Al met al is er iets vreemds aan de hand met bestuurskracht. Het begrip is niet meer weg te denken uit het intellectuele en politieke debat over de wijze waarop in ons land

het openbaar bestuur zo optimaal mogelijk kan worden georganiseerd, noch uit lokale en regionale praktijken. Tegelijk is duidelijk dat die debatten en praktijken over heel verschillende zaken kunnen gaan en sommige partijen het begrip toch zo eenduidig willen maken dat het effectieve probleemoplossing in de weg gaat staan. Voor een term die niet meer weg te denken is, kunnen we daar geen genoeg mee nemen. Als het belang van bestuurskracht inderdaad zo evident is, dient het kritisch te worden benaderd, maar ook handen en voeten te krijgen.

Dit essay wil daaraan bijdragen. Het onderwerpt de veronderstellingen achter bestuurskracht aan een kritische beschouwing, en zoekt naar een invulling die de variëteit van definities, criteria en methoden in ere laat, maar het begrip wél nader invult. En dat op een manier die past bij de grotere maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen

die de basis vormen van het verlangen naar bestuurskracht. Eerst laten we zien welke aannames veelal achter de idee van bestuurskracht schuilgaan (hoofdstuk 2), daarna relativeren we die en zoeken we naar een alternatieve invulling van bestuurskracht (hoofdstuk 3), en tot slot geven we aan hoe die bredere invulling – bestuurskracht als (bijdrage aan) maatschappelijke veerkracht – te organiseren is (hoofdstuk 4).



## 2. Bestuurskracht beschouwd

Van bestuurskracht zijn verschillende definities in omloop. Er wordt bijvoorbeeld gesproken van “de mate waarin een gemeente met de beschikbare kwaliteiten en middelen (in ruime zin: bestuur, personeel, financiën, ruimte, e.d.) haar opgaven realiseert”<sup>3</sup>. Een andere omschrijving stelt dat “een bestuurskrachtige gemeente voldoende in staat (is) om de door haar zelf en door anderen (Rijk, provincie) opgelegde taken en ambities alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren”<sup>4</sup>. De definities ontlopen elkaar niet veel. Ze spreken over taken, ambities en opgaven, al dan niet opgelegd door anderen, en de mate waarin de gemeente in staat is die te realiseren. Professor In ’t Veld vat deze opvatting over bestuurskracht

aldus samen: “Het vermogen om maatschappelijke effecten te bereiken”<sup>5</sup>.

Zie hier het verlangen naar bestuurskracht: invloed kunnen uitoefenen op het verloop der dingen. Daarmee zijn we iets verder, maar niet veel, omdat zulke definities op verschillende manieren kunnen worden toegepast. Dat heeft te maken met de veronderstellingen achter het begrip en de doelen die het dient. Het bereiken van maatschappelijke effecten kan bijvoorbeeld sterk top-down worden ingezet – de overheid bereikt maatschappelijke effecten –, maar ook vanuit meer horizontale oriëntaties. In een bredere benadering van bestuurskracht wordt het maatschappelijk

---

3 Van Naem & Partners in rapportages Bestuurskrachtmonitor provincie Limburg.

4 Cap Gemini in onderzoek naar de bestuurskracht, 2005.

---

5 Veld, Prof. dr. R. in: Presentatie over bestuurskracht, 6 februari 2007.

vermogen tot oplossing van publiek vraagstukken centraal gesteld, inclusief de wijze waarop het bestuur dat vermogen kan bevorderen. In die benadering worden bijvoorbeeld verschillende rollen van overheden onderscheiden. Dan staat de rol en kwaliteit van het bestuur als dienstverlener naast die van het bestuur als handhaver en die van de organisatie van democratische besluitvorming.

Omdat zulke bredere benaderingen abstracter zijn en minder eenvoudig te organiseren, is het zoals eerder gesteld verleidelijk om bij bestuurskrachtmetingen en bestuurlijke consequenties meer eenduidige veronderstellingen te hanteren. Die blijken heel expliciet als eenvoudig wordt gesteld dat grotere gemeenten meer bestuurskracht kennen, en meer impliciet als metingen de staat van bestuurskracht willen aantonen. In die gevallen zijn de volgende veronderstellingen dominant:

1. Kracht is functionaliteit; het oplossen van problemen is het bewijs van kracht.
2. Causaliteit is kenbaar en meetbaar; er is “aan knoppen te draaien”.
3. Bestuurlijke schaal telt; hoe groter, hoe krachtiger.

Voordat we alternatieve en bredere benaderingen op de voorgrond plaatsen, is het van belang zulke veronderstellingen kritisch te bespreken.

#### *De functionaliteit van bestuurskracht: problemen oplossen?*

Onderzoek naar de bestuurskracht in de smallere benadering van bestuurskracht is een van de vele typen onderzoeken die de prestaties van het lokale bestuur als onderwerp hebben. Beleidsevaluaties, audits en benchmarks hebben inmiddels ook hun intrede in de publieke sector gedaan. Deze onderzoeken passen goed in een tijd waarin men-

sen – terecht – eisen stellen aan hun overheid. Ze willen inzicht krijgen in de prestaties van een overheid waaraan zij gedwongen meebetalen. De mondige burger gelooft niet meer automatisch dat het wel goed komt met zijn geld. Dat gemeenten onderwerp van onderzoek zijn geworden, is dan ook alleen maar te prijzen. Het vergroot de transparantie voor burgers om wie het uiteindelijk allemaal te doen is. Bovendien zorgen dergelijke onderzoeken voor een prikkel om de prestaties steeds te verbeteren. Onderzoeken naar de prestaties van gemeenten kunnen aldus bijdragen aan een beter lokaal bestuur.

Er is echter een keerzijde aan deze smalle benadering: men spreekt voornamelijk in termen van prestaties alsof gemeenten alleen producten en diensten leveren aan burgers die klanten moeten heten. Ja, dat doen gemeenten ook en de dienstverlening aan hun inwoners en bezoekers is zeker belangrijk. De eenzijdige nadruk op deze kant

van gemeenten miskent echter de rol van de gemeente als gemeenschap. “In een aantal onderzoeken is de lokale gemeenschap zelfs geheel afwezig. Er worden vragen naar prestaties gesteld, organisaties worden gebenchmarkt. Maar burgers en maatschappelijke organisaties komen er niet in voor,” vat Ringeling zijn kritiek samen<sup>6</sup>. Hetzelfde geldt voor de democratie. Deze benadering betekent volgens hem niet alleen verenging wat probleemoplossing en de neveneffecten betreft, maar ook de democratische legitimatie krijgt ten onrechte geen plaats. Bestuurskracht is meer dan presteren en problemen oplossen alleen.

#### *De causaliteit van bestuurskracht: knoppen draaien?*

De omschrijvingen uit de smallere benadering van bestuurskracht kenmerken zich door twee onderdelen.

---

<sup>6</sup> Ringeling, Prof. A.: Over bestuurskracht. Inleiding VB en VGS. Rotterdam, 5 maart 2007 op. cit. pag. 4.

In de eerste plaats het bereiken van maatschappelijke effecten. We gaan er daarbij van uit dat de bereikte effecten ook beoogd zijn. Een gemeente die door het aanleggen van een weg door de stad realiseert dat de uitstoot van CO<sup>2</sup> boven de Europese norm uitkomt, heeft een maatschappelijk effect bereikt, maar uiteraard zonder dat in dit geval sprake is van bestuurskracht.

Het tweede element betreft het vermogen om die beoogde maatschappelijke effecten te verwezenlijken. Prestaties kunnen we tot op zekere hoogte meten. De uitkomsten van zo'n meting zijn een mooi startpunt voor een gesprek over bestuurskracht. Het lastige is evenwel: hoe meten we dat een bereikt effect verband houdt met de inspanningen van een gemeente? Of andersom: op welke wijze kun je aantonen dat het niet behalen van een doel te wijten valt aan (gebrekkige) prestaties van een gemeente?

Stel dat gemeentelijke prestaties wel goed en integraal te meten zijn. Is dan te onderzoeken welke factoren die prestaties hebben beïnvloed? In opdracht van het ministerie van BZK onderzocht adviesbureau Zenc gemeentelijke prestaties. Daarbij kwam het tot de conclusie dat de kwaliteit van de ambtelijke organisatie, het college van B&W, de gemeenteraad en hun onderlinge verhoudingen mogelijk invloed hebben op de prestaties van gemeenten. Het woordje “mogelijk” geeft al aan dat de onderzoekers een slag om de arm willen houden. Dat heeft enerzijds te maken met de aanpak van dit onderzoek: het gaat slechts om de toetsing van enkele verkennende cases<sup>7</sup>. Maar In 't Veld zet sowieso grote vraagtekens bij de toetsbaarheid van dergelijke causale verbanden<sup>8</sup>. De definities in de smalle benadering suggereren dan ook ten onrechte dat bestuurskracht een rationeel begrip is:

---

<sup>7</sup> Zenc: De achtergronden van gemeentelijke prestaties. December, 2006. Zie pag. 29.

<sup>8</sup> In 't Veld (2007)



meet de effectiviteit en efficiency van een overheidsorganisatie en gij weet hoe het staat met de bestuurskracht. Dus ook: draai aan die knop en het effect is voorspelbaar.

### *De schaal van bestuurskracht: hoe groter hoe beter?*

In de smallere benadering wordt tot slot vaak een direct verband tussen de schaal van de gemeente en bestuurskracht verondersteld. De vraag is in hoeverre dat steekhoudend is. Eenhoorn en Rozenberg deden – in opdracht van het ministerie van BZK – onderzoek naar de randvoorwaarden waaraan gemeenten zouden moeten voldoen om zelfstandig te kunnen blijven functioneren. De onderzoekers constateren dat gemeenten veelvuldig met elkaar samenwerken; sommige doen dit om gemeentelijke opschaling te voorkomen en zelfstandigheid te garanderen, terwijl andere gemeenten

de samenwerking zien als opstap naar een latere fusie<sup>9</sup>. Eenhoorn en Rozenberg stellen vervolgens dat samenwerkingsverbanden de bestuurlijke drukte niet verminderen, de transparantie niet vergroten, de democratische legitimatie ondergeschikt kunnen maken en geen structurele oplossing bieden voor de kwetsbaarheid van kleine gemeenten<sup>10</sup>. Daarna stellen zij dat de ideale schaal voor gemeenten niet bestaat en komen tot de conclusie dat “een gemeente een integrale afweging in eigen huis moet kunnen maken, dat kwetsbaarheid moet worden teruggedrongen en samenwerking van uit toegevoegde waarde moet worden ingezet in plaats van uit noodzaak”<sup>11</sup>, en dat gemeenten daarvoor minimaal 20.000 tot 50.000 inwoners moeten tellen. Hun

---

9 Eenhoorn, H.B. en P.F. Rozenberg: Samenwerkend naar zelfstandigheid? Een onderzoek naar randvoorwaarden voor zelfstandigheid van gemeenten in de Randstad. Wassenaar/Voorburg, 3 oktober 2006.

10 Eenhoorn c.s.(2006), pag. 24.

11 Ibidem, pag. 25.

rapport draagt in de titel de verwijzing naar “onderzoek”, maar hier worden in grote stappen en zonder onderzoek stevige conclusies getrokken. Want waar de eis dat gemeenten integrale afwegingen moeten kunnen maken vandaan komt, welke kwetsbaarheid teruggedrongen moet worden en waarom samenwerking uit noodzaak niet geoorloofd is, wordt niet duidelijk. De ondergrens van 20.000 is bovendien volstrekt arbitrair.

Ringeling constateert dat de ondergrens al decennia de neiging heeft omhoog te gaan<sup>12</sup>. De statistieken van het ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteunen die stelling<sup>13</sup>, zoals onderstaande tabel laat zien.

<sup>12</sup> Ringeling (2007)

<sup>13</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Staat van het Bestuur. Den Haag, 2006. Zie pag. 9 en 10.

Jaar	Aantal inwoners (x 1.000)	Aantal gemeenten	Gemiddeld inwonertal per gemeente
1960	11.417	994	11.485
1970	12.958	913	14.192
1982	14.286	774	18.457
1990	14.893	672	22.162
2002	16.105	496	32.469
2006	16.335	458	35.666

Tussen 1960 en 2006 is het gemiddelde inwonertal dus verdrievoudigd van 11- naar 35.000. De toename is maar voor een deel te verklaren uit de bevolkingstoename. De halvering van het aantal gemeenten is de belangrijkste oorzaak: van 994 in 1960 naar 458 in 2006 (443 in 2007). Ringeling constateert bovendien dat in de discussie over bestuurskracht en schaal wel een onder- maar nooit een bovengrens wordt genoemd. “Gemeenten kunnen niet te groot zijn. Met de grootte neemt de efficiency toe”, is volgens hem de overheer-

sende gedachte om daar vervolgens aan toe te voegen: “Die opvatting is overigens in strijd met de economische theorie die de schaaldenkers gebruiken en met het onderzoek dat mijn nijvere vakbroeders op dit vlak hebben gedaan.”

Juist omdat bestuurskracht eenzijdig wordt benaderd in termen van prestaties, bestaat het misverstand dat opschaling per definitie een oplossing voor het gebrek aan bestuurskracht is. Maar grotere schaal kan leiden tot verkokering, regeldruk en bureaucrativering. Bovendien is er geen ideale schaal voor de aanpak van uiteenlopende vraagstukken die elk om een bijpassende schaal vragen.

Kortom, het verband tussen schaal en bestuurskracht, ook in deze meer enge zin is relatief. De ondergrens is gedurende de jaren verschoven en een bovengrens lijkt niet te bestaan.



### 3. Bestuurskracht verbreed

Eerder constateerden wij al dat het vooral de gemeenschappen zijn die de gemeenten vormen en dat het lokaal bestuur zich om die leefgemeenschappen moet formeren. Een belangrijk doel voor de ambtelijke organisatie en het politiek bestuur is ook het versterken van de onderlinge samenhang en verbondenheid, stelden wij in ons essay “Sterke gemeenten binden”<sup>14</sup>.

Dat pleidooi heeft niets aan actualiteit ingeboet. De betekenis die vooral in de smalle benadering aan bestuurskracht wordt toegedicht, miskent deze kant van de gemeente. Het gaat te veel uit van de – in de woorden van Dölle – instrumentalistisch-functionele benadering van gemeenten waarin

sociaaleconomische en planologisch geïnspireerde normen de boventoon voeren. Hij stelt daar als alternatief de historische constitutioneel-normatieve zienswijze tegenover, die vindt dat lokale gemeenschappen een intrinsieke waarde vertegenwoordigen met betrekking tot draagkracht, identiteit, belangenbehartiging en groepskarakteristieken. “Wie deze karakteristieken relevant vindt, (kan) de schaal van gemeenten niet puur als afhankelijke van bestuurskundig-bedrijfseconomisch-planologische afwegingen beschouwen”<sup>15</sup>.

We moeten – kortom – meerdere variabelen betrekken bij onderzoek naar gemeentelijke prestaties. Voor alternatieve invullingen, die op allerlei plekken al langer in praktijk worden

---

<sup>14</sup> VGS en VB (2006), pag. 17.

---

<sup>15</sup> Dolle, A.H.M.: Gemeenten, middenbestuur en christendemocratie. In: Christendemocratische Verkenningen, lente 2007. Uitgeverij Boom.

gebracht, zullen de eenduidige veronderstellingen uit het vorige hoofdstuk gerelativeerd moeten worden. Vanuit een bredere optiek draait bestuurskracht om meer dan instrumentele probleemoplossing; gemeenten zien zich tevens voor symbolische en maatschappelijk gewortelde opgaven gesteld. Zulke opgaven kunnen vervolgens met uiteenlopende rollen in verband worden gebracht; wanneer opgaven duidelijker zijn, kan sneller aan knoppen worden gedraaid. Verschillende rollen, tot slot, vragen om uiteenlopende schaalniveaus. We lopen deze trits van opgaven, rollen en schaalvariëteit langs.

### *Bestuurskracht en opgaven*

Audits en benchmarks hebben een lange traditie in de private sector. Daar waar winstmaximalisatie de belangrijkste variabele is, kunnen productieprocessen en bedrijfsorganisaties goed worden vergeleken. Wanneer gemeenten worden benaderd als dienstverlener en producent – een van de

mogelijke rollen! –, kunnen audits en benchmarks eveneens belangrijke inzichten verschaffen over de prestaties van gemeenten. Beleidsbeoordelingen hebben een langere traditie in het openbaar bestuur. Hier wordt gekeken of ingezet beleid ook tot resultaat heeft geleid. Effectiviteit en efficiency zijn daarbij belangrijke criteria en ieder gemeentebestuur zou bereid moeten zijn deze maatstaven te hanteren en zich daarover te verantwoorden.

Bestuurskracht gaat over meer dan dat. Ongrijpbare zaken als beleving en beeldvorming spelen een rol. Waarom kwam gedurende de raadsperiode 2002-2006 het Rotterdamse gemeentebestuur in het algemeen en burgemeester Opstelten in het bijzonder over als bestuurskrachtig? Dat heeft grotendeels te maken met indrukken van radio, tv en horen zeggen, die daadkracht en een ferme aanpak suggereren. Deze symbolische component van bestuurskracht, kan – paradoxaal genoeg – bestuurskracht ook verminderen.

De positionering van Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld kan als effectief worden bestempeld. Tegelijkertijd zorgt een eenzijdige focus op dergelijke symboliek mogelijk voor blinde vlekken naar andere sectoren. Symbolisering is ontegenzeggelijk van belang voor bestuurskracht, maar verhindert tezelfdertijd een verdere, verbrede blik. Bestuurskracht heeft bovendien met minder ongrijpbare bestuurlijke verhoudingen te maken, zoals Wesseling c.s. eerder suggereerden. Zij definiëren bestuurskracht meer algemeen als het vermogen van de samenleving om publieke vraagstukken op te lossen. In hun artikel “Bestuurskracht en democratie” stellen zij naar aanleiding van de opkomst van Fortuyn: “Bestuurskracht is veel meer dan resultaatgerichtheid op gewenste effecten. (...) Er zal vertrouwen moeten ontstaan.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Wesseling, Henk e.a.: Bestuurskracht en democratie. In: Openbaar Bestuur, februari 2004.

Een gemeente bestaat uit gemeenschappen en niet alleen uit het gemeentehuis. Bestuurskracht moet daarom gericht zijn op het vergroten van de kracht van de gemeenschappen en van daaruit pas op het bestuur en de ambtelijke organisatie. Bestuurskracht zal dan rekening moeten houden met de gemeenschap. Behalve objectiveerbare criteria als prestaties ten aanzien van productie en dienstverlening mee te nemen, moeten we ook de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan ‘de volkswil’ meewegen. Bestuurskracht gaat over de opgaven waar de betreffende gemeente en haar gemeenschappen voor staan en waarop het bestuur het vermogen van die gemeenschappen om die opgave te realiseren, kan versterken. Die opgaven komen mede uit de gemeenschappen voort. Wanneer inwoners zich vertegenwoordigd weten en in de besluiten van de raad hun wensen herkennen, is eveneens sprake van een bestuurskrachtige gemeente. Bovens c.s. noemen in hun

onderzoek voor de Vernieuwingsimpuls nadrukkelijk gecapiteerd succes als een van de onderdelen waar resultaat op zou moeten slaan. Daarbij gaat het volgens hen om een gedeeld gevoel van resultaat tussen burgers en hun bestuur<sup>17</sup>.

### *Opgaven en rollen*

Een onderzoek naar de bestuurskracht van een gemeente zou dus om meer moeten gaan dan de gemeente in haar rol als dienstverlener en producent, en zou meer in ogenschouw moeten nemen dan effectiviteit en efficiency alleen. De opgaven van de gemeente zouden centraal moeten staan en die wijken per gemeente en regio af. Elke gemeente is immers uniek als het gaat om geografische lig-

---

<sup>17</sup> Bovens, Mark e.a.: Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Den Haag, 2006. Pag. 18.

ging, bevolking en de vraagstukken die relevant en aan de orde zijn. Bestuurskrachtonderzoek zou rekening moeten houden met al die specifieke kenmerken.

Bestuurskracht is bovendien meer dan op korte termijn problemen oplossen. Het gaat ook om vitaliteit, klimaat en gemeenschapszin. Bestuurskrachtonderzoek leidt daarom niet tot een oplossing voor een probleem, bijvoorbeeld vermeend gebrek aan bestuurskracht, maar vormt eerder het begin van een discussie over de maatschappelijke opgaven van een gemeente en de vraag of een gemeente die aankan. Niet het afrekenen, maar het versterken van een gemeente dient centraal te staan. Vanuit deze opgave zou aandacht moeten zijn voor de verschillende rollen die het bestuur kan spelen. Zoals bijvoorbeeld uitgewerkt door de VGS in 'De Staat van de Gemeente'<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Aardema, H.: De Staat van de Gemeente. Uitgave van de VGS, april 2005.  
Zie ook: [www.staatvande gemeente.nl](http://www.staatvande gemeente.nl)



Belangrijk is dan ook hoe bijgedragen wordt aan het vormen van maatschappelijke coalities voor het oplossen van lastige vraagstukken, hoe bijgedragen wordt aan handhaven van de gemeenschappelijke regels door ook zelf een goede handhaver te zijn of zelfhandhaving mogelijk te maken. Ook de wijze waarop een gemeentebestuur werkt aan de kwaliteit van de democratie om de legitimiteit van zijn optreden, waaronder de aanpak van problemen, te versterken, heeft met bestuurskracht te maken<sup>19</sup>. De bestuurskracht van gemeenten is in die zin niet bruikbaar voor iets als een benchmark. De unieke kenmerken van gemeenten maken vergelijking in bestuurskracht bij voorbaat zinloos en waardeloos. Het zou de specifieke context waarin elke gemeente opereert miskennen. Iedere lokale en regionale situatie is anders en uniek en elk

---

<sup>19</sup> Vgl. Noordegraaf, Mirko: Het organiseren van verschil. In: Waterstof, nr. 23, april 2007. [www.waterlandstichting.nl](http://www.waterlandstichting.nl)

gemeentebestuur dient daar met de gemeenschappen op een eigen wijze invulling aan te geven.

### *Rollen en schaal*

Wanneer we het welzijn van een gemeente niet alleen afhankelijk maken van de ambtelijke organisatie, maar veeleer de wijze waarop bijgedragen wordt aan de opgave van gemeenschappen vanuit verschillende rollen een rol laten spelen, krijgt schaal een geheel andere betekenis. In dat geval gaat het immers om de schaal van de (verzameling van) gemeenschappen. Niet (de prestaties van) de ambtenaren en het bestuur zijn dan leidend, maar het initiërend vermogen en de zelfredzaamheid van de gemeenschap(pen). De roep om schaalvergroting houdt meestal verband met de stelling dat een te kleine ambtelijke organisatie, college of raad niet is toegerust voor haar taken. Gemeenschappen worden zo dus geforceerd samengebracht als volgens het prestatiedenken

van bestuurskracht het bestuur, de raad of het ambtenarenapparaat te klein van omvang worden geacht om de opgaven van de gemeente aan te kunnen.

In deze benadering vanuit de maatschappelijke opgave komt veel meer de vraag centraal te staan hoe te reageren op allerlei vormen van maatschappelijke schaalvergroting. Dat kan wellicht heel goed of juist veel beter door vormen van bestuurlijke samenwerking dan door fusie. Bijvoorbeeld als vooral het smeden en bijdragen aan belangrijke coalities aan de orde is, of als het alleen gaat om efficiëntere dienstverlening. In andere gevallen is fusie wel degelijk een optie, bijvoorbeeld als door die maatschappelijke schaalvergroting voldoende gemeenschappelijke opgaven tussen gemeenten geconstateerd worden, die niet meer per gemeente opgepakt kunnen worden. Het vormen van 'netwerksteden' is evenzeer een denkbare oplossing. Wellicht is het zinvol enige vormen van intensivering van bestuurlijke samenwer-

king uit te werken, gericht op vergroting van bestuurskracht in verschillende rollen en verschillende situaties.

Bestuurskracht mag geen enkelvoudig begrip zijn. Geen enkel gemeentebestuur kan met een druk op de knop eenduidige maatschappelijke effecten bereiken. Bestuurskrachtig besturen en organiseren vraagt om een meevoudige blik. In de backoffice kan de dienstverlening grootschalig worden georganiseerd, de frontoffice dicht bij burgers. De ambtelijke organisatie kan efficiënt en effectief op afstand van de gemeenschappen worden georganiseerd, de politiek en bestuur kleinschalig en juist dichtbij. Goede structuren zijn belangrijk, maar ook gezonde culturen. Staatsrechtelijke kaders moeten zorgen voor stabiliteit, maar wel zonder innovatie en vernieuwing in de weg te staan.





## 4. Naast bestuurskracht ook veerkracht

Onderzoek naar bestuurskracht moet niet alleen het bestuur en de ambtelijke organisatie als onderwerp hebben, maar ook de gemeenschap. Zo luidt kort samengevat ons pleidooi tot nu toe. Welke eisen mogen we met deze ruime betekenis van gemeenten aan gemeentebesturen stellen? Lokale bestuurders zullen, ten eerste, coalities en allianties moeten aangaan, teneinde opgaven te identificeren en minder producerende rollen te spelen. Ze zullen, ten tweede, het organiserend vermogen in steden moeten versterken, zodat bewoners en bedrijven zelf deelnemer worden. Ze zullen, ten derde, maatschappelijke initiatieven moeten signaleren en faciliteren. We lopen deze lessen langs, en laten zien hoe ze in praktijk gebracht kunnen worden.

1. Het gemeentebestuur zal in de woorden van sommigen 'vitale coalities' moeten sluiten<sup>20</sup>. College, raad en ambtenaren zullen partijen moeten samenbrengen en aan elkaar verbinden. Het bestuur moet samenwerkingsverbanden smeden van partijen die elkaar aanvullen, van elkaar kunnen leren en die de gemeenschappen sterker maken. Het gemeentebestuur zal soms ruimte moeten laten. In het publieke domein hebben mensen te maken met scholen, zorginstellingen en culturele organisaties die zich laten gelden. Juist doordat de gemeente langs de zijlijn staat, kunnen andere publieke en private instellingen uitblinken.

---

<sup>20</sup> Vgl. bijv. Tops, P.W. en E.M.H. Cornelissen: Vitaliteit en vitale coalities in het openbaar bestuur; Een Verkenning. Paper ter gelegenheid van de Conferentie "Betovering in een Onttoverde Wereld" van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB, Universiteit van Tilburg), 2 november 2006.

Het bestuur en zijn ondersteuners moeten dus veelal partners in staat stellen het eigenlijke werk te doen en hun ook de credits geven bij succes.

2. Niet altijd is terughoudendheid gevraagd in alle rollen van het bestuur. Wellicht dat er soms een intensieve opgave van handhaving ligt die de gemeenschappen niet zelf tot stand brengen. Of is een intensivering van de kwaliteit van individuele dienstverlening gevraagd, wellicht een eerste initiatief in het versterken van het organiserend vermogen in zogenaamde probleemwijken. Zij kunnen met mate ingrijpen als de samenleving zelf te weinig initiatief toont. Bijvoorbeeld door het toeval een handje te helpen: om innovatieve allianties te krijgen, kan het gemeentebestuur onverwachte ontmoetingen organiseren door discussieavonden, diners en netwerkbijeenkomsten op te zetten. Daar kunnen de woningcorporatie en de zorginstelling, scholen en

sportverenigingen, en de lokale radio en kunstinstellingen elkaar treffen.

3. Soms moet het bestuur afzien van handelen. Niet elk maatschappelijk probleem is de verantwoordelijkheid van de overheid; niet alle gemeentelijke opgaven zijn een taak voor het gemeentebestuur. Bemoeienis kan functioneel zijn, maar bestuurders en raad moeten durven afzien van optreden; de gemeenschappen kunnen vaak een vraagstuk beter zelf oplossen. Dat vereist zelfbeheersing van ambtenaren en bestuurders. Daarover dienen zij aan politiek en burgers wel verantwoording af te leggen. Vaak schieten wij immers toch in de reflex dat de overheid elk probleem moet oplossen. Van die irreële eis willen wij af en daarover dient het gemeentebestuur het gesprek aan te gaan met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Verwachtingen moeten bijgesteld, eigen initiatief vergroot. Het aangaan

van een dergelijk gesprek is een voorwaarde om de versterking van democratie en burgerschap daadwerkelijk inhoud te geven bij het definiëren van en werken aan de opgaven van een gemeente.

In de plooiën van een gemeente en bij afwezigheid van bemoeienis van het gemeentebestuur gebeuren soms hele mooie dingen in gemeenschappen. Mag dat niet van het bestuur over die gemeenschappen worden gevraagd: dat het het maximale uit die gemeenschappen weet te halen, dat het de zelfredzaamheid van die gemeenschappen vergroot, dat het – kortom – maatschappelijke veerkracht weet te organiseren?

In het eerste hoofdstuk constateerden we dat het verlangen naar bestuurskracht voortkomt uit de behoefte onzekerheid te verdrijven. De overheid die de samenleving veerkrachtig

wil maken, erkent echter dat zij niet alle risico's voor al haar burgers kan uitsluiten. In plaats van de illusie te voeden dat zij veiligheid kan garanderen, accepteert ze onzekerheid en risico's als een gegeven en tracht ze de samenleving de veerkracht te geven zelf onverwachte tegenvallers op te vangen. Geïnspireerd door Wildawsky plaatst Van Twist veerkracht tegenover weerbaarheid: "Weerbaarheid vraagt om anticipatie, terwijl het bij veerkracht om reactie draait. Een strategie van veerkracht accepteert risico's, terwijl weerbaarheid deze beoogt uit te sluiten."<sup>21</sup> Het één is niet per definitie beter dan het ander; de overheid moet beide strategieën beheersen. Ze kan eisen aan brandveiligheid stellen bij de bouw van nieuwe woningen (weerbaarheid, voorkomen van gevaren),

---

<sup>21</sup> Twist, M.J.W. van: Zorgen voor borgen als conditie voor zorgen voor morgen, interne notitie, Den Haag, 2007 op. cit. Zie hierover ook: R. Peeters & M.J.W. van Twist, Een pleidooi voor bestuurlijke bescheiden en maatschappelijke veerkracht, in: Bestuurswetenschappen, nr.1, 2007, pp.96-103.

maar dient daarnaast burgers zelfredzaam te maken als zij met brand worden geconfronteerd<sup>22</sup>.

Onderzoeken naar bestuurskracht houden tot dusverre de weerbaarheid van gemeenten tegen het licht. Wij pleiten voor een nieuwe standaard: bestuurskracht zou ook de maatschappelijke veerkracht van een gemeente moeten onderzoeken.

---

<sup>22</sup> Voorbeeld eveneens afkomstig uit Van Twist(2007).

### **Dorpspunten en Hartwinkels: voorbeelden van maatschappelijke veerkracht**

De voorbeelden van uitingsvormen van maatschappelijke veerkracht zijn legio. Het oprichten van dorpspunten ([www.dorpspunt.nl](http://www.dorpspunt.nl)) is er één van. Terwijl gemeentebesturen in Brabant nog aan het stoeien waren met de vraag hoe het voorzieningenpeil in kleine kernen behouden kon blijven, bleek de samenleving al zelf het initiatief te hebben genomen. Private partijen als een bank, uitzendbureau en levensmiddelenbedrijf leveren samen met publieke dienstverleners als het Groene Kruis hun producten op een gezamenlijk ingericht punt en achter één fysiek loket. De vijf kernen in Brabant waar de dorpspunten zijn ingericht, hebben maatschappelijke veerkracht getoond. In Noord-Holland heeft het provinciebestuur een vergelijkbaar initiatief gefaciliteerd. Onder de vlag van Hartwinkels heeft de provincie de oprichting van het equivalent van dorpspunten in vijf kleine kernen gesubsidieerd.



Hiermee is de cirkel rond. We begonnen dit essay met de constatering dat het verlangen naar bestuurskracht te maken heeft met grotere maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, die juist de behoefte aan het kleinschalige en gemeenschappelijke op de voorgrond plaatsen. Dat heeft te maken met meer geobjectiveerde bestuurskracht, want duidelijkheid, bijvoorbeeld over dienstverlening, is dan *conditio sine qua non*. Tegelijkertijd kan dat nooit het hele verhaal zijn. We hebben laten zien dat de verleidelijke aannames van functionaliteit, causaliteit en schaal te simpel zijn, en dat werkelijke bestuurskracht schuilt in het met partijen stellen van opgaven, het vormgeven aan gedifferentieerde rollen, en het denken in termen van schaalvariëteit. Dat leidde tot een breder, minder bestuurscentrische blik op bestuurskracht, die iets met het organiseren van veerkracht te maken heeft. Dat wil zeggen, met het vermogen van bestuurders, belanghebbenden, bewoners en bedrijven,

om op eigen wijze aan maatschappelijke probleemoplossing te werken.

Tot slot: hoe moeten bestuurders omgaan met toenemende druk om de bestuurskracht van hun gemeente te laten onderzoeken? Ons pleidooi heeft daarvoor een handreiking gedaan: het openbaar bestuur moet te allen tijde openstaan voor toetsing van zijn functioneren, maar de onderzoeken moeten verder gaan dan het meten van effectiviteit en efficiency. Gemeenten kunnen meegaan in de wens van provincie of Rijk voor een bestuurskrachtonderzoek, maar dienen bij de bespreking van de kaders – vanuit de vraag naar maatschappelijke veerkracht en hoe daar aan bij te dragen – ook maatschappelijke veerkracht als onderwerp van onderzoek in te brengen. De gemeente moet immers bouwen aan en durven vertrouwen op de vitaliteit van de gemeenschappen. Vanuit zo'n benadering moeten bench-

marks gericht op effectiviteit en efficiency eigenlijk al zelf uitgevoerd zijn, in plaats van als een bedreiging te worden gezien. Relevant in de praktijk is dus met name de vraag hoe bestuurders in de praktijk maatschappelijke veerkracht kunnen stimuleren en creëren.

Zoals gezegd, mogen we daarbij niet uit het oog verliezen dat veel maatschappelijke opgaven “opschalen”. Ook veerkracht stelt eisen aan schaal en omvang van de netwerken binnen de gemeenschappen die veerkracht moeten tonen. Met verbreding van bestuurskracht naar maatschappelijke veerkracht is de discussie over de juiste schaal van gemeenten niet voorbij. Schaalvergroting van vraagstukken en netwerken vindt autonoom plaats; bevordering van de passende schaal van gemeenschappen en besturen dient staatsrechtelijk te worden bekrachtigd en verdient dus aandacht van politiek en bestuur. Maar niet als doel op zich.





## Literatuur

Bovens, Mark e.a.: *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Den Haag, 2006.

Dölle, A.H.M.: *Gemeenten, middenbestuur en christendemocratie*. In: Christendemocratische Verkenningen, lente 2007. Uitgeverij Boom.

Eenhoorn, H.B. en P.F. Rozenberg: *Samenwerkend naar zelfstandigheid*; Een onderzoek naar randvoorwaarden voor zelfstandigheid van gemeenten in de Randstad. Den Haag, november 2006.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Staat van het Bestuur*. Den Haag, 2006.

Noordegraaf, Mirko: *Het organiseren van verschil*. In: Waterstof, nr. 23, april 2007.  
Zie [www.waterlandstichting.nl](http://www.waterlandstichting.nl)

Ringeling, A.: *Over bestuurskracht*. Inleiding VB en VGS. Rotterdam, 5 maart 2007.

Tops, P.W. en E.M.H. Cornelissen: *Vitaliteit en vitale coalities in het openbaar bestuur; Een Verkenning*. Paper ter gelegenheid van de Conferentie “Betovering in een Onttoverde Wereld” van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB, Universiteit van Tilburg), 2 november 2006.

Twist, M.J.W. van: *Zorgen voor borgen als conditie voor zorgen voor morgen, interne notitie*, Den Haag, 2007. Zie hierover ook: R. Peeters & M.J.W. van Twist, *Een pleidooi voor bestuurlijke bescheiden en maatschappelijke veerkracht*, in: Bestuurswetenschappen, nr.1, 2007, pp.96-103.

Wesseling, H. e.a.: *Bestuurskracht en democratie*. In: Openbaar Bestuur, februari 2004.

Veld, R. in 't: *Presentatie over bestuurskracht*. Utrecht, 6 februari 2007.

VGS en VB: *Sterke gemeenten binden*. Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur. Den Haag, mei 2006.

Zenc: *De achtergronden van gemeentelijke prestaties*. Den Haag, december 2006.

*De toekomst van het decentrale bestuur; het decentrale bestuur van de toekomst*. Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag, november 2006.

## Deelnemers discussiebijeenkomsten VB en VGS

**Arjan van Gils** *Gemeentesecretaris Rotterdam*

**Rudie Heintjes** *Gemeentesecretaris Steenbergen*

**Ron Jeltema** *Gemeentesecretaris Wageningen (tot 1 mei), Adviseur KplusV Advies (vanaf 1 mei), Vice-voorzitter VGS*

**Jan Kerkhof** *Gemeentesecretaris Nunspeet*

**Grada van der Knaap** *Gemeentesecretaris Wervershoof*

**Arjen Mewe** *Gemeentesecretaris Emmen*

**Mirko Noordegraaf** *Hoogleraar Publiek Management Universiteit Utrecht, bestuurslid VB*

**Cees Paardekooper** *Partner WagenaarHoes Organisatieadvies*

**Hilde Raasing** *Gemeentesecretaris Enkhuizen*

**Herman Sietsma** *Algemeen directeur/secretaris provincie Utrecht (voorzitter)*

**Bertje van Stiphout** *Gemeentesecretaris Waalre*

**Mark van Twist** *Hoogleraar Radboud Universiteit, voorzitter VB*

**Henk Wesseling** *Gemeentesecretaris Dordrecht, bestuurslid VB*

**Rien Fraanje** *Senior consultant Berenschot Public Management*

#### **Inleiders:**

**Roel in 't Veld** *Hoogleraar Bestuurskunde*

**Arthur Ringeling** *Hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam*