

# Inhoud

**Bestuurskracht en innovatie** *Op zoek naar nieuwe verhoudingen in het lokale bestuur*

---

**1. Om de positionering van de lokale politiek** *pag. 6*

---

**2. Schets van het probleem** *pag. 8*

---

**3. Bestuurskracht** *pag. 10*

---

**4. Verschuivende verhoudingen tussen politiek, uitvoering en burgers** *pag. 12*

---

**5. Bescheidenheid siert de mens, ook de politicus** *pag. 15*

---

**6. Modernisering van het lokale bestuur** *pag. 16*

---

**7. Over het lectoraat** *pag. 20*

---

**Over de auteur** *pag. 22*

---

**Dankwoord** *pag. 23*

---

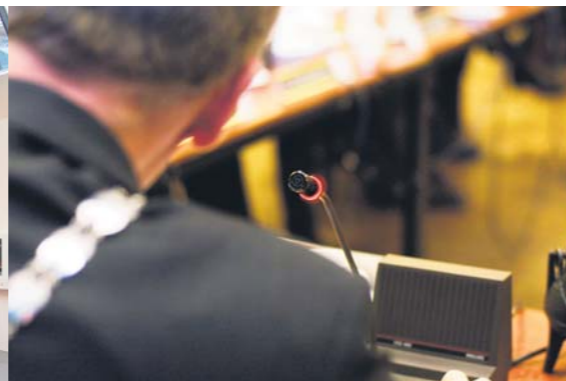
**Literatuur** *pag. 24*

---

Het gemeentehuis Breda



De burgemeester in vergadering



Raadzaal gemeente Breda



# Om de positionering van de lokale politiek

# 1

Begin 1993 heb ik Jan van Deth, toentertijd professor te Nijmegen en de beoogd copromotor van mijn proefschrift, gevraagd om als inleider op te treden tijdens een deelcongres op het grote VNG-congres, dat jaar in Zeeuws-Vlaanderen. Vanwege mijn jonge kinderen was ik niet in de gelegenheid om zelf bij het congres te zijn. Van Jan van Deth heb ik toen als sferimpressie vernomen dat het buiten 30 graden was en in de tent waar het deelcongres plaatsvond vermoedelijk rond de 40 graden. Jan van Deth had, zoals gebruikelijk voor hem, een zeer prikkelende inleiding, waarvan de kernboodschap was dat de lokale politiek zich wat bescheidener zou moeten opstellen. Uit de door warmte platgeslagen zaal, die toch vol zat met lokale bestuurders die zich aangesproken moesten voelen, was echter geen enkele reactie gekomen.

Eveneens in het voorjaar van 1993 vatte Van Deth zijn inleiding voor het congres samen in een column voor De Gelderlander. Dat leidde regionaal tot enig gesputter, een enkele ingezonden brief, maar daar bleef het bij.

In januari 1994, krap twee maanden voor de raadsverkiezingen, zette hij de kwestie nogmaals op scherp, ditmaal tijdens een congres aan zijn eigen universiteit, over bestuurlijke vernieuwing. Plotseling buitelde in de vakpers iedereen over elkaar heen. Een gedegen repliek stond in Lokaal Bestuur van maart 1994, van de hand van een mij toentertijd volstrekt onbekende Jean Eigeman, blijkens zijn ondertekening wethouder te Culemborg en politicoloog.

De polemische constatering van Van Deth vonden zijn oorsprong in zijn deelname aan de onderzoeken in zeven grote gemeenten, die waren ondernomen na de als onthutsend laag ervaren opkomst bij de raadsverkiezingen van 1990.<sup>1</sup> Op basis van die onderzoeken stelt Van Deth vast dat het eventuele gebrek aan politieke betrokkenheid bij het lokale bestuur geenszins verbonden was met een door de burgers ervaren gebrekkige uitvoering van het beleid. Sterker nog, over de uitvoering van beleid waren burgers overwegend tevreden. Desalniettemin vindt Van

Deth dat er alle aanleiding is om het functioneren van de lokale politiek, met de nadruk op die politieke kant, ter discussie te stellen. Deze dient hervormd te worden. Maar in de toenmalige praktijk moest Van Deth constateren dat alle initiatieven die op dat moment werden genomen in het kader van de bestuurlijke vernieuwing, zich richtten op de verbetering van de dienstverlening, zowel de individuele als de collectieve dienstverlening. Jan van Deth schrikt er nooit voor terug om tegen heilige huisjes aan te trappen, en consequent doorredenerend deed hij de suggestie om de rol van de lokale politiek, waar toch niemand tevreden over was, drastisch te beperken. Ik citeer uit zijn column uit de Gelderlander: "In plaats van een burgemeester te kiezen, zouden we wellicht beter de gemeenteraad kunnen benoemen." En verderop: "Versterking van het lokale bestuur en uitbreiding van de mogelijkheden voor directe inspraak bij belangrijke kwesties, kunnen de huidige lokale politiek met gekozen raadsleden goeddeels overbodig maken."<sup>2</sup>

Wel, dat was allemaal tegen het zere been van velen. Sommigen betichtten Van Deth van een weinig democratische houding of zelfs van minachting voor de politiek. Eigeman ging wel degelijk inhoudelijk in op de redenering van Van Deth. In Lokaal Bestuur - het blad voor PvdA-bestuurders -, betoogt Eigeman dat de lokale politiek inhoud heeft en betekenisvol is en dat er vele mogelijkheden voor raadsleden zijn om nuttig werk te doen. Daarbij verwijst hij naar zijn eigen praktijk als raadslid en wethouder (toentertijd nog een gecombineerde functie). Tegelijkertijd erkent Eigeman dat er alle aanleiding is om kritisch naar het toenmalige functioneren van de lokale politiek te kijken en verbeteringen te overwegen.<sup>3</sup>

Vijftien jaar na dato is er nog steeds alle aanleiding om de positie en het functioneren van het lokale bestuur kritisch aan de orde te stellen. Dat is het thema van mijn oratie en daarmee ook direct de onderbouwing voor mijn lectoraat, getiteld 'bestuurskracht en innovatie'.

# Schets van het probleem

## 2

*“Het is duidelijk, in verkeerde handen is de Infocratie een vreesaanjagender beheersingsinstrument dan de klassieke bureaucratie.”*

8

Is er wel aanleiding om kritisch te zijn over het lokale bestuur? Immers, vandaag de dag resulteren gemeentelijke klanttevredenheidsonderzoeken stelselmatig in een ruime voldoende, een 7 of een 7,5. De vele benchmarks die worden uitgevoerd laten eveneens goede resultaten voor de uitvoering van velerlei lokale overheidstaken zien. Wat dat betreft lijkt alles onder controle. Er is echter nog veel te verbeteren in de uitvoering van overheidsbeleid. Dat zie ik dagelijks, vanwege mijn betrokkenheid in een rekenkamer, en de diverse opdrachten die ik in de afgelopen jaren heb uitgevoerd voor verschillende andere rekenkamers. Veel beleid is ad hoc, afhankelijk van de ideeën van een klein aantal mensen in de organisatie en maar weinig gebaseerd op een goede analyse van de maatschappelijke problemen waar het beleid een oplossing voor moet bieden. Er zijn keer op keer problemen aan te wijzen als het gaat om de bereidheid informatie te delen, de bereidheid om te communiceren en met name de bereidheid om de wensen, uitdagingen en problemen zoals mensen die in de dagelijkse werkelijkheid ervaren als uitgangspunt te nemen.

De missie van mijn huidige werkgever Zenc is om een als noodzakelijk veronderstelde modernisering van de overheid te bevorderen. Aan de basis van het gedachtegoed van Zenc staat onder meer het proefschrift van één van de oprichters, Arre Zuurmond.<sup>4</sup> De essentie van dit proefschrift is dat het

weberiaanse, hiërarchische model voor de inrichting van bureaucratische uitvoeringsorganisaties van overheden aan het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw achterhaald raakt. De beheersbaarheid en stuurbaarheid van de overheidsorganisatie worden steeds ingewikkelder. Dat is niet alleen omdat de samenleving complexer wordt. De betekenis en functies van de overheid, in vergelijking met de jaren twintig van de vorige eeuw toen Weber zijn denkbeelden uitwerkte, zijn aanzienlijk toegenomen. De in de laatste jaren van de vorige eeuw spectaculair toenemende mogelijkheden van Informatie- en Communicatietechnologie leken op het eerste gezicht een wenkend perspectief te bieden om het ideaaltype van de Weberiaanse bureaucratie in stand te houden en zelfs te versterken. Zuurmond wijst deze gedachte af. Juist vanwege de toenemende invloed van Informatie- en communicatietechnologie is de ‘Infocratie’ als nieuw ideaaltype veel waarschijnlijker. In de Infocratie staan centralisatie, hiërarchisering en formalisering onder druk, omdat kennis en informatie ook op decentraal niveau in toenemende mate beschikbaar komen. Tegelijkertijd worden deze kennis en informatie zo veelomvattend, dat centrale sturing vrijwel onmogelijk wordt.

Opmerkelijk genoeg is Zuurmond in de slotbeschouwing van zijn proefschrift vrij pessimistisch over de waarde van de Infocratie: “waar de rationeel legale bureaucratie ‘slechts’ gehoorzaamheid,

continuïteit, effectiviteit, efficiency en calculeerbaarheid diende, realiseert men middels de Infocratie naast al die elementen ook de normatiek van integraliteit, virtualiteit, massaliteit, beheerste complexiteit en snelheid. (...) Zo ontstaat in plaats van Weber’s ijzeren kooi, met de tastbare tralies van de harde en rigide structuur, een virtuele vesting. (...) Waar de strijd zich vroeger richtte op de bureaucratische dominantie en men het bureaucratisch apparaat probeerde te overheersen middels de mechanische structuren, richt de strijd zich nu op de informele dominantie.”<sup>5</sup> Overigens, het woordgebruik, waarbij geregeld met het woordje ‘men’ naar schimmige entiteiten wordt verwezen, alsmede de woorden ‘strijd’ en ‘dominantie’ vormen een onmiskenbare echo van de neomarxistische stromingen waarbinnen zowel Arre Zuurmond als ik gedurende de jaren tachtig zijn opgeleid. Het is duidelijk, in verkeerde handen is de Infocratie een vreesaanjagender beheersingsinstrument dan de klassieke bureaucratie.

De oprichting van Zenc is in feite te beschouwen als een streven, om niet te zeggen een kruistocht, tegen het ‘beheersingsinstrument’ Infocratie. Immers, de brede beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie, het verminderen van hiërarchie en formele controle hebben vele positieve kanten, iets dat eigenlijk meer en meer de aandacht heeft gekregen. Juist in de pogingen om de klassieke bureaucratie te vervolmaken met aspecten van de

9

Infocratie ontstaan concrete misstanden. Een wezenlijk bestanddeel van de missie van Zenc is om dergelijke kleine en grote misstanden aan te wijzen, zo nodig uit te vergroten, te analyseren en om concrete remedies aan te reiken. Een betrekkelijk kleine misstand is bijvoorbeeld dat je nog steeds als je je meldt aan een willekeurig overheidsloket op diverse formulieren moet aangeven wie je bent, waar je woont, wat je geboortedatum is, etc. Een misstand, zeker, aangezien al die informatie zich gewoon in de database van de overheid bevindt. Het is overigens een kleine misstand, want zoveel last ondervind je als burger er ook niet van. Het is bovendien een misstand die langzaam maar zeker uitgebannen wordt. Maar het is wel opmerkelijk hoeveel moeite en energie het kost om dergelijke, nodeloos omslachtige procedures te verhelpen. En misstanden worden concrete problemen als de informatie die in de computers is opgeslagen, als onbetwistbaar uitgangspunt wordt genomen, terwijl iedereen die de moeite neemt om niet op het computerscherm te kijken, maar om even zijn hoofd buiten de deur te steken kan zien dat het niet klopt. Samen met de Stichting Nederland Kennisland heeft Zenc de ‘Kafka-brigade’ in het leven geroepen die geregeld echt stuitende en mensonterende misstanden aan de orde stelt.

# Bestuurskracht

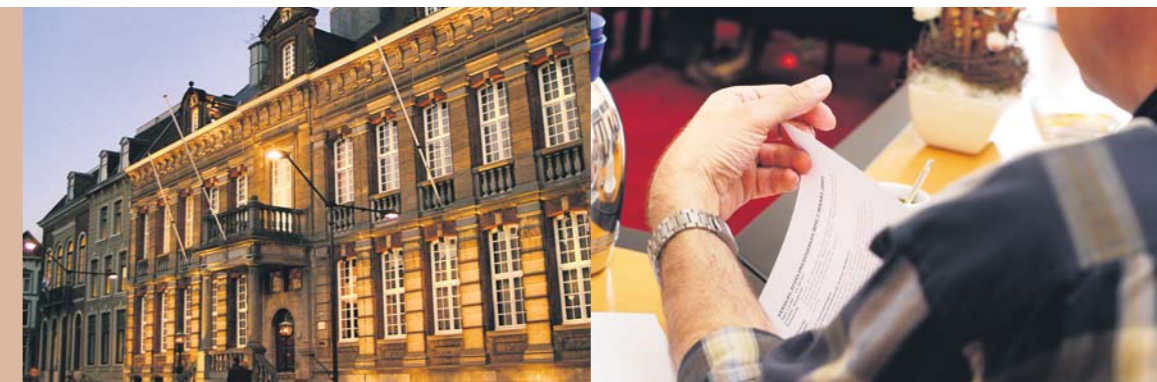
## 3

In vele gemeenten is waarneembaar dat de ambtelijke organisatie pogingen in het werk stelt om aan te haken bij de gewenste modernisering. Dat gaat met vallen en opstaan, maar het gebeurt. De professionaliteit neemt onmiskenbaar toe. Dit streven laat zich goed illustreren met de grote aandacht waarin het concept bestuurskracht zich hedentendage mag verheugen, het eerste woord in de aanduiding van mijn lectoraat. Overigens wordt door bestuurskundigen die zich bezighouden met dit concept, het begrip overwegend argwanend benaderd.<sup>6</sup> Onder meer wordt herkend dat het in essentie louter een andere aanduiding is voor wat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw de 'kwaliteit' van het bestuur werd genoemd.<sup>7</sup> In die discussie is keer op keer benadrukt dat kwaliteit, en vandaag de dag dus bestuurskracht, een meerdimensionaal begrip is. Het heeft op verschillende domeinen verschillende betekenissen. Een eenduidige definitie bestaat niet. Onder meer Mirko Noordegraaf heeft in deze ruimte in juni van dit jaar dit wederom onderstreept.<sup>8</sup> Tegelijkertijd heeft hij daarbij aangegeven waarom, ondanks deze wijdloopigheid, het begrip zoveel aantrekkingskracht heeft op bestuurders en politici. Het begrip heeft 'aspirational value', je kan het er niet mee oneens zijn, iedereen is vóór bestuurskracht. In meer populaire termen: Het is een 'hoera-woord'. Juist door zijn wijdloopigheid en meerdimensionaliteit spreekt het velen aan en kan het ook op verschillende manieren, welke op dat moment ook van pas komt, worden toegepast. Herweijer, in een inleiding tijdens een VNG-bijeenkomst in april,<sup>9</sup> illustreerde in dit verband dat verschillende functionarissen bestuurskracht elk een andere invulling geven, op een dusdanige wijze dat andere partijen dan zichzelf een tekort aan bestuurskracht aangewezen kon worden.

Wat mij stelselmatig irriteert in het populaire gebruik van bestuurskracht, is dat het sterk defensief wordt ingevuld. Bestuurskrachtmetingen worden benut om aan te tonen dat besturen, met name gemeenten, hun eigen winkel op orde hebben. Dit gebeurt door te wijzen op het instrumentarium, bestaande uit nota's en visies, en op diverse metingen waarin de geleverde productie centraal staat. Het is alsof een hoefsmid aan het begin van de twintigste eeuw wijst op zijn gereedschappen en het aantal in de voorgaande jaren beslagen paarden, terwijl ondertussen meer en meer mensen zich per auto gaan verplaatsen. Geen kwaad woord over het vakmanschap van deze hoefsmid, maar de vraag is of in zijn product nog wel de juiste maatschappelijke relevantie ligt. In sommige beschouwingen over bestuurskracht wordt hier gelukkig wel aandacht aan besteed. Eén van de belangrijkste voorstanders van een dergelijke benadering is hier vandaag aanwezig, Henk Wesseling, gemeentesecretaris van Dordrecht, die stelselmatig wijst op het belang om sterke gemeenschappen te bevorderen en die de veerkracht hebben om, zo nodig samen met andere relevante bestuurslagen, succesvol maatschappelijke uitdagingen aan te kunnen gaan. Vrij essentieel in deze voor mij sympathieke, benadering is dat bestuurskracht wordt gericht op de toekomst. De wensen en behoeften van de samenleving worden als uitgangspunt genomen, niet de interne logica van een specifiek bestuur. Onlangs heb ik intensief samengewerkt met Marcel van Dam die eind jaren negentig zich samen met onder andere Theo Toonen in het concept heeft verdiept. In onze recente samenwerking<sup>11</sup> gebruikten we een vrij simpele omschrijving van bestuurskracht: Het heeft betrekking op het vermogen om:

Het stadhuis van Roermond

In vergadering



*“Het is alsof een hoefsmid aan het begin van de twintigste eeuw wijst op zijn gereedschappen en het aantal in de voorgaande jaren beslagen paarden, terwijl ondertussen meer en meer mensen zich per auto gaan verplaatsen.”*

- Maatschappelijke uitdaging centraal te stellen,
- Relevante actoren bij elkaar te brengen.
- En te laten samenwerken,
- Met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is.

Essentieel, dat wil ik benadrukken, is de ambitie om een maatschappelijke uitdaging aan te willen gaan, en het vermogen om relevante maatschappelijke coalities te organiseren. Dit is, dat erken ik, een meer instrumentele en procesmatige omschrijving van bestuurskracht. Het zegt nog niets over de bereikte resultaten. De gedachte achter deze omschrijving is dat als je je organisatie baseert op de genoemde uitgangspunten, de kans in ieder geval groter is dat je maatschappelijke relevante resultaten bereikt. Wat als een goed resultaat kan worden beschouwd is normatief, dat is niet op voorhand te zeggen.

Het erkennen en benadrukken van de meerdimensionaliteit in het concept van bestuurskracht impliceert eveneens dat op voorhand niet te bepalen is wat goede resultaten zullen zijn. Bestuurskrachtmetingen vandaag aan de dag resulteren vaak juist in eendimensionale oordelen; de gemeente presteert 'voldoende' of 'onvoldoende'. Marcel van Dam en ikzelf hebben daarom gesteld dat deze praktijk aan bestuurskrachtmetingen weinig hoop biedt op een wezenlijke bijdrage aan de kwaliteit van het lokale bestuur. De verschillende metingen zijn, gezien de complexiteit van het concept, meestal te oppervlakkig, tezeer gericht op concrete prestaties en worden te sterk bepaald door de wens om uitsluitel te krijgen over eventuele herindeling. Natuurlijk kan meting van bestuurskracht zinvol zijn, maar dan als startpunt voor de discussie wat die meting aan uitkomsten oplevert, welke interpretaties daar aan te geven zijn en wie welke acties op grond ervan wil ondernemen. Oftewel, het gaat niet om de beoordeling, het gaat om het proces dat volgt uit de meting.

# Verschuivende verhoudingen tussen politiek, uitvoering en burgers

## 4

De prognose



*“Met het dualisme zou de lokale politiek zijn leidende functie beter kunnen waarmaken.”*

In het realiseren van de ambitie om effectief maatschappelijke uitdagingen aan te gaan, is het nodig om op lokaal niveau de onderlinge verhoudingen tussen drie relevante spelers te herijken: de lokale politiek (zowel raad als B&W), de ambtelijke organisatie en de burgers. Daarmee ben ik in zoverre onvolledig dat ik georganiseerde verbanden van burgers, het maatschappelijk middenveld, of private spelers als bedrijven en woningcorporaties buiten beschouwing laat. Ook laat ik de niet geringe verwevenheid van rijk en gemeenten onbesproken. Die herijking, die is wat mij betreft essentieel aan de modernisering van het lokale bestuur, of zo u wilt, daarin ligt de essentie van de innovatie in de bestuurskracht.

Voor de herijking kom ik eerst terug op de ambtelijke organisatie. Hier heb ik al het nodige over gezegd. Ik heb gewezen op een – kwetsbare – trend tot professionalisering, op een bestuurskrachtige ambtelijke organisatie die meer en meer bereid is zich te oriënteren op de komende uitdagingen, die bereid is om in relevante maatschappelijke coalities die uitdagingen aan te gaan en die bereid is zich daarbij niet laten leiden door de eigen logica. Dat zijn organisaties die bereid zijn om zich te vernieuwen. Waaruit zou die vernieuwing bestaan? Mark Moore heeft in zijn boek ‘Creating public value’ daar een mooi beeld van gegeven. Hij stelt zich de vraag wat beschouwd kan worden als succesvol strategisch management in het openbaar bestuur.

Ik citeer even uitgebreid: “The definition that remains equates managerial success in the public sector with initiating and reshaping public sector enterprises in ways that increase their value to the public in both the short and the long way. (...) Sometimes this means increasing efficiency, effectiveness, or fairness in currently defined missions. Other times, it means introducing programs that respond to a new political aspiration or meet a new need in the organisation’s task environment. Still, other times it means recasting the mission of the organization and repositioning it in his political and task environment so that its old capabilities can be used more responsively and effectively. On occasion it means reducing the claims that government organisations make on taxpayers and reclaiming the resources now committed to the organizations for alternatively public or private uses, This is clearly the proper conceptual definition of managerial success: to increase the public value produced by public sector organizations in both the short and the long run.”<sup>12</sup> Ik gebruik dit lange citaat omdat daarin verschillende overeenkomsten aan te wijzen zijn met de positieve benadering van bestuurskracht, of zo u wilt, public value. Moore benadrukt dat overheden bereid moeten zijn zich te vernieuwen, omdat het gaat om waarde te genereren voor de samenleving, niet om de eigen interne logica. In de rest van zijn boek voert Moore voorbeelden van diverse projecten ten tonele waarbij overheidsorganisaties, onder de bezielende leiding van gedreven individuen, er in slagen

invulling te geven aan het creëren van ‘public value’. Een belangrijk kenmerk daarin is dat de uitvoerders zich onttrekken aan de beperkingen van de ouderwetse weberiaanse bureaucratie. De moderne managers van Moore rekken hun vrijheid in de uitvoering tot het uiterste op, en kiezen hun eigen strategieën om het resultaat te bereiken. Daar zit wel een belangrijke bedreiging, hetgeen Moore ook signaleert, namelijk dat de uitvoerders ‘eigen baas’ worden. Om dat te voorkomen benadrukt Moore keer op keer dat de eindbestemming van de acties van de publieke manager wordt verstrekt door de politiek. Die geeft de richting aan. In managerstermen omschrijft Moore het dat de ‘prospectus’ door de politiek wordt opgesteld. Maar de weg daarnaar toe, het spoorboekje, de tussenstations, eventuele omwegen om ingestorte bruggen of andere blokkades te vermijden, wellicht om soms zelfs een bocht af te snijden, een tunnel aan te leggen door een berg, dat doen de uitvoerders. Daarbij moeten de uitvoerders wel de bereidheid hebben om zich er permanent van te vergewissen dat ze op de goede weg zijn. Dat kunnen ze alleen doen door de communicatielijnen, de interactie met enerzijds de politiek en anderzijds de samenleving, wijd open te zetten. Als ideaalbeeld, als streven, is het meer dan de moeite waard om dit vast te houden. En nogmaals, mijn praktijk als onderzoeker in het lokale bestuur, als adviseur en als lid van een rekenkamer resulteren vooralsnog in de overtuiging dat dit ideaalbeeld bij lange na nog niet is gerealiseerd.

Aan de kant van de burgers is eveneens onmiskenbaar dat om allerlei redenen zij aan ‘kracht’ hebben gewonnen. Het opleidingsniveau bevindt zich al decennia in een stijgende lijn. Eveneens neemt de toegang die ze hebben tot kennis en informatie, zeker met de opkomst van internet, zoekmachines als Google en kennisbronnen als Wikipedia, spectaculair toe. Het is op vele terreinen al lang niet meer zo dat politici of ambtenaren het beste geïnformeerd zijn. Bij vele knelpunten, zeker in het lokale domein, slagen ad hoc coalities van burgers er in om binnen de kortste keren beter geïnformeerd en deskundiger te zijn dan hun counterparts bij de gemeente. Dat geldt zeker het ‘lekenbestuur’ van raadsleden, die maandelijks met tientallen kwesties worden geconfronteerd en waarvan niet verlangd kan worden dat zij van al die kwesties de finesses beheersen.

Tenminste twee partijen, ambtelijke organisatie en burgers hebben aan kracht gewonnen. Al met al raakt in de driehoek van burgers, ambtelijke organisatie en lokale politiek, die laatste partij op achterstand. Dit geldt met name voor raadsleden. Wethouders weten zich nog gesteund door de professionaliserende ambtelijke organisatie.

Natuurlijk, ook de lokale politiek stelt verwoede pogingen in het werk bij te blijven. Die pogingen uiten zich op verschillende wijzen. Zo is wat mij betreft een ingrijpende operatie als de invoe-

Het stadhuis van Eindhoven



## Bescheidenheid siert de mens, ook de politicus

5

14 ring van het dualisme in het lokale bestuur te beschouwen als een poging tot modernisering van de lokale politiek. Goed, misschien was dat oorspronkelijk niet de doelstelling, maar het heeft toch zeker zo uitgedaagd. Immers, veel van de doelstellingen van het dualisme waren erop gericht om de raad beter toe te rusten in haar kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Betere ondersteuning in de vorm van griffie en rekenkamers konden en kunnen hier een bijdrage aan leveren. Toch heb ik grote twijfels of het dualisme het juiste antwoord is op de noodzaak tot herpositionering van de lokale politiek. Die twijfel wordt gevoed door de constatering dat het dualisme niet werd ingegeven door een streven om de verhoudingen tussen politiek bestuur, uitvoeringsorganisatie en lokale samenleving te veranderen. De focus van het dualisme ligt op het veranderen van de verhoudingen binnen het politieke bestuur, de verhoudingen tussen raad en college. Het achterliggende doel van het scheiden van de rollen van raadsleden en wethouders is om de lokale politiek als geheel veeleer te versterken, de zichtbaarheid van de lokale politiek te doen toenemen en daardoor de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek te laten stijgen. Met het dualisme zou de lokale politiek zijn leidende functie beter kunnen waarmaken. In feite is het dualisme een poging om het bestaande systeem zoveel als mogelijk te bestendigen. Voor de goede orde, ik wil daarmee zeker niet het dualisme geheel en al afwijzen. Recent heeft Bas Denters aannemelijk gemaakt dat het dualisme

zeker ook aangrijpingspunten biedt voor verandering en vernieuwing.<sup>13</sup> Het dualisme staat een dergelijke ontwikkeling zeker niet in de weg. Vraag is en blijft wel of je daarvoor het dualisme echt nodig zou hebben gehad. Zo organiseer ik samen met Herwig Reynaert jaarlijks een gezamenlijke workshop over de ontwikkelingen in het Nederlandse en Vlaamse lokale bestuur. Beide politieke systemen kennen grote overeenkomsten in de structuur van het lokale bestuur, maar ook grote verschillen. Van dualisme is in Vlaanderen nooit sprake geweest, maar daarentegen hebben ze de facto sinds mensenheugenis al een gekozen burgemeester. Opmerkelijk in de bijdragen over Nederland en Vlaanderen zijn elk jaar de overeenkomsten in de analyse van de problemen waar de lokale besturen voor staan en de overeenkomsten in oplossingsrichtingen.

Al met al heeft het dualisme veel zaken losgemaakt in het Nederlandse lokale bestuur, veel zaken in beweging gebracht, hetgeen goede mogelijkheden biedt om veranderingen te realiseren zodat het lokale bestuur meegaat in de modernisering. Maar dan is het wel zaak om de goede richting te kiezen.

Die mijns inziens goede richting is niet vanzelfsprekend en zeker ook niet makkelijk. Het vereist namelijk dat lokale bestuurders zelf bereid zijn te kiezen voor meer bescheidenheid. Dat is niet eenvoudig. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de recente discussie over de verondersteld zware belasting van wethouders en vooral raadsleden. Sinds het begin van de huidige raadsperiode wordt steen en been geklaagd over de werkdruk waar raadsleden mee te kampen hebben en worden allerlei oplossingen voorgesteld, zoals nog meer ondersteuning of een betere vergoeding. Afgelopen voorjaar heeft de commissie Aarts<sup>14</sup> hier nog een advies over uitgebracht. In essentie komen de aanbevelingen neer op het versterken van de ondersteuning en op het beproeven van andere vergadermethoden die wellicht minder tijd vergen en betere resultaten opleveren. Van de aanbeveling dat raden zouden moeten zoeken naar werkwijzen die het sturen op hoofdlijnen faciliteren, gaat de suggestie uit dat de raad wat bescheidener kan zijn. Gezien de context van het rapport wordt dit niet bedoeld. Eerder wordt bedoeld dat het College van B&W duidelijker en beter onderbouwde keuzen aan de raad moet voorleggen, zodat de raad zich beter kan concentreren op die hoofdlijnen. Al met al hebben eigenlijk alle van de door deze commissie voorgestelde maatregelen tot doel om de 'pretentie'

van algemeen bestuur door de gemeenteraad in stand te houden. Anders gezegd, alles moet in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat de raad zich met alles kan blijven bezighouden. In de trend tot bescheidenheid zou juist een kleinere omvang van raden goed passen. Jan van Deth doet in zijn column het voorstel om van de gemeenteraad een raad van toezicht te maken, die de dagelijkse uitvoering overlaat aan de Raad van Bestuur, zijnde de wethouders, en verder aan het bedrijf zelf, de ambtelijke organisatie. Dat is nu pas een doortastende en ongetwijfeld succesvolle oplossing om de overbelasting van raadsleden te voorkomen. Maar de politici zelf zullen grote moeite hebben die weg op te gaan. Zo is de Tweede Kamer vlak voor de zomer teruggeschrokken voor de beslissing om gemeenteraden te verkleinen.

In gesprek



Gemeenteraadvergadering in Tilburg



Op werkbezoek in Hoogvliet



# Modernisering van het lokale bestuur

# 6

Kom ik tot een eerste schets van de door mij voorgestane innovatie van het bestuur. In het voorgaande heb ik eigenlijk al verschillende aspecten genoemd. Ik heb gewezen op het feit dat allerlei maatschappelijke ontwikkelingen vragen om andere besturingsconcepten. Doorredeneren op deze benadering betekent dat de rol van de politiek dient te veranderen. De politiek dient het vertrouwen te krijgen en te behouden dat de uitvoering van het beleid met een gerust hart over kan worden gelaten aan sterke uitvoerders, die hart hebben voor de maatschappelijke waarde van hun activiteiten. Uitvoerders die de politiek weliswaar dienen, maar daarbij, in interactie met de samenleving, hun eigen weg zoeken. Moore verwoordt dit als volgt: "In undertaking the search, managers are expected to use their initiative and undertaking. But they are also expected to be responsive to more or less constant political guidance and feedback."<sup>15</sup> In het werk

van Zenc pleiten we structureel voor uitvoeringsinstanties die hun eigen verantwoordelijkheid nemen, die in de inrichting van hun werk de leefwereld en behoeften van de burgers als uitgangspunt nemen, die alleen voor die situaties regels maken en handhaven waar de burgers er zelf niet uitkomen, die transparant en responsief zijn in hun activiteiten en gedragingen, die bereid zijn daarover verantwoording af te leggen, en die als het even kan streven naar samenwerking met andere, gezien de problematiek relevante partners. Eigenlijk zouden in grote lijnen dezelfde uitgangspunten voor de politiek moeten gelden.

Maar het gaat natuurlijk niet louter om 'gedragsregels'. Ik bepleit een herpositionering van het politieke bestuur ten opzichte van uitvoeringsorganisatie en burgers. Jouke de Vries komt op basis van een beschrijving van de recente ontwikkelingen in staat en

overheid, met de nadruk op de consequenties en ontsparingen van de mode van het New Public Management, tot drie suggesties voor nieuwe verhoudingen. Deze zijn:<sup>16</sup>

- *De nieuw-weberiaanse staat*: "deze benadering tracht het resultaatgericht werken van de managementstaat te verbinden met de democratische rechtsstaat. Deze stroming concludeert dat de staat een krachtige rol zal moeten blijven spelen als integrerende kracht in de maatschappij en spreekt het vertrouwen uit in de representatieve democratie. Deze moet op alle niveaus – nationaal, regionaal en lokaal – sterk georganiseerd zijn, maar kan eventueel worden aangevuld met instrumenten van de directe democratie. De nieuw-weberiaanse staat hecht veel waarde aan de democratische rechtstaat en daardoor ook aan de administratieve rechtsbescherming van het

individu tegen de staat. De uitvoerende macht dient volgens deze benadering uit te blinken in kwaliteit en publieke dienstverlening."

Het aardige van deze benadering is dat daarin weliswaar een beperkte, maar tegelijkertijd sterke rol van het politieke bestuur wordt benadrukt. Letterlijk betoont zich hier in de beperking de meester. Het politieke bestuur geeft met visie en leiderschap de richting aan, de uitvoerende macht geeft daar de invulling aan. Bescheidenheid impliceert in deze benadering geen gebrek aan leiderschap. In deze benadering wordt feitelijk het 'opdrachtgeverschap' van het lokale bestuur, ten opzichte van de uitvoeringsorganisatie versterkt. De 'bescheidenheid' komt tot uiting in het gegeven dat het lokale bestuur zich tot die opdrachtgeversrol zou moeten beperken.

Burgemeester in de keuken



Jongeren en politiek



*“Kenmerken excellente bestuurders zich niet door de eigenschap dat zij soms tegen de wil van de meerderheid vasthouden aan een oplossingsrichting die pas op de langere termijn van grote maatschappelijke waarde blijkt?”*

- **Een legislatieve-executieve coalitie:** dit behelst dat de wetgevende macht de eigen vrijheid van de uitvoerende macht accepteert, waarbij overigens wel een premisse is dat die uitvoerende macht blijft binnen de kaders die de wetgever stelt. Maar de wetgever concentreert zich op de kwaliteit van de wetgeving. In een gezamenlijke coalitie komen legislatieve en uitvoerende macht dan tot kwalitatief hoogstaand beleid. Mijn collega Rob Peters vertaalde deze benadering in het beeld dat het bestuur de ‘software’ produceert voor de uitvoerende macht. Daar waar de uitvoering vastloopt, is het dan weer aan het bestuur om de ‘software’ aan te passen. Oftewel, het bestuur moet goede regels maken, de uitvoerende macht moet deze goed in de praktijk brengen. In zekere zin veronderstelt deze aanpak eveneens een versterking van de opdrachtgeversrol van het lokale bestuur. Deze rol is echter wat meer inhoudelijk dan de nagestreefde rol in de nieuw-weberiaanse staat.
- **Governance:** “Governance probeert duidelijk te maken dat in onze complexe maatschappij niet alles op het niveau van de staat kan worden beslist, maar dat sommige besluiten kunnen worden overgelaten aan de organisaties van de civil society, aan de markt, aan de burger of aan combinaties daarvan.” In deze benadering kiest het bestuur dus ook voor een bescheidener opdrachtgeversrol, en geeft deze eerst de ruimte aan de samenleving.

Het zijn drie suggesties, waarvan ik aspecten al eerder in mijn rede heb genoemd. Het zijn nog wel vrij algemene modellen, die op zichzelf niet simpel in de dagelijkse bestuurspraktijk te implementeren zullen zijn. Maar als visie, als vergezicht, kunnen ze een nuttige rol spelen. Uit de opbouw van mijn betoog is af te leiden dat mijn sympathie uitgaat naar het ‘governance-model’, al zie ik daar vele haken en ogen aan. Een buitengewoon lastige kwestie is om keer op keer te kunnen bepalen welke besluiten je wilt overlaten aan de civil society. Immers, wordt in veel gevallen de beslissing van de meerderheid toch niet sterk gestuurd door ‘korte termijneigenbelang? Kenmerken excellente bestuurders zich niet door de eigenschap dat zij soms tegen de wil van de meerderheid vasthouden aan een oplossingsrichting die pas op de langere termijn van grote maatschappelijke waarde blijkt? Voorzichtigheid is dus geboden, maar het overzichtelijke lokale niveau, met een beleidsterrein waarvan de essentiële kaders toch worden geboden door landelijke regelgeving – zodat eventuele grote ontsporingen niet waarschijnlijk zijn -, leent zich er toch zeker als eerste voor om deze weg op te beproeven.

Denters en anderen, in het al eerder aangehaalde artikel waarin een tussenbalans van het dualisme wordt opgemaakt, bieden enkele concrete suggesties voor de eerste stappen op deze weg. Zoals gezegd is een saillant uitgangspunt dat de betekenis van

het dualisme aanzienlijk wordt genuanceerd. Zo wordt gewezen, onder verwijzing naar Bovens, op de trend van de ‘verplaatsing’ of ‘hybridisering’ van de lokale politiek, vanwege een geconstateerde vermaatschappelijking, verzelfstandiging, privatisering en regionalisering van traditionele overheidstaken. Deze trends beperken zich wederom niet tot Nederland. In een eerdere samenwerking met Rose heeft Denters vergelijkbare ontwikkelingen in de lokale politiek van vele andere Europese landen vastgesteld.<sup>17</sup> Volgens Denters leidt dit tot twee nieuwe functies voor raden. De eerste is die van democratisch facilitator of bruggenbouwer, waarbij de raad – onder bepaalde voorwaarden – democratische kaderstelling en controle ‘overlaat’ aan betrokken burgers. Daarmee bevordert de raad interactief bestuur en stimuleert de raad burgercontrole op dienstverlening. Belangrijk hierbij is dat Denters signaleert dat de raad hiermee zichzelf ontlast, door meer aan de burgers over te laten.

Een tweede nieuwe rol is die van het bewaken van de democratische kwaliteit van de burgerparticipatie. Hiermee wordt het eerder gesignaleerde bezwaar tegen directe democratie, namelijk dat deze vaak selectief is en gedreven wordt door hele specifieke belangen, getemperd. De raad zou waarborgen moeten verzorgen dat dit niet al te scheef wordt. Denters spreekt wat dit betreft over de rol van democratisch ‘auditor’. “Aldus kunnen

raadsleden aan de invoerzijde ertoe bijdragen dat de zorgen, wensen en voorkeuren van burgers doordringen tot de politiek-bestuurlijke agenda.” Hun rol is dan vooral om te bewaken dat de voorkeuren van alle relevante groepen in de samenleving wordt gehoord en dat er een goede afweging plaatsvindt.

Het is een oplossingsrichting die bijdraagt aan zowel het ontlasten van de raad en aan het bevorderen van meer directe invloed van burgers op het politieke proces. Het lokale bestuur meet zich veeleer een procesrol aan, en bemoeit zich minder met de inhoud. Daarmee keren we ook weer terug tot de column van Van Deth, die al 15 jaar oud is. Hij heeft daarin als uitsmijter: “De hele discussie over politieke vernieuwing wordt dan bovendien verlost van een zware molensteen. Die ballast bestaat uit de noodzaak taken te moeten bedenken voor politici en politieke partijen op lokaal niveau waarop geen burger meer zit te wachten.”



De voorzittershamer



Raadzaal gemeente Tilburg



Raadzaal gemeente Roermond



## Over het lectoraat

# 7

Ik heb niet de pretentie dat ik in deze rede de modernisering van de overheid in de context van de toenemende betekenis van informatie- en communicatietechnologie en de veranderingen in de verhoudingen in de samenleving volledig kan doorgronden en beschrijven. Ik wil louter de discussie over de consequenties hiervan voor het functioneren van de politiek, in het bijzonder de lokale politiek, agenderen. Het realiseren van andere verhoudingen tussen lokale politiek, ambtelijke organisatie en burgers behoort tot de essentie van deze discussie. Deze discussie raakt daarmee eveneens aan de essentie van een opleidingsinstituut voor ambtenaren en bestuurders, zoals BAZN *de bestuursacademie*. Als ergens deze discussie dient plaats te vinden en de consequenties voor het

dagelijks handelen voor al diegenen die actief zijn in het lokale politieke domein onderscheiden moeten worden, dan is het wel hier. De kenniskring die ik rond mijn lectoraat zal organiseren zal zich hierop concentreren. Een eerste centrale vraag zal zijn hoe er publieke uitvoeringsorganisaties kunnen worden ingericht, die betrouwbaar, responsief en transparant zijn en die in staat zijn public value te genereren. Tevens zullen we ons concentreren op het verder analyseren en beschrijven van de gewenste nieuwe rol van de politiek. De door Denters genoemde functies van democratisch facilitator en auditor dienen uitgewerkt te worden en kunnen in de praktijk worden beproefd. De studenten aan BAZN *de bestuursacademie*, die vaak zelf in de lokale praktijk

actief zijn, zouden relevante experimenten kunnen ondernemen en deze kunnen analyseren. Natuurlijk zullen we vanuit het lectoraat ook ruime aandacht hebben voor de wisselwerking tussen politiek en uitvoerende organisatie. Ik ben daarom verheugd en dankbaar dat de directie van BAZN *de bestuursacademie* en het bestuur van Fontys Hogescholen mij de gelegenheid hebben geboden om een dergelijk platform in te stellen waar over de door mij geagendeerde kwesties kan worden nagedacht. Bij de instelling van het lectoraat is mij herhaaldelijk de vraag gesteld of de betrekkelijk beperkte tijd die ik hiervoor beschikbaar heb (een beperkt aantal uren per week), wel voldoende is om concrete resultaten te bereiken. En, eerlijk gezegd heb ik mij die vraag ook

zelf gesteld. In deze rede heb ik hopelijk ook voldoende aannemelijk gemaakt dat het nadenken over al deze kwesties zich niet zal beperken tot de kenniskring bij BAZN *de bestuursacademie*. Het zijn kwesties waar ik, mijn collega's bij Zenc, ambtenaren, bestuurders en wetenschappers in het publieke domein zich dagelijks mee bezighouden. Dat komt wel goed met die tijdsbesteding.

## Over de auteur

Peter Castenmiller studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Na zijn afstuderen was hij eerst enige tijd werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau en daarna bij het onderzoeksbureau Research voor Beleid. In 1989 trad hij in dienst van SGB0, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse gemeenten. Tijdens zijn werkzaamheden bij SGB0 deed hij ervaring op met vrijwel alle facetten van lokaal bestuur en beleid. In 2001 promoveerde hij aan de Universiteit van Amsterdam op een studie naar de relatie tussen burgers en lokaal bestuur ("De Levende Werkzaamheid"). Sinds 2005 is hij werkzaam bij Zenc, adviesbureau voor innovaties in het publieke domein, te Den Haag. Aldaar doet hij onderzoeks- en adviestrajecten die zich richten op de versterking van het overheidsbeleid.

Naast zijn dienstverband bij Zenc is hij sinds 2005 lid van de rekenkamer van de provincie Zeeland. Tevens maakt hij deel uit van de redactie van 'Openbaar Bestuur'. Sinds het voorjaar van 2008 geeft hij invulling aan het lectorschap bij BAZN *de bestuursacademie*.



## Dankwoord

Natuurlijk is een oratie een persoonlijk verhaal, waar de auteur volledig de verantwoordelijkheid voor neemt. De inhoud heeft echter zeer geprofiteerd van de gedachtewisseling die ik binnen Zenc op basis van eerdere versies van de lezing hebben gehad. Ik wil daarom graag mijn collega's Marcel Hoogwout, Ted Dicks, Rob Peters, Arno Janssen en Arre Zuurmond bedanken voor hun commentaar en suggesties. Ook het commentaar van Gerard-Jan Brummer van BAZN *de bestuursacademie* is van grote waarde geweest.

*dr. Peter Castenmiller*

# Literatuur

- <sup>1</sup> Onderzoeksgroep Lokale democratie, Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in zeven grote gemeenten. Delft, Eburon, 1991.
- <sup>2</sup> J. van Deth, Lokale democratie kan zonder politici. In: De Gelderlander van 24 april 1993.
- <sup>3</sup> J. Eigeman, Het (on)gelijk van Van Deth. In: Lokaal bestuur, maart 1994.
- <sup>4</sup> A. Zuurmond, de Infocratie, een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk. Delft, Phaedrus, 1994.
- <sup>5</sup> A. Zuurmond, de Infocratie, op. cit: pagina 304-305.
- <sup>6</sup> Zie ter illustratie het themanummer van Bestuurskunde, 2007/2.
- <sup>7</sup> S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, Kwaliteit van Gemeenten. Den Haag, VUGA, 1990. T. Toonen, M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, Gemeenten in ontwikkeling, herindeling en kwaliteit. Assen, Van Gorcum en comp, 1998.
- <sup>8</sup> M. Noordegraaf, inleiding voor de Vereniging van Brabantse gemeenten, Tilburg 11 juni 2008.
- <sup>9</sup> M. Herweijer, Inleiding tijdens de expertmeeting 'Bestuurskracht & Samenwerking, 23 april 2008, Groningen.
- <sup>10</sup> Zie voor een overzicht van de praktijk van bestuurskrachtmetingen: A.F.A. Korsten, K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, Bestuurskracht van gemeenten, meten, vergelijken en beoordelen. Delft, Eburon, 2007.
- <sup>11</sup> M.J.E.M. van Dam en P.G. Castenmiller, Variatie in Bestuurskracht, Een beschouwing over bestuurskracht, schaal en samenwerking. Den Haag, VNG, 2008.
- <sup>12</sup> M.H. Moore, Creating public value, strategic management in government, Cambridge, Harvard University Press, 1995, pagina 10.
- <sup>13</sup> Bas Denters, Merel de Groot en Pieter-Jan Klok, "Een wezenlijke vertegenwoordiging der burgerij", over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur. Paper ten behoeve van de conferentie 'Staat van het dualisme', Ministerie van BZK, 24 juni 2008.
- <sup>14</sup> Commissie Positie wethouders en raadsleden, Van Werklast naar Werklust, aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken. Den Haag, 2008.
- <sup>15</sup> M.H. Moore, Op.cit: pagina 299.
- <sup>16</sup> J. de Vries, Ambtenaren zonder inhoud. In: F. Ankersmit en L. Klinkers (red.), De tien plagen van de staat, de bedrijfsmatige overheid gewogen. Amsterdam, van Gennep, 2008: pagina 40-60.
- <sup>17</sup> B. Denters en L.E. Rose, Comparing Local Governance, Trends and developments. London, Palgrave 2005.