

# Bestuurlijke vernieuwing kan beter

**Er zijn te hooggespannen verwachtingen ten aanzien van de effecten van bestuurlijke vernieuwing. Een genuanceerd beeld van valkuilen, dilemma's, randvoorwaarden en effecten van beoogde veranderingen is een vereiste voor succes. Aan een weloverwogen benadering ontbreekt het nog wel eens, zoals uit ervaringen met het dualisme blijkt.**

**D**e invoering van de *wet Dualisering Gemeentebestuur* in maart 2002 heeft binnen gemeenten een schok veroorzaakt. Nu de grootste stofwolken zijn neergedwarreld kan worden bezien wat de resultaten zijn. Het beeld stemt over het algemeen niet erg tevreden.<sup>1</sup> Eén van de conclusies luidt dat niet zozeer de formele bevoegdheden bepalend zijn voor het functioneren als duale organisatie, maar vooral de wijze waarop hieraan praktisch invulling wordt gegeven. Daardoor is dualisme een onuitputtelijke bron van inspiratie geworden waaruit iedereen vrijelijk kan putten.

## Vijf valkuilen

Verklaringen voor het feit dat in veel gemeenten dualisering tot een verwarrende worsteling heeft geleid, liggen besloten in de volgende vijf valkuilen die zich bij verandering vaker vertonen.

### 1. Schaalniveau

De eerste valkuil is het schaalniveau van analyse. Het streven op abstracte waarden (slagvaardigheid, reciprociteit, transparantie) verbeteringen te bereiken is duidelijk aanwezig. Hoewel nastrevenswaardig zijn dergelijke waarden te abstract om het niveau van het dagelijkse functioneren richting te kunnen geven. Op het niveau van afzonderlijke gemeenten dienen dergelijke waarden vooral als handreiking voor een gemeenschappelijke taal waarmee betrokkenen met elkaar over de ideaaltypische vormgeving van de gemeente communiceren. Een oproep tot terughoudendheid in het gebruik van abstracte waarden als richtingaanwijzer voor concrete initiatieven is dus op zijn plaats.

Vooral in de fase rond de invoering van het dualisme is menigeeen in deze valkuil getrapt. De ambities klonken weliswaar concreet in de oren, maar het onderwerp van discussie is abstract, want monisme en dualisme zijn taaie academische concepten die zich niet zo gemakkelijk aan concrete doelstellingen voor het functioneren van het lokaal bestuur laten koppelen. Het is gevaarlijk blind te varen op interpretaties van wat het concept in potentie te bieden heeft. Het politiek-

bestuurlijke systeem wordt er niet vanzelf herkenbaarder, responsiever of rechtvaardiger door.

### 2. Idealisme

De tweede valkuil is dat alleen de nadruk op de idealistische elementen van verandering wordt gelegd, namelijk de formulering van de uiteindelijke doelstellingen die worden nagestreefd. De aandacht hiervoor gaat niet zelden ten koste van de ambachtelijke elementen van verandering, het ondernemen van concrete acties. Essentieel voor het welslagen van het veranderingsproces is een goede balans tussen het denken en het doen. Bij alleen *denken* wordt er niets tastbaars gerealiseerd en blijft het proces in goede voornemens steken, *window dressing*. Bij alleen *doen* schiet de verandering alle kanten op en wordt het middel het uiteindelijke doel, *goal displacement*. Toegepast op de dualisering doet zich een potentiële spanning voor tussen de aard van de politiek (het wenselijke) en de uitvoering door college van b&w en ambtelijk apparaat (het haalbare).

### 3. Eenzijdigheid

De derde valkuil is eenzijdigheid van de inhoudelijke probleemanalyse en daarmee eenzijdigheid in de gekozen oplossing als een significante vorm van verandering ontbreekt. In een optimale werksituatie werken de interne afstemming, de missie en de blauwdruk van de organisatie op elkaar in. Wanneer één of enkele aspecten teveel worden benadrukt, raakt het evenwicht zoek waardoor de verandering niet (helemaal) succesvol is. Rond de invoering van dualisering is vaak gesproken in termen van cultuur versus structuur. Een dergelijke analyse is onvolledig. Het doet onrecht aan de werkelijkheid om bespiegelingen over het functioneren van gemeenten te vereenvoudigen tot een simpele tweedeling. Een gemeentelijke organisatie kan worden gezien als een fijnmazig systeem van *checks and balances*, waarin een nauwkeurig en soms broos evenwicht bestaat. Ingrepen hierin hebben gevolgen voor alle samenstellende delen, waarvan cultuur, structuur, strategie en werkprocessen deel uitmaken.

[1] Stuurgroep Evaluatie Duplicering Gemeentebestuur, *Aangelegd in de vrijheid samen te werken*. Duplicering: bijsturing geboden, Den Haag, 15 december 2004.

#### 4. Ongeduld

De vierde valkuil is ongeduld. Snelle en simpele oplossingen voor ingewikkelde problemen bestaan niet. In de symboliek en retoriek rond bestuurlijke vernieuwing raakt dit besef snel onderbelicht, zodat een *self-fulfilling prophecy* het gevolg kan zijn. Ongeduld voedt het onbehagen met de huidige situatie en de ontvankelijkheid voor radicale veranderingen. De vraag of het onbehagen gegrond is en de oplossingsrichting de juiste is, blijft onbeantwoord. De kiem voor teleurstellingen in de toekomst ligt hierin besloten evenals de (hernieuwde) wens om snel tot verbeteringen te komen. Het gevolg is een ongerichte experimenteerdrift met als doel de steen der wijzen te vinden (die vanzelfsprekend keer op keer onvindbaar blijkt).

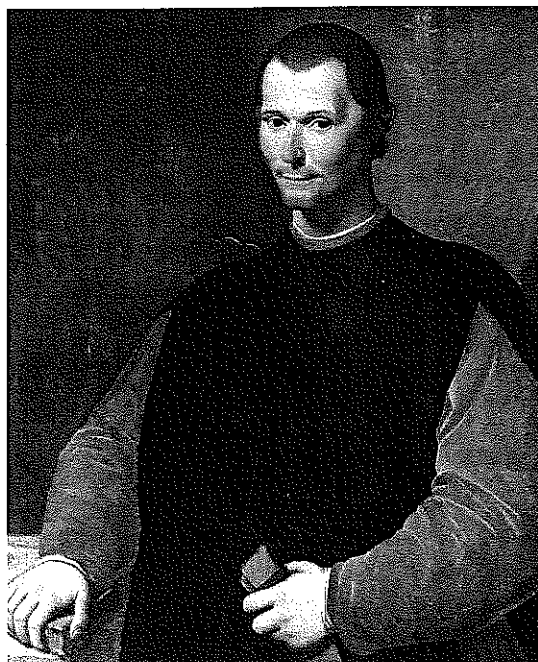
#### 5. Onbestendigheid

De vijfde valkuil is dat veranderingen geen blijvend karakter binnen de organisatie hebben. Het is van belang zich te realiseren dat alle veranderingen door mensenhanden tot stand moeten worden gebracht. Betrokkenen hebben niet alleen op verschillende manieren in het proces geparticipeerd, maar dragen deze uitkomsten ook actief uit. Er heeft een soort *etikettering* plaatsgevonden, want er is een positieve waarde toegekend aan de vernieuwde samenstelling van organisatie-elementen en de wijze waarop de nieuwe situatie tot stand is gebracht. Veranderingen zijn succesvol omdat ze als succesvol worden beschouwd. Dit is wat in de sociologie bekend staat als het *theorem van Thomas*: 'If men define situations as real, they are real in their consequences'. Het principe werkt ook andersom. Op die manier is de teleurstelling over veranderingen vaak bij voorbaat ingebakken.

#### Dualisme in drievoud

Gemeenten zijn nog volop bezig vorm en inhoud aan hun duale bestuurspraktijk te geven. De meeste gemeenten neigen naar een worsteling. De valkuilen hebben daar de overhand. De verklaring ervan ligt in het gegeven dat binnen één gemeente uiteenlopende en met elkaar strijdige interpretaties van het dualisme worden aangehangen.<sup>2</sup>

In de eerste plaats is er het theoretisch dualisme, de strikt staatsrechtelijke opvatting die tot uiting komt in de ontvlechting van rollen, taken en verantwoordelijkheden van college enerzijds en gemeenteraad anderzijds. De ontvlechting vindt haar concrete vertaling in de nieuwe Gemeentewet waarin enkele nieuwe instrumenten en spelregels zijn opgenomen (wethouders die niet langer lid zijn van de raad, de mogelijkheid van een raadsenquête, vastlegging van zorgplichten voor de



Niccolò Machiavelli (1469-1527); 'Virtù - de kunst om een situatie in alle facetten te doorzien en op basis daarvan handelend op te treden'.

burgemeester en dergelijke). Binnen deze benadering staat zowel de geest als de letter van de nieuwe gemeentewet centraal.

In de tweede plaats er het politiek dualisme. Deze oriëntatie gaat uit van de betrokkenen die zichzelf de vraag stellen: *What's in it for me?* Dit type dualisme komt naar voren als reactie op de analyse en beoordeling van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie.<sup>3</sup> Volgens dit rapport wordt het feitelijk functioneren van het gemeentebestuur door vier problemen gekenmerkt

- de positie van politieke partijen is aan erosie onderhevig
- er is een toenemend verschil tussen de monistische leer en een op wezenlijke onderdelen meer dualistische praktijk geconstateerd
- de herkenbaarheid van het gemeentelijk bestuur bij burgers is beperkt
- het collegiale karakter van het bestuur staat door het college onder druk.

In de sloopstream van deze problemen zijn vele politieke vergezichten over de ideale gemeente geschetst, waar men voor of tegen kan zijn.

In de derde plaats is er het praktisch dualisme. Deze visie gaat uit van een open opstelling tegenover mogelijkheden ter vervolmaking van de lokale democratie en het gemeentelijk bestuur. Niet de letter en geest van de wet of een politieke interpretatie staan centraal, maar de lokale situatie is de maat. In deze optiek dient het dualisme te worden opgevat als een middel om te komen tot *local*

[2] H.W. Oostendorp (red.), *De dynamiek van duplicering. Rol en positie van de burgemeester bij initiatieven voor vernieuwend gemeentebestuur*, Den Haag:

Mondain Organisatie Advies 2004, p. 143-144.

[3] Hoofdstuk 5 in: Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, *Rapport Dualisme en lokale democratie. Deel B contouren van het gemeentelijk bestel*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 2000.

*self-government*. Beslissingen over de inrichting van de lokale democratie worden aan gemeentebesturen zelf overgelaten. De noodzaak tot vervolmaking kan namelijk nogal uiteenlopen: naar thema, intensiteit van de aanpak (beperkte aanpassing of omvangrijke herijking) of naar de aard van een specifieke gemeente (*couleur locale* die onder meer door gemeentegrootte en bestuurscultuur wordt bepaald).

**Verklaring**

De worsteling die gemeenten met het dualiseren doormaken wordt in hoofdzaak door een botsing van het theoretische dualisme met de politieke opvatting veroorzaakt. *Bennebroek* is hiervan een opmerkelijk voorbeeld. Deze Noord-Hollandse gemeente (met zo'n vijfduizend inwoners) ziet geen meerwaarde in een aparte griffier voor de elf leden tellende raad (mede in het licht van noodzakelijke bezuinigingen op de ambtelijke staf). De gemeenteraad wilde oorspronkelijk de gemeentesecretaris tot raadsgriffier benoemen, maar dit wordt expliciet door de wet verboden. Nu is een notuliste voor acht uur in de week *pro forma* als griffier aangesteld, maar *de facto* neemt de gemeentesecretaris de taken van de raadsgriffier waar. De keuze is bewust vanuit de lokale situatie gemaakt, maar druist in tegen de geest van de wet. Het tegelijkertijd bestaan van verschillende rationaliteiten leidt tot ambivalenties.<sup>4</sup> De ambivalenties tussen het theoretisch en politiek dualisme volgen uit de claim die beide stromingen op de *werkelijke* en *juiste* betekenis van het dualisme leggen (bij de ene op grond van de Gemeentewet en bij de andere op grond van welbegrepen eigen politiek nut).

Zowel bij latente als manifeste uitingen van deze strijd gaat dit al snel ten koste van de bestuurskracht. Veel gemeentebestuurders hebben daarom inmiddels genoeg van dualistische duidingsvraagstukken. Zij willen aan de slag. In de praktijk tekenen zich twee stromen af, namelijk 'een vlucht naar achteren' en 'een vlucht naar voren'. De eerste stroom is negatief. Een algehele *dualismemoetheid* slaat toe, waardoor gemakkelijk in de oude reflexen van het monistisch stelsel wordt teruggevallen. De griffier wordt als 'onze dualiseringsambtenaar' aangeduid die in zijn eentje voor de dualisering van het gemeentebestuur verantwoordelijk is. Voor de overige partijen geldt dan kennelijk *business as usual*. Op deze manier wordt het kind met het badwater weggegooid, want het dualisme kent zeker pluspunten. De tweede reactie valt positief uit. Hierin wordt rekening gehouden met de eisen die de nieuwe

wet aan gemeenten stelt. Bovendien wordt een ver doorgevoerd politiek dualisme als een rem op de bestuurskracht gezien. Gekozen wordt dan voor de interpretatie van *praktisch dualisme*. Het is misschien niet de theoretisch meest zuivere benadering of de politiek meest aansprekende zienswijze, maar wel de meest werkbare uit het oogpunt van succesvolle verandering.

**Tot slot**

De komende periode wordt cruciaal voor het welslagen van dualisering. Gemeenten moeten het *momentum* voor vervolmaking van lokaal bestuur en lokale democratie vasthouden en concrete initiatieven ontplooien. Het gevaar van de valkuilen is aanwezig als alleen aandacht aan de idealistische kanten van verandering wordt besteed en voorbij wordt gegaan aan het veranderingsproces zelf. Er ontstaat dan geen evenwichtige verhouding tussen organisatie-elementen, er wordt louter gesproken in termen van abstracte waarden en de grondhouding is 'we want it all and we want it now'.<sup>5</sup> Eerder is aangegeven dat inzicht in de specifieke omstandigheden, dilemma's en kansen van de eigen situatie een vereiste zijn. Dat vereist een gezonde dosis *public spirit*. Het belangrijkste oogmerk van bestuurlijke vernieuwing is het aanzwengelen van een attitude, gericht op verandering, verbetering, revisie en modernisering van de gemeentelijke bestuurspraktijk in al haar aspecten. De hierbij passende attitude vereist *virtù*, een concept van MACHIAVELLI dat duidt op een eigenschap die tegelijk intelligentie, kracht en energie inhoudt. Het is de kunde die iemand de mogelijkheid geeft een gegeven situatie in alle facetten te doorzien en op basis daarvan handelend op te treden. In diens opvatting heeft het lot de helft van de zaken in handen, maar laat het de andere helft aan ons zelf over. Met *het lot* doet hij op ingrijpende veranderingen.<sup>6</sup>

'die in hun gramschap hele vlakten onder water zetten, bomen ontwortelen en gebouwen omverwerpen en op één punt een stuk grond meesleuren om het ergens anders weer achter te laten: iedereen gaat voor hen op de vlucht en wijkt voor hun geweld zonder er ook maar iets tegen te kunnen doen. Maar het feit dat die rivieren zo zijn, betekent niet dat men in perioden van rust geen voorzorgsmaatregelen kan nemen door het aanleggen van beveiligde plaatsen en dijken, zodat het water, als het weer gaat wassen, ofwel door een kanaal kan afvloeien ofwel minder tomeloos en schadelijk zal zijn.'

In een dergelijke sfeer vinden kansrijke initiatieven een goede voedingsbodem.

[4] I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid. Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1987.

[5] Vrij naar de legendarische rockband Queen: 'I want it now', uit het album *Miracle* (1989).

[6] N. Machiavelli, *De heerser. Vertaald en toegelicht door Frans Dooren*. Amsterdam: Athenaeum/Polak & Van Genneep 2001, p.153.