

# Toegedekte

*Destructieve dynamieken*  
in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand  
*doorbreken*

politiek

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

Henk den Uijl  
Marije Huiting  
Jesse Dusseljee  
Mark van Twist



### **Dr. Henk den Uijl**

is filosoof en organisatiekundige en doet onderzoek naar en geeft les over tegenspraak, politiek-ambtelijke verhoudingen en democratie en bureaucratie. Hij is co-decaan, onderzoeker en docent bij de NSOB en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

### **Marije Huiting MSc**

is bestuurskundige en doet onder andere onderzoek naar lokale democratie en politiek-ambtelijke verhoudingen. Zij is werkzaam als senior onderzoeker en manager innovatie en kwaliteit onderwijs bij de NSOB.

### **Jesse Dusseljee MSc**

is als junior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de NSOB en heeft een achtergrond in geschiedenis, politicologie en filosofie.

### **Prof. dr. Mark van Twist**

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.



# Inhoudsopgave

---

1. **Inleiding: joa joa** → 4
2. **Patronen van toedekking** → 13
3. **Buffers in het systeem** → 22
4. **Dynamieken doorbreken** → 32

**Literatuur** → 39

# 1. Inleiding: joa joa

'Joa joa' zeggen inwoners van de gemeente Twenterand regelmatig als ze 'nee' bedoelen. Het is een veelzeggende culturele uiting.<sup>1</sup> De mensen zijn behoedzaam, willen hun medeburgers niet voor het hoofd stoten, en willen het graag goed met elkaar hebben. Je wilt geen dingen kapot maken of problematiseren als het niet nodig is. Deze toedekkende taaluiting helpt om de harmonie te bewaren. Door de confrontatie of teleurstelling uit de weg te gaan, met een vleugje ironie, wordt een andere uitkomst ('nee') later gemakkelijker geaccepteerd.

Dit culturele fenomeen is ook van belang om te begrijpen wat er aan de hand is in de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand. Daar waar het 'joa joa' misschien lange tijd heeft geholpen om de eendracht in de politiek en ambtenarij te bewaren, is er een patroon van *toedekken* ontstaan waardoor het politieke systeem – de relaties tussen gemeenteraad, college van burgemeester & wethouders en ambtenarij – in een destructieve dynamiek terecht is gekomen. Actoren hebben zich opgesloten in hun eigen gelijk en in hun vertrouwde groepen, waardoor er een zelfversterkende neerwaartse spiraal is ontstaan. Er wordt gedoken, weggekeken of men vlucht weg. Sommige mensen worden ziek, zijn bang voor elkaar of durven elkaar niet meer in de ogen aan te kijken. Dit onderzoeksverslag gaat in op de vraag hoe het politieke systeem in Twenterand hierin terecht is gekomen en doet een voorstel om deze zelfversterkende dynamiek te doorbreken.

Uit het medewerkerstevredenheidonderzoek (MTO) van eind 2024 blijkt dat een aanzienlijk deel van de ambtenaren zich te onveilig voelt om integriteitskwesaties aan te kaarten of om kritiek te uiten, met name in relatie tot het college van burgemeesters en wethouders (B&W) en de gemeenteraad.<sup>2</sup> Of dit nu wel of niet feitelijk terecht is, het is onderdeel van de relatiedynamiek en heeft daarmee gevolgen en impact op de politiek en de organisatie. Bovengemiddeld veel ambtenaren nemen afscheid van de gemeente, voor een deel door de politieke cultuur.<sup>3</sup> Naar aanleiding van het MTO is er een actieplan opgesteld om de 'eerste orde aanbevelingen' op te volgen, en hier is ook werk van gemaakt. Desondanks is sprake van een neerwaartse spiraal in het gemeentehuis. Daarmee staat de kwaliteit en uitvoering van politiek en beleid onder druk, wat uiteindelijk ook burgers zullen merken. Ook ambtsdragers nemen vroegtijdig afscheid, formeel vanwege nieuwe kansen,

---

1 Waning, 2022.

2 Zie BusinessWise, 2024.

3 Gemeente Twenterand (2025). 'Uitstroom 2020-2024'. Document ontvangen van de gemeente Twenterand; A&O Fonds Gemeenten, 2025.

maar informele signalen laten zien dat ook de politieke cultuur in Twenterand daarbij een rol speelt.

Ook principieel is er wat aan de hand: als er openlijk of heimelijk wordt getwijfeld aan de integriteit van ambtsdragers of volksvertegenwoordigers, ondermijnt dat uiteindelijk het vertrouwen in democratische instituties. Ambtsdragers, volksvertegenwoordigers en ambtenaren hebben behalve het maken en uitvoeren van beleid, ook een verantwoordelijkheid om democratische instituties te verdedigen en schragen.<sup>4</sup>

Naar aanleiding van het MTO heeft het college van burgemeester en wethouders (B&W) ons de opdracht gegeven om onderzoek te doen naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeente. We doen onderzoek naar de verhoudingen en dynamieken in de driehoek van gemeenteraad, college van B&W en de ambtenarij. We onderzoeken hoe de verhoudingen liggen, en ook hoe deze zouden kunnen of moeten zijn, met speciale aandacht voor de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden.

## Onderzoeksopzet en toetsingskader

Dit onderzoek is te kenmerken als betekenisonderzoek.<sup>5</sup> Het onderzoek richt zich op hoe in de gemeente Twenterand politiek wordt bedreven en wat dat betekent voor de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij. Het draait daarbij om de vraag hoe betrokken actoren betekenis geven aan de onderlinge verhoudingen en hoe daar vervolgens via onderzoek in een meer omvattend perspectief betekenis aan is te geven. Interpretatie van betrokkenen en van onderzoekers vormen de basis voor deze rapportage.<sup>6</sup>

Wij hebben voor deze aanpak gekozen omdat het in een politieke context draait om symboliek en betekenisgeving. Als wij stellen dat *'joa joa'* een fenomeen is in Twenterand dat ook politiek relevant moet worden geacht, dan is dat onmiddellijk een 'teken' dat verwijst naar de politieke cultuur aldaar. Belangrijk om op te merken is dat betekenissen niet los te zien zijn van feitelijke omstandigheden en gebeurtenissen. Sterker, de betekenis die betrokkenen daaraan geven zijn aan te merken als feiten op zich, in die zin dat ze reële gevolgen hebben voor het handelen en voor het functioneren van het systeem.

---

4 Rijkema, 2015; Tjeenk Willink, 2018.

5 Schwartz-Shea & Yanow, 2013.

6 Giddens, 1984.

We zullen in dit onderzoekverslag bewust niet ingaan op concrete casuïstiek; we reconstrueren niet het verloop van omstandigheden en gebeurtenissen voor wat betreft specifieke kwesties. In dit onderzoek draait het om de *gevolgen* ervan in termen van betekenisgeving, die zichtbaar wordt in hoe het systeem functioneert, en wie daar verantwoordelijk voor is of verantwoordelijkheid voor draagt. Voor zover we concrete voorbeelden noemen, dienen die om de dynamiek te illustreren.

Het onderzoek is verdiepend ten opzichte van het MTO. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met negen raadsleden (van alle partijen in de raad), alle leden van het college van B&W (inclusief een oud-GBT-wethouder, die tijdens het onderzoek de gemeente heeft verlaten), en twintig ambtenaren (van wie enkele op het moment van publiceren niet meer werkzaam zijn bij de gemeente). Respondenten zijn voorgedragen door de gemeentesecretaris, met inachtneming van diversiteit en directe betrokkenheid bij het bestuur van de gemeente, en op basis daarvan door de onderzoekers geaccordeerd. Er was ook ruimte voor mensen om zichzelf aan te melden voor gesprek, waar ook gebruik van is gemaakt. Er was gedurende het onderzoek een meldpunt beschikbaar voor medewerkers, hier zijn geen berichten binnengekomen. Niet alle respondenten die zijn voorgedragen waren bereid om ons te spreken. De gesprekken hadden een vertrouwelijk karakter, wat wil zeggen dat wij niet uit de gesprekken citeren en herleidbaarheid vermijden. Voor sommige betrokkenen is dit evenwel onmogelijk, vanwege de aard van hun functie: de burgemeester, specifieke raadsleden, specifieke wethouders, de griffier en de gemeentesecretaris. Deze betrokkenen zullen daarom, waar relevant, naar functie benoemd worden.

Om de concrete casuïstiek die speelt in Twenterand te doorgronden zijn diverse (interne) documenten geanalyseerd, zoals ambtelijke nota's, rapporten, verordeningen, verslagen, et cetera.<sup>7</sup> Daarnaast zijn relevante raadsvergaderingen en mediaberichtgeving bestudeerd. Ook hebben wij stukken ontvangen van de gemeentesecretaris en van diverse andere betrokkenen die ervoor kozen documenten met ons te delen. Langs die weg is diepgaand inzicht verkregen in wat er concreet speelt.

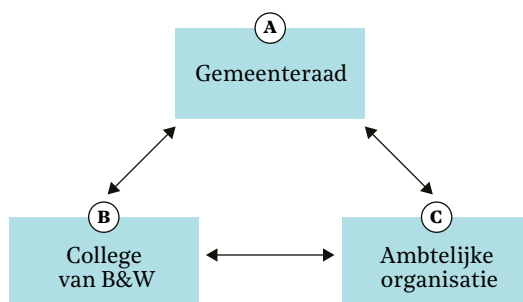
---

7 Zodoende is er sprake van data triangulatie (het onderzoeken van meerdere bronnen), ter bevordering van de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten (Van Thiel, 2014).

## Systemische kijk op onderlinge verhoudingen: wat zijn patronen?

Om de verhoudingen tussen raad, college en ambtenarij te bestuderen, is in dit onderzoek gekozen voor een systemisch perspectief.<sup>8</sup> Systemisch kijken maakt het mogelijk om (hardnekkige) patronen in kaart te brengen, waar afzonderlijke kwesties of gebeurtenissen een uitdrukking van zijn en om te laten zien welke terugkerende dynamieken hierachter schuilgaan.<sup>9</sup>

**Figuur 1.**



A, B en C hebben onderlinge verhoudingen. Die relatie kan zeer slecht, slecht, matig, goed tot zeer goed zijn. Als de relatie tussen bijvoorbeeld A en C slecht is, er vijandbeelden bestaan, zal dit ook van B om een positie vragen. Basisidee is dat gedrag dat voortkomt uit de relationele dynamiek de dynamiek kan bestendigen of veranderen. Als systemen vastzitten in patroonherhaling, wordt de dynamiek vooral bestendigd. Patroonherhaling ontstaat gemakkelijker naarmate er meer onderlinge vijandbeelden zijn. We toetsen deze patroonherhaling. Hoe grijpen gedragingen op elkaar in, en welke patronen worden daarin zichtbaar? Het gaat dus niet om het vaststellen van al dan niet laakbaar gedrag, of om het beoordelen van losse omstandigheden en gebeurtenissen, maar om de gevolgen die bepaald gedrag heeft in de interactiedynamiek. We zijn daarin op zoek naar circulaire patronen, die een ‘hoe meer... des te...’ karakter hebben. Ze bijten elkaar in de staart en beïnvloeden elkaar wederzijds. Bijvoorbeeld: hoe vaker de politiek een ‘ja mits...’ houding vraagt van ambtenaren, des te meer zijn ambtenaren geneigd om kritisch te zijn op politieke voorstellen.

<sup>8</sup> Choy, 2013; Spanjersberg, 2022. Zie figuur 1.

<sup>9</sup> De onderzoekers bedanken Marijke Spanjersberg voor het toelichten van de systeembenadering ten behoeve van dit onderzoek.

Denken in termen van losse omstandigheden en gebeurtenissen kan op het eerste gezicht helpend lijken: als een raad bijvoorbeeld gewoon op tijd was geïnformeerd over een bepaalde kwestie, zou het nooit zo uit de hand zijn gelopen. Als ambtenaren bij een concrete ervaring met een wethouder die als sociaal onveilig valt aan te merken direct een formele melding hadden gedaan was misschien alles anders geweest. Wie op deze manier naar een vraagstuk kijkt loopt het risico aan symptoombestrijding te doen en de dieperliggende structuren onbesproken te laten. De realiteit is vaak weerbarstiger: ook als informatie tijdig bij de raad is of een ambtenaar een formele melding doet, kunnen zich op een volgend moment weer vergelijkbare problemen voordoen als ze systemisch zijn verankerd in zichzelf versterkende organisatiepatronen.

Er is geen ontsnappen aan deelnemen aan het interactiepatroon; ook niet deelnemen, zwijgen, of je onthouden van een oordeel, is deelnemen zolang je onderdeel bent van het systeem.<sup>10</sup> In zekere zin kan je geen verantwoordelijkheid ontlopen in een systemische blik. Het gaat daarmee niet om een oorzaak (als begin) en een gevolg, maar om ontwikkelde patronen die eigenlijk geen begin kennen. Het is verleidelijk om bij een probleem een concrete oorzaak en schuldige aan te wijzen ('de ambtenaren', 'de wethouder'). Dan hoef je het niet te hebben over de verstoorde verhoudingen die erachter schuilgaan, en je eigen aandeel daarin.<sup>11</sup> De kunst is dus om deze gedragspatronen te onthullen en te beschrijven in plaats van te zoeken naar oorzaken en schuldigen. Alleen als de betrokken actoren bereid zijn om de patronen van beschuldigen en toedekken te ontstijgen en met ons de kwesties in Twenterand op dit systeemniveau willen bekijken, is duurzaam herstel mogelijk. Dat is tegelijkertijd onze belangrijkste interventie: het begint allemaal bij de *bereidheid* om 'anders' te gaan kijken.

---

<sup>10</sup> Choy, 2013.

<sup>11</sup> Watzlawick, Beavin & Jackson, 1970; Choy, 2013. Zie ook het werk van Marijke Spanjersberg (bijvoorbeeld Spanjersberg, 2022).

## Rollen en verantwoordelijkheden in de onderlinge verhoudingen: wat wel en niet te doen

Sinds de invoering van het dualistisch stelsel in 2002 is duidelijker vastgesteld wat de afzonderlijke gremia binnen het gemeentebestuur geacht worden te doen en zijn de verschillende rollen zuiverder gescheiden.<sup>12</sup> De gemeenteraad heeft drie hoofdtaken: inwoners vertegenwoordigen, beleidskaders vaststellen en het college controleren. Met middelen als moties, amendementen en het budgetrecht bepaalt de raad de richting van het beleid en houdt hij toezicht op de uitvoering. Het college van B&W, bestaande uit wethouders en de burgemeester, vormt het dagelijks bestuur van de gemeente en is verantwoordelijk voor de uitvoering van raadsbesluiten, evenals voor de naleving van landelijke wet- en regelgeving en het gemeentelijk financieel beleid. Besluiten worden collegiaal genomen. Het ambtelijk apparaat voert onder verantwoordelijkheid van het college het beleid uit en adviseert over de praktische invulling ervan. Ambtenaren dienen politiek neutraal te zijn en handelen onder leiding van de gemeentesecretaris, die als algemeen directeur de ambtelijke organisatie aanstuurt. Deze scheiding benadrukt het primaat van het gekozen bestuur en borgt de rollen van vertegenwoordiging, bestuur en uitvoering.

Naast wat ieder geacht wordt (wel) te doen, zijn er ook afspraken over wat een actor wordt geacht *niet* te doen. Zo mag een gemeenteraad geen opdrachten geven aan individuele wethouders en geen ambtenaren aansturen met instructies over hoe het beleid moet worden uitgevoerd. En het college mag geen informatie achterhouden die de raad nodig heeft om haar taak uit te voeren. Belangrijke spilfiguren in wat actoren wel en niet worden geacht te doen zijn de burgemeester, griffier en de gemeentesecretaris.

Niet alleen over de rollen van zowel raad, college als ambtelijke organisatie bestaan normen ten aanzien van wat men geacht wordt niet te doen, die zijn er ook ten aanzien van integriteit voor elk van de betrokken actoren. Het gaat dan in eerste instantie om normen die corruptie, belangenverstrengeling en machtsmisbruik moeten voorkomen.<sup>13</sup> De Gemeentewet verplicht gemeenten om een eigen gedragscode op te stellen voor raadsleden en voor het college van B&W.<sup>14</sup> Deze gedragscode dient ook te gaan over onderlinge verhoudingen en omgangsvormen. De huidige gedragscode voor de raad in Twenterand is

---

12 Zie de Gemeentewet, onder andere artikel 33, 100, 146, 155, 189; Peters & Castenmiller, 2019.

13 Gemeentewet, 2009.

14 Gemeente Twenterand, 2025; Gemeente Twenterand, 2017; Daarnaast heeft de gemeente ook integriteitsbeleid, een regeling voor het melden van (vermoedelijke) misstanden en een gedragscode voor ambtenaren (daterend uit 2016).

in 2025 vastgesteld. De vorige code, uit 2017, moest worden aangepast in verband met wetwijzigingen. Op het moment van schrijven is de gedragscode voor het college nog niet geactualiseerd.

Integriteit is ook een van de beginselen van goed openbaar bestuur zoals vastgelegd in de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur.<sup>15</sup> Goed bestuur is geen interne aangelegenheid, maar gaat de hele samenleving aan: ‘zonder goed openbaar bestuur kan er geen gezonde wisselwerking plaatsvinden tussen overheid en samenleving en kan de overheid niet in maatschappelijke behoeften voorzien.’<sup>16</sup> Het bestuur dient open en integer te zijn en duidelijk te maken wat hieronder wordt verstaan. Daarnaast geeft het in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel in de eigen organisatie als daarbuiten. Dit betekent ook dat het bestuur een veilig klimaat in de organisatie schept waarbij signalen kunnen worden afgegeven en waarbij het bestuur ontvankelijk is voor deze signalen.

## Onderlinge verhoudingen en het politieke primaat in de praktijk

Ondanks dat er op institutioneel, juridisch en academisch niveau normen bestaan over rolvulling en de wijze waarop deze is te begrenzen, blijkt de praktijk weerbarstig. Dit heeft in de context van lokaal bestuur eerst en vooral te maken met het politieke primaat. Wat mag gelden als politiek relevant en acceptabel, kan en mag de raad als hoogste orgaan van de gemeente zelf bepalen. Wat de spelregels zijn en hoe hier invulling aan wordt gegeven, is voor een belangrijk deel aan de raad zelf.

Juist details over het ‘hoe’ van beleid, zijn vaak aanleiding voor politieke strijd – veel meer dan de abstracte kaders. En als ambtenaren in hun advisering of uitvoering nadenken over de gevolgen van beleid, dan kan daar ook zomaar een politiek randje aan zitten. Dit is een grijs gebied, waarin rollen en verantwoordelijkheden elkaar overlappen.<sup>17</sup>

Bovendien is het in gemeenten zo dat de raad, college en ambtenaren vaak informele lijnen gebruiken om politiek te bedrijven, beleid te maken of uit te voeren. Raadslid, collegelid en ambtenaar komen elkaar tegen in de supermarkt, op verjaardagen, bij de voetbalclub of in de kerk. Er zijn allerlei dwarsverbanden tussen maatschappelijke organisaties, ondernemingen en

---

<sup>15</sup> Rijksoverheid, 2009.

<sup>16</sup> Rijksoverheid, 2009, p.41.

<sup>17</sup> Den Uijl, Frissen, Schulz & Oudega, 2022.

politieke instituties. Raadsleden of collegeleden zijn vaak juist mensen uit deze maatschappelijke verbanden, en dat is ook een uiting van lekenbestuur en democratie.<sup>18</sup>

Zo kan er legitieme politiek bedreven worden op het randje van cliëntelisme.<sup>19</sup> Politieke acceptatie speelt hierbij een rol. Tegelijkertijd is dit niet grenzeloos, op enig moment zijn de normen natuurlijk hard. Lokale democratie is daarmee een uiterst precaire praktijk, waarin permanent wordt aangeschurkt tegen belangenverstrengeling en cliëntelisme, maar het dat tegelijkertijd nooit mag worden. Waakzaamheid is dus geboden. Tegelijkertijd kan puritanisme, het strak willen volgen van de normen zoals hierboven gesteld, politiek handelen uithollen.

Dat geldt ook voor kwesties met betrekking tot integriteit en sociale veiligheid. Inmiddels is bekend dat integriteitsmeldingen ook politieke machtsmiddelen kunnen zijn.<sup>20</sup> Een vermoeden van integriteitsschending in het openbaar kan ambtsdragers en raadsleden gemakkelijk de kop kosten, ook als het niet wordt aangetoond. Het is een effectieve manier om politieke tegenstanders te bestrijden. De Wethoudersvereniging maakt zich ook zorgen over de toename van het aantal wethouders dat sneuvelt vanwege vermeende integriteitsschendingen. Zijn ze niet vogelvrij geworden in een al te puriteins politiek klimaat?

Dit spanningsveld speelt zich met name af in gemeenteraden waar lokale belangenbehartiging in de politiek een grote rol speelt.<sup>21</sup> De traditionele partijen wijzen deze vorm van politiek bedrijven moreel van de hand, terwijl lokale partijen de traditionele partijen betichten van technocratisch denken en een gebrek aan volksvertegenwoordiging. In beide gevallen wordt elkaars politieke legitimiteit ontkend. Deze dynamiek kan zich ook voordoen tussen ambtenaren en raad of college. Ambtenaren hebben eerder een traditionele opvatting over politiek, en zij hebben sneller moeite met een politiek gericht op de behartiging van specifieke lokale belangen.<sup>22</sup> Andersom bevestigt dit vaak het beeld van bepaalde politieke partijen dat ambtenaren niet neutraal zijn, en het politiek primaat niet willen erkennen. Integriteit is zodoende geen eenduidig in te vullen begrip, maar ook afhankelijk van de betekenis die eraan wordt toegekend.

---

18 Schulz, Frissen, Den Uijl & Oudega, 2022.

19 Visser, Frissen & Nooy, 2022.

20 Schulz et al., 2022. Dit wordt ook wel integritisme genoemd. Zie Huberts, 2005.

21 Schulz et al, 2022. Kerkhoff & Van der Wal, 2023.

22 Ipsos, 2017; Montesquieu Instituut, 2018.

Sociale veiligheid is eveneens typisch een kwestie van betekenisgeving. Wat de één ziet als intimidatie of grensoverschrijdend gedrag, is voor de ander een uiting van een bepaalde bestuurlijke stijl, waar je in een politieke organisatie weerbaar voor moet zijn; *if you can't stand the heat....* Natuurlijk zitten hier tegelijk ook grenzen aan, allereerst vanwege het (straf)recht en ook vanwege de grenzen die door de gemeenteraad, en in het verlengde daarvan het college en de ambtenarij, zelf worden bepaald.

Er moet een ondergrens zijn, al was het maar uit fatsoen, over wat evident niet acceptabel is. Het is een wethouder weliswaar niet bij wet verboden tegen een ambtenaar uit te vallen. Of het ook goed is, in morele of politieke zin, is natuurlijk de vraag – en een vraag die in elk geval op tafel moet liggen bij alle betrokken actoren.

Er is, kortom, een grijs gebied tussen hoe de dingen zijn en hoe ze behoren te zijn. Wij richten ons in dit onderzoeksverslag niet uitsluitend naar het een of het ander, omdat dit geen recht doet aan de alledaagse politieke praktijk. We leven nu eenmaal niet in een wereld waarin alles gaat zoals het zou moeten zijn. Tegelijkertijd nemen we ook niet zomaar aan hoe het 'gewoon' is, als puur relativisme, waarin alles is geoorloofd voor zover dat politiek acceptabel is. Er zijn weldegelijk oordelen mogelijk, zonder daarbij in idealisme of cynisme te vervallen.

## **Hoe zit het in Twenterand?**

De titel van dit onderzoeksverslag luidt *Toegedekte politiek*. Kenmerkend voor de politieke, bestuurlijke en ambtelijke cultuur van Twenterand is dat heel veel *niet* wordt benoemd en besproken, waardoor de verschillende betrokkenen van elkaar vervreemden. Dit zorgt voor wederzijds wantrouwen en bevestiging van beelden die al binnen het eigen gremium bestaan. Verder draagt dit het risico in zich dat een ervaren gebrek aan sociale veiligheid of kwesties die worden gezien als integriteitschending kunnen blijven voortbestaan en doorwoekeren.

In het vervolg van dit onderzoeksverslag beschrijven we hoe betekenis wordt gegeven aan de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand (en de interactiepatronen die daar uit af te leiden zijn) en wat er aan de hand is met het systeem. Dat de betekenisgeving sterk verschilt tussen betrokkenen, maakt onderdeel uit van het falen van dat systeem. Het onderzoekverslag sluit af met aanbevelingen over hoe de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn te verbeteren.

## 2. Patronen van toedekking

Voordat we de meer specifieke patronen beschrijven die de dynamiek bepalen tussen de gemeenteraad, het college en de ambtenaren beginnen we bij een algemeen beeld dat symbool is komen te staan voor de ervaringen die ambtenaren hebben met politiek en bestuur in de gemeente: de bezemwagen waarmee de lokale politieke partij in verkiezingstijd voor het gemeentehuis verscheen. De boodschap werd door ambtenaren zo opgevat dat eens flink de bezem door het ambtenarenapparaat gehaald moest worden. Volgens raadsleden ging het echter om een ludieke actie om de groenvoorziening in de gemeente te bekritisieren. Een ogenschijnlijk onschuldige campagneactie wordt zo een groot symbool en exemplarisch voor de politiek-ambtelijke dynamiek.

De lokale partij Gemeente Belangen Twenterand (GBT) won ruimschoots de verkiezingen, en behaalde bij de verkiezingen van 2018 zelfs een absolute meerderheid. Momenteel heeft de partij 10 van de 23 zetels. Dit beeld is bepalend voor hoe veel ambtenaren naar de raad en het college kijken: met de grote winst van de lokale partij is een politieke wind gaan waaien waarin anti-ambtenarij sentimenten aan de orde van de dag zijn, die zich breder uitstrekt dan de lokale partij alleen. Toch lijken een aantal specifieke leden van het college en de gemeenteraad bepalend te zijn voor de beeldvorming van ambtenaren. Uit de gesprekken die we voerden komt naar voren dat ambtenaren zorgen hebben over omgangsvormen, inclusief betichtingen van grensoverschrijdend gedrag, maar ook over bestuursstijl en werkwijze, die cliëntelisme en belangenverstrengeling zouden normaliseren.

In dit hoofdstuk beschrijven we zes patronen die zijn waargenomen. Ze weerspiegelen de betekenisgeving van betrokkenen. Ingegeven door de uitkomsten van het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) vormde de betekenisgeving door ambtenaren ons vertrekpunt. De inzichten die dat bracht hebben wij getoetst bij raadsleden en ambtsdragers, en ook hun inbreng is in de beschrijving van de patronen meegewogen. Belangrijker dan de vraag wie nu precies gelijk heeft ten aanzien van concrete casuïstiek, is dat betekenisgeving hieraan *gevolgen* heeft in termen van dieperliggende patronen, met een daaraan gekoppelde, zichzelf versterkende destructieve dynamiek.

## **Patroon 1: Ongemakkelijke praktijken die tegenkracht oproepen**

Een voorbeeld van dit patroon, dat uit gesprekken in Twenterand naar voren komt, is dat wethouders bestuurlijke toezeggingen aan ondernemers, maatschappelijke organisaties en inwoners zouden doen, die vervolgens leiden tot het onder druk zetten van ambtenaren. Dit roept vervolgens weer een tegenreactie op bij deze ambtenaren. Dit patroon ontstaat op het moment dat een wethouder in direct contact toezeggingen doet, zonder dit vooraf ambtelijk of binnen het college af te stemmen. Ambtenaren adviseren vanuit de geldende wet- en regelgeving, en dat betekent dat er situaties ontstaan waarbij ambtenaren een negatief advies uitbrengen over een reeds gedane toezegging, omdat zij geen ruimte zien in bestaande wetten en regels om een positief advies uit te brengen. De reactie hierop is vervolgens dat de wethouder weigert contrair te gaan en ambtenaren onder druk zet om het advies aan te passen, soms met verbaal geweld en vaak op denigrerende toon. Dit heeft bij verschillende ambtenaren tot een zodanige angst voor de huidige GBT-wethouders geleid dat ze niet langer met hen alleen in één kamer durven te zitten. Een aantal ambtenaren is hierdoor zelfs vertrokken. Een deel van de ambtenaren ziet er geen probleem in om hun advies aan te passen, maar een deel van de ambtenaren ervaart dit als directe en ongepaste inbreuk op hun ambtelijke professionaliteit.

Dit patroon is ook te zien in de dynamiek tussen ambtenaren en gemeenteraad. Ambtenaren hebben vermoedens van belangenverstrengeling in de gemeenteraad, en kijken daardoor met argwaan naar de gemeenteraad. Gemeenteraadsleden verdedigen zich door te stellen dat zij formeel niets doen wat niet mag. Zij ontwikkelen argwaan ten opzichte van ambtenaren, omdat ze vinden dat ambtenaren vooringenomen zijn ten aanzien van bepaalde fracties. Het patroon dat zich ontvouwt is een steeds verdere verwijdering en verdieping van wederzijds wantrouwen.

Naarmate soortgelijke voorvallen zich vaker voordoen, worden ambtenaren argwanender tegenover wethouders en politiek. Bij ieder besluit dat wethouders nemen, is dan bij voorbaat de gedachte dat er mogelijk iets niet in de haak is. Omdat ze bovendien bang zijn voor intimiderend gedrag, brengen ze dit niet (of in ieder geval niet expliciet genoeg) ter sprake – bovenop het culturele gegeven dat elkaar direct aanspreken sowieso niet een vanzelfsprekende opstelling is in de samenwerking. Pogingen om het toch in gesprek te brengen hebben volgens ambtenaren niet tot veranderingen geleid. Zodra wethouders of raadsleden iets doen wat op of over de randen van ‘nette politiek’ is, zoeken ambtenaren daarom houvast in regels en procedures. Ambtenaren ontwikkelen weinig waardering voor de wethouders

– in het bijzonder voor de wethouders van GBT - en handelen daarmee vanuit argwaan. Andersom wordt hiermee voor wethouders steeds het beeld bevestigd dat ambtenaren onwelwillend zijn tegenover het politieke primaat, en te bureaucratisch denken. De wethouders ervaren dat hun politieke gezag wordt ondermijnd door sommige ambtenaren, terwijl de ambtenaren met het idee rondlopen niet erkend te worden in hun expertise. Dit komt tot uiting in gedragingen, maar wordt nooit zelf als dynamiek gethematiseerd. Dit is ook heel begrijpelijk, omdat de emoties of machtsverhoudingen het zicht ontnemen op de patronen waar de betrokkenen in zitten. Van belang is om op te merken dat de aard van de verschillende machten heel verschillend is. Ambtenaren kunnen zich niet publiek verdedigen als zij worden aangevallen, omdat zij onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid vallen. Dit is natuurlijk ook hoe zij beschermd worden, maar kan ook juist een gevoel van weerloosheid oproepen als het bestuur ook niet voor hen gaat staan. Andersom is de ambtelijke macht ten opzichte van de politieke macht die van kennis en bureaucratie, waar juist in politiek opzicht kritiek op is.

Overigens hebben wij ook ambtenaren gesproken die weinig tot geen moeite zeggen te hebben met deze wethouders of raadsleden. Zij ‘werken prima samen’. Vaak heeft dit te maken met specifieke dossiers waaraan ze werken, en met welke wethouders ze dan samenwerken, of omdat ze in het dagelijks werk op grotere afstand van het college zitten. De dossiers jongerenwerk en ruimtelijke ordening blijken het meest explosief, in andere dossiers lijkt het rustiger. Het kan ook zijn dat sommige ambtenaren een ambtelijke stijl hebben ontwikkeld die meer afstand neemt van een normatief oordeel over het gevoerde politieke beleid. Ze hebben minder persoonlijk geïnvesteerd. In sommige opvattingen over de rol van ambtenaren is dit een gepaste houding. Wat ook kan is dat deze ambtenaren juist een uitdrukking zijn van de politieke cultuur in Twenterand: ze weten wel dat er iets niet in de haak is en horen dat ook van collega’s, maar willen geen problemen maken, hebben geen zin in ‘gedoe’. Ze onthechten zich van de politieke dynamiek. Op die manier kan je overleven. Maar de vraag is of het helpt voor een gezond systeem, en of de ambtenaren die wel problemen ervaren hierdoor niet in de steek gelaten worden door hun collega’s, ondanks dat ambtenaren in het MTO melden zich op hun gemak te voelen bij directe collega’s. Dit kan op zijn beurt iets zeggen over de mate waarin ambtenaren (ongeveer 300) van elkaars werk en dossiers op de hoogte zijn, en of er een vorm van gezamenlijkheid is in de ambtenarij. Dit geldt zowel in relationele zin (kennen en ontmoeten ze elkaar?) als in normatieve zin (wat zijn gezamenlijke waarden en normen?).

## **Patroon 2: Bestuurlijke besluitvorming die onnavolgbaar is en daardoor wantrouwen oproept**

Een ander patroon dat uit de gesprekken in Twenterand naar voren komt, is dat de wijze waarop collegebesluiten rondom lastige kwesties tot stand komen moeilijk te volgen is voor omstanders en als onuitlegbaar wordt gezien. Dit roept dan weer wantrouwen op. Het patroon dat zich ontvouwt is dat ambtenaren ervaren dat zij in gevoelige dossiers worden buitengesloten bij besluitvoorbereiding door het college, of dat om onduidelijke redenen wordt afgeweken van de voorbereiding. Het college neemt besluiten op basis van overwegingen waar geen ambtenaren bij betrokken zijn. Verschillende ambtenaren willen overigens ook steeds minder vaak aanwezig zijn bij overleg met de huidige GBT-wethouders, uit angst voor als intimiderend ervaren gedrag. Omdat ambtenaren onvoldoende zicht hebben op het besluitvormingsproces, en er al wantrouwen aanwezig is, vermoeden zij dat er langs informele lijnen, ook in de gemeenteraad, sprake is van ongewenste of niet toegestane beïnvloeding. Dit kunnen ze echter, doordat ze er zelf niet bij zijn, ook nooit echt hardmaken. Hierdoor voelen zij zich impliciet ertoe gedwongen hier niet over te spreken met de betreffende collegeleden en raadsleden.

Temeer omdat de reacties van de betreffende raadsleden en collegeleden op dit vlak vaak zeer defensief zijn, en ambtenaren hierop anticiperen. De wethouders en raadsleden wijzen alle vermoedens van de hand en pleiten zichzelf volledig vrij, en wijzen vaak op het feit dat formeel alles ‘netjes’ gaat. Sterker nog, zij draaien het om, en vermoeden dat ambtenaren onder een hoedje spelen om de wethouders of de grootste coalitiepartij een pootje te lichten. Ze zien zichzelf hierin juist als slachtoffer van onveilig gedrag door de ambtelijke ondersteuning. Het kan zijn dat alle ambtenaren die wij hierover gesproken hebben ernaast zitten, dat hun wantrouwen onterecht is. Maar dat neemt de hiermee verbonden destructieve dynamiek niet weg. Er ontstaan uiteraard wel geruchten tussen ambtenaren onderling, en ook tussen enkele raadsleden, maar dit blijft onuitgesproken in het openbaar. Geruchten vinden wel hun weg in kieren en gaten, en werken als een vergif op de politieke cultuur. Geruchten en roddel zijn indicaties voor ‘gevoelde oneerlijkheid’, en zijn een manier om hieraan tegenwicht te bieden door medestanders te zoeken in de eigen gelederen.

## **Patroon 3: Moedeloosheid over de bestuurlijke situatie, wat leidt tot afhaken**

Een derde patroon dat zich aftekent heeft te maken met de onderlinge dynamiek in het bestuur, en de ontwikkelingen die zich daar voordoen. Zowel

ambtenaren als raadsleden rapporteren dat het college als team niet goed functioneert en dat er niet goed wordt samengewerkt. Ambtenaren vinden dat besluiten die genomen worden willekeurig, niet goed afgestemd of impulsief zijn. Er lijkt niet altijd goed overlegd te zijn in het college over de besluiten, waar ook in de collegevergaderingen regelmatig gedoe over is. Hier wordt openlijk ruzie gemaakt en met de vuist op tafel geslagen. Raadsleden en wethouders bevestigen dit beeld. Bovendien kan het zo zijn dat wethouders in een portefeuilleoverleg met ambtenaren iets bespreken of toezeggen, en dit vervolgens in het college ontkennen te hebben besproken of toegezegd.

Ook is er regelmatig strijd tussen wethouders over de grenzen van de portefeuilles. Ze zitten in elkaars vaarwater en bemoeien zich wederzijds met elkaar, wat ongemak en wrijving veroorzaakt. Ambtenaren associëren deze ongewone bemoeienis tussen wethouders met mogelijke persoonlijke toezeggingen van wethouders of belangenverstrengeling.

Bovendien, als gevolg van deze dynamiek, voelen ambtenaren zich niet serieus genomen in hun beleidsvoorbereiding en in hun betrokkenheid op de dossiers waar ze aan werken. Ze hebben het gevoel dat hun expertise er niet toe doet, er wordt bestuurd op basis van willekeur en persoonlijke voorkeur, waardoor het werk aan betekenis verliest. De moedeloosheid merkten we ook tijdens het onderzoek: duidelijk werd dat enkele ambtenaren ons niet te woord wilden staan, met als argument 'dat er toch nooit iets verandert', en dat, gezien dit gegeven, persoonlijke risico's uit de weg worden gegaan (zoals het risico op intimidatie of verlies van baan). De drempel voor ambtenaren om formeel melding te maken bij de directie of burgemeester van vermoedens van niet-integer gedrag wordt almaar hoger, omdat er geen vertrouwen is dat er iets mee zal gebeuren. Het risico zelf onder een dergelijke melding te lijden en gedoe te krijgen, wordt zwaarder gewogen dan het belang van het melden. Daar waar ambtenaren geprobeerd hebben een kwestie aan te kaarten bij de burgemeester, hebben zij zich onvoldoende ondersteund gevoeld. Dit heeft ten dele te maken met de al aanwezige dynamiek, namelijk dat ambtenaren er voor kiezen geen formele melding te maken – wat meldingen-onderzoek aanzienlijk bemoeilijkt. Dat de enige vrouwelijke wethouder vertrok en ook de burgemeester koos voor een nieuwe gemeente versterkt de moedeloosheid. De politieke situatie is zodanig dat de overgebleven wethouders door moeten gaan tot het einde van de verkiezingsperiode. In deze dynamiek ontstaat een gebrek aan samenwerking, ingebed in een geloof dat samenwerking met dit wethoudersteam überhaupt onmogelijk is. Dit heeft natuurlijk ook zijn weerslag op het college en de raad zelf.

## **Patroon 4: Bureaucratie als zondebok voor bestuurlijk falen zet kwaliteit ervan onder druk**

Een vierde patroon is dat het college er soms flink van langs krijgt in de gemeenteraad, door zowel oppositie- als coalitiepartijen. Met name coalitiepartij GBT speelt een dualistische rol. Het college weet niet steeds voorhand of zij voor besluiten wel meerderheden zullen halen. Dit maakt de positie van het dagelijks bestuur kwetsbaar, maar wordt door GBT uitgelegd als 'passende dualistische verhoudingen'. De reactie van het college is dat zij besluiten willen nemen waar een positief ambtelijk advies onder ligt. Dat heeft twee 'voordelen'. Eén: een besluit in lijn met een ambtelijk advies is veiliger en gemakkelijker te verdedigen. Twee: als het college een veeg uit de pan krijgt van de gemeenteraad, kunnen ambtenaren daarvan de schuld krijgen, wat resoneert bij het politieke klimaat in de gemeenteraad. Deze verhouding tussen college en raad leidt ertoe dat wethouders zich laten verleiden om (individuele) ambtenaren onder druk te zetten om hun adviezen naar het besluit toe te schrijven, onder het mom van 'ja, mits'. Dit 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij' komt voort uit een wens van raad en college, die ook is opgenomen in het coalitieakkoord, om ambtenaren te stimuleren creatief en welwillend om te gaan met politieke voorstellen of vragen vanuit de samenleving. Ambtenaren horen hier eerder een afwijzing in – dat ze niet zo moeilijk moeten doen – dan dat het inspireert tot verandering.

Raadsleden laten zich regelmatig negatief uit over werk van ambtenaren. Dit kan natuurlijk een politieke stijl zijn, een signaal aan de kiezers dat zij boven op het dagelijks bestuur en de bureaucratie zitten. Ambtenaren beklagen zich vooral over de manier waarop; ze ervaren uitingen in het debat als laatdunkend en schofferend, in plaats van opbouwend, constructief zoekend naar een gezamenlijke uitweg. Ze hebben het gevoel dat raadsleden graag furore maken voor de bühne, over de rug van de ambtenaren. Dit heeft gevolgen voor de al benauwde verhouding tussen ambtenaren en raadsleden. Ambtenaren raken gedemotiveerd, en weten zich niet erkend door de raadsleden in hun expertise. Dat het verloop in de gemeente zo hoog is, is hier mede een gevolg van. Vanzelfsprekend zet dit ook de kwaliteit van het ambtelijk werk onder druk, met maatschappelijke gevolgen, waar de raad dan weer kritiek op geeft – de spiraal loopt zo verder naar beneden. Tegelijkertijd staat dit thema, borging van de kwaliteit en de toekomstvastheid van de ambtelijke ondersteuning, zelden of nooit op de agenda bij de raad als een gevolg van de politieke cultuur en het eigen politieke handelen. Integendeel, een gebrek aan kwaliteit van het ambtelijk werk – of dat werk nu wel of niet daadwerkelijk van een lage kwaliteit is – wordt als aanleiding gezien om de ambtenaren verder onder druk te zetten.

Om deze dynamiek te verbeteren zijn er, op initiatief van de gemeenteraad, dialoogsessies georganiseerd tussen gemeenteraad en ambtenaren over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Het is hoopvol dat dit gebeurt. Tegelijkertijd zal er voor het doorbreken van de hier beschreven patronen ook gesproken moeten worden over de onderstromen in de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Overigens vertolkt de gemeenteraad hier wel degelijk een maatschappelijk sentiment. Burgers in Twenterand hebben het gevoel dat de gemeente er niet altijd voor hen is, dat er te veel regels zijn en dat er niet wordt gekeken naar pragmatische oplossingen. Ambtenaren volgen de regels die politiek zijn gemaakt en wegen de situatie. De gemeenteraad vindt regelmatig dat ambtenaren te star kijken, terwijl ambtenaren dit weerspreken: soms is er gewoon geen ruimte, en soms is er ook een goed wettelijk of praktisch argument om iets af te keuren of af te raden. Het is altijd gemakkelijk om de bureaucratie de schuld te geven, maar de afspraken zijn als het erop aankomt politiek van aard. In de politieke dynamiek waarin ambtenaren steeds op hun hoede zijn voor belangenverstrengeling en cliëntelisme, en waarin zij bovendien nauwelijks inzicht hebben, zullen zij sneller geneigd zijn de letter van de wet te volgen. Dit versterkt bij raad en college de kritiek op de ambtenaren, en zo wordt ook hier de negatieve spiraal verder verdiept.

### **Patroon 5: Toedekken van politieke strijd in een raad die zichzelf niet goed begrenzen kan**

Een vijfde patroon dat zichtbaar wordt uit de gesprekken in Twenterand speelt zich vooral binnen de gemeenteraad af. Hoewel er stevig gedebatteerd wordt over collegevoorstellen of insprekers, en raadsleden ook wel inhoudelijke onenigheid tonen, domineert de lokale partij GBT het debat. Deze partij heeft tien zetels, de overige zes partijen verdelen de resterende dertien zetels. Meerdere raadsleden zeggen in de beslotenheid van een vertrouwelijk gesprek met ons weinig ruimte te ervaren om de echt heikele kwesties bespreekbaar te maken, waaronder hun twijfels over botsende belangen, de gebrekkige samenwerking die ze zien bij het college, of de leegloop van de ambtelijke organisatie. Tegelijkertijd spreken we raadsleden die juist geen problemen zien: ambtenaren vertrekken nou eenmaal met enige regelmaat, wat het college doet qua samenwerken moet het zelf weten en in de raad zijn er wel degelijk debatten.

Raadsleden houden elkaar in deze dynamiek de hand boven het hoofd, zo is ons oordeel. Zoals gezegd kan alleen de politiek uiteindelijk zichzelf begrenzen, maar het lijkt erop dat de raad niet of nauwelijks grenzen aan

zichzelf stelt. Het is een publiek geheim dat er aanhoudende geruchten zijn over belangenverstrengeling en cliëntelisme. Er zijn ook raadsleden die zich hier zorgen over maken. Toch wordt dit niet publiekelijk uitgesproken, niet gepolitiseerd, en leidt dit ook niet tot meldingen bij de burgemeester. Dit voedt de geruchten en het wantrouwen. De meeste raadsleden zien wel dat het niet botert in het college, en dat het ambtelijk penibel is, maar trekken daaruit geen consequenties voor hun eigen optreden. Als het gaat over de sociale veiligheid tussen college en ambtenaren, schuiven raadsleden het van zich af, en geven aan dat dit een zaak tussen ambtenaren en college is.

Aan het versterken van de onderlinge samenwerking wordt in de gemeenteraad onvoldoende gewerkt. Er zijn weliswaar bijeenkomsten georganiseerd, maar raadsleden spreken weinig met elkaar over hoe ze willen samenwerken, hoe ze willen debatteren en hoe ze het college willen controleren.

Het is lastig oppositie voeren in de politieke verhoudingen. De sterkste oppositie lijkt van de coalitiepartij GBT zelf te komen. De oppositiepartijen kunnen voor alternatieven die ze ontwikkelen bijna niet om GBT heen, omdat er zonder steun van GBT consensus moet zijn in een zeer diverse oppositie. Deze machtsfactor is niet te onderschatten, omdat de oppositiepartijen daardoor de politieke cultuur nauwelijks bevragen. Sociale veiligheid is ook binnen de gemeenteraad een factor. Gemeenteraadsleden geven aan soms het debat liever uit de weg te gaan. Raadsleden zijn bang het onderspit te delven. Hoewel dit een normale uiting van de politieke verhoudingen kan zijn, en een teken van politieke zwakte bij andere partijen, heeft deze disbalans wel gevolgen voor de politieke cultuur. Gevoelige kwesties worden daardoor niet aangekaart.

## **Patroon 6: Naar binnen gekeerde politiek versterkt gebrek aan openheid**

Een gemeente kan naar binnen gekeerd raken als interne dynamiek te veel de aandacht opeist. Dan raakt de voeling met de omgeving verstoord en worden fouten en problemen afgedekt, of toegeschreven aan externe factoren.<sup>23</sup> Een dergelijke dynamiek is ook zichtbaar in de gemeente Twenterand. Veelzeggend is dat er raadsleden en wethouders zijn die de uitkomsten van het MTO toeschrijven aan vertrekkende ambtenaren die nog een laatste keer hun frustratie willen laten horen. Of dat ze opmerken dat het vertrek van ambtenaren geen specifiek probleem is van Twenterand, maar nu eenmaal hoort bij een kleine gemeente gezien de huidige arbeidsmarkt. De gemeente

---

<sup>23</sup> Van Dijk, 2018.

zou een 'opleidingsgemeente' zijn voor (jonge) ambtenaren die ervaring op komen doen om dan snel weer te vertrekken. De uitkomsten van het MTO en het hoge aantal vertrekkende ambtenaren worden op deze manier niet als probleem gezien, maar als een natuurlijk fenomeen. Er worden excuses aangedragen, die wellicht ten dele terecht zijn, maar die precies passen in het patroon van toedekken, wegstijven en duiken voor verantwoordelijkheid. Door het niet erkennen van deze problemen, worden deze echter ook versterkt: ambtenaren voelen zich niet gehoord en niet serieus genomen, wat voor sommigen een reden is om te vertrekken.

Waar de interne gerichtheid van de gemeente ook in duidelijk wordt, is de afwezigheid en onzichtbaarheid van raadsleden en collegeleden in regionale en provinciale overleggen en bijeenkomsten. Twenterand wordt niet gezaghebbend en met kwaliteit vertegenwoordigd door collegeleden en er is weinig belangstelling om zich daar namens de gemeente te laten zien. De interne gerichtheid versterkt zichzelf: er komt geen nieuwe 'zuurstof' in het systeem. Een externe gerichtheid kan ook juist reflectie over het eigen functioneren oproepen. Hoe andere gemeenten debatteren, hoe andere gemeenten vraagstukken als organisatieverloop aanpakken of hoe andere colleges investeren in hun onderlinge samenwerking kunnen zodoende dienen als zuurstof voor het systeem.

### **Zichzelf versterkende destructieve dynamiek**

Duidelijk mag zijn dat de verschillende interactiepatronen, die op uiteenlopende wijzen uitdrukking geven aan wegstijven en toedekken, grote gevolgen hebben voor de dynamiek tussen raad, college en ambtenaren. Doordat er onvoldoende onderling gesprek plaatsvindt over zelfcorrectie, over ondergrenzen en over de kwaliteit van het gesprek zelf, is er voor ambtenaren maar ook voor andere betrokkenen in de driehoek een onveilige en in ieder geval onprettige werksituatie ontstaan. Dit heeft geleid tot het woekeren van geruchten over vermeende integriteitsschendingen over en weer. Er is een patroon ontstaan waarin als sociaal onveilig ervaren gedrag en risico's van rolonzuiverheid bij wethouders niet gecorrigeerd worden. Het onderling wantrouwen tussen ambtenaren, collegeleden en raadsleden groeit en groeit, maar wordt niet publiek benoemd, terwijl ieder tegelijk het gevoel heeft te moeten aanhoren dat het eigen werk niet deugt. Het grootste probleem in Twenterand is op dit moment niet eens wat nu precies de feiten zijn als het gaat om concrete casuïstiek over (vermeende) sociale veiligheid- en integriteitstwesties, maar dat betrokkenen zich hierover niet goed durven uitspreken. Wat daarom nu nodig is in Twenterand is openheid, dialoog, normregulatie, zelfcorrectie en het verbeteren van toegang tot meldprocedures.

### 3. Buffers in het systeem

Het politieke systeem in Twenterand (de driehoek van raad, college en ambtelijke organisatie) kenmerkt zich door een destructieve dynamiek, zoals de in het vorige hoofdstuk beschreven patronen laten zien. Het systeem is ontegenzeggelijk uit balans geraakt. De opstelling en het gedrag van de ene actor roept een bepaalde houding en bepaald gedrag op bij de andere actor. Bezien als systeem draagt daardoor ook iedere actor verantwoordelijkheid voor de ontstane dynamiek. Er is niemand die niet op de foto staat. Ook wie niets zegt of een ander niet aanspreekt op betwijfeld gedrag, is onderdeel van de dynamiek en draagt verantwoordelijkheid. Het gaat er dan ook niet om mensen individueel de schuld te geven (want daarmee worden de patronen juist bestendigd), maar dat alle betrokkenen met elkaar kijken naar de samenhang in het geheel – zonder meteen in schuldredeneringen te vervallen.

Buffers kunnen helpen om het systeem weer in balans te krijgen, en het ontbreken van buffers kan een systeem juist uit balans houden. Buffers bieden bescherming als een ondergrens overschreden wordt. Dit is een belangrijke kwestie: enerzijds moet er sprake zijn van ‘ontschuldiging’, leren om vanuit het gehele systeem te denken. Anderzijds kan dit niet een legitimering of witwassing impliceren van gedrag dat door de ondergrens heen gaat. Deel van het probleem in Twenterand is dat deze ondergrens nu niet goed is gedefinieerd, en het definiëren ervan lukt alleen als er een gezamenlijke inspanning is om op systeemniveau te leren kijken.

Het idee van de buffers is dat werkbare relaties en werkende spelregels elkaar over en weer versterken. Met alleen betere spelregels ga je het niet redden. De spelregels begrenzen de relaties en met goede relaties kan je beter spelregels afspreken, zowel wat betreft de inhoud als de relatie. Het is dan ook van belang in te zien dat een herstel niet simpelweg is te bereiken door op korte termijn wat spelregels te veranderen; het vereist een lange adem, het verdragen van traagheid en de bereidheid om tot verandering te komen op relatieniveau.

De geschetste patronen bestaan al enige tijd in Twenterand, waardoor het onderlinge gesprek over twijfels en dilemma’s ten aanzien van integriteit en sociale veiligheid volstrekt onmogelijk te voeren is, en zelfs actief uit de weg wordt gegaan. Om de neerwaartse spiraal te doorbreken is het daarom nodig om terug te vallen op een aantal basale systeeminterventies, namelijk goed werkende en bekende ‘*checks & balances*’, die we hier voor het gemak *buffers*

noemen.<sup>24</sup> Een buffer biedt bescherming tegen schokken, vormt een onderdeel van een systeem dat tijdelijke schommelingen opvangt, zodat het systeem in balans blijft. Het is een vorm van zelfcorrectie. Denk aan een waterreservoir dat regen opvangt voor droge tijden, een beetje extra spaargeld voor als de wasmachine kapotgaat of wat extra flexibel personeel voor als de nood ineens hoog is. Voor buffers geldt in principe dat je ze liever niet nodig hebt of dat je niet merkt dat de buffers functioneren – omdat het systeem goed functioneert. Je bent blij dat ze er zijn mocht je ze wel nodig hebben.

Ons punt is dat de noodzakelijke buffers om uit de eerder geschetste neerwaartse spiraal te komen bij Twenterand niet goed in stelling zijn gebracht. In zekere zin zou je kunnen zeggen dat veronachtzaming van de buffers zelf al een teken is van een systeem dat uit balans is, van een systeem dat zichzelf niet wil of kan corrigeren.

In Twenterand moeten ambtenaren, collegeleden en raadsleden zich kunnen beroepen op buffers, die ervoor zorgen dat gedrag dat de ondergrens overschrijdt aan de kaart wordt gesteld als de relatiedynamiek op zichzelf niet toereikend is om dergelijk gedrag te corrigeren. Vermoedens (of geruchten) over sociale veiligheid of integriteitsschendingen zouden via bekende buffers – als ze goed werken – tijdig onderzocht en snel bespreekbaar moeten worden. Buffers zorgen er zo op hun beurt voor dat verschillende actoren in hun rolvulling en machtsoefening worden begrensd. De gedragscode vormt hiervan een voorbeeld en is op te vatten als een symbolische begrenzing van de macht, en wil eigenlijk zeggen: wij willen ons laten gezeggen op het gebied van integriteit; wij doen aan zelfcorrectie. Tegelijkertijd moeten deze buffers ervoor zorgen dat integriteit niet zelf tot onveiligheid of politisering leidt binnen een systeem.

## **Buffer 1: Gedragscodes, die onderwerp van reflectie en interactie zijn**

Een gemeente is verplicht gedragscodes te hebben en te onderhouden.<sup>25</sup> Die gedragscodes zijn op zichzelf aanwezig in Twenterand. Zeer recent, in april 2025, is nog de gedragscode Raadsleden gewijzigd (de vorige kwam uit 2017).<sup>26</sup> De gedragscode voor ambtenaren stamt uit 2017. Hoewel deze documenten aanwezig zijn, zijn ze op een fundamenteel niveau ontoereikend, en is het

---

24 Zie onder andere: Meadows, 2008; Senge, 1990; Spanjersberg, Van denHoek, Veldhuijzen van Zanten & Van Wingerden, 2010; Spanjersberg, 2019.

25 Gemeentewet, artikel 15, 41c en 69; Ambtenarenwet, artikel 4.

26 De nieuwe gedragscode is nog niet geformaliseerd op [overheid.nl](http://overheid.nl), en derhalve is formeel de oude nog geldig.

bovendien en bovenal problematisch dat ze niet of nauwelijks onderwerp zijn van gesprek – zowel in de raad, het college als onder ambtenaren.

### **Gedragcode raadsleden en college**

De nieuwe gedragscode Raadsleden is per hamerstuk vastgesteld in de gemeenteraadsvergadering van 22 april 2025. Er is niet over gedebatteerd. Het is voorbereid door de griffier en kort besproken in het presidium. Wettelijk is het nodig dat er een aparte gedragscode is voor het college van B&W en voor raadsleden, terwijl deze gedragscode op beide organen van toepassing wil zijn. Dat is cruciaal voor Twenterand om een aantal redenen. Allereerst beschrijft een gedragscode voor het college ook de omgang met ambtenaren en de wijze waarop ambtenaren worden aangestuurd. Verder geldt dat het college van B&W wat betreft integriteit verantwoording schuldig is aan de gemeenteraad, terwijl de gemeenteraad verantwoording aflegt aan de kiezer. Daarom moet de gemeenteraad de gedragscode voor het college vaststellen. Dit is voor Twenterand ook van belang, omdat ons is opgevallen dat sommige raadsleden, als het gaat om de omgangsvormen van het college met ambtenaren, onterecht aangeven dat dit niet hun zaak is, maar een zaak tussen college en ambtenaren. Het is verder aan te bevelen in de gedragscode voor het college op te nemen hoe ambtenaren het gesprek aan kunnen gaan over of een melding kunnen maken van (een vermoeden van) integriteitsschendingen. Het is wel degelijk een zaak voor de gemeenteraad, en een verantwoordelijkheid die ze op zich dienen te nemen. Niet alleen omdat dit wettelijk moet, maar ook omdat dit gaat over het functioneren van de gemeente als zodanig.

De huidige gedragscode voor raadsleden bevat een code en een protocol. Opvallend is dat de code nalaat om te spreken over omgangsvormen, terwijl dit één van de grote kwesties is waar ambtenaren, maar ook raadsleden, problemen mee hebben. De omgangsvormen worden wel benoemd in het protocol. Verder valt op dat in het recente verleden in de raad geen (publiek) gesprek is geweest over integriteit of over de totstandkoming van deze code. Het is onduidelijk hoe het college hierover spreekt. In de code staat dat het geen dode letter moet zijn, maar juist een gespreksdocument, en precies aan deze vereiste lijkt niet te worden voldaan. Ook hier lijkt sprake van toedekking – een gedragscode? – *Joa joa*.

### **Gedragcode ambtenaren**

De gedragscode voor ambtenaren is al twee collegeperiodes niet meer behandeld door het college B&W. Het is onduidelijk of er over is gesproken. De laatste stamt uit 2017. Wat opvalt aan deze gedragscode is dat hij in zijn geheel gaat over de integriteit van de ambtenaar en hoe ambtenaren zich onderling verhouden, maar dat er niets is opgenomen over wat ambtenaren

mogen verwachten over hoe raadsleden en collegeleden met hen omgaan, of hoe ambtenaren om dienen te gaan met (vermeende) integriteitsschendingen bij collegeleden of raadsleden. Deze zaken zijn weliswaar niet verplicht, maar het is in de context van de gemeente Twenterand zeer aan te bevelen dit wel op te nemen. Op deze wijze worden de verschillende gedragscodes gekoppeld. Een gedragscode is immers ook een relatiecode, en gaat niet alleen over individueel gedrag maar ook over de interactie tussen raad, college en ambtenaren.

De totstandkoming van een nieuwe gedragscode voor ambtenaren wordt formeel vastgesteld door het college, maar moet gedragen worden door zowel het college als de ambtenaren zelf. Het dient daarom in dialoog tot stand te komen – juist niet als een order van bovenaf. In de huidige verhoudingen lijkt dit gesprek welhaast onmogelijk, maar het kan helpend zijn dit te plaatsen in een formeel kader.

## **Buffer 2: Laagdrempelige meldcultuur, die zorgt voor organisatiehygiëne**

Eén van de belangrijke zaken in de gedragscodes, maar meer nog in de praktijk, is de toegankelijkheid voor het melden van (vermoedens van) integriteitsschendingen. Dit gaat over de proceskant van hoe met integriteit wordt omgegaan. De burgemeester is verantwoordelijk voor het bevorderen van de bestuurlijke integriteit (niet zelf verantwoordelijk voor de integriteit van de wethouders), wat zich vooral richt op het proces en het bewustzijn. Deze verantwoordelijkheid strekt zich ook uit tot preventie, en het bespreekbaar kunnen maken, zelfs van wellicht luttele kwesties.

Voordat er formele meldingen plaatsvinden, is het in de cultuur van de gemeente van belang dat integriteit een normaal gespreksonderwerp is. Dit strekt zich zo ver uit dat veel gemeenten een beleid hebben waarin, als iemand een vermoeden heeft van of twijfels heeft over een integriteitsschending, dit direct met de betreffende persoon wordt besproken. In de politiek-ambtelijke verhoudingen in Twenterand is dit nu volstrekt onmogelijk. Raadsleden onderling spreken elkaar niet aan. Raadsleden spreken collegeleden niet aan. Collegeleden spreken elkaar niet aan. Ambtenaren spreken collegeleden en raadsleden niet aan.

Dit is op zichzelf al een problematisch gegeven, en juist dan is het zo belangrijk dat de formele routes toegankelijk zijn. Maar de formele routes zijn allesbehalve toegankelijk: er wordt in zijn geheel geen gebruik van gemaakt, terwijl het gonst van de vermoedens. Doordat dit formeel zijn weg niet vindt,

worden vermoedens heel snel geruchten. Er is geen ventiel aanwezig dat lucht geeft aan het systeem. Hierdoor gaan de geruchten stapelen en wordt het onderdeel van een algemeen cynisme over de politieke en bestuurlijke situatie in Twenterand. Wat eerst op zichzelf staande vermoedens van integriteits-schendingen waren, wordt nu onderdeel van een aanname: ieder gedrag, of dat nu van raadsleden, collegeleden of ambtenaren is, wordt vanuit wantrouwen geïnterpreteerd. Duidelijk wordt hoe nauw de formele buffers en de daadwerkelijke politiek-ambtelijke verhoudingen met elkaar samenhangen.

Voor een toegankelijke meldcultuur is een prudente omgang vereist. Het gaat dan bijvoorbeeld om onpartijdige handhaving, terughoudendheid met publiciteit en de bescherming van de melder en van degene aan wie de melding is gericht. Doordat dit nu niet goed werkt en het dus in het geruchtcircuit komt, wordt aan de bescherming niet goed voldaan.

### **Meldprocedure ambtenaren**

Uit 2016 stamt ook de ‘Regeling Melding Vermoeden Misstand Twenterand’. Dit is eveneens een verplicht document, dat aangeeft hoe ambtenaren een misstand kunnen melden. Ook naar deze procedure is al twee collegeperiodes niet meer gekeken. Wat opvalt aan deze regeling is dat zij vooral gericht is op de gemeente als werkgever, en niet op politiek-ambtelijke verhoudingen. Zo is bij wet de burgemeester het centrale meldpunt voor integriteitsschendingen in de gemeente, en dus ook voor ambtenaren, maar de burgemeester wordt in zijn geheel niet genoemd in deze regeling. De regeling is gericht op melden in ‘de lijn’, tot aan de gemeentesecretaris.

Verder schrijft artikel 15 voor dat de gemeentesecretaris jaarlijks een rapportage dient te maken over de uitvoering van deze regeling, waarin bijvoorbeeld wordt aangegeven hoeveel meldingen er zijn geweest, en wat, als indicatie, de aard van deze meldingen waren. De gemeentesecretaris bespreekt dit met de ondernemingsraad. Deze rapportages zijn sinds 2016 nooit opgetekend, noch besproken met de ondernemingsraad. Voor zover er meldingen worden gemaakt, gaan die alleen over interne aangelegenheden in de organisatie. Dat is ook logisch, gezien de aard van de regeling. De politiek-ambtelijke verhouding is volledig buiten beeld in deze regeling.

### **Meldprocedure raadsleden en collegeleden**

Bij de in 2025 vernieuwde gedragscode is ook een nieuwe meldprocedure (protocol) gemaakt voor raadsleden en collegeleden. Dit lijkt een gedegen procedure, die recht doet aan zowel melder als aan degene over wie een melding wordt gedaan. De werkingssfeer van dit protocol is zeer ruim, iedereen die een betrekking heeft tot de gemeente en haar ambtsdragers kan van het protocol gebruik maken, zolang de melding gaat over raads- of

collegeleden. Ambtenaren en inwoners van Twenterand kunnen zich dus op dit protocol beroepen bij een melding.

Aparte aandacht wordt besteed aan anonimiteit. Het protocol waarschuwt de melder dat bij anonimiteit de effectiviteit van een melding behoorlijk af kan nemen. Het protocol geeft wel aanleiding om er alsnog wat mee te doen. We weten dat er verschillende malen door ambtenaren melding is gedaan van vermoedens van integriteitsschendingen, maar dat deze ambtenaren alleen hun hart wilden luchten – er kon niet iets mee gedaan worden, want dan zou onmiddellijk duidelijk worden wie de melders waren. Misschien dat dit nieuwe protocol aanleiding geeft voor ambtenaren om toch formeel een meldingen te doen bij de burgemeester.

### **Buffer 3: Vertrouwenspersonen, die zich laten vinden en vertrouwen genieten...**

Als het in een gemeente moeilijk is om (vermoedens van of twijfel bij) integriteitsschendingen aan te kaarten of te melden, komt de rol van de vertrouwenspersoon om de hoek kijken. Deze rol heeft een brede invalshoek en kan ook gaan over grensoverschrijdende omgangsvormen, discriminatie of ander ongewenst gedrag. De vertrouwenspersoon is bij uitstek een rol die het bespreken van integriteitskwesaties toegankelijker moet maken. Het is een luisterend oor. De vertrouwenspersoon speelt immers zelf geen rol, heeft een geheimhoudingsplicht, maar heeft wel de kennis en ervaring om degene die een beroep op hem of haar doet de weg te wijzen: wat is verstandig om te doen? Hoe kan je worden bijgestaan? Wat zijn je mogelijkheden, hoe ben je beschermd en wat zijn de risico's?

De ambtelijke organisatie moet verplicht een vertrouwenspersoon hebben, dit mag intern of extern zijn.<sup>27</sup> In de gemeente Twenterand is ook deze buffer ontoereikend. In het verleden functioneerde een externe vertrouwenspersoon niet, en een interne vertrouwenspersoon is weggegaan. In de historische ontwikkeling van deze buffer heeft het instituut aan gezag verloren onder ambtenaren. Er zijn op dit moment drie externe vertrouwenspersonen, die ook bekend zijn in de organisatie. Ondanks dat er naar aanleiding van het MTO veel werk wordt verzet om de toegankelijkheid tot deze vertrouwenspersonen te vergroten, lijkt het er tot dusver op dat voor de echt netelige kwesaties de vertrouwenspersonen niet gevonden worden. Een interne vertrouwenspersoon is er op dit moment niet.

---

<sup>27</sup> Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

De vertrouwenspersonen leggen verantwoording af aan de gemeentesecretaris, en de gemeentesecretaris dient de vindbaarheid van de vertrouwenspersonen te bevorderen. Hoewel hieraan wordt voldaan, lijken ambtenaren, paradoxaal genoeg, weinig vertrouwen in de vertrouwenspersonen te hebben. De vertrouwenspersoon heeft vervolgens een adviesrol naar de organisatie, maar omdat de vertrouwenspersoon niet gevonden wordt wat betreft de politiek-ambtelijke verhoudingen, vindt hier geen terugkoppeling of advies plaats. Ook hier blijft het wantrouwen sudderen.

De gemeenteraad en het college hoeven niet verplicht een vertrouwenspersoon te hebben, maar dit wordt wel aanbevolen door het ministerie van BZK. In de gemeente Twenterand willen wij deze aanbeveling extra sterk benadrukken. Voor de gemeenteraad is nu de griffier het aanspreekpunt, maar de huidige griffier zit er nog maar kort en heeft nog niet de legitimiteit en het gezag ontwikkeld bij de raad om deze rol, in alle integriteitscomplexiteit in deze gemeente, te kunnen vervullen. Voor het college kan een externe vertrouwenspersoon zeer nuttig zijn, met name om belangenverstrengeling te voorkomen bij interne meldingen.

#### **Buffer 4: Klokkenluidersregeling, die bij de tijd is**

De gemeente Twenterand heeft geen aparte klokkenluidersregeling voor (oud-)medewerkers, externe inhuurkrachten, stagiairs, vrijwilligers en ook sollicitanten. Het idee is dat dit samenvalt met de meldprocedure ambtenaren (zie buffer 2). Dit mag als wordt voldaan aan de Wet bescherming klokkenluiders (Wbk) uit 2023, die een actualisatie was van de Wet Huis voor Klokkenluiders (2016). Het zou goed zijn de meldprocedure en de klokkenluidersregeling in het kader van deze vernieuwde wet te actualiseren, en, belangrijker nog, in gesprek te brengen onder ambtenaren en collegeleden.

Een aantal aandachtspunten is in het bijzonder van belang, naast de punten die we al noemden bij buffer 2. De vernieuwde wet moet het gemakkelijker maken voor melders om *meteen* extern te melden, bijvoorbeeld bij het Huis voor Klokkenluiders. Ook zijn er zwaardere eisen gesteld aan interne procedures, zoals voor betrouwbaarheid, opvolging en rolverdeling. Werkgevers moeten kunnen aantonen dat eventuele nadelige behandeling van de melder niet samenhangt met de melding.

## Buffer 5: Bestuurlijk verantwoordelijkheid nemen

### Burgemeester

Het bevorderen van integriteit is een verantwoordelijkheid van de burgemeester, zoals in de inleiding beschreven. Met name het bevorderen van een integere bestuurscultuur in het college van B&W is van belang. De burgemeester bewaakt de integriteit en speelt dan ook een centrale rol bij signalen en meldingen over vermoedens van integriteitsmisstanden. Dat geldt dus ook voor al die zaken die vallen onder de eerdergenoemde buffers. Het belang van structurele inbedding van codes en meldprocedures heeft te weinig aandacht gehad en uitwerking gekregen. De toegankelijkheid om te melden of om vermoedens betrouwbaar te bespreken staat naar ons oordeel ernstig onder druk in de gemeente. Dit is niet een direct gevolg van het handelen van de burgemeester, maar het is zijn rol de toegankelijkheid en het integriteitsbewustzijn te vergroten, en een situatie te scheppen waarin melden mogelijk wordt. Hoewel de burgemeester, om opvolging te geven aan het MTO en de informele signalen die hij heeft gehad, verschillende interventies heeft gedaan om integriteit in de raad, college en onder ambtenaren bespreekbaar te maken, heeft dit niet geleid tot structurele verbetering, althans niet in de politiek-ambtelijke dynamiek. Daarom heeft de burgemeester een aanzet gegeven tot het onderhavige onderzoek, in de hoop daarmee een doorbraak te forceren. In zekere zin loopt de burgemeester hier tegen dezelfde kwestie aan als andere betrokkenen, ambtenaren, raadsleden en zelfs wethouders –namelijk: een gevoel van onmacht tegenover een bestendige dynamiek, het gevoel het systeem niet te kunnen veranderen door een ingesleten geschiedenis en vastzittende politiek-ambtelijke verhoudingen. De recent aangetreden waarnemend burgemeester kan wegens zijn opdracht en onafhankelijkheid mogelijk verandering teweegbrengen, onder andere door de toegankelijkheid van meldprocedures te versterken.

### Griffier

De griffier in de gemeente Twenterand heeft als bestuurlijke verantwoordelijkheid, uit hoofde van haar rol als adviseur van de gemeenteraad, ervoor te zorgen dat raadsleden worden aangesproken op hun gedrag en te bevorderen dat de gemeenteraad zich laat corrigeren waar dit nodig is. In dat opzicht is hoopvol dat er een nieuwe gedragscode is geïnitieerd door de griffier. Maar voor spelregels geldt dat ze ook over de relaties moeten gaan, en dat ze actief in gesprek worden gebracht. Hier ligt een mogelijkheid voor de griffier om de gedragscode meer te laten leven. Ook kan de griffier een rol spelen als 'grenswerker' tussen raad en ambtenaren, om zo wederzijds begrip en effectiviteit te verhogen.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Den Uijl & Schulz, 2020.

## **Gemeentesecretaris**

De gemeentesecretaris heeft voor de ambtenaren een voorwaardenscheppende rol als het gaat om een gedragscode die leeft en vertrouwenspersonen die worden vertrouwd en gevonden. In de gemeente Twenterand is de aanpak van de gemeentesecretaris vooral informeel geweest. Ambtenaren weten hem over het algemeen te vinden als ze iets willen aankaarten, met name als het gaat om kwesties die het college of de raad betreffen. Maar als deze ambtenaren anoniem willen blijven of niet formeel willen melden valt er ook voor de gemeentesecretaris weinig te beginnen. Opdracht richting de toekomst voor de gemeentesecretaris is om ook de formele rol op te pakken, dat geldt dan voor het actualiseren van de gedragscode en de meldprocedure, maar ook voor de rapportages van de vertrouwenspersonen.

## **Buffer 6: Democratisch ethos**

Ten slotte noemen we een buffer die funderend is voor alle andere. Aan de ene kant is het zo dat als democratisch ethos tekortschiet, er goede structurele buffers nodig zijn. Aan de andere kant is het zo dat buffers uiteindelijk weinig uithalen wanneer er niet ook een beroep kan worden gedaan op het democratisch ethos in de gemeente. Het is ook hierom dat er zoveel moedeloosheid te signaleren valt bij betrokkenen: er is onvoldoende vertrouwen in het democratisch ethos, en daarmee ook niet in het vermogen te veranderen.

Democratisch ethos heeft te maken met het diepe besef bij hen die macht hebben of ambten dragen, dat zij voorbijgangers zijn, dat macht gecorrigeerd kan worden, en dat macht niet kan worden opgeëist door een enkele partij of persoon.<sup>29</sup> De wet dient meer aanzien te hebben dan een ambt. In een democratie is machtsuitoefening altijd omgeven met beperkingen en rolverdeling. De tegenstanders van vandaag zijn mogelijk de bondgenoten van morgen. Minderheden en kwetsbaren verdienen bescherming, uit moreel, maar ook uit politiek oogpunt. Omdat in een democratie de politiek zelf de grenzen van politiek bepaalt, is zelfbegrenzing enorm belangrijk. Dit komt tot uiting in de mate waarin ambtsdragers en volksvertegenwoordigers zichzelf laten begrenzen, bijvoorbeeld door zich aanspreekbaar op te stellen of om de toegankelijkheid om te melden te vergroten.

Alle patronen die we hebben genoemd zijn te zien als indicatie voor een tekortschietend democratisch ethos bij de politiek en wat dit weer oproept aan weinig productief gedrag bij de ambtenarij.

---

29 Volgens bijvoorbeeld Claude Lefort, Frans politiek filosoof.

Het mooie van een democratisch ethos is wel dat het van binnenuit vernieuwd kan worden. Dat begint hopelijk met het beter structureel organiseren van de buffers, maar dit vereist ook een ontvankelijkheid bij volksvertegenwoordigers en ambtsdragers. Dit betekent onder andere dat volksvertegenwoordigers en ambtsdragers zullen moeten toegeven dat zij een dynamiek hebben gecreëerd die de politiek-ambtelijke verhoudingen verstoord hebben. Want democratisch ethos is bovenal: het niet afschuiven van verantwoordelijkheid en het continu waken voor ongepaste omgang met de macht.

### **Van buffers naar herstel**

We somden zes buffers op die in Twenterand expliciete aandacht verdienen en beter in stelling moeten worden gebracht. De volgorde is zo dat de eerste vier buffers een meer ‘formeel’ karakter hebben, en ook een escalatieladder bevatten: van code naar uiteindelijk de mogelijkheid van het luiden van de klok. De vijfde en zesde hebben een meer culturele dimensie en hangen samen met de vraag naar leiderschap. Uitgangspunt is dat al deze buffers elkaar nodig hebben, ze kunnen niet zonder elkaar. Voor het informele en het formele geldt bovendien dat ze in wisselwerking tot elkaar staan: goede spelregels maken leiderschap en een gezonde cultuur mogelijk, en goed leiderschap en een gezonde cultuur maken een goed gesprek over spelregels mogelijk. De kernwaarden van de buffers zijn: openheid creëren, dialoog aangaan, norm-regulatie, zelfcorrectie en toegankelijkheid tot meldprocedures vergroten.

Belangrijk om hier te benoemen is dat deze buffers niet op zichzelf staan – hoe spelregels uitwerken is sterk afhankelijk van het speelveld en vooral van de spelers. Dat wil zeggen: een gedragscode waar niemand zich naar gedraagt, een vertrouwenspersoon die niemand vertrouwt, of een klokkenluidersregeling die niet bij de tijd is, betekent niets. Werkende spelregels hebben werkbare relaties nodig en andersom; ze krijgen pas betekenis als ze erkend en ‘doorleefd’ worden door de betrokkenen.<sup>30</sup> De bovenstaande buffers moeten dan ook niet gezien worden als ‘boxjes’ die afgevinkt kunnen worden, maar als ingrediënten voor een langdurend leertraject waarin de bereidheid en inzet om hier gezamenlijk aan te werken uiteindelijk het belangrijkste ingrediënt is. Dit vraagt ook om voortdurende reflectie en discussie – niet alleen over de inhoud, maar ook over de relaties: Wat gaat er beter? Wat is nog lastig? Et cetera. Daarbij helpt het om gemeenschappelijke criteria voor vooruitgang te definiëren en tussentijdse evaluatiemomenten in te lassen. Vooruitgang is iets wat je moet leren zien – het is een interventie.

---

<sup>30</sup> Spanjersberg, 2019.

# 4. Dynamieken doorbreken

## Synopsis bevindingen

We brengen nu de belangrijkste bevindingen bij elkaar en doen een aantal concrete aanbevelingen om een begin van herstel van de politiek-ambtelijke verhoudingen mogelijk te maken.

In Twenterand is een politieke cultuur ontstaan van toedekken en wegkijken. Dat de ambtenaren zich gedragen als werknemers die niet de waarheid durven spreken tegen college- en raadsleden, heeft te maken met een politiek-ambtelijke dynamiek die vooral is ontstaan door de politieke en bestuurlijke cultuur. Als er dus geruchten gonzen over de integriteit van enkele raadsleden of wethouders, dan volstaat het hen niet te zeggen dat zij 'geen feiten horen' of dat zij er niet op worden bevraagd. De dynamiek die is ontstaan leidt ertoe dat het te onveilig is voor ambtenaren om hierover te spreken.

Het systeem is in een destructieve dynamiek terecht gekomen die ook nog eens zelfversterkend werkt. Er zijn over en weer vijandbeelden. Tussen raad en college vooral impliciet en verzwegen, tussen college en ambtenaren en tussen raad en ambtenaren meer expliciet. Tegelijkertijd blijft dit grotendeels onbesproken, uit angst voor persoonlijke gevolgen (ambtenaren) of uit angst voor politiek gedoe (raadsleden). Een politieke cultuur die als gemoedelijk werd gezien, die ervoor zorgde dat het een beetje met elkaar was uit te houden, is nu een zwijgcultuur geworden.

In de vernieuwde gedragscode (en trouwens ook in de oude) voor raadsleden wordt verwezen naar een citaat van de christelijke denker C.S. Lewis, die gezegd heeft dat integriteit gaat om 'het goede doen, ook als niemand kijkt'. De VNG heeft dit citaat ook in de modelgedragscode opgenomen. Een mooie, enigszins puriteinse definitie, begrijpelijk in het kerkelijke Twenterand. Maar het is ook schijnheilig. Want de gedragscode is vooralsnog een dode letter. En juist wat er in het verborgene in Twenterand gebeurt, is onderdeel van het wantrouwen in de politiek-ambtelijke dynamiek.

Het toedekken speelt op verschillende niveaus, maar is tegelijk zelf nauwelijks bespreekbaar. In de gemeenteraad gaan geruchten over mogelijke integriteitskwesaties met betrekking tot enkele college- en raadsleden, maar niemand wil er zijn vingers aan branden. Ambtenaren voelen zich niet voldoende beschermd om het patroon van toedekken te doorbreken. In het college zelf zorgen de stroeve verhoudingen voor overlevings- en vluchtreacties. De

stelselverantwoordelijkheid voor integriteit heeft via de burgemeester niet genoeg invulling gekregen. De politiek en het bestuur is naar binnen gekeerd en is weinig bezig met reflectie op het eigen handelen. Al met al wordt het conflictvermogen van de politiek nauwelijks getest.

Als de gemeente Twenterand tot meer gezonde politiek-ambtelijke verhoudingen wil komen, is het nodig dat de tijd van toedekken voorbij is. Om de patronen te doorbreken moet er gewerkt worden aan openheid, dialoog, normregulatie, zelfcorrectie en toegankelijkheid tot meldprocedures. Dit gaat niet vanzelf, want dat is precies het probleem van de destructieve dynamiek. De buffers zijn nodig om aan herstel te beginnen, met name omdat het formele en informele normregulatie koppelt. De verschillende betrokken actoren – raad, college én ambtenaren – zullen met elkaar in gesprek moeten over hoe ze met elkaar om willen gaan, wat de fatsoensnormen zijn en wat acceptabele politiek is. Spelregels zijn nodig om de macht te reguleren, en die moeten in gesprek tot stand komen en de nakoming ervan moet geborgd worden. Integriteit moet terugkerend op de agenda van raad en college staan en politici en bestuurders zullen meer moeten doen aan professionalisering en contacten met de buitenwereld. In dit hoofdstuk maken we dit concreet door een aantal stappen voor te stellen.

In sommige gemeenten is het zo dat er een ‘teveel’ aan integriteitsbeleid is. Dat is ook een actuele discussie, omdat in het integriteitsbeleid bijvoorbeeld via een achterdeur politieke voorkeuren worden getechnocratiseerd, of omdat het integriteitsbeleid wordt misbruikt om de politieke tegenstander uit te schakelen. Maar dit is absoluut niet aan de hand in Twenterand. Alles wat je hier kunt doen om het fundament structureel te verbeteren moet worden aangegrepen.

## **Risicowaarschuwing!**

Het grote risico van ons onderzoek en de daarin vastgestelde patronen en ontbrekende buffers is dat ook (delen van) onze bevindingen en conclusies onderdeel van bestaande patronen worden. Patronen zijn immers weerbarstig, het is moeilijk eruit te stappen. Er wordt dan aangevallen en verdedigd, toegedekt, teruggetrokken of beschuldigd. Het vergt een inspanning van de betrokken partijen om uit eenmaal betrokken stellingen te komen. Het vereist ook een zekere moed, omdat in de interactiepatronen ook een eigen aandeel zal moeten worden erkend.

De in de gedragscode van Twenterand aangehaalde C.S. Lewis schrijft het volgende: ‘De enige manier om een eigenschap in werkelijkheid te krijgen is

heel vaak dat je begint te doen alsof je die al hebt.<sup>31</sup> Hoe moeilijk ook, de belangrijkste aanbeveling aan alle betrokkenen van ons onderzoek is om uit de ingesleten interactiepatronen te stappen.

## Aanbevelingen en routeboek

In de voorgaande twee hoofdstukken hebben we de patronen geduid en buffers besproken die kunnen helpen om een begin te maken de destructieve dynamiek in het systeem te doorbreken. Hoe in concrete zin de specifieke patronen omgekeerd kunnen worden is nu nog niet te bepalen, en ook deels een politieke vraag. Wat er vooral nodig is, is een gesprek en besluitvorming daarover. Daarom begint het herstel bij werken aan openheid, dialoog, normregulatie, zelfcorrectie en toegankelijkheid tot meldprocedures. Naar ons oordeel ziet de route naar herstel in Twenterand er op basis daarvan als volgt uit.

### 1. In werking stellen van de buffers

Herstel van een systeem begint bij het in werking stellen van de benodigde buffers. Wanneer de verhoudingen zodanig verstoord zijn dat de kwesties die in de weg staan niet vanzelf op tafel komen, dan zijn er *checks & balances* nodig, institutionele wegen om deze zaken toch bespreekbaar te maken. De buffers moeten niet alleen op papier aanwezig zijn, maar ook ‘werken’: ze vragen om dialoog en om een bewustzijn van ieders rol en de begrenzing daarvan. We hebben laten zien dat deze buffers nu niet goed zijn ingericht.

- a. *Buffer 1: gedragscodes herzien, in dialoog.* Zoals beschreven zijn de huidige gedragscodes ontoereikend, en nauwelijks onderwerp van gesprek. De gedragscodes voor het college en de gemeenteraad dienen gescheiden te worden, zodat de omgang van het college met ambtenaren ook meer een zaak van de raad wordt (doordat het college hierover verantwoording aan de raad moet afleggen). Bovendien is dit ook wettelijk verplicht. Daarnaast moet er in de gedragscode voor het college meer aandacht zijn voor omgangsvormen en integriteitsschendingen, en hoe hierover het gesprek gevoerd en melding gemaakt kan worden. De gedragscode voor ambtenaren uit 2017 dient vernieuwd te worden, waarbij niet langer alleen moet worden ingegaan op de integriteit en de onderlinge verhoudingen van ambtenaren zelf, maar ook over de relatie met het college en de raad. Belangrijk is dat al deze herzieningen in dialoog tot stand komen – zoals de gemeente zelf al schrijft: de gedragscode is geen dode letter

---

<sup>31</sup> Lewis, 2004.

- maar een gespreksdocument. De documenten moeten door iedereen gedragen worden.
- b. *Buffer 2: Meldprocedures herzien.* De huidige formele routes om integriteitsmeldingen te maken zijn allesbehalve toegankelijk. Er wordt nauwelijks gebruik van gemaakt, waardoor vermoedens snel geruchten worden en een eigen leven gaan leiden. De meldprocedures dienen herzien te worden om een meer toegankelijke meldcultuur tot stand te brengen, waarbij speciale aandacht uit moet gaan naar onpartijdige handhaving, terughoudendheid met publiciteit en bescherming van de melder en van degene aan wie de melding is gericht. De meldprocedure voor ambtenaren dient niet langer alleen in te gaan op de ambtelijke organisatie, maar ook op politiek-ambtelijke verhoudingen. De burgemeester moet een prominentere rol krijgen in de meldprocedure voor ambtenaren. Daarnaast dient over meldingen structureel gerapporteerd te worden.
  - c. *Buffer 3: Verstevigen vertrouwenspersonenbeleid.* Ook de vertrouwenspersonen zijn in de gemeente Twenterand ontoegankelijk geworden, terwijl toegankelijkheid hier juist het uitgangspunt zou moeten zijn. Er is op dit moment geen interne vertrouwenspersoon voor ambtenaren, er zijn alleen externe vertrouwenspersonen. De toegankelijkheid van, en daarmee het vertrouwen in de vertrouwenspersonen dient hersteld te worden. Daarnaast is het aan te raden om ook voor de gemeenteraad en het college externe vertrouwenspersonen aan te stellen, en daarmee de aanbeveling van het ministerie van BZK te volgen.
  - d. *Buffer 4: Opstellen klokkenluidersregeling.* De procedure voor interne meldingen voor ambtenaren (en andere interne actoren) moet worden geactualiseerd naar aanleiding van de Wet bescherming klokkenluiders. Ook hiervoor geldt dat voor een ieder duidelijk moet zijn wat daarin staat en waar je je op kunt beroepen.
  - e. *Buffer 5: Verwachtingen in de bestuurlijke driehoek vastleggen.* De burgemeester heeft als wettelijke taak om de bestuurlijke integriteit van de gemeente te bevorderen, maar de benodigde buffers zijn in Twenterand onvoldoende ontwikkeld. Ook de gemeentesecretaris (als verantwoordelijke voor de vertrouwenspersonen) en de griffier (als aanspreekpunt voor de gemeenteraad) pakken in dat opzicht nog onvoldoende hun rol. Het helpt om de verwachtingen die horen bij de verschillende rollen in de bestuurlijke driehoek duidelijker vast te leggen.
  - f. *Buffer 6: Werken aan democratisch ethos.* Zoals gezegd dienen de buffers gestoeld te zijn op een bewustzijn van wat het betekent om voor een gemeente te werken of een ambtelijke functie te vervullen, vooral als je een functie vervult die met macht bekleed is. In de politieke omgeving die de gemeente is, zijn openheid, transparantie en dialoog geen obstakels die in de weg staan van de uitoefening van macht, maar *voorwaarden* voor democratie. Dat vraagt van machthebbers in de gemeente een andere

houding: geen houding van ‘toedekken’ en joa joa, maar van bewustzijn van machtsverschillen en de noodzaak van zelfbegrenzing. Daar begint en eindigt het allemaal mee.

## **2. Instellen begeleidingscommissie herstel**

Niet alleen moet gewaarborgd worden dat het systeem van de gemeente Twenterand in de toekomst robuuster is, ook zijn er specifieke ervaringen uit de afgelopen jaren die uit de lucht moeten voordat duurzaam herstel mogelijk is. Naast het in werking stellen van de (formele) buffers is het daarom raadzaam om een begeleidingscommissie in te stellen die toeziet op het herstel. Daarbij is het belangrijk dat raadsleden, collegeleden en ambtenaren gezamenlijk zitting hebben. Raadzaam is om deze commissie in opdracht van de raad in te stellen met de waarnemend burgemeester als voorzitter, en de commissie bij te laten staan door een externe begeleider. Deze begeleidingscommissie controleert de voortgang van het herstel en bevordert het onderlinge gesprek en de samenwerking. Vanwege de verwachting dat er een langdurig traject nodig is, moet er gemeenschappelijk nagedacht worden over voortgang, hoe dat te definiëren is en hoe daar op gereflecteerd wordt. Vooruitgang leren zien is op deze wijze zelf een interventie, en voorkomt dat er wordt gedacht in ‘quick fixes’. De nieuwe gemeenteraad die in 2026 zal aantreden moet hierin vanaf de start worden meegenomen.

## **3. Instellen tijdelijk meldpunt**

Hoewel de nieuwe gedragscode voor raadsleden ook toegankelijk is voor bijvoorbeeld inwoners of (maatschappelijke) organisaties in Twenterand, zal dit niet algemeen bekend zijn. Het zal nodig zijn hier expliciet over te communiceren, bijvoorbeeld door het instellen van een tijdelijk meldpunt of (digitaal) loket waar mensen terecht kunnen als zij iets kwijt willen, al is het maar klein, over mogelijke integriteitsschendingen. Duidelijk moet zijn dat eventuele melders een veilig proces kunnen bewandelen.

## **4. Introduceren terugkerend agendapunt gemeenteraad en college**

Het is in deze gemeente nodig om integriteit en relatiepatronen een terugkerend agendapunt te laten zijn in formele vergaderingen. Hier wordt vooral verantwoording afgelegd over de staat en voortgang van het integriteitsbeleid. De burgemeester agendeert dit jaarlijks en stelt een rapport op, en neemt daarin ook de rapportages van de vertrouwenspersonen mee.

Dit gesprek moet niet alleen gaan over de inhoud (wat zijn de regels, of wat is de ondergrens van gedrag), maar moet ook gaan over de relaties en de kwaliteit van dit gesprek zelf. Het gaat om de kwaliteit van communicatie.

## 5. Onderzoek naar grote subsidieontvangers

Eén van de hete hangijzers in de politiek-ambtelijke verhoudingen is de relatie tussen de gemeente en enkele grote subsidieontvangers. Momenteel loopt er ook onderzoek naar deze verhoudingen, onder meer naar aanleiding van een managementletter van de accountant van de gemeente waarin werd gesteld dat de rechtmatigheid van het subsidiegebruik van de grote vijf subsidieontvangers niet goed kon worden gecontroleerd. Het betreffende onderzoek moet zijn werk doen, maar ons is opgevallen dat de wijze waarop dit onderzoek tot stand is gekomen eerder een verdieping is van de bestaande politiek-ambtelijke dynamiek, dan dat het helpt om eruit te komen. Dit heeft er mee te maken dat ambtenaren zeggen niet betrokken te zijn bij de totstandkoming van de opdrachtformulering, terwijl in de ambtenarij argwaan bestaat tegenover de relatie tussen grote subsidieontvangers en de gemeente. Omdat deze relatie zo exemplarisch en bepalend is voor de politiek-ambtelijke verhoudingen, is het van belang dat in het betreffende onderzoek iedere schijn van partijdigheid en vooringenomenheid wordt vermeden, en dat het derhalve goed zou zijn om de opdracht met ambtelijke ondersteuning te herformuleren. Verder adviseren we, als waarborg voor de benodigde kritische distantie en onafhankelijkheid, dat de waarnemend burgemeester, onder toezicht van de commissaris van de Koning, betrokken wordt bij de vormgeving en uitvoering van dit onderzoek.

## 6. Systeem openen

Ten slotte is het nodig dat het systeem wordt geopend, bloot wordt gesteld aan prikkels van buitenaf. We sommen een aantal interventies op:

- Maak een structurele professionaliseringsagenda voor raads- en collegeleden (onderwijs of intervisie volgen bij bijvoorbeeld de vereniging van raadsleden of de wethoudersvereniging).
- Maak een plan hoe Twenterand wordt vertegenwoordigd op regionale, provinciale en landelijke bijeenkomsten die relevant zijn voor het lokaal bestuur of lokale politiek.
- Werk op het gebied van vertrouwenspersonen voor het college samen met andere gemeenten in de buurt.
- Gemeenteraad en college: aan het begin van een periode met elkaar 'de hei op' om afspraken te maken over samenwerking, grenzen van politiek en wederzijdse intenties. Deze afspraken worden door de burgemeester beheerd.
- Organiseer met enige regelmaat informele bijeenkomsten tussen raadsleden en ambtenaren, bijvoorbeeld rond een maaltijd, waar men buiten de openbaarheid met elkaar van gedachten kan wisselen over beleid, maar ook waar men elkaars trots en zorgen kan leren kennen. Bij de start van de nieuwe gemeenteraad moet dit zeker aan de orde zijn. Organiseer

manieren om elkaars goede bedoelingen op het spoor te komen. Inspiratie kan hiervoor gehaald worden bij andere gemeenten.

## **Tot slot**

We benadrukken tot slot nog de volgende twee zaken.

Wat hier wordt voorgesteld is allesbehalve een gemakkelijke oplossing. Uit interactiepatronen stappen is geen eenvoudige klus. Het vergt moed, doorzettingsvermogen en heel veel geduld. Maar bovenal vergt dit bereidheid om anders naar de interacties en de eigen bijdrage daarin te kijken. Daarmee zijn we ons bewust van het risico dat de inhoud van dit rapport 'gewoon' onderdeel wordt van de al aanwezige dynamiek, en dat de politiek-ambtelijke verhoudingen worden bestendigd. Juist hierom hebben we gepleit om in ieder geval aan de buffers te werken, om de toegankelijkheid én bereidheid van integriteitsmeldingen te vergroten.

Dat we een analyse en oplossingsrichting op systeemniveau geven, kan niet gelezen worden als een vrijwaring voor persoonlijke verantwoordelijkheid. Integendeel, denken in termen van interactiepatronen vereist van alle actoren dat zij nadenken over hun eigen gedrag en welk gedrag dit bij anderen oproept. Bovendien geldt dat er gezamenlijk nagedacht moet worden over een ondergrens – welk gedrag evident ongewenst en niet toelaatbaar is.

# Literatuur

A&O Fonds Gemeenten (2025). *Personeelsmonitor 2024*.

BusinessWise (2024). *Hoofdrapportage Medewerkerstevredenheidsonderzoek Twenterand 2024*. 24 juli 2024.

Choy, J. (2013). *De vraag op het antwoord: Systemische interventies voor conflicten in organisaties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Den Uijl, H. & Schulz, M. (2020). *Van bureaucraat tot grenswerker*. Den Haag: NSOB.

Den Uijl, H., Frissen, P., Schulz, M. & Oudega, J. (2022). *Ambtelijke ruimte*. Den Haag: NSOB.

Gemeente Twenterand (2025). *Gedragscode integriteit raadsleden gemeente Twenterand*. Overheid.nl.

Gemeente Twenterand (2017). *Gedragscode integriteit burgemeester en wethouders gemeente Twenterand*. Overheid.nl.

Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. University of California Press.

Huberts, L. W. J. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* FSW, VU Amsterdam.

Huberts, L. W. J. C. (2012). 'Visies op integriteit.' In: J. H. J. van den Heuvel, L. W. J. C. Huberts, & E. R. Muller (Eds.). *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland* (pp. 21-37). (Handboeken Veiligheid). Kluwer.

Ipsos (2017). 'Ambtenaren stemmen vooral D66, Groenlinks of VVD.' <https://www.ipsos-publiek.nl/actueel/ambtenaren-stemmen-vooral-d66-groenlinks-of-vvd/>;

Kerkhoff, T. en Z. Van der Wal (2023). *Integriteit in overheidsorganisaties: Quo vadis?* Venster.

Lewis, C.S. (2004). *Onversneden Christendom*. Kampen: Kok.

Meadows, D.H. (2008). *Thinking in Systems: A primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing Co.

Ministerie van BZK (2022). *'Bouwstenen voor het bevorderen van een integer decentraal bestuur: essays ter inspiratie.'* Essaybundel. 2022.

Montesquieu Instituut (2018). 'Die ándere politieke oriëntatie op het gemeentehuis: Over stemgedrag en (on)partijdigheid van gemeente-ambtenaren.' [https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkm3hlioc3xs/nieuws/die\\_andere\\_politieke\\_orientatie\\_op\\_het](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkm3hlioc3xs/nieuws/die_andere_politieke_orientatie_op_het)

Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. 'Vertrouwenspersoon.' <https://www.raadsleden.nl/contact/vertrouwenspersoon/#:~:text=Vanaf%201%20januari%202025%20zijn,werknemers%20van%20de%20gemeente%20zijn.>

Peters, K., & Castenmiller, P. (2019). *Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Stichting Decentraalbestuur.nl.

Rijksoverheid (2009). 'Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur.'

Rijkkema, B. (2015). *Weerbare democratie: De grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam;

Schulz, M., Frissen, P., Den Uijl, H. & Oudega, J. (2022). *Politiek is grenzenwerk*, Den Haag: NSOB.

Schwartz-Shea, P., & Yanow, D. (2013). *Interpretive research design: Concepts and processes*. New York: Routledge.

Senge, P.M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Spanjersberg, M., Hoek, A. van den, Veldhuijzen van Zanten, E. & Wingerden, R. van (2010). *Systeemdenken in de praktijk, de kunst van het verbinden*. Utrecht: Uitgeverij Stilonovi.

Spanjersberg, M. (2019). 'Paul Watzlawick en de regels van het spel.' In: Kessener, B. & Van Oss, L (eds.). (2019). *Meer dan de som der delen. Systeemdenkers over organiseren en veranderen*. Zeist: Vakmedianet Management B.V.

Spanjersberg, M. (2022). *Tussentaal*. Utrecht: Uitgeverij IJzer. Tjeenk Willink, H. (2018), *Groter denken, kleiner doen: Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.

Van Dijk, G.M. (2018). *Game of Thrones, regels en bedoelingen*. VU Amsterdam.

Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. New York: Routledge.

Visser, A., P. Frissen en K. Nooy. (2022). *Engelen bestaan niet: De 'Limburgse bestuurscultuur' onderzocht*. Programmacommissie Bestuurscultuur Limburg.

Waning, S. (2022). 'Cursus Twents voor UT'ers: 'Joa joa is vaak nee.'" *Utoday*.

Watzlawick, P., Helmick Beavin, J. & Jackson, D.D. (1970). *De pragmatische aspecten van de menselijke communicatie*. Deventer: Van Logum Slaterus.

# *Eerder publiceerde de NSOB*

**2025**

## **Hoe aanstekelijk kan je het maken**

Vormen van verspreiding rond het programma DuurzaamDoor  
*Jessie Samwel, Eva Kloet, Hans Vermaak, Mark van Twist, Martin Schulz*

## **Waarden w(o)orden werkelijkheden**

Hoe taal de sociale zekerheid vormt  
*Mark van Twist, Wiljan Hendriks, Jesse Dusseljee, Martin Schulz*

## **De kracht van hier**

Over de centrale rol van decentraal bestuur  
*Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Joks Janssen*

## **Ruimte in regie**

Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein  
*Yourai Mol, Christiaan van der Kaaij, Jorgen Schram, Martin Schulz*

## **Ruimte bieden / richting geven**

Over de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp  
*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Nancy Chin-A-Fat,  
Martijn van der Steen*

## **'De mensen in het land'**

Wat burgerschap eigenlijk (nog) is  
*Marlies Honingh, Henk den Uijl, Teun Toonen, Jessie Samwel*

**2024**

## **Leren tussen consensus en conflict**

Stileren van strijd in het leren over de ontwikkeling van het landelijk gebied  
*Martin Schulz, Tom Lubbers, Mark van Twist, Andrea Frankowski*

## **Breder denken, anders doen**

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst  
*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer*

### **Waarderen van Variatie**

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

*Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

### **WIA Verbeteraanpak - Expert Review**

*Martijn van der Steen, Georgina Kuipers*

### **Bouwen op leerlingaantallen**

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

*Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz*

### **Sterke signalen, wisselende verhalen**

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'

*Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie**

*Martijn van der Steen*

### **Onderweg ontwerpen**

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

*Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel*

### **Audit, maar dan anders**

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill*

### **Kostbare geneesmiddelen**

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

*Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Gedeelde sturing**

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt

*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat*

### **Werk maken van erkenning**

Over contact als toegangspas

*Guido Rijnja*

### **Leren van onderzoek naar ongevallen**

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren

*Hans de Bruijn*

### **Signalen managen**

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

*Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendriks, Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen*

### **Over intenties en interferenties**

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

*Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill*

### **Bedreiging en bescherming**

Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur

*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen*

### **Kwesties op de kaart**

Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers

*Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz*

### **Vormgeven aan schadebeleid**

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

*Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden*

### **Samenwerken in een brede coalitie**

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

*Wiljan Hendriks, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel*

## **2023**

### **What got us here, won't get us there**

Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

*Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill*

### **Vormgeven aan interactie**

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

*Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Sport in beweging**

*Wiljan Hendriks, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,*

*Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten*

### **De gemeentesecretaris buiten de deur**

Vragen bij een antwoord

*Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz*

### **De (on)begrensde menselijke maat**

*Marije Huiting, Wiljan Hendriks, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,*

*Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen*

### **Toekomst geven aan tussenland**

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

*Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Wie wordt gehoord?**

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen*

### **Intelligent bestuur verbeeld(t)**

Modell(er)en van openbaar bestuur

*Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij*

### **Afwachten en anticiperen**

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

*Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen,*

*Jorgen Schram*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***



**COLOFON**

© 2025

ISBN NUMMER

978-90-83549-23-1

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.