

Genilu Groep

postbus 41
8330 AA Steenwijk
algemeen (0521) 52 26 90
mobiel (0619) 95 52 87
secretariaat@genilu.nl
www.genilu.nl

Bestuurlijk bokken schieten... waarom sommige gemeentebestuurders zich in de nesten werken (en anderen niet)?

door drs. John Roos MIM*

In dit artikel wordt ingegaan op één van de meest onbegrijpelijke vragen binnen het openbaar bestuur van ons land. Namelijk: *“hoe komt ‘t, dat sommige (dagelijks) bestuurders van bepaalde gemeenten zich, op een gegeven moment, politiek-bestuurlijk in de nesten werken (en anderen niet)?”* Uiteenlopende adviezen, diverse onderzoeksrapporten en verscheidene wetenschappelijke studies zijn hieraan de afgelopen jaren gewijd. Het lijkt alsof wij met z'n allen in de lokale samenleving ineens extreem onverdraagzaam jegens bestuurders zijn geworden. We weten inmiddels, o.m. door ontzuiling, toenemende mondigheid van burgers en voortschrijdende individualisering, dat het openbaar bestuur aan gezag heeft ingeboet. In elk geval kennen wij dat openbaar bestuur niet meer zo vanzelfsprekend het bijbehorende gezag toe als vroeger. Maar is dat afdoende verklaring om de opgeworpen vraag goed te beantwoorden? Ik meen van niet. Geven studies naar bestuurscultuur, bestuurlijke samenwerking en bestuurlijke afstemming dan wel voldoende soelaas op dit punt? Daarin wordt vaak en veelvuldig gewezen dat er steeds minder sprake is van ideologische conflicten op basis van zuiver politieke ideeën, doch dat bestuurscrises veel meer ontstaan in een sfeer van achterdocht, wederzijds wantrouwen en onverenigbaarheid van de karakters van de bestuurlijke hoofdrolspelers ter plekke. Is dat dan wel voldoende verklaring dat het vooral op lokaal bestuurlijk niveau danig uit de hand kan lopen?

Ik vind van niet. Vandaar dit hier en daar bewust prikkelend geformuleerde artikel mijnerzijds. Niet om de natuurlijk bestaande en mogelijk op sommige plekken ontstane politiek-bestuurlijke tegenstellingen glad te strijken, te verbloemen of anderszins met de mantel der liefde te bedekken. Dit is geenszins mijn bedoeling met het gestelde in dit artikel. Politiek-bestuurlijke spanningen op basis van uitgesproken mens- en maatschappijvisies en/of geloofsovertuigingen horen bij onze representatieve democratie. Dat op basis van die apert verschillende politieke visies bepaalde bestuurlijke zaken soms op de spits worden gedreven is alleen maar goed voor de klaarheid van de inhoudelijke standpunten. Ook daarover gaat dit artikel niet, want dergelijk politieke botsingen in de vorm van een scherpe ideeënuitswisseling op grond van feiten, argumenten en inzichten zijn wél nodig voor het democratische debat binnen een pluriforme samenleving. Waarover gaat dit artikel dan wel? Dit artikel is een praktijkreflectie, waarin ik bij uitstek *onnodig* politiek-bestuurlijke ontsporingen in zijn algemeenheid tracht te verklaren aan de hand van enkele kenmerkende eigenschappen van dagelijks bestuurders. Ik ga daarbij ook in op het kennelijk afnemende vermogen om indicaties uit bepaalde gegeven werksituaties te herleiden. Tot slot doe ik een vijftal direct uitvoerbare suggesties omtrent de mogelijkheden tot het inbouwen van veiligheidskleppen om zodoende bedoelde politiek-bestuurlijke ontsporingen te voorkomen.

* John Roos is senior organisatieadviseur en tevens directeur van de Genilu Groep, en in die hoedanigheid betrokken bij oplossingsvraagstukken van uiteenlopende problematiek binnen gemeentebesturen. Reacties op dit artikel kunnen worden gestuurd naar roos@genilu.nl (of secretariaat@genilu.nl). Voor korte beschrijvingen van adviesprojecten in dit kader: zie onze website www.genilu.nl.
Of onze andere site, specifiek gericht op het MKB: www.algelunadvies.nl.

1. Over het overspelen van de eigen (politiek-bestuurlijke) hand...

Datgene wat ook geldt voor cruciale sleutelposities ten behoeve van de zogenoemde corporate governance binnen het bedrijfsleven is evengoed van toepassing op dagelijks bestuurders van gemeenten in Nederland. Ongeacht of zij democratisch gekozen zijn of door de Kroon benoemd, dat maakt voor het onderwerp van dit artikel niet uit. Ten minste vijf persoonsgebonden eigenschappen zijn voor het functioneren van gemeentebestuurders in dit verband van belang. Bovenop functievereisten als gedecideerdheid, daadkracht, adequate processturing, snelle verwerking van grote hoeveelheden aan informatie enz. Allereerst: reflectief zijn en ook op den duur kunnen blijven. Ten tweede: goed bestand zijn tegen politieke en publieke druk. Ten derde: zelfwaardering elders uit (dat wil zeggen: *niet* uit functioneren binnen het gemeentebestuur) putten. Ten vierde: te allen tijde ontvankelijk zijn, en vooral blijven, voor adviezen, hoe ongevraagd en onbedoeld dan ook. En tot slot: over een goede bestuurlijke intuïtie beschikken.

Dit laatste punt van belang voor de dagelijkse bestuurspraktijk binnen overheidsorganisaties is makkelijker gezegd dan vol te houden. In hoofdzaak komt goede bestuurlijke intuïtie neer op de volgende karaktereigenschappen van een dagelijks bestuurder. Vooral: een zeer goed gevoel voor *timing* hebben. Oftewel, weten wanneer je je als dagelijks bestuurder moet inhouden (en niet moet doordrukken), maar óók weten op welk moment van je verwacht wordt dat je bestuurlijk gezien juist dóórpakt. Dit laatste moet dan zeker niet doorslaan naar een vorm van bestuurlijk en/of beleidsmatig *overspelen van je eigen hand*, zoals fervente kaartspelers dit noemen.

Dit meer willen bereiken dat de hand met kaarten eigenlijk toelaat uit zich vaak door méér politieke wapenfeiten op het eigen conto willen schrijven (en niet bestuurlijk willen delen met collegeleden en/of coalitiegenoten), méér belangrijke beleidsportefeuilles naar zich toe willen trekken (dan uit oogpunt van coördinatie van de bestuurlijke processen nodig en wenselijk is) plus méér spraakmakende projecten binnen het tijdsbestek van het bestuurstermijn willen neerzetten

(dan reëel gezien goed mogelijk is). Dit overspelen van de eigen politiek-bestuurlijke hand werkt in de wereld van de lokale overheid op den duur vrijwel altijd averechts. Andere intern betrokkenen storen zich dan aan die bestuurlijke honger, die pas wordt gestild door de toevoeging van méér bestuursdaden, méér beleidsonderwerpen, méér uitvoeringsprojecten en wat dies meer zij. Tegenwerpingen of contraire adviezen in het portefeuilleoverleg met ambtenaren worden dan gezien als tegenwerkingen. Het wordt dan ook niet opgevat als goedbedoelde en loyale manier van *tegendenken* die de dagelijks bestuurder juist scherp moet houden.

Buiten de genoemde meer persoonsgebonden eigenschappen voor het adequaat functioneren van dagelijks bestuurders binnen de lokale overheid moet omgevings sensibiliteit eveneens onmiskenbaar aanwezig zijn. Wat wordt daarmee bedoeld? Het gaat in elk geval verder dan simpelweg oog hebben voor de veranderingen in de directe politiek-bestuurlijke omgeving (en zelf als bestuurder daarin op een goede manier mee veranderen). Want met een goede intuïtie alléén overleef je het stevige politiek-bestuurlijke handwerk tegenwoordig niet. Veelal wordt bij te grote politiek-bestuurlijke weerstand tegen bepaalde plannen van een dagelijks bestuurder (of namens hem of haar tegen plannen van het zittende college) een koele kosten/baten-analyse gemaakt in termen van de winst voor de coalitie is dat-en-dat verlies voor de zogeheten oppositie. Op die wijze wordt rationeel getracht een politiek-strategische afweging te maken van de omvang en gewicht van de weerstand. Kansen worden daarbij ingeschat. Er wordt (ondanks de invoering van het dualisme) ijverig gelobbyd om bepaalde raadsfracties en raadsleden mee te krijgen met de dan voorliggende voorstellen. Echter, emotioneel gezien is de winst voor de één, het verlies voor de ander. Hierdoor neemt de revanchebehoefte van de laatste evenredig toe. En het opgebouwde krediet van de betreffende dagelijks bestuurder zal in elk geval afnemen.

Een enkele keer wordt de politiek-bestuurlijke weerstand zelfs te groot voor allerlei tegenacties. Dan komt die eigenschap van bereidheid tot persoonlijke reflectie om de hoek kijken. Het is goed om je juist in die gevallen af

te vragen: "kom ik in dit college als dagelijks bestuurder goed tot mijn recht?" Of: "komt het door mij voorgestane gemeentebeleid nog wel goed tot uiting?" "Zo ja, hoe valt dat dan te effectueren? Zo nee, ben ik dan wel de juiste persoon om die beleidseffectualisatie tot stand te brengen?" Dagelijks bestuurders, die dit soort afwegingen persoonlijk durven maken, tonen het meest hun sterke karakter, hetgeen hun krediet weer doet toenemen. Dagelijks bestuurders, die hun eigen rol en bestuursbijdragen blijven zien als een fase binnen het geheel van het bestuursproces over jaren, krijgen in ons land op den duur meer waardering dan bestuurders die snel binnen een termijn veel effecten willen sorteren.

2. Uiterlijkheden van het bestuursvak worden soms op een verkeerde manier verinnerlijkt...

Het gaat in dit artikel niet louter over het oordeelsvermogen van de eigen capaciteiten als dagelijks bestuurder, noch alleen over de juiste inschatting van de bestuurlijke omgeving waarin wordt gewerkt. Er zijn nog meer complicerende factoren die de mate van zichzelf (politiek-bestuurlijk gezien) in de nesten werken mede bepalen. Of scherper gesteld: factoren die mede van invloed zijn of men als dagelijks bestuurder na verloop van tijd beter functioneert of dat er juist sprake is van een neerwaartse spiraal.

Kortweg gezegd gaat het hier om een al te sterke verinnerlijking van de uiterlijkheden van het vak van dagelijks bestuurder van een gemeente. Als dagelijks bestuurder ga je als het ware geloven in de uiterlijkheden die soms bij de uitoefening van het vak horen. Naarmate men meer bestuurstermijnen in de praktijk meemaakt worden sommige dagelijks bestuurders kennelijk bevestigd in de voortdurende juistheid van de eigen politiek-bestuurlijke overtuiging.

Intern wordt dan op een gegeven moment om die bestuurder heen georganiseerd in een variant op wat-doen-wij-met-schoonmoeder-tijdens-de-feestdagen? Zowel ambtelijk als bestuurlijk gezien wordt dan herhaaldelijk afgevraagd: wat-doen-wij-met-die-en-die-dagelijks-bestuurder-bij-die-en-die-belangrijke-beleidskwesitie? In dit vermijdingsgedrag gaat ook nog eens veel energie en tijd zitten. Vaak totdat de betreffende dagelijks bestuurder vertrekt uit het

gemeentebestuur. Of totdat een bestuurlijk conflict letterlijk wordt gezocht, waardoor de betreffende overheidsorganisatie ook nog eens flinke imagoschade oploopt.

Hoe kan het zover komen? Welke indicaties gaan hieraan vooraf? Zijn er bepaalde aanwijzingen die al in die richting wijzen? Binnen het beperkte bestek van dit artikel zal ik trachten dit kort te duiden.

Drie aanwijzingen voor een verkeerde verinnerlijking van de uiterlijkheden van het vak van dagelijks bestuurder neem ik in de praktijk waar.

Ten eerste lijkt de sociale intelligentie eveneens af te nemen met het toenemende gebrek aan sociale vaardigheid. Wat wil dat zeggen? Door de bank genomen worden collegeleden van gemeentelijke organisaties in ons land goed bediend. Zowel facilitair (secretariaat, staf, soms auto met chauffeur e.d.) als inhoudelijk (diverse in en/of externe deskundigheid kan worden gerekruteerd om bepaalde beleidsvraagstukken te tackelen). Daarnaast geniet men ook zowel intern binnen de overheidsorganisatie als extern buiten in de lokale en/of regionale samenleving behoorlijk wat aanzien als dagelijks bestuurder. Niet alleen omdat over soms enorme overheidsbudgetten wordt beslist maar vooral omdat die overheidsbeslissingen ingrijpend kunnen zijn over vele lengten van jaren, zowel in sociale als in ruimtelijke zin.

Indien een dagelijks bestuurder *niet* (zoals in het vorige punt bedoeld) goed bezig is geweest om zijn of haar eigen tegenspraak te organiseren, dan werken deze praktische uiterlijkheden van het vak vertroebeld, soms zelfs bedwelmend, bij bepaalde dagelijks bestuurders. Men denkt dan dat men het altijd (bestuurlijk en beleidsmatig gezien) bij het juiste eind heeft, omdat de uiterlijkheden waarmee het vak is omgeven, geen signalen van het tegendeel meer afgeven. En mochten die alsnog plaatsvinden, dan wordt dit hetzij glashard ontkend door de betreffende dagelijks bestuurder, dan wel als de eerder genoemde tegenwerking opgevat. Men gelooft inmiddels zozeer in de eigen uiterlijkheden van het vak dat het mechanisme van de cognitieve dissonantie verder de rest van het ontkenningswerk doet.

Contraire indicaties in de eigen bestuurlijke werkomgeving worden dan ook niet meer "herkend". Deze laatste onthullende mededeling is vaak eveneens de standaard reactiewijze op uitkomsten van externe onderzoekingen naar aanleiding van bestuursconflicten, integriteitkwesies en/of samenwerkingsmoeilijkheden binnen het openbaar bestuur.

De tweede aanwijzing van de neerwaartse spiraal betreft de al dan niet consequente hantering van sociale reversibiliteit. Dat wil zeggen een dagelijks bestuurder, die reeds ver heen is op de neerwaartse spiraal, is vaak de mening toegedaan dat hij of zij alles en nog wat mag zeggen en doen tegen bijvoorbeeld de ambtelijke staf, tegen de ondersteunende dienst, tegen leden van de niet-college gebonden politieke partijen of zelfs tegen leden van het eigen collegeteam, doch omgekeerd wordt niets of zeer weinig van dergelijke opmerkingen in de eigen richting gepikt. Of zeer hoog opgenomen, met allerlei dreigementen voor een verder, meer juridiserende afhandeling van dergelijke affronten. Men is van mening (mede door de staat van dienst, de bestuurlijke machtspositie of de status, ontleend aan het bestuursvak) dat sociale omkeerbaarheid niet op hen van toepassing is. Naar mijn ervaring geven dergelijke indicaties in de praktijk de ernst van het functioneren van een dagelijks bestuurder reeds ruimschoots aan. Ingrijpen is volgens mij dan al geboden.

Dit geldt zeer zeker ook voor de derde aanwijzing van te vergaande verinnerlijking van de uiterlijkheden van het bestuursvak: werksituaties waarin te veel en te vaak wordt verwezen naar de eigen formele machtspositie met bijbehorende beslissingsbevoegdheden en mogelijk in te zetten machtsmiddelen. Formeel kan dit voor een zodanig functionerende gemeentebestuurder een laatste redmiddel zijn om zijn of haar positie te handhaven. Materieel gezien begrijpt menigeen dat dit dan het begin is van het einde van het gezag van die bestuurder. Anderen kunnen daardoor zonder bezwaard gemoed beginnen met een tijdrovend en energievergend bestuurlijk *killing* proces. Met alle gevolgen van dien voor de heersende bestuurscultuur en bestuurlijke samenwerking binnen die organisatie in de toekomst.

3. Belemmerende factoren in het acculturatieproces van (opnieuw) samengestelde colleges...

Het is voor een gemeentebestuurder soms beter om de politiek-bestuurlijke knopen te tellen door in het afwegingsproces duidelijk allerlei slagen van check, double-check en desnoods triple-check in te bouwen. Door e.e.a. goed te bespreken met politieke intimi. Door expliciet naar alternatieve mogelijkheden te vragen in het portefeuilleoverleg met ambtelijke deskundigen. Als dagelijks bestuurder je ook goed en welwillend laten souffleren op dat punt. Uiteraard moet de betrokken gemeentebestuurder zich hiervoor ook ontvankelijk tonen, anders heeft dit weinig zin. De roep om meer stelselmatige *checks and balances* doet gelukkig weer opgeld. Oudgedienden onder ons weten dat dit ook op een systematische manier in de beleidstoeleverende ambtelijke organisatie kan worden ingebouwd.

En waarom lukt dit dan niet goed, of op z'n minst bijzonder moeizaam binnen vele colleges van B&W? De roep erom is blijkbaar op meerdere plekken aanwezig door uiteenlopende aanleidingen. En de bewustwording daarvan op verscheidene plaatsen ook.

Volgens mij om de volgende redenen. Ten eerste is er lef nodig om je als gemeentebestuurder kwetsbaar op te stellen. De werksfeer binnen het gemeentebestuur is daar meestal niet naar. Ten tweede moet je je eveneens veilig kunnen voelen binnen het eigen collegeteam. De onderlinge verhoudingen zijn in veel colleges niet van dien aard dat dit makkelijk gaat. Ten derde moet je er persoonlijk het belang van inzien dat de-eigen-tegenspraak-organiseren een bestuurlijk gunstig effect kan sorteren. Dit terwijl andere, meer dominante, bestuursstijlen het tegendeel lijken te bewijzen. Dan laat je die flauwekul van de-eigen-tegenspraak-organiseren wel uit je hoofd.

De dualistische werkwijze geeft weinig ruimte voor kwetsbaar opstellen als gemeentebestuurder.

De Wet Dualisering Gemeentebestuur uit 2002 was o.m. bedoeld om de hegemonie van wethouders te beslechten. De machtsconcentratie bij wethouders was ten tijde van het monistische stelsel immers veel te groot, zo redeneerden leden van de commissie Elzinga.

Uitwassen als beleidsverkokering door te zeer departementaal optreden door wethouders, gemeenteraad te vaak confronteren met pasklare voorstellen in een veel te laat stadium én de gemeenteraad te strak voeren aan de leiband van het college en dergelijke problemen moesten met de invoering van deze wet tegen worden gegaan. En dat hebben wij gemerkt ook. In plaats daarvan zijn enkele andere hardnekkige bestuursproblemen ontstaan. Eerder heb ik mij daarover al kritisch uitgelaten in een boek dat is uitgebracht in samenwerking met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) (*). Binnen veel gemeentebesturen is er thans een bestuurscultuur van *de-raad-bepaalt* in de hoedanigheid als hoofd van de gemeente. Veel politiek-bestuurlijk gekrakeel over de interpretatie van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad, zoals bedoeld in de genoemde wet uit 2002, is terug te voeren naar die bekende machtsvraag van wie bepaalt wat over wie in welke mate. Dan is de werksfeer er niet naar om je als dagelijks bestuurder van een gemeente je kwetsbaar op te stellen. Je hebt je handen al vol aan het (vanuit het bastion van het college van B&W) verdedigen van de voorgenomen uitvoering van het gemeentebeleid.

Het doorsnee teamgevoel van menig college vergroot de gevoelens van veiligheid van collegeleden ook niet.

Een college van B&W is een merkwaardig team. Je hebt elkaar niet geselecteerd en toch moet je nauw bestuurlijk samenwerken. Niet voor niets wordt een college van B&W half-collegiaal en tegelijk half-concurrerend genoemd. Daarnaast ontstaat er binnen een college van B&W soms typisch "kemphanen"-gedrag tussen dominante bestuurders (waaronder een enkele keer ook de voorzitter), dat lange tijd de teamgemoederen kan bezighouden. In sommige gevallen met een sterke voorzitter van het college, die zich terecht geroepen voelt iets te vinden van de coördinatie van de bestuurlijke processen binnen die gemeente, leidt dit vervolgens tot loopgravenoorlogen. En de wat minder uit de verf komende wethouders raken geïntimideerd door al dat powerplay. Soms maakt men zich ernstig zorgen niet in het politiek-bestuurlijke spervuur terecht te komen. De onderlinge solidariteit is dan ook ver te zoeken, laat staan loyaal teamgedrag van elkaar bestuurlijk iets gunnen.

Elkaar buiten B&W opzoeken om bepaalde dilemma's te bespreken gaat dan met mondjesmaat en niet van harte. Binnen zo'n bestuurlijk werkklimaat behoedt men elkaar niet vanzelf voor bestuurlijke bokkenschieterij.

Je moet het belang persoonlijk inzien om de-eigen-tegenspraak-te-willen-organiseren

Naast zogeheten *carrièreburgemeesters* hebben wij, mede door de invoering van het dualisme in gemeenten, de *carrièrewethouder* gekregen. Op zichzelf is daar niets mis mee. In bijzondere gevallen kan een wethouder van buiten de gemeenteraad goed bestuurlijk werk verrichten. Een wethouder van buiten vat zichzelf veelal op als professionele bestuurder, als politiek manager, een soort technocratische bestuurder die zijn of haar bestuurswerk binnen het gegeven tijdsbestek wil kunnen afmaken.

Echter, een wethouder van buiten zit voor zijn of haar gevoel fundamenteel anders in het betreffende gemeentebestuur dan wethouders die voortkomen uit de plaatselijke politieke partij en/of eigen raadsfractie. Dit beïnvloedt de teamsamenwerking binnen het bestuurscollege. En bovenal lijkt de stijl van werken van een externe wethouder de werkwijze van een uit de gemeente zelf komende wethouder soms te overvleugelen. Veelal wordt de zichtbaar aanwezige en dominante bestuursstijl van een wethouder van buiten als beter en meer effectief beschouwd. Dit soort bestuursgedrag wordt dan makkelijker binnen een college gemeengoed. En kan daardoor aanleiding geven tot spanningen met andere van nature sterke bestuurders, zoals de collegevoorzitter, tenzij het tussen bepaalde personen goed "klikt".

De meeste wethouders van buiten de gemeenteraad willen in rap tempo én efficiënt hun bestuurlijke klus klaren. Daarmee maken zij niet alleen politiek en publiek behoorlijk naam, doch dit garandeert toch enigszins de continuïteit van hun tijdelijke bestuursfunctie. Dit houdt dan in (gunstige uitzonderingen daargelaten, natuurlijk) dat zij minder boodschap hebben aan overwegingen als integraliteit van gemeentebeleid, aan collegiaal besturen binnen het gegeven bestuurscollege, aan checks and balances binnen de ambtelijke organisatie (die hen

mogelijk afhoudt van de gekozen beleidskoers) en aan portefeuilleoverleg met kritisch soufferende ambtenaren.

Er ontstaat mede hierdoor volgens mij een andersoortig *wethoudersmodel*. Weliswaar anders qua aanleiding, maar toch in effect hetzelfde als toentertijd in het monistische stelsel met de neiging tot departementalisme en voorkeur voor beleidsverkokering. En indien dit sterk binnen een gemeentebestuur aanwezig is, dan doen anderen ook minder aan het realiseren van de zojuist genoemde overwegingen. Een slecht verlopend acculturatieproces dus.

4. Op welke wijzen vallen veiligheidsskleppen in te bouwen om politiek-bestuurlijke ontsporingen te voorkomen?

Eerste suggestie: goed structureren van de inhoud, voortgangscontrole en terugkoppeling van het portefeuilleoverleg met adviserende ambtenaren

Naast het inbouwen in de structuur van de overheidsorganisatie zelf van meer evenwicht ten opzichte van bepaalde eenzijdige beleidsaccenten, al dan niet sterk geëntameerd door één bepaalde portefeuillehouder, kan een uitgesproken open benadering van het regelmatige portefeuilleoverleg ook al wonderen verrichten. Wat wil dat zeggen?

Er vindt intern regelmatig overleg plaats tussen de betrokken dagelijks bestuurder vanuit B&W en één of meerdere ambtelijke beleidstoeleveraars over dit inhoud, voortgang, procesmatige kanten, gewenste en/of bereikte resultaten aangaande een bepaald beleidsonderwerp of uitvoeringsvraagstuk.

Dit portefeuilleoverleg wordt uit oogpunt van werkbeheersing opgevat als een vorm van *doelstellingsmanagement*. Oftewel: van te voren wordt het beleidsresultaat (te leveren door een afdeling en/of directie) door de betrokken portefeuillehouder nauwkeurig omschreven: vóór wanneer wát en waarom op die manier moet zijn afgerond. Oplevertermijnen, terugkoppelingstijdstippen en de al dan niet aanwezige politiek-bestuurlijke gevoeligheden worden daarbij eveneens besproken.

Tweede suggestie: *binnen het gegeven bestuurscollege meer en beter rekening houden met, desnoods compenseren van elkaars tekortkomingen*

Buiten begrip, respect en gebruikmaking van elkaars bestuurlijke capaciteiten dient binnen het team van B&W goed rekening te worden gehouden met elkaars tekortkomingen. En goed rekening houden betekent in dit kader dat men niet alleen geduld moet betrachten jegens elkaars persoonlijke eigenaardigheden, doch dat men zichzelf én elkaar behoedt voor die samenwerkingsomstandigheden waarbij eigenschappen omslaan in ergernissen en irritaties. Een goed samenwerkend team met aan elkaar gewaagde, professionele dagelijkse bestuurders compenseert onderling (soms expliciet in goed overleg en een andere keer weer meer impliciet en vanzelfsprekend) elkaars zwakke punten die voortkomen uit die persoonlijke eigenaardigheden. Zo blijft een college meer collegiaal opereren zonder af te glijden naar een zogenoemd “vecht”-college of iets dergelijks.

Derde suggestie: meer evenwicht in de bestuurlijke afstemming aanbrengen door een bewuste hantering van principes als collegiaal besturen

Menig bestuurscollege zegt te kiezen voor een vorm van collegiaal besturen maar slechts weinig colleges handelen hiernaar. In de praktijk zie je dan vaak onaantastbare afspraken over non-interventies in elkaars bestuursportefeuilles. Bij navraag van mijn kant stelt men dat dit voor hen de meest verregaande vorm van collegiaal besturen is geworden. Anders lukt het niet.

Volgens mij houdt *collegiaal besturen* echter in dat alle leden van een bestuurscollege weten (en daarnaar ook consequent handelen) dat zijzelf te allen tijde een gemeenschappelijk collegebesluit aangaande hun bestuursportefeuille zullen moeten entameren, wanneer er sprake is van grote politiek-bestuurlijke impact van een bepaald bestuursvraagstuk. Hetzij financieel door het beslag op de gemeentelijke middelen, hetzij beleidsstrategisch vanwege de gevolgen voor de toekomstige ontwikkelingen, hetzij vanwege reeds bestaande politiek-bestuurlijke gevoeligheid ten aanzien van een bepaalde beleidskwestie. Dit juist en zelfs ondanks het feit dat het mogelijk te nemen besluit binnen de bestuursbevoegdheden van de betreffende

portefeuillehouder valt. Hiervan is men dan terdege bewust, doch gezien deze opvatting over collegiaal besturen kiest men als portefeuillehouder zelf en zeer bewust voor deze weg. Mochten de stemmen staken, dan laat een collegevoorzitter veelal (maar hoeft niet altijd) het standpunt van de betrokken portefeuillehouder zwaarder wegen in de uiteindelijke formulering van het collegestandpunt ter zake.

Het zou goed zijn voor de collegiale bestuurlijke verhoudingen, indien bepaalde bestuurscolleges zichzelf toestaan de meerwaarde van een dergelijke handelwijze te ervaren. Dit is nu helaas te weinig het geval. Dit kan dan ook goed werken als een stimulans voor het delen van cruciale (beleids)informatie bij het dagelijks besturen.

Vierde suggestie: *communiceren met elkaar (en met de ambtelijke ondersteuningsorganisatie) mét het oog op het verkrijgen van medewerking*

Bestuurscolleges dienen juist ondubbelzinnig duidelijk aan te geven dat zij als collectief op een andere wijze dan de heersende bestuurscultuur wenst te opereren: in de manier waarop onderling met elkaar wordt omgegaan en als voorbeeldwerking naar de ambtelijke ondersteuningsorganisatie, de gemeenteraadsfracties en de raadsgriffie.

Dit kan onder meer door de meest opvallende vorm van communiceren tussen collegeleden, in collegeverband en met de ambtelijke organisatie (te weten: tamelijk traditioneel en hard onderhandelen) achterwege te laten en meer te kiezen voor een vorm van onderhandelen die vooral gericht is *op het verkrijgen van medewerking*. Dit geschiedt onder andere door te kijken naar het wederzijds voordeel (in plaats van de eigen winst trachten te maximaliseren), door meer nadruk op de gezamenlijkheid van een bepaald bestuursprobleem en/of beleidskwestie (in plaats van elkaar zien als tegenstander in een soort onderhandelingssituatie), door eerder iets constructief te bieden in de vorm van een handreiking, tegemoetkoming o.i.d. (in plaats van een bepaalde concessie af te dwingen waardoor de winst voor de één het verlies wordt van de ander) en dergelijke. Deze manier van communiceren op een gelijkwaardig niveau ter verkrijging van de juiste

medewerking gaat veel meer uit van het gegeven dat je elkaar nog nodig hebt in de toekomst (bij bepaalde projecten, beleidsvraagstukken, bestuurlijke uitwerkingen en ga zo maar door).

Vijfde suggestie: *indien nodig en gewenst, checks and balances opnieuw organisatorisch goed inbouwen ter voorkoming van bestuurlijke incidenten in de toekomst*

Zowel door verkeerd verlopende groepsdynamische processen (denk aan tunnelvisies door toedoen van collectieve bewustzijnsvernaauwing als groupthink e.d.) als door weffouten in de structuur van overheidsorganisaties (bijvoorbeeld juist bestuurlijke verkokering voorstaan i.p.v. tegengaan) kan bepaald eendimensionaal bestuursgedrag zich binnen colleges van B&W hardnekkig voordoen.

Het vraagstuk van de *checks and balances* wordt organisatiekundig als volgt opgevat. *Checks* staat voor: het kunnen betrachten van bestuurlijke distantie ten opzichte van de professionele deskundigheidsmacht van de ambtelijke voorbereidingsorganisatie. Sympathieker geformuleerd: bestuurlijke afstand ten opzichte van de talrijke mogelijkheden aan vakinhoudelijke afwegingen. Het gemeentebestuur (en in het bijzonder dagelijks bestuurders) moet in staat worden gesteld om kennis te nemen van *alle* ambtelijke afwegingen, zodat zijzelf hieruit bestuurlijke conclusies kunnen trekken. Besturen is nu eenmaal kiezen. Met andere woorden: als dagelijks bestuurder moet je niet al te zeer vastzitten aan het interne beleidsontwikkelingsproces, maar juist je handen vrijhouden om in een later stadium eventuele andere alternatieven nader te laten onderzoeken, te laten uitwerken of als vergelijkingsmateriaal mede in ogenschouw te nemen.

Balances is op te vatten als: het creëren van voorwaarden waarbij niet op voorhand de ene vakmatige opvatting (of beleidsinsteek n.a.v. een bepaalde bestuursportefeuille) meer de doorslag geeft dan een andere binnen het beleidsvoorbereidingsproces. De structuur van overheidsorganisaties moet er toe bijdragen dat vakinhoudelijk en beleidsstrategisch de verscheidene argumenten, feiten en inzichten op een evenredige en evenwichtige manier van de mogelijke bestuurlijke implicaties worden voorzien.

Dus niet één bestuursvisie op grond van de gegeven bestuursportefeuille maar meerdere bestuursopvattingen met alle nuances in het verschil van benadering en zo. Die organisatorische voorwaarden kunnen worden geschapen door consequent toepassen van functiescheiding, mobiliseren van andersoortige deskundigheden (in en/of extern wanneer nodig en gewenst), het organisatorisch goed regelen van planning en control via een counterpart in de structurele afdoening (bijvoorbeeld door een concern en/of sectorcontroller), het nadruk leggen op beleidssamenhangen in plaats van verschillen en het inbouwen van gezichtspunten vanuit de integraliteit van beleid en dergelijke.

5. Slotsom

Zoals beschreven in dit artikel zijn er specifieke kwaliteiten, waaraan een dagelijks bestuurder van een gemeentelijke organisatie moet voldoen, wil hij of zij de kans verkleinen om zich onnodig politiek-bestuurlijk in de nesten te werken.

Samenvattend:

een dagelijks bestuurder van een gemeente...

1. blijft voortdurend de eigen bestuurlijke intuïtie ontwikkelen;
2. heeft een goed gevoel voor timing omtrent wanneer in te houden en wanneer door te pakken;
3. is zich te allen tijde bewust van het mogelijk (politiek-bestuurlijk gezien) overspelen van de eigen hand;
4. weet de juiste indicaties uit de gegeven werksituaties te herleiden om daarop zijn of haar bestuurlijk handelen en optreden aan te passen;
5. relateert de eigen rol van dat moment en ziet zichzelf meer als een fase in een bestuursproces over jaren;

6. is beducht voor de vertroebeling van het eigen oordeelsvermogen door te sterke verinnerlijking van de uiterlijkheden van het bestuursvak;
7. reageert altijd en op iedereen op een wijze die bij uitstek sociaal omkeerbaar kan worden genoemd;
8. verwijst nooit (of slechts in een enkel spaarzaam geval) naar de eigen formele machtspositie;
9. waakt voor mogelijk negatieve tendensen van een verkeerd verlopen acculturatieproces door de samenstelling van het bestuurscollege;
10. staat vanzelfsprekend open voor de genoemde mogelijkheden om de-eigen-tegenspraak-intern-goed-te-organiseren en past één of meerdere mogelijkheden, zoals gesuggereerd in dit artikel, dan ook consequent toe in eigen bestuurspraktijk.

Gezien onze uiteenlopende advieservaringen op dit vlak kunnen wij met een gerust hart stellen dat een dagelijks bestuurder die vijf of zes van de hiervoor opgesomde stelregels regelmatig nastreeft over voldoende capaciteiten beschikt om zich politiek-bestuurlijk gezien niet in de nesten te werken.

Uiteraard los van in de inleiding genoemde soms noodzakelijke politieke botsingen. De *andere* bestuurders (oftewel degenen die minder gauw te maken hebben met daadwerkelijke ontsporingen) beschikken blijkbaar van nature over deze punten. Zij kunnen dit artikel als verificatiebron gebruiken. Graag word ik op de hoogte gesteld van hun conclusies naar aanleiding daarvan.

Tot slot hoop ik dat de discussie over het nut en de noodzaak van het (intern) creëren van de eigen tegenspraak door gemeentebestuurders mede door dit artikel weer goed op gang komt.

(*) zie het hoofdstuk **Bestuurlijke verlamingsverschijnselen** in *De Dynamiek van dualisering. Rol en positie van de burgemeester bij initiatieven voor vernieuwend gemeentebestuur* (blz 23 – 33; eigen bedrijfsuitgave; 2004) Info: zie www.genilu.nl.