

## Evaluatie Subsidieregeling Thorbecke Leerstoel

Samenstellers:  
Magdeleen Sturm  
Harm Wilzing

Ons kenmerk: A18BZK-028  
augustus 2018

Onderzoek in opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

**LYSIAS ADVIES B.V.**

SOESTERWEG 310d  
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70  
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 2170 53  
K.V.K. 30166304  
BTW NUMMER 809282471

## Evaluatie Thorbecke Leerstoel

INHOUD	Blz.
1 Inleiding .....	1
1.1 Opdracht evaluatie subsidieregeling Thorbeckeleerstoel .....	1
1.2 Werkwijze .....	1
2 Bevindingen .....	3
2.1 Inleiding .....	3
2.2 Korte beschrijving van de leerstoel .....	3
2.3 Kaders en sturing .....	4
2.4 Activiteiten en output .....	6
2.5 Middelen .....	8
2.6 Effecten .....	9
3 Conclusies en aanbevelingen .....	10
3.1 Beantwoording onderzoeksvragen .....	10
3.2 Aanvullende conclusies .....	11
3.3 Aanbevelingen .....	12

# 1 Inleiding

## 1.1 Opdracht evaluatie subsidieregeling Thorbeckeleerstoel

Sinds 1988 is de Stichting Professor Mr. J.R. Thorbecke Leerstoel (verder de Thorbecke leerstoel of kortweg leerstoel) gevestigd aan de Universiteit Leiden, nadat zij door het ministerie van BZK aan de VNG is geschonken, ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan. De reden dat de leerstoel er kwam, was dat er op universiteiten weinig aandacht werd geschonken aan de gemeente als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem, terwijl dat in het licht van de bestuurlijke decentralisatie wel nodig werd geacht.

De huidige subsidieregeling voor deze leerstoel is vastgesteld op 17 september 2014 en vervalt per 1 januari 2019. Daarom moet de minister, conform de Awb, besluiten of de subsidieregeling wordt verlengd of gewijzigd. Omdat minimaal eens in de vijf jaar een verslag moet worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie, dat wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer, wordt de subsidieregeling in 2018 geëvalueerd. Deze evaluatie ligt nu voor.

Het ministerie van BZK heeft de volgende evaluatievragen geformuleerd:

- Hoe zijn de subsidiegelden die op grond van de subsidieregeling stichting Thorbeckeleerstoel aan de stichting zijn toegekend, de afgelopen vier jaar besteed?
- Hoe doeltreffend is de subsidieregeling de afgelopen jaren geweest, wat zijn de effecten (outcome en output) in de praktijk en welke waardering geven de stakeholders aan die effecten?
- Hoe wordt er sturing gegeven op de uitvoering van de subsidieregeling, hoe functioneert dat sturingskader in de praktijk en hoe toereikend vinden de stakeholders die sturing?

## 1.2 Werkwijze

Documentenanalyse en semigestructureerde interviews vormen de methodologische basis van de bevindingen in dit onderzoek. Met de opdrachtgever is bij de start een evaluatiekader vastgesteld, met daarin opgenomen een aantal normen voor de beoordeling van de prestaties van de leerstoel, dat is weergegeven in het bijgevoegde onderzoekmodel op de volgende pagina. Dit evaluatiekader is gebruikt om de bevindingen te wegen.

Voor de documentenanalyse, waarmee de ontwikkeling van de leerstoel in kaart is gebracht, is gebruik gemaakt van het materiaal dat is ontvangen van de leerstoel en andere bronnen. De documentenanalyse diende ook als waardevolle input voor de interviewfase. De gesprekspartners voor de semigestructureerde interviews zijn in overleg met de opdrachtgever bepaald; zij kregen voorafgaand aan de interviews een gespreksleidraad toegestuurd. De analysefase begon al tijdens de documentenanalyse, en liep tijdens het vervolg van het onderzoek door. Door het verweven van deze analysefase met de uitvoering van het onderzoek, was het mogelijk om tussentijdse bevindingen te checken tijdens of na de interviews.

# Onderzoeksmodel

## Doeltreffendheid

### Kaders en randvoorwaarden

- De subsidieregels geven adequate inhoudelijke, procesmatige en financiële kaders voor de Thorbeckeleerstoel
- De Stichting Thorbeckeleerstoel beschikt over toereikende kaders voor de uitvoering van taken, zoals een sturingskader, sturingsfilosofie, kaders voor het bepalen van onderwerpen waaraan onderzoek wordt gedaan, het voorzitterschap van de Thorbeckekring
- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen stichting, leerstoel, ministerie van BZK, VNG en universiteit Leiden is helder
- Er is sprake van eenduidige sturing door het stichtingsbestuur en het curatorium van de leerstoel

Ministerie BZK  
VNG

Stichtingsbestuur

### Operationele activiteiten

- De driehoek stichtingsbestuur, curatorium en leerstoelhouder staan regelmatig met elkaar in verbinding
- De leerstoelhouder staat in nauw contact met VNG, BZK en Universiteit Leiden/vakgroep Staats- en bestuursrecht en sluit aan bij de behoeften aan onderzoek en wetenschappelijke verdieping van deze partijen
- De leerstoel maakt transparante keuzes in de selectie van onderwerpen/thema's. Er zijn duidelijke procedures en afspraken over:
- Het verzorgen van onderwijs
- Het verrichten van wetenschappelijk onderzoek
- Het voorzitterschap van de Thorbeckekring
- Lidmaatschap van de redactie van het tijdschrift bestuurswetenschappen
- Er is sprake van adequate overeenkomsten met derden voor inzet t.b.v. de leerstoel
- Er is een duidelijke beschrijving van taken en werkprocessen
- De leerstoel werkt samen met anderen om zoveel mogelijk impact te genereren (aanhaken van andere gelden etc.)
- Er wordt gewerkt conform de vastgestelde principes
- De leerstoel geeft blijk van aanpassingsvermogen aan actuele vragen in het lokaal bestuur.

### Inzet middelen:

Het is duidelijk hoe de middelen van de verschillende financiers worden ingezet. De leerstoel verantwoordt zich over de inzet van middelen, conform de gestelde eisen

Thorbecke leerstoel

Responsiviteit

### Output

- Er zijn concrete en meetbare resultaten afgesproken op de verschillende deelreinen van de leerstoel
- Resultaten zijn duidelijk uitgezet in de tijd
- Er zijn afspraken gemaakt over de kwaliteit van het resultaat en deze worden nagekomen
- Informatie over de prestaties van de leerstoel is op alle onderdelen beschikbaar:
  - Aantallen deelnemers aan het onderwijs, waardering, relatie met andere vakken
  - Output wetenschappelijk onderzoek: aantallen publicaties, citaties, ....
  - Aantallen bijeenkomsten Thorbeckekring, aantallen deelnemers, follow-up....
  - Activiteiten t.b.v. redactie
- Producten worden verspreid / onder de aandacht gebracht op passende manieren
- Producten worden opgeslagen en toegankelijk gemaakt)
- Er zijn adequate afspraken over het verstrekken van informatie op alle relevante niveaus (leerstoelhouder, curatorium, stichtingsbestuur)
- Relevante informatie is op het juiste moment op het juiste niveau beschikbaar

### Effecten

- De keuzes die de Thorbeckeleerstoel heeft gemaakt, zijn relevant in het licht van ontwikkelingen in het lokaal bestuur ("Blijken ze een goeie neus te hebben gehad?")
- Instrumenten die door de leerstoel zijn ontwikkeld, worden in de praktijk veel gebruikt
- Onderzoeken en (wetenschappelijke) presentaties van de leerstoel worden gebruikt
- Maatschappelijke discussies zijn aangewengeld door de leerstoel
- De leerstoel maakt duidelijk hoe zij voortbouwt op eerdere onderzoeken
- Er is sprake van samenhang tussen de verschillende activiteiten van de Thorbeckeleerstoel

Maatschappij  
Gemeenten

## 2 Bevindingen

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen op basis van documentstudie (voor een overzicht zie bijlage 2) en de interviews (overzicht gesprekspartners in bijlage 3). We hanteren op hoofdlijnen de indeling van het evaluatiekader.

### 2.2 Korte beschrijving van de leerstoel

De leerstoel is een cadeau van het ministerie van BZK aan de VNG, voor het 75-jarig bestaan van de VNG in 1987. De reden voor oprichting van de leerstoel was, zoals vastgelegd in de statuten, de volgende: *'Door de Nederlandse universiteiten wordt geen structurele aandacht geschonken aan de gemeente als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem. De noodzakelijke bestuurlijke decentralisatie heeft tot gevolg dat bedrijfsleven, werknemersorganisaties en anderen zich meer dan in het verleden zullen moeten richten op gemeenten, waardoor de behoefte aan inzicht in het functioneren zal groeien.'*

De leeropdracht voor de leerstoel is de volgende: *'De vanwege de Stichting te benoemen hoogleraar zal onderwijs geven en onderzoek doen resp. bevorderen op het gebied van de leer van de gemeente als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem, zulks in overeenstemming met de Faculteit.'*

De leerstoel is gevestigd aan de Universiteit Leiden, faculteit der Rechtsgeleerdheid, vakgroep staats- en bestuursrecht. Sinds 1987 hebben vier hoogleraren de leerstoel bekleed, namelijk prof. mr. W. (Wim) Konijnenbelt, prof. dr. W. (Wim) Derksen, prof. mr. J.W.M. (Hans) Engels en, sinds april 2014, prof. dr. mr. M.J (Job) Cohen. De huidige leerstoelhouder is benoemd per 1 april 2014 voor een periode van vier jaar, met een tijdelijke verlenging in 2018 om te kunnen voorzien in een goede opvolger.

De leerstoel wordt gefinancierd door het ministerie van BZK, met een subsidie van €110.000,- per vier jaar. Een aantal jaren heeft het IPO via de kring van provinciesecretarissen meegefinancierd, maar daarover is geen structurele afspraak vastgelegd.

Het stichtingsbestuur is eindverantwoordelijk voor de leerstoel. De leden van dit stichtingsbestuur zijn in juni 2018: drs. Henri Lenferink (voorzitter, burgemeester Leiden), dr. Rogier van der Wal (secretaris/penningmeester, VNG), dr. Kees Breed (VNG), mr. Margreeth Hordijk (BZK), prof. mr. Willemien den Ouden (Universiteit Leiden), prof. mr. Jaap Polak (Universiteit Leiden / Raad van State).

De Leidse Universiteit is verantwoordelijk voor -de sturing op- de wetenschappelijke prestaties van de leerstoelhouder. Er is een curatorium dat statutair bestaat uit vier personen die namens de Leidse universiteit toezicht houden op de leerstoel. Het curatorium wordt benoemd door het stichtingsbestuur, waarbij twee leden zijn benoemd op bindende voordracht van de faculteit Rechtsgeleerdheid. Formeel verantwoordt de leerstoelhouder zich via het Curatorium aan het stichtingsbestuur.

Leden van het curatorium waren op het moment van de evaluatie prof. mr. Willemien den Ouden, prof. mr. Jaap Polak (beiden ook lid van het stichtingsbestuur) en prof. dr. Bernard Steunenbergh (Universiteit Leiden/Bestuurskunde).

## **2.3 Kaders en sturing**

### *2.3.1 Formele afspraken*

De afspraken over de leerstoel zijn vastgelegd in de subsidieregeling, het kaderbesluit BZK-subsidies, de statuten en het reglement van de leerstoel. De kaders geven inhoudelijk weinig richting, behoudens de formulering van de leeropdracht. Die leeropdracht is duidelijk leidend voor de werkzaamheden van de leerstoel en ook voor de sturing door stichtingsbestuur en Leidse universiteit. De leeropdracht is in de afgelopen periode verbreed: van gemeente naar decentrale overheid, zodat ook provincies en regio's nadrukkelijk onderwerp van onderzoek kunnen zijn. Dit is gemeld bij de start van Job Cohen als Thorbeckehoogleraar: "Deze opdracht is onlangs uitgebreid naar de provincie, waarmee het centrale thema is verbreed naar lokaal en midden bestuur"<sup>1</sup>, maar dit is nog niet geformaliseerd in de leeropdracht, die nog steeds vermeldt dat het gaat om de gemeente als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem.

De voornaamste momenten van contact tussen bestuur, curatorium en leerstoelhouder, zijn de bestuursvergaderingen. Tweemaal per jaar vindt er een bestuursvergadering plaats waarin het stichtingsbestuur, het curatorium en de leerstoelhouder bij elkaar komen. Het jaar 2016 vormt hierop een uitzondering – er vonden in dit jaar geen bestuursvergaderingen plaats. Hoewel de bestuursvergaderingen het zwaartepunt vormen in de verbinding tussen de drie partijen, was er tussen de bestuursvergaderingen ook op andere manieren contact, bijvoorbeeld tijdens inhoudelijke bijeenkomsten.

De Universiteit Leiden heeft de eisen die zij stelt aan bijzonder hoogleraren in de afgelopen jaren aangescherpt. De Universiteit stelt eisen aan de monitoring door het curatorium en aan de benoemingsprocedure, met daarin een rol voor het college van decanen bij het vaststellen van de profielschets en de benoeming. Dit heeft nog niet geleid tot een formele aanpassing van de wijze van sturing op de leerstoel.

### *2.3.2 Toepassing kaders en afspraken*

Bestuur en leerstoelhouder zijn het erover eens dat de kaders voor de uitvoering van taken, zoals een sturingskader, sturingsfilosofie en kaders voor het bepalen van onderwerpen waarnaar onderzoek wordt gedaan, niet beperkend moeten zijn voor de leerstoelhouder. Een belangrijk moment waarop sturing plaatsvindt, is het opstellen van de profielschets en de benoeming van de leerstoelhouder.

Na de aanstelling vindt de sturing vooral plaats tijdens de bestuursvergaderingen, die overwegend een evaluerend en vooruitkijkend karakter hebben.

---

<sup>1</sup><https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2014/03/job-cohen-benoemd-tot-bijzonder-hoogleraar-thorbecke-leerstoel>

Er is een gewaardeerde werkwijze ontstaan waarin bestuur, curatorium en leerstoelhouder in samenspraak de koers en inhoud van de leerstoel bepalen. De leerstoelhouder heeft daarin het voortouw, het bestuur en curatorium treden vooral op als sparringpartner.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de kaders en afspraken in de praktijk niet altijd consequent worden toegepast. We geven drie voorbeelden. Als eerste is in diverse uitingen van de leerstoel, bijvoorbeeld bij de benoeming van Job Cohen, gemeld dat de leeropdracht is uitgebreid naar de provincie, waarmee de leerstoel zich richt op decentraal bestuur. Dit is echter niet formeel aangepast in de leeropdracht noch statuten.

Een tweede voorbeeld is de benoemingsperiode van de leerstoelhouders. Formeel worden de leerstoelhouders benoemd voor een periode van vijf jaar. In de praktijk is er echter sinds de oprichting geen enkele leerstoelhouder geweest die voor een termijn van vijf jaar de leerstoel heeft bekleed. Hierbij kan worden opgemerkt dat leerstoelhouder Hans Engels gedurende zijn derde periode is gestopt, waardoor zijn periode als leerstoelhouder geen veelvoud van vijf is. Voor de huidige leerstoelhouder Job Cohen werd gekozen voor een periode van vier jaar, vanwege het bereiken van de 70-jarige leeftijd in oktober 2017.

Het derde voorbeeld van een kader dat niet precies gehanteerd wordt, is de samenstelling van het stichtingsbestuur. Hierover staat in de statuten: *“Het bestuur bestaat uit negen natuurlijke personen, deskundigen op het gebied van de lagere overheden. De bestuurders worden benoemd door het bestuur en wel als volgt: acht bestuurders op voordracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en een bestuurder op voordracht van de Stichting Het Leids Universiteits-Fonds (LUF).”*

Wij stellen vast dat niet alle negen mogelijke plekken in het bestuur zijn gevuld. Daarnaast constateren wij dat geen sprake is van een voordracht van de VNG, en dat ook geen sprake is van een benoeming op voordracht van het LUF. In de praktijk bestaat het bestuur uit een vertegenwoordiging van alle belanghebbenden (VNG, BZK, IPO, Universiteit Leiden). Bestuur en curatorium vergaderen samen, waardoor geen scherp onderscheid gemaakt kan worden tussen beide rollen.

Overigens moet worden opgemerkt dat - hoewel de statuten en reglementen naar de letter niet worden gevolgd - dit in de praktijk niet tot problemen leidt.

### *2.3.3 Samenspel tussen betrokken partijen*

Het samenspel tussen VNG, BZK, IPO, Universiteit Leiden en stichtingsbestuur is niet uitgekristalliseerd. Voor VNG, BZK en IPO geldt dat in de afgelopen periode sprake is geweest van veel wisselingen in de deelname in het bestuur, waardoor de sturing een wat fragmentarisch karakter kent. Ook de wijze waarop het curatorium invulling geeft aan zijn rol, is gedurende deze periode niet altijd volledig uit de verf gekomen, onder meer door onderbezetting.

We constateren bij VNG en -vooral- IPO dat de leerstoel ook -naast initiatiefnemer voor onderzoek vanuit de wetenschappelijke leeropdracht- wordt gezien als “opdrachtnemer” voor specifiek onderzoek op verzoek, als dat past binnen de leeropdracht.

Vooral het IPO is teleurgesteld over de manier waarop daarin is voorzien in de afgelopen periode en heeft daarom zijn financiële bijdrage aan de leerstoel tijdelijk opgeschort.

Bestuur en curatorium zien dit anders: de leerstoelhouder heeft de vrijheid om – in overleg met het bestuur – zijn eigen onderzoeksthema's te kiezen en uitvoering te geven aan het verdere takenpakket<sup>2</sup>. Daarbij geldt dat de facto de universitaire kaders en uitgangspunten bepalend zijn voor de speelruimte van de leerstoel.

## **2.4 Activiteiten en output**

Het takenpakket van de leerstoelhouder vloeit voort de leeropdracht. De leerstoelhouder wordt geacht relevant onderzoek te doen, uitvoering te geven aan onderwistaken, lezingen te geven en lid te zijn van de redactie van Bestuurswetenschappen.

De Thorbeckeleerstoelhouder heeft aan alle onderdelen van het takenpakket zichtbaar uitvoering gegeven. De tijdlijn in bijlage 1 maakt dat inzichtelijk. Behaalde resultaten zijn onder te verdelen in wetenschappelijke publicaties, lezingen, begeleiden van promovendi, het geven van (gast)colleges, opinieartikelen, het begeleiden van discussies en de organisatie van twee symposia. De beschikbare tijd voor de leerstoel (0,2 fte) maakt dat de leerstoelhouder moet woekeren met zijn tijd om aan alle gewenste activiteiten invulling te geven.

Informatie over de prestaties van de leerstoel is op alle onderdelen beschikbaar, zij het beknopt. Over elk jaar (in eerste instantie per academisch jaar, per 2017 per kalenderjaar) is door de leerstoelhouder een overzicht opgesteld van de uitgevoerde activiteiten per onderdeel, in de vorm van een jaarverslag. Jaarplannen worden niet gemaakt door de leerstoelhouder, met uitzondering van 2017. De leerstoelhouder geeft elk jaar in een bestuursvergadering een mondelinge toelichting op de plannen voor het komende jaar.

Wat de leerstoelhouder heeft gedaan, wordt over het algemeen gewaardeerd. De leerstoel is meer zichtbaar geworden in het lokaal bestuur ten opzichte van de vorige periode. Met name in de binnenste kring betrokkenen rondom de leerstoelhouder wordt aangegeven dat de prestaties relevant en zichtbaar zijn. Kanttekeningen die zijn gemaakt, betreffen vooral het wetenschappelijk gehalte en onvoldoende specifieke gerichtheid op juridische vraagstukken van het decentraal bestuur. Maar gesprekspartners snappen overwegend goed dat er een keus is gemaakt voor meer zichtbaarheid in het openbaar bestuur en minder inhoudelijk wetenschappelijke gerichtheid. Bij mensen die wat meer op afstand staan, was het soms niet geheel duidelijk of de leerstoelhouder vanuit zijn leerstoelhouderschap een activiteit uitvoerde of vanuit een van zijn andere rollen of zijn bekendheid in het openbaar bestuur.

---

<sup>2</sup> Uiteraard is het ook voor IPO en VNG een gegeven dat de leerstoel geen 'opdrachtrelatie' inhoudt en dat wetenschappelijke onafhankelijkheid voorop staat. Maar in de aankomende leeropdracht zouden zij graag explicieter bezien hoe het programma van de leerstoel aansluit bij thema's die zij als zeer relevant zien voor het bestuurlijk, politiek en juridisch systeem van de decentrale overheden.



#### *2.4.1 Onderwijs*

Het verzorgen van onderwijs heeft invulling gekregen door binnen en buiten de faculteit verschillende colleges, o.a. Honours Classes, en practica te verzorgen. De huidige leerstoelhouder heeft het verzorgen van onderwijs ingevuld met het geven van interdisciplinair onderwijs. De vorige leerstoelhouder vulde dit in door het geven van het vak Gemeenterecht, dat na zijn vertrek niet meer wordt gedoceerd. Het stoppen daarvan wordt door sommigen beschouwd als een gemis.

Voor de huidige leerstoelhouder was het echter onhaalbaar om dit vak te blijven geven, gezien zijn profiel, de gewenste combinatie met de andere activiteiten om de zichtbaarheid van de leerstoel te vergroten en de wensen vanuit de universiteit om bij te dragen aan onderwijs in andere vakken.

#### *2.4.2 Onderzoek*

De leerstoelhouder heeft gedurende de afgelopen jaren op verschillende manieren een bijdrage geleverd aan onderzoek: door zelf onderzoek te doen, door deelname aan promotiecommissies en door de begeleiding van een promovendus. De leerstoelhouder heeft verschillende wetenschappelijke en opinierende publicaties op zijn naam staan.

Er is regelmatig sprake van inzet van derden (wetenschappers van andere universiteiten) in relatie tot de Thorbeckeleerstoel om zoveel mogelijk impact te genereren. Dit wordt gewaardeerd. Een goed voorbeeld hiervan is het onderzoek naar de G1000. Formeel zijn er geen afspraken vastgelegd over deze inzet van derden. De samenwerking is daarmee sterk verbonden aan de persoon van de leerstoelhouder.

Research fellows doen onderzoek en vervullen een belangrijke functie in de continuïteit van de leerstoel, en daarnaast ook in de inbedding ervan in de Universiteit Leiden. Betrokkenen zien dit als een positieve ontwikkeling.

#### *2.4.3 Thorbeckekring*

De Thorbeckekring is een gezelschap van wetenschappers op het gebied van lokaal bestuur, met de leerstoelhouder als voorzitter, opgezet door de vorige leerstoelhouder. BZK vervult hiervoor de secretariaatsrol. Het voorzitterschap van de Thorbeckekring heeft de laatste jaren weinig invulling gekregen. BZK heeft in 2016 een evaluatie uitgevoerd van de Thorbeckekring. Daarin werd waardering uitgesproken voor de kring vanwege de netwerkfunctie en de door de kring versterkte inbedding van de leerstoel binnen BZK, maar ook is vastgesteld dat de opkomst te wensen overliet en dat de beleidsgerichtheid groter kon. Er is eerst door BZK en later door het stichtingsbestuur een aanzet gedaan tot een doorontwikkeling van de Thorbeckekring, met een zichtbaarder profiel, een vastere structuur en jaarlijkse bijeenkomsten met thema's die multidisciplinair worden uitgewerkt. Deze revitalisering is tot op heden nog niet succesvol.

#### *2.4.4 Overige activiteiten*

De leerstoelhouder heeft, naast het geven van onderwijs en doen van onderzoek, zichtbaar invulling gegeven aan zijn rol door onder meer het geven van lezingen, twee Thorbeckesymposia, scriptiebegeleiding en het lidmaatschap van de redactie van

Bestuurswetenschappen. Breed gewaardeerd is ook het initiatief dat is ontstaan rond de Thorbeckeleerstoel om te komen tot een boek over de geschiedenis van de gemeenteraad en de deelname van Job Cohen aan de redactie van het boek. Het boek *De Gemeenteraad - Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie* verscheen rond de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 en kreeg veel publiciteit, die ook afstraalt op de leerstoel.

## 2.5 Middelen

### 2.5.1 Subsidie BZK

De Thorbecke leerstoel wordt gefinancierd door het Ministerie van BZK. Per vier jaar ontvangt de leerstoel een bedrag van € 110.000,-, uitbetaald in termijnen. In 2012 gaf het ministerie van BZK een beschikking voor de jaren 2013 en 2014 (€ 50.000,- in totaal, € 25.000,- per jaar). In 2013 is dit bedrag gecorrigeerd, naar € 27.500 per jaar.

Het ministerie van BZK heeft in 2014 een bedrag toegekend van € 110.000,-. Dit bedrag is in twee termijnen uitbetaald; in 2014 (voor 2015 en 2016) en in 2016 (voor 2017 en 2018). In de financiële jaaroverzichten van de Thorbecke leerstoel is beschreven hoe deze middelen worden verdeeld over de verschillende activiteiten.

### 2.5.2 Bijdrage IPO

Naast de subsidiebijdragen van het ministerie van BZK, ontving de Thorbecke Leerstoel twee keer een bijdrage van het IPO (Kring van Provinciesecretarissen). In 2012 is een bijdrage ontvangen van € 30.000,- (voor de jaren 2012-2014) en in 2016 ontving de leerstoel eveneens een bijdrage van € 30.000,-. De Kring van Provinciesecretarissen staat positief tegenover continuering van de financiële bijdrage in een volgende periode, er van uitgaande dat er in de leeropdracht voor die periode aandacht is voor onderwerpen die voor de provincies relevant zijn.

### 2.5.3 Overige middelen

Naast de bijdragen van het ministerie van BZK en IPO zijn er additionele middelen (bv voor onderzoek of symposia) die (mede) verworven door de leerstoelhouder, ten behoeve van werkzaamheden die een relatie hebben met de leerstoel. Voorbeelden hiervan zijn onderzoeksgelden voor de evaluatie van de G1000 en de bekostiging van een aio die als research fellow is verbonden aan de leerstoel.

### 2.5.4 Verslaglegging

Voor de Thorbecke Leerstoel wordt een rekening-courant overzicht bijgehouden van de inkomsten en de uitgaven. Officiële jaarrekeningen worden niet specifiek voor de leerstoel opgesteld. Wel maakt de leerstoel onderdeel uit van de totale jaarrekening van de VNG.

Uit de financiële overzichten blijkt dat de middelen voor het grootste deel zijn besteed aan de aanstelling van de leerstoelhouder en daarnaast aan activiteiten (bv symposia) die in lijn zijn met de doelstellingen van de leerstoel.

## 2.6 Effecten

De keuzes die de Thorbeckeleerstoel heeft gemaakt, door zich te concentreren op “de 4<sup>e</sup> D” (over het instellen van een deliberatieve peiling), zijn relevant geweest in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen. Die keuze werd beargumenteerd doordat met de decentralisaties de betekenis van de gemeente voor de burger steeds groter is geworden en daarmee de betrokkenheid van de burger bij die gemeente ook des te urgenter. Het onderzoek naar (de impact van) de G1000 was een goede keuze in het licht van de maatschappelijke ontwikkelingen. Wel moet hierbij worden aangetekend dat initieel (in 2015) volgens de gesprekspartners meer sprake was van inhoudelijke vernieuwing dan de afgelopen jaren. Dat komt ook doordat een onderzoek naar regionalisering door een promovendus, als nieuw onderzoeksthema, niet van de grond is gekomen, ondanks inspanningen.

De academische verdieping en specifieke kennis van het gemeenterecht wordt door sommigen gemist. Vooral BZK en wetenschappers uit het staats- en bestuursrecht benadrukken dit punt. De vakgroep staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden herkent dit en heeft hierin –deels- voorzien door het aanwijzen van research fellows, die zijn verbonden aan de leerstoel(houder).

De geïnterviewden zijn het erover eens dat de leerstoelhouder erin is geslaagd de Thorbeckeleerstoel meer op de kaart te zetten. Hij heeft daarvoor zijn netwerk in het openbaar bestuur benut, en als verbindend persoon de samenwerking gezocht met andere wetenschappers. Zijn bekendheid met de universitaire wereld, en de “productielogica” van universiteiten, hebben daarbij in zijn voordeel gewerkt. De leerstoelhouder heeft onderzoekers binnen en buiten de vakgroep en Leidse universiteit aan zich weten te binden, en daarmee “een hefboom” weten te creëren. Het onderzoek naar de G1000 en het boek over de Geschiedenis van de Gemeenteraad zijn hiervan aansprekende voorbeelden. Een kanttekening is dat de zichtbaarheid van de leerstoelhouder voor BZK is afgenomen en dat het IPO vindt dat de bijdrage aan onderwerpen in relatie tot de provincie onvoldoende uit de verf is gekomen.

### 3 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord, en presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen. In de beantwoording van de ondervragen is een deel van de conclusies opgenomen. Aanvullend daarop is een aantal conclusies geformuleerd die niet direct betrekking hebben op de onderzoeksvragen, maar die wel relevant zijn.

We merken op dat de beantwoording van de onderzoeksvragen sterk leunt op de waardering van de leerstoel(houder) door betrokken partijen. Dit is passend omdat de effectiviteit van de leerstoel daar ook door wordt bepaald.

#### 3.1 Beantwoording onderzoeksvragen

- 1 *Hoe zijn de subsidiegelden die op grond van de subsidieregeling stichting Thorbeckeleerstoel aan de stichting zijn toegekend de afgelopen vier jaar besteed?*

De middelen van BZK zijn besteed in lijn met de leeropdracht en doelstelling van de leerstoel.

- 2 *Hoe doeltreffend is de subsidieregeling de afgelopen jaren geweest en wat zijn de effecten (outcome en output) in de praktijk en welke waardering geven de stakeholders aan die effecten?*

De leerstoel heeft op een goede manier invulling gegeven aan de leeropdracht, door de keuze van onderwerpen en door de wijze waarop de leerstoelhouder uitvoering heeft gegeven aan zijn werkzaamheden. De leerstoel(houder) wordt daarin gewaardeerd.

De leeropdracht heeft een bredere invulling gekregen, doordat de leerstoel zich nu richt op decentrale overheden, in plaats van uitsluitend gemeenten. Dat is een ontwikkeling die goed aansluit bij de ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Deze bredere invulling is nog niet geformaliseerd.

Met de benoeming van professor Job Cohen is gekozen voor een andere invulling van de leerstoel, met een leerstoelhouder die zijn sporen in het openbaar bestuur heeft verdiend -en in de academische wereld- om daarmee de leerstoel meer zichtbaar te maken. Deze keuze heeft het gewenste effect gesorteerd.

De afgelopen jaren is geïnvesteerd in een steviger inbedding van de leerstoel in de vakgroep Staats- en bestuursrecht, met research fellows en een bijdrage aan verschillende onderwijsprogramma's. Dit werpt ook zijn vruchten af in de -wetenschappelijke- productie van de leerstoel.

In de afgelopen jaren is de leerstoelhouder erin geslaagd om additionele middelen te verwerven voor de uitvoering van de leeropdracht, o.a. voor een promovendus. Dit resulteert in meer impact voor de leerstoel.

De enige kanttekening betreft de geringe juridisch-wetenschappelijke diepgang van de leerstoel, maar deze is verklaarbaar door de gemaakte keuze voor deze leerstoelhouder en de beperkte tijd die beschikbaar is voor de leerstoel.

De Thorbeckekring kan een waardevolle aanvulling zijn op de leerstoel, maar functioneert in de praktijk niet zo, vooral door tegenvallende opkomst.

3 *Hoe wordt er sturing gegeven op de uitvoering van de subsidieregeling, hoe functioneert dat sturingskader in de praktijk en hoe toereikend vinden de stakeholders die sturing?*

Het stichtingsbestuur heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de leerstoel, en niet de verschillende belanghebbende partijen. In de actuele samenstelling van het stichtingsbestuur zijn de bij de leerstoel betrokken partijen VNG, BZK, IPO en Universiteit Leiden vertegenwoordigd. Het werkt goed dat de het bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende belanghebbenden bij de leerstoel.

De voornaamste sturing op de activiteiten van de leerstoelhouder komt voort uit de kaders van de universiteit voor bijzondere leerstoelen en de keuzen die worden gemaakt in de vakgroep Staats- en Bestuursrecht over onderzoek en -vooral- onderwijs. Het stichtingsbestuur treedt op als sparringpartner voor de leerstoelhouder en denkt actief mee over actuele opgaven bij decentrale overheden, die vragen om ontwikkeling en toepassing van wetenschappelijke kennis door de leerstoelhouder.

VNG, BZK, IPO en het curatorium hebben in de afgelopen periode niet optimaal invulling gegeven aan hun bestuurlijke rol en daardoor is geen sprake van optimale synergie tussen de doelstellingen van de bij de leerstoel betrokken partijen en de activiteiten van de leerstoel. De continuïteit en aanwezigheid bij bestuursvergaderingen is in de afgelopen jaren vaak niet voldoende geweest. Wij stellen vast dat alle genoemde partijen voornemens zijn die deelname voor de komende periode weer goed te regelen en daartoe inmiddels ook stappen hebben gezet. Daarmee kan het bestuur zijn rol dan ten volle waarmaken.

Er is sprake van onduidelijkheid en deels irreële verwachtingen bij belanghebbenden (VNG, BZK, IPO) over de aansturing van de leerstoel en hun verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden. De gedachte dat de leerstoelhouder ook werkzaamheden kan verrichten als 'opdrachtnemer' van belanghebbende (en financierende) partijen berust op een misvatting, gezien de statutaire afspraken die hierover zijn vastgelegd en ook gezien de regels en procedures die gelden bij de Leidse Universiteit ten aanzien van bijzondere leerstoelen.

### **3.2 Aanvullende conclusies**

Het bestuur van de stichting heeft in de afgelopen periode bewust gekozen voor een invulling van de Thorbeckeleerstoel die meer praktijkgericht was en bedoeld om de leerstoel meer zichtbaarheid en impact te geven. Die keuze heeft in de praktijk zijn vruchten afgeworpen en wordt gewaardeerd.

Elke leerstoelhouder geeft op zijn eigen wijze inhoud aan de leerstoel op een manier die past bij de dan spelende vraagstukken en tijdgeest. De invulling is derhalve voor een belangrijk deel persoonsgebonden en tijdsgebonden. De focus van de leerstoel sloot in de afgelopen periode goed aan bij de ontwikkelingen in het decentraal bestuur en is nu -logischerwijze- weer aan herijking toe.

De afgesproken verbreding van de leerstoel naar provincies cq het decentraal bestuur en de bestuurlijk-juridische thema's die op regionaal en provinciaal niveau spelen, is passend, maar niet formeel vastgelegd en heeft in de financiering, noch in de producten die zijn opgeleverd voldoende invulling gekregen.

De inbedding van de leerstoel in de faculteit is versterkt. Dit is waardevol voor de impact van de leerstoel, omdat daarmee wordt gecompenseerd voor de beperkte omvang van de leerstoel van 1 dag per week. En omdat dit een aanvulling is op aspecten van het profiel waaraan de leerstoelhouder minder invulling kan geven; het is lastig de optimale balans te bewaken tussen wetenschappelijke kwaliteit en diepgang, toegankelijk maken van ervaring in het decentraal bestuur door onderwijs en lezingen, mobiliseren van het netwerk en zichtbaarheid in het decentraal bestuur.

### **3.3 Aanbevelingen**

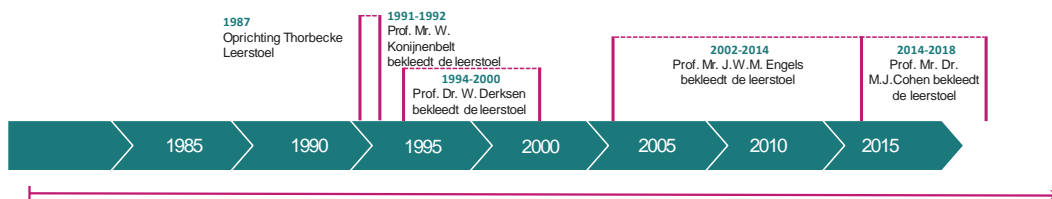
- 1 Nu de leerstoel zich in de praktijk bezighoudt met decentrale overheden, en dit ook past in de visie van stichtingsbestuur, BZK als financier van de leerstoel en de Leidse Universiteit, VNG en IPO, verdient het aanbeveling dit ook formeel vast te leggen in de leeropdracht en deze te verbreden naar decentrale overheden als bestuurlijk, politiek en juridisch systeem.
- 2 Het verdient aanbeveling om bij de start van de nieuwe leerstoelhouder de wensen en verwachtingen van de verschillende belanghebbenden met elkaar te delen, afspraken te maken over de wijze waarop de sturing op de leerstoel plaatsvindt en hierover regelmatig het gesprek te voeren.
- 3 VNG en IPO zijn beide bezig met het opstellen van een wetenschappelijke agenda. Dit biedt kansen om de synergie tussen de agenda's van VNG en IPO en de leerstoel in de komende periode meer vorm te geven. Voorwaarde is dat de bestuurlijke vertegenwoordiging dan op de goede wijze wordt ingevuld.
- 4 Het is raadzaam de statutaire bepalingen over het bestuur aan te passen aan de gegroeide praktijk. Het stichtingsbestuur kan dan bestaan uit vertegenwoordigers van VNG (2), BZK (1), IPO (1), Universiteit (2 leden van het curatorium) en als voorzitter een lokale bestuurder. Het bestuur kan dan worden aangevuld met wetenschappelijk onderlegde vertegenwoordigers uit het decentraal openbaar bestuur (maximaal 2 leden).
- 5 De reglementen moeten worden aangepast aan de (nieuwe) eisen die de Universiteit Leiden stelt aan bijzondere leerstoelen en de benoeming van leerstoelhouders.
- 6 De leerstoel kan zich in de komende periode, voortbouwend en gebruikmakend van het opgebouwde netwerk in openbaar bestuur en wetenschap, weer meer focussen op wetenschappelijke verdieping. De inbedding in de faculteit, met

research fellows, biedt daarvoor goede aanknopingspunten. De leerstoelhouder verdient – gezien de beperkte omvang van de aanstelling – ondersteuning om wetenschappelijke kennis te ordenen en te ontsluiten, en daarmee in het universitaire en bestuurlijke netwerk waarde toe te voegen.

- 7 De Thorbeckekring kan een nieuwe invulling krijgen als netwerk van wetenschappers uit verschillende disciplines, die zich bezighouden met het decentraal bestuur. De leerstoelhouder kan fungeren als verbinder in dit netwerk, maar dient daartoe wel te kunnen beschikken over goede ondersteuning.
- 8 Gezien de relevantie van het vakgebied en de hoge verwachtingen ten aanzien van de verschillende activiteiten van de leerstoelhouder en de beperkte tijd die beschikbaar is, is het de moeite waard te onderzoeken of er een mogelijkheid is om de subsidie uit te breiden, om het mogelijk te maken om ook weer -meer- onderwijs te geven.

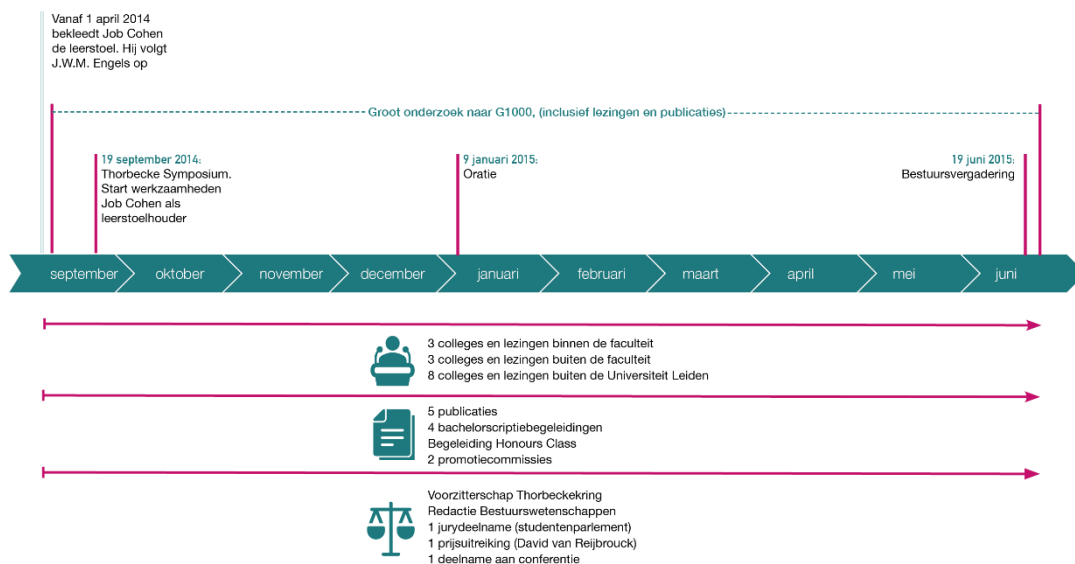
## Bijlage 1: tijdlijnen

### Tijdlijn Thorbecke Leerstoel | De lange tijdlijn

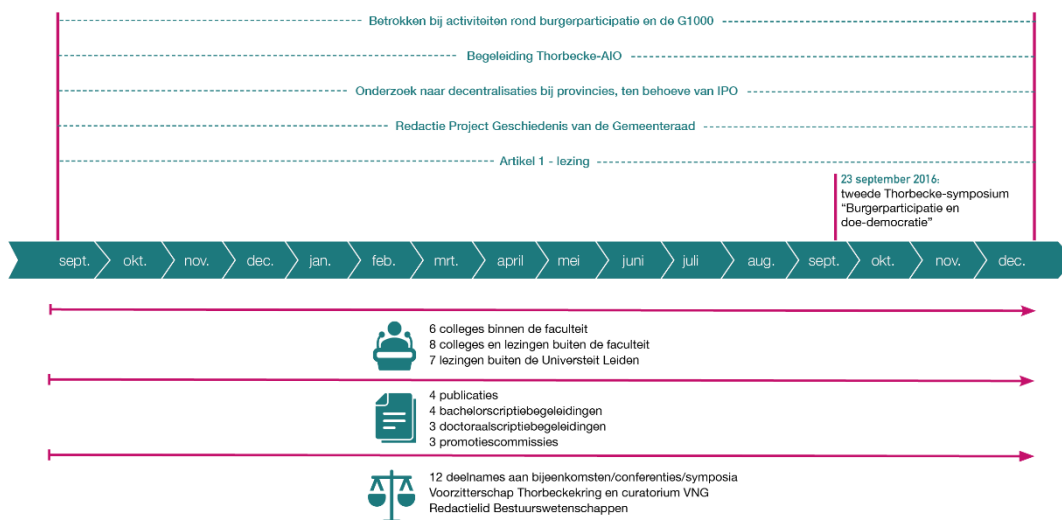




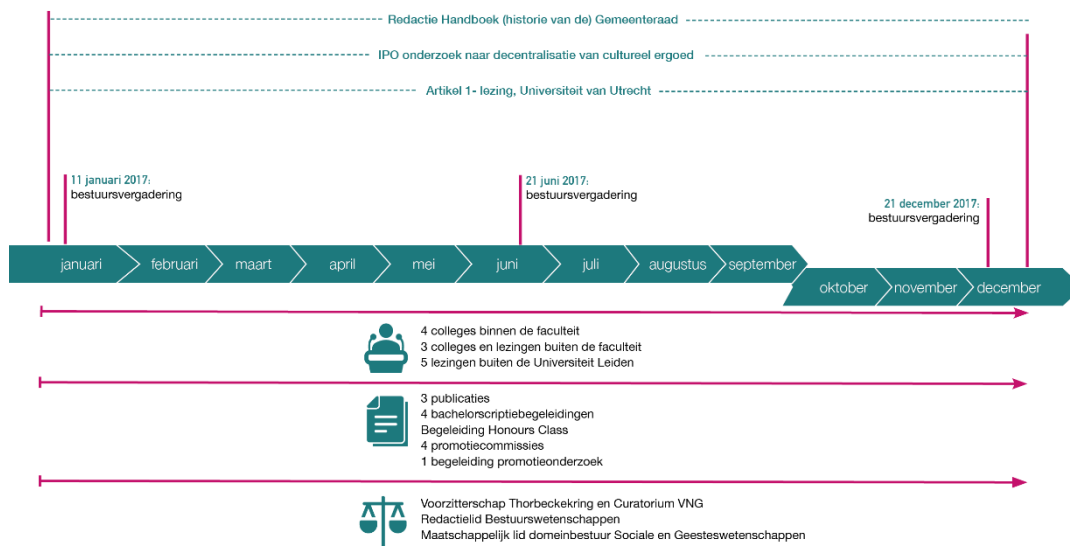
## Tijlijn Thorbecke Leerstoel | september 2014 - juni 2015



## Tijlijn Thorbecke Leerstoel | september 2015 - december 2016



## Tijdlĳn Thorbecke Leerstoel | januari 2017 - december 2017



## Bijlage 2: bronvermelding documentenanalyse

### *Statuten en Reglement*

- Reglement Thorbecke leerstoel
- Statuten Thorbecke leerstoel

### *Financieel*

- Subsidieregeling Thorbecke leerstoel
- Subsidieaanvraag Thorbecke leerstoel
- Begroting Thorbecke leerstoel 2014
- Begroting Thorbecke leerstoel 2015
- Begroting Thorbecke leerstoel 2016
- Begroting Thorbecke leerstoel 2017
- Begroting Thorbecke leerstoel 2018
- Kostendragerkaart Thorbecke leerstoel 2014
- Kostendragerkaart Thorbecke leerstoel 2015
- Kostendragerkaart Thorbecke leerstoel 2016
- Kostendragerkaart Thorbecke leerstoel 2017
- Saldovestiging 2014
- Saldovestiging 2015
- Saldovestiging 2016
- Saldovestiging 2017

### *Jaarstukken*

- Jaarverslag Thorbecke leerstoel 2014-2015
- Jaarverslag Thorbecke leerstoel 2015-2016
- Jaarverslag Thorbecke leerstoel 2017
- Beleidsplan Thorbecke leerstoel 2017

### *Inhoudelijk*

- Artikel 1 en drie decentralisaties (Job Cohen)
- Decentralisatie restauratie rijksmonumenten (Job Cohen)
- Hoofdstuk 11, Raden en de burgemeesters (Cohen en Holla)
- G1000, ervaringen met burgertoppen (Job Cohen, co-auteur)

### *Thorbecke kring*

- Evaluatie Thorbeckekring
- Opzet Thorbeckekring -voorstel (september 2016)
- Verslag Thorbeckekring 16 mei 2017
- Voorstel doorontwikkeling Thorbeckekring

### *Stukken bestuursvergaderingen*

- Agenda bestuursvergadering 11 januari 2017
- Agenda bestuursvergadering 21 juni 2017
- Agenda bestuursvergadering 21 december 2017
- Agenda bestuursvergadering 5 april 2018
- Verslag bestuursvergadering 19 juni 2015
- Verslag bestuursvergadering 11 januari 2017
- Verslag bestuursvergadering 21 juni 2017
- Verslag bestuursvergadering 21 december 2017

- Overzicht acties 2018 behorend bij agendapunt 4

*Stukken IPO*

- Thorbecke Leerstoel - voorstel samenwerkingsprogramma, IPO (19 april 2012)
- Voorstel: Thorbeckeleerstoel stoppen of gebruiken, IPO (13 augustus 2015)

*Relevante wetsartikelen*

- Artikel 4.10, Comptabiliteitswet. Horizonbepaling bij subsidieregelingen
- Artikel 4:24, Algemene Wet Bestuursrecht
- Artikel 21, Kaderbesluit BZK-subsidies

## Bijlage 3: gesprekspartners

### *Interviews*

- Bagchus, René. BZK, directeur DenB.
- Binnema, Harmen. Universiteit Utrecht.
- Boogaard, Geerten. Research fellow Thorbecke-leerstoel.
- Cohen, Job. Leerstoelhouder.
- Derksen, Wim. Voormalig leerstoelhouder.
- Engels, Hans. Voormalig leerstoelhouder.
- Hart, Paul 't. Hoogleraar Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht (VNG onderzoekstraject Succesvol Lokaal Bestuur).
- Hordijk, Margreeth. BZK, lid stichtingsbestuur.
- Kriens, Jantine. Algemeen directeur VNG.
- Lenferink, Henri. Burgemeester Leiden, voorzitter Stichtingsbestuur.
- Menninga, Hester. IPO.
- Nehmelman, Remco. Hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Utrecht.
- Ouden, Willemien den. Lid stichtingsbestuur, hoogleraar Leiden.
- Polak, Jaap. Lid stichtingsbestuur, Raad van State.
- Polman, Han. Voorzitter ROB, Cdk Zeeland.
- Schoenmaker, Milo. BM Gouda en vice-voorzitter van de VNG-commissie Bestuur en Veiligheid.
- Steunenberg, Bernard. Universiteit Leiden, lid curatorium.
- Vollaard, Hans. Hoogleraar Nederlandse en Europese politiek, Universiteit Utrecht.
- Westerweel, Joost. Research fellow Thorbecke-leerstoel.
- Zuylen, Jornt van. Projectleider Democratic Challenge (VNG).