

VOORBIJ DE

HYPOCRATIE

INNOVATIEKANS VOOR VOLKSVERTEGENWOORDIGERS EN MENSEN OM HEN HEEN

Prof. dr. Harrie Aardema



 Kluwer
a Wolters Kluwer business

BMC | advies
management

Voorbij de hypocratie

prof. dr. Harrie Aardema

Voorbij de hypocratie

Innovatiekans voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen

Samenstellers en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor (de gevolgen van) onvolkomenheden die eventueel in deze uitgave voorkomen.

ISBN 978 90 13 07325 6

© 2010 Kluwer, Alphen aan den Rijn

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, in fotokopie of anderszins zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp. Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Kluwer, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn of Kluwer, Postbus 23, 7440 GA Deventer.

Inhoud

Hoofdstuk 1	Inleiding	7
1.1	Probleemstelling	7
1.2	Indeling	10
1.3	Verantwoording	12
	Samenvatting hoofdstuk 1	15
	<i>We zaten in de schuilhut</i>	16
Hoofdstuk 2	Politiek en control	17
2.1	De begrippen verkend	17
	<i>Schema 2: technische rationaliteit en politieke rationaliteit</i>	18
	<i>Wat is 'politiek'?</i>	20
	<i>Wat is 'control'?</i>	25
	<i>Wanneer is de 'politiek in control'?</i>	29
2.2	Praktijkverschijnselen	32
	<i>Bedrijfsmatig? Efficiencyparadox!</i>	32
	<i>Planning: topdown alles tegelijk</i>	36
	<i>Control: achterblijvende uitvoering</i>	41
	<i>Onvoldoende prioritering en sturing</i>	46
	<i>Gescheiden circuits</i>	51
	<i>En toch gaat het goed?!</i>	54
2.3	Verbeterinitiatieven	57
	<i>Dualisering</i>	57
	<i>Directe(re) democratie</i>	61
	<i>Planning & control</i>	67
	<i>New Public Governance/horizontalisering</i>	76
	Samenvatting hoofdstuk 2	79
Hoofdstuk 3	Politiek en cultuur	81
3.1	Het begrip cultuur	81
	<i>Bovenstromen en onderstromen</i>	83
	<i>Schema 3: gedrag en taal in bovenstromen en onderstromen</i>	87
3.2	Wat doen politici?	92
	<i>Volksvertegenwoordigende rol?</i>	92
	<i>Kaderstellende rol?</i>	99

	<i>Controlerende rol?</i>	108
3.3	Wat hebben politici nodig?	111
	<i>Verbindingen met buiten en binnen?</i>	111
	<i>Minder werkdruk, meer (eigen) leiderschap?</i>	118
	<i>Hulp van ambtenaren en bestuurders?</i>	120
	Samenvatting hoofdstuk 3	123
Hoofdstuk 4 Politiek en leiderschap		125
4.1	Honderd jaar theorie	125
	<i>Structuurgericht (blauw)</i>	131
	<i>Collegagericht (groen)</i>	133
	<i>Resultaatgericht (rood)</i>	135
	<i>Burgergericht (geel)</i>	137
4.2	Accentverschuivingen	138
	I. <i>Van linksboven naar balans</i>	139
	II. <i>Van alles naar verschil</i>	143
	III. <i>Van 'ieder voor zich' naar verbinding</i>	146
	IV. <i>Van anderen veranderen naar zelf veranderen</i>	150
	Samenvatting hoofdstuk 4	153
Hoofdstuk 5 Voorbij de hypocratie		155
5.1	Conclusie	155
5.2	Aanbevelingen	159
	I. <i>Zie 'hoe het werkt'</i>	159
	II. <i>Zeef bovenstromen</i>	159
	III. <i>Voed onderstromen</i>	160
	IV. <i>Ontwikkel leiderschap</i>	160
	Samenvatting hoofdstuk 5	160
	<i>We gingen weer naar huis</i>	162
Bijlage 1: Zelftest		163
Bijlage 2: Vragenlijst		173
Bijlage 3: Literatuur		181
Bijlage 4: Trefwoordenregister		197
Bijlage 5: Noten		207
Bijlage 6: Samenvatting		219

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit boek is het resultaat van een opdracht om onderzoek te doen naar de relatie tussen politiek en control. Waarom dat, zult u zich misschien afvragen? Control is toch iets voor financiële specialisten? Voor inspecteurs en onderzoekers? Voor plannenmakers en rapporteurs? De politiek houdt zich toch met andere dingen bezig? Met het afwegen van maatschappelijke belangen en het nemen van beslissingen? Zelfs wordt hier en daar geroepen dat de politiek niets met control te maken moet willen hebben. Control is een vak apart. Toch ligt aan de opdracht een viertal interessante overwegingen ten grondslag.

1.1 Probleemstelling

De eerste overweging is de volgende. Binnen veel overheidsorganisaties, in het bijzonder gemeenten, wordt momenteel gewerkt aan het vereenvoudigen en aanscherpen van planning & control (P&C):¹ het terugbrengen van aantallen plannen en rapportages, het uitfilteren van herhalingen en het korter, leesbaarder en bruikbaar maken van teksten. Dit in verband met alom bestaande klachten over weinig gebruik van P&C-informatie, P&C die doel in zichzelf zou zijn geworden, veel rituele dansen, veel formats en te dikke pakken papier waar te weinig mee wordt gedaan. Bij deze verbeteringspogingen blijkt echter herhaaldelijk dat gemeenteraadsleden niet staan te springen om dergelijke vereenvoudigingen. Zij zeggen min of meer: 'Blijf ons alsjeblieft alles geven. Liever meer dan minder. Nu krijgen we tenminste informatie. Vroeger kregen we veel minder van het college. En we maken zelf wel uit wat we er wel of niet mee doen.' Dat is toch wel raar, temeer waar dezelfde gemeenteraadsleden toegeven dat de gewenste informatie in bijvoorbeeld de begroting toch wel moeilijk te vinden is, dat niet alles even begrijpelijk is, dat het al met al eigenlijk wel erg veel papier is en dat het bestuderen ervan veel tijd kost.

De tweede reden om stil te staan bij de relatie tussen politiek en control vloeit voort uit de constatering dat volksvertegenwoordigingen momenteel erg hun best doen om te voldoen aan wettelijke en andere vormvereisten, maar dat dit nog niet betekent dat de overheid 'in control' is. De meeste overheidsorganisaties hebben een pracht van een planning & control-cyclus, de begroting is opgezet volgens het landelijk voorgeschreven format, alle doelstellingen zijn zo SMART² mogelijk ge-

formuleerd, er zijn effectiviteits-, rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken, enzovoort. Wat zou er nog mis kunnen gaan? Toch blijken ook in organisaties waar de planning & control perfect op orde is – en de accountant hierover erg tevreden is – opeens ‘financiële lijken’ uit de kast te kunnen vallen en projectbudgetten enorm te kunnen worden overschreden. Blijkbaar bieden het keurig voldoen aan de vormvereisten en de goedkeurende accountantsverklaring onvoldoende garantie om financiële uitgijders te voorkomen. Ook dat is raar.

De derde reden voor onderzoek naar de relatie tussen politiek en control is dat de politiek voortdurend een sterke aandrang lijkt te hebben om maatschappelijke misstanden, incidenten en rampen tot nieuw beleid en nieuwe regelgeving te verheffen – naast en bovenop de met SMART-doelstellingen dichtgetimmerde begroting. ‘Als er maar iets aan wordt gedaan.’ En: ‘Je moet als Kamerlid zorgen dat je een wet op je naam krijgt’. Deze aandrang legt een grote druk op ambtelijke organisaties, waar doorgaans dan ook – evenals in de politiek zelf² – veel over werkdruk geklaagd wordt. De gedachte kan zich dan opdringen dat de ambtelijke pogingen tot vereenvoudiging van planning & control slechts symptoombestrijding ‘aan de achterkant’ zijn. Zolang de input en druk aan de voorkant en bovenkant van ‘het systeem’ – maatschappelijk, politiek – onverminderd blijven voortbestaan is sprake van ‘dweilen met de kraan open’. Maar ja, dat is democratie? Daar moeten de ambtelijke vernieuwers zich maar bij neerleggen?

De vierde overweging ten slotte betreft de mogelijkheid dat volksvertegenwoordigers zelf in de greep zijn geraakt van control. Zij worden voortdurend geconfronteerd met dikke en complexe visies, plannen, beleidsnota’s en rapporten met SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren. Kunnen zij dat wel aan? In hoeverre slagen volksvertegenwoordigers erin om te doen wat ze zouden moeten en zouden willen doen om hun politieke idealen te realiseren, dan wel wórdten ze geleefd: bijvoorbeeld door ideaalbeelden in boekjes en regelingen, door vormvereisten en vergaderrituelen, door dwingende cultuurpatronen en media-aandacht? Hoeveel profijt of last hebben zij daarbij van control – in deze ruimere zin van het woord?

Dergelijke overwegingen maken toch wel nieuwsgierig naar de relatie tussen politiek en control. Ook al gaat het dan niet over de associatie die het woord control bij veel mensen het eerst oproept: de controle-industrie die zich richt op mogelijke fraude en bedrog in allerhande maatschappelijke en beleidssectoren: toezicht, inspectie, keurmerken, certificaten, enzovoort.⁴ Het gaat hier dus ook niet over de rol van politici in dat verband, noch over hun inbreng in de externe samenwerkingsrelaties en beleidsnetwerken die daarmee samenhangen. Dit boek gaat over regel- en controlmechanismen binnen overheidsorganisaties zelf, met name het politieke circuit. Maar dan niet zozeer – meestal de tweede associatie bij het woord control – over de desbetreffende systemen en instrumenten (audits, begrotingssystematiek, projectmanagement en dergelijke) als wel over de personen die daarmee

in hun dagelijks functioneren te maken hebben. Meer in het bijzonder gaat dit boek over gemeentelijke volksvertegenwoordigers en hun interne betrekkingen, met elkaar en met andere interne actoren, zoals bestuurders, griffiers, topmanagers. In het verlengde van de relatie tussen politiek en control gaat het boek daarmee ook over de kwaliteit van samenwerken en hoe je je als gemeenteraadslid – gegeven alle condities – weet te manifesteren, dus over cultuur en over leiderschap. De insteek is daarbij niet dat volksvertegenwoordigers van alles wordt aangedaan, dat zij slachtoffer zouden zijn van ‘het systeem’. Volksvertegenwoordigers hebben een positie op grond waarvan aangenomen mag worden dat zij ‘het’ vooral zelf doen. Zij maken zelf de afwegingen en nemen de besluiten die aan ‘het systeem’ ten grondslag liggen. Dat maakt ze overigens niet op voorhand – andere uiterste – tot zondebok. Volksvertegenwoordigers zijn ook gewoon mensen van vlees en bloed, met ambities en met beperkingen. Maar uit hoofde van hun functie hebben ze in beginsel wèl meer dan anderen de mogelijkheid om veranderingen te bewerkstelligen. Hoewel het onderzoek dat aan dit boek ten grondslag ligt vooral is gericht op het gemeentelijke niveau, kunnen ook functionarissen op provinciaal en landelijk niveau zich aangesproken voelen – daar spelen tot op zekere hoogte dezelfde vraagstukken.⁵ Daarenboven kan iedereen die op de een of andere manier met volksvertegenwoordigers te maken heeft er het nodige aan hebben, óók opleiders, studenten, journalisten, wellicht zelfs burgers die geïnteresseerd zijn in deze materie en/of ‘zaken doen’ met de overheid.

In de literatuur is over de gestelde vragen niet veel bruikbaar te vinden. De relatie tussen politiek en control in de zin zoals hier aan de orde gesteld blijkt betrekkelijk weinig object van onderzoek en reflectie. Het woord ‘control’ komt niet eens voor in het uitgebreide zakenregister van het handboek *Political Science* (845 pagina’s).⁶ Veel literatuur die wel op deze relatie ingaat is meer algemeen en beschouwend van karakter, dan wel vooral vanuit een bedrijfseconomisch perspectief, managementperspectief of perspectief van publieke verantwoording geschreven.⁷ Er valt niet zozeer in te vinden waarom politici op het gebied van control doen wat ze doen en waarom ze het niet anders doen. Het gaat veel over hoe controlinstrumenten kunnen worden verbeterd en over wat politici daarmee volgens de auteurs zouden *moeten* doen. Uitgesproken normatief zijn de gedurende de afgelopen jaren in het kader van de invoering van het dualisme bij de lagere overheden verschenen publicaties. Daarin staat beschreven hoe gemeenteraden voortaan zouden dienen te functioneren, met inbegrip van aspecten van planning & control.⁸ In deze publicaties staan niet in de eerste plaats de belevingen en maatstaven van gemeenteraadsliden zelf centraal, maar de oordelen en prescripties van allerlei wetenschappers en adviseurs aan de zijlijn – met inbegrip van die van BZK en VNG.⁹ Hun uitgangspunt is meestal dat het niet zo goed gaat met de wijze waarop de politiek functioneert: de verdeling van taken en bevoegdheden, de kloof tussen overheid en burger, de vermeende mindere kwaliteit van volksvertegenwoordigers in verge-

lijking met vroeger of de tekortschietende kwaliteit van het politieke debat. En er wordt dan aangegeven hoe het beter zou kunnen: wie zich waarmee op welke wijze zou moeten bezighouden, welke cultuuromslag daarvoor nodig is en wat daarbij komt kijken. De vraag in hoeverre deze vernieuwingen door gemeenteraadsleden zelf gewenst waren en de vraag in hoeverre een en ander feitelijk realiseerbaar is komen in die publicaties minder aan de orde. Niettemin, volgens allerlei getuigenissen in vakbladen en op websites over de voorgestane veranderingen lijken gemeenteraadsleden in het algemeen hun best te doen om aan de voorschriften van buitenaf te voldoen. Desondanks blijft de kritiek op het functioneren van de (gemeente)politiek tot op de dag van vandaag onverminderd groot. De aangereikte recepten bewerkstelligen blijkbaar niet de vernieuwingen die daarbij steeds worden aangekondigd. In dit boek wordt daarom geprobeerd de benadering om te draaien. *De centrale vraag is: 'Wat zouden volksvertegenwoordigers zélf kunnen doen om hun politieke werk te vernieuwen?'* Dus zonder dat dit van hogerhand wordt bedacht en opgelegd. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn vooral belevingen en wensen van volksvertegenwoordigers zélf in kaart gebracht, in relatie tot actoren om hen heen. Verder is verkend wat in dit opzicht mogelijk valt te leren van wetenschappelijke inzichten over control, leiderschap en (cultuur- en gedrags)verandering. Het voorgaande heeft geleid tot de volgende indeling en aanpak.

1.2 Indeling

In hoofdstuk 2 worden de begrippen 'politiek' en 'control' nader verkend. Er blijken tamelijk fundamentele verschillen te bestaan tussen enerzijds de 'technische rationaliteit' van control en anderzijds de 'politieke rationaliteit' van alledag. Politici zijn de afgelopen jaren relatief meer aandacht gaan schenken aan apolitieke, technische zaken, zoals rechtmatigheid en doelmatigheid. In hoeverre zijn politici de 'verkeerde dingen' gaan doen? Om de begrippen politiek en control beter te begrijpen gaan we eerst wat meer de diepte in. Wat het begrip politiek betreft kan het nuttig zijn om onderscheid te maken tussen 'partijpolitiek', 'bureaupolitiek', 'clanpolitiek' en 'participatiepolitiek'. Wat het begrip control betreft is te onderscheiden tussen 'systeemcontrol', 'operationele control', 'clancontrol' en 'in control'. Momenteel blijkt een 'probleem' te bestaan met betrekking tot (de relatie tussen) politiek en control: er is een 'efficiencyparadox' en een neiging om 'topdown alles tegelijk' aan te pakken, een stelselmatig achterblijvende (beleids)uitvoering, onvoldoende prioritering en sturing bij zowel volksvertegenwoordigers en bestuurders als bij managers en controllers en het bestaan van 'gescheiden circuits'. Verbeterinitiatieven om het functioneren van de politiek te verbeteren blijken vaak een nogal abstract en/of normatief karakter hebben. Ze hebben relatief weinig verbinding met bestaande handelingspraktijken.

De vele goedbedoelde verbeterinitiatieven van de afgelopen decennia lijken allerlei problemen eerder te hebben vergroot dan opgelost. Meer in het algemeen manifesteert zich zowel in de theorie als in de praktijk – vooral bij publieke managers – een zekere ‘onderstroom van verzet’, vanuit een kennelijk verlangen om je minder te laten leven door ‘het systeem’ en dit meer naar de eigen hand te zetten. Zou dat ook voor politici gelden? ‘Het systeem’ zoals we dat nu hebben is er niet voor niets; kennelijk voorziet het in een behoefte. Wie zou het anders willen? Om daar achter te komen wordt in hoofdstuk 3 het begrip cultuur nader verkend. Belangrijk lijkt in dat verband het onderscheid tussen ‘bovenstroomtaal’ en ‘onderstroomtaal’, die onderling een zekere afhankelijkheid en balans kennen. Vervolgens komen in dit hoofdstuk de percepties en wensen van de politici zelf aan de orde, op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, onder meer met gemeenteraadsleden. Wat doen politici, als het gaat om hun volksvertegenwoordigende rol, kaderstellende rol en controlerende rol? Wat hebben politici nodig om te doen wat zij willen doen? Andere verbindingen met buiten en binnen? Minder werkdruk, meer (eigen) leiderschap? Hulp van ambtenaren en bestuurders? Er bestaan grote verschillen tussen raadsleden en zij zoeken en vinden hun eigen weg, min of meer tegen de stroom van de uniforme modellen en recepten in. Dat doen zij vooral werkende weg, in dagelijkse dynamiek en interactie; de idealen van de dualisering en de stollingsmomenten van de P&C-cyclus vervullen daarbij over het algemeen een ondergeschikte rol.

In hoofdstuk 4 nemen we een duik in de leiderschapstheorie. Tegen deze achtergrond is sprake van een zekere onbalans in de pogingen die gedurende de afgelopen decennia zijn gedaan om het functioneren van overheid en politiek te verbeteren: relatief veel accent op intern regelen en beheersen (topdown/van buitenaf opgelegde sjablonen) en relatief weinig accent op de variëteit in bestaande handelingspraktijken (bottom-up/van binnenuit). Vanuit de theorie en – althans in woord – ook in de praktijk wordt momenteel volop herstel van balans gepropageerd. In theorie ziet men in dat ‘schapen met vijf poten’ niet bestaan, dat mensen mogen verschillen en dat ‘echte vernieuwing’ iets te maken heeft met de confrontatie van deze verschillen en de daaraan verbonden verschillende logica’s. Er worden accentverschuivingen bepleit van ‘alles naar verschil’ en ‘van anderen veranderen naar zelf veranderen’. Maar in de praktijk van alledag lijken de betrokkenen zelf – de politici – nog steeds nauwelijks aan zet te zijn. Welke volksvertegenwoordiger ziet dat cultuurdoorbreking samenhangt met verandering van eigen gedrag? En wie wil en durft dan vervolgens te experimenteren met vernieuwing van het eigen gedrag? In dat verband zijn bestaande routines en mogelijke blokkades van belang. Heerst de macht der gewoonte? Regeren defensieve routines? Willen betrokkenen zelf eigenlijk wel anders? In hoeverre word je onecht of juist authentieker als je je eigen gedrag probeert te veranderen?

Tot slot in hoofdstuk 5: wat zijn nu, terugkijkend op het voorgaande, de innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en de mensen om hen heen – zoals bestuurders, griffiers en topmanagers – zoals beloofd in de ondertitel van het boek? En hoe pak je zoiets aan? Een conclusie en enkele aanbevelingen.

In bijlage 1 is een ‘zelftest’ opgenomen. Hiermee kan een ieder zien wat de eigen persoonlijke leiderschapsstijl is in verbinding met de eigen context. Door te reflecteren op de uitkomsten ontstaat een scherper zicht op bestaande en gewenste handelingspraktijken en op mogelijkheden tot verbetering daarvan langs de weg van experimenteren met eigen gedrag. Oftewel: als iets je niet zint, wat doe je er dan zelf aan? Bijlage 2 bevat de vragenlijst die als vertrekpunt is genomen bij de gevoerde gesprekken. De lijst wordt vooraf gegaan door een verantwoording van de wijze waarop de gesprekken zijn gevoerd. Het boek eindigt met een lijst van aangehaalde literatuur (bijlage 3), een trefwoordenindex (bijlage 4), een notenapparaat (bijlage 5) en een totaalsamenvatting (bijlage 6). In de hoofdtekst zijn naast enkele auteursnamen slechts notnummers opgenomen, dus – ter wille van de leesbaarheid – geen literatuurverwijzingen ‘tussen haakjes’. Deze nadere literatuurverwijzingen zijn te vinden in het notenapparaat achterin; de volledige vindplaatsen staan in de literatuurlijst.

1.3 Verantwoording

Vaak hebben boeken over onderwerpen als deze een handboekachtig karakter. De door de auteur(s) op congressen ten beste gegeven verhalen en hun aan studenten gegeven colleges worden samengevat en bestaande gezaghebbende inzichten en instrumenten worden beschreven. Inzichten en instrumenten waar anderen – vakgenoten – ook over schrijven. Die benadering is hier niet gekozen. Daarvoor wordt verwezen naar de bedoelde handboeken. U vindt hier geen beschrijving van het planning & control-instrumentarium dat volksvertegenwoordigers ten dienste staat en dus ook geen of nauwelijks tips en verbeteringsuggesties in dat verband. De inhoud van dit boek is vooral inventariserend en analyserend. Naast literatuur uit binnen- en buitenland is het geheel gebaseerd op vele gevoerde gesprekken, uitgevoerde opdrachten en observaties gedurende de afgelopen jaren. Dus niet alleen rechtstreekse interviews met politici, maar ook diverse bijeenkomsten van betrokkenen. Bijvoorbeeld bijeenkomsten met wetenschappers die reflecteerden op de gang van zaken in de praktijk en bijeenkomsten met consultants die op allerlei posities in de praktijk functioneerden en functioneren. Bij alle gevoerde gesprekken is geprobeerd om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de empirie. Als leidraad is de in bijlage 2 opgenomen vragenlijst gebruikt. Uiteraard konden nooit alle vragen tegelijk aan de orde komen, maar gaandeweg pasten alle puzzelstukjes in elkaar. Daarnaast is impliciet gebruik gemaakt van informatie die is verkregen

in uitgevoerde opdrachten. Ten slotte is zoveel mogelijk empirisch materiaal verzameld en bestudeerd (onderzoeken, rapporten, adviezen, enzovoort).

De verzamelde empirie heeft een eigen plek en uitstraling gekregen, op een andere wijze dan door – zoals meer gebruikelijk – kwantiteiten te turven en in tabellen met statistieken te verwerken, of door verhalen integraal weer te geven. Op allerlei plaatsen in het boek zijn (cursief) uitspraken weergegeven van betrokken actoren: Gemeenteraadslid, Griffier, Burgemeester, Wethouder, Gemeentesecretaris, Dienstdirecteur, Controller, soms ook enkele Wetenschappers uit verschillende disciplines, met name veranderkunde, bestuurskunde, organisatiekunde, control en P&O, en enkele Organisatieadviseurs.

Doordat de uitspraken thematisch gerubriceerd zijn, ontstaat soms enigszins het beeld van een gesprek, ook al hebben de betrokkenen elkaar in werkelijkheid dus veelal niet gesproken. Over sommige onderwerpen – zoals de onderlinge verbanden – wilde men heel veel zeggen, over andere onderwerpen weinig tot niets. Dat zegt iets over de mate waarin een bepaald thema leeft bij de gesprekspartners. De vragen die tussendoor gesteld worden zijn van de auteur. Deze vragen en de weergegeven uitspraken lopen niet synchroon met de vragenlijst van bijlage 2. Dat zou gekunsteld zijn, omdat alle gevoerde gesprekken hun eigen dynamiek hadden. De uitspraken zijn naast de gesprekken ontleend aan bijgewoonde bijeenkomsten. Ze zijn geanonimiseerd en niet onderscheiden naar verschillende (leiderschaps)types, benaderingswijzen/theorieën of politieke voorkeuren. Het werken met dergelijke verschillen, hoe interessant ook, zou te complex worden in relatie tot de rest van het betoog. Omdat van iedere categorie actoren met meerdere vertegenwoordigers is gesproken, valt enige inconsistentie niet geheel uit te sluiten. Er bestaat een thematisch verband tussen enerzijds de weergegeven uitspraken en anderzijds de hoofdtekst. Maar de hoofdtekst volgt ook nadrukkelijk een eigen betooglijn. De uitspraken van de actoren dienen ter illustratie en verlevendiging van het inhoudelijke betoog, maar er zijn vooral uitspraken geselecteerd die min of meer symptomatisch en/of veelzeggend zijn voor de situatie waarin meerdere (soorten) overheidsorganisaties momenteel verkeren. De verschillende belevingen, opvattingen en inzichten van de betrokkenen zijn soms onthullend duidelijk over deze situatie, ook voor wie daar vanuit een wetenschappelijke positie op zou willen reflecteren. Volledigheid is uiteraard onmogelijk.

Dit verhaal gaat niet over een bepaalde gemeente die zich meent te herkennen in het geschetste beeld. Het gaat over veel gemeenten tegelijk en tot op zekere hoogte ook over andere overheidsorganisaties en semi-overheidsorganisaties op andere niveaus van ons openbaar bestuur. Zie bijvoorbeeld de ‘zelfreflectie’ van de Tweede Kamer in het voorjaar van 2009, waaruit soortgelijke geluiden naar voren komen als waar gemeenteraden mee worstelen: de volksvertegenwoordigers en met name die van de oppositie die niets te vertellen menen te hebben, omdat

de coalitie de dienst uitmaakt (monisme!), het verwijt van incidentenpolitiek en van volksvertegenwoordigers die liever via de media willen scoren dan zich om de uitvoering bekommeren en last but not least de oproep dat de cultuur zal moeten veranderen!¹⁰ Geprobeerd is om een aantal min of meer gemeenschappelijke patronen zichtbaar te maken, met name vanuit cultuur- en gedragsperspectief. Het is waarschijnlijk dat veel overheidsorganisaties zich hierin herkennen. Er valt ongetwijfeld nog veel meer over te zeggen en te vinden dan hier is verzameld. Het kan stellig ook heel anders voor het voetlicht worden gebracht, met andere accenten – ook positiever of negatiever. Het ‘standaardmodel’ van de organisatie waar de actoren op reflecteren is een wat grotere, maar niet werkelijk bestaande gemeente. De gemeenteraad van deze gemeente kent een wekelijkse ‘politieke markt’ naar het model van de gemeente Almere, dus een ontmoetingsplaats van raadsleden, fractieassistenten, ambtenaren en burgers, volgens een vaste procedure waarbij na thematische verkenning (een ‘carrousel’ in verschillende subzalen) plenair een debat wordt gevoerd of besluitvorming plaatsvindt over punten die daartoe rijp worden geacht. De ambtelijke organisatie van deze fictieve gemeente heeft drie hoofdwerkteerijnen: één voor stadszaken, één voor publiekszaken en één voor middelen. De hoofdwerkteerijnen heten geen diensten meer. Ze zijn ‘gekanteld’ en ze hebben geen eigen begroting. De inhoudelijke deskundigheid zit op het niveau van vakafdelingen. Het boek differentieert niet naar schaalgrootte – hoewel dat ongetwijfeld wel een factor van belang is. In grote gemeenten kan het anders toegaan dan in kleine gemeenten, bijvoorbeeld wat de belangstelling van de media betreft. Ook wordt niet gedifferentieerd naar verschillen in bestuurscultuur, dus of het in meerdere of mindere mate om een problematische gemeente gaat, waar de politieke betrekkingen door omstandigheden meer of minder aangenaam kunnen zijn.

De gekozen werkwijze was alleen mogelijk door een ‘blik in de keuken’ gedurende de afgelopen jaren bij een groot aantal gemeenten, zoals Aalsmeer, Almere, Amsterdam, Arnhem, Barendrecht, Breda, Bronckhorst, Coevorden, Delft, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlemmermeer, Harderwijk, Heerenveen, Hengelo, Hoogeveen, Leiden, Leeuwarden, Lelystad, Midden-Drenthe, Oirschot, Oostgelre, Oss, Sittard-Geleen, Steenwijkerland, Tiel, Velsen, Venlo, Westerveld, Wieringermeer, Winsum, Zaanstad en Zoetermeer, maar ook bij de provincies Drenthe, Noord-Holland, Overijssel en Utrecht, bij enkele waterschappen, bij enkele departementen, bij enkele departementale diensten, bij de politie en bij een aantal onderwijsinstellingen. Een bijzondere positie neemt de gemeente Almere in – en dan niet alleen de raadsleden van deze gemeente die zijn geïnterviewd. Met name Jan Dirk Pruim en Jurgen Eshuis van de Almeerse griffie hebben in vele inspirerende en openhartige gesprekken veel materiaal aangereikt waardoor dit verhaal mogelijk is gemaakt. Ook hebben zij het concept van het boek van kritisch commentaar voorzien, evenals Mark van Dam, Frits Huis, Arno Korsten,

Hans Licht, Rob Paulussen en Leo Platvoet. Hieronder volgt een alfabetische lijst van personen die op enigerlei wijze informatie hebben verschaft (helaas is het ondoenlijk om op dit punt een compleet overzicht te verschaffen): Jan Baerends, Jeroen van den Berg, Rob Beuse, Izak van Blijderveen, Henk Bos, Roelie Bosch, Dick Buis, Marcel van Dam, Mark van Dam, Jaap Diepeveen, Jolanda van Dijk, Nico van Duijn, Jurgen Eshuis, Bert Floor, Herrie Geuzendam, Bert Harmsen, Auke van der Heide, Jan van Helden, Marja Hollander, Thijs Homan, Ed d'Hondt, Mark van der Horst, Frits Huis, Albert Jansen, Klaas Jongejan, Annemarie Jorritsma, Frits Kluijtmans, Olaf van Kolck, Arno Korsten, Tom van Kraaij, Cocky Kuipers, Ardwin Lantain, Rien van Leeuwen, Hans Licht, Robin Linschoten, Huibert de Man, Frans Mulckhuijse, Ellentrees Müller-Klijn, Alphons Muurlink, Rob Paulussen, Ruud Pet, Leo Platvoet, Peter Polhuis, Jan Dirk Pruim, Harry Puts, Ciska van Rijn, Hans van Sadelhoff, Ard Schilder, Gief van Schijndel, Bernard Steenaart, Roel in 't Veld, Vincent van de Velde, Bernard Versteegen, Martine Visser, Klaas de Vries en Klaas Wolzak. Allen zeer bedankt!

Samenvatting hoofdstuk 1

Veel 'vernieuwing van de politiek' is afkomstig van buiten de politiek: van wetenschappers, adviseurs, ambtenaren. De boodschap is vrijwel altijd normatief: 'Zó zou het voortaan moeten'. Er gaan vaak nieuwe regels, nieuwe instrumenten en nieuwe structuren mee gepaard. De resultaten blijven over het algemeen achter bij de goede bedoelingen. De politiek reageert anders dan verwacht of blijkt betrekkelijk immuun te zijn voor de interventies van buitenaf. In dit boek wordt de denkrichting omgedraaid: we kijken eens van binnen naar buiten. De centrale vraag is: 'Wat zouden volksvertegenwoordigers zélf kunnen doen om hun politieke werk te vernieuwen?' Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden belevingen en wensen van volksvertegenwoordigers zelf in beeld gebracht, in relatie tot de actoren om hen heen. Daarnaast wordt verkend wat in dit opzicht mogelijkwijs valt te leren van wetenschappelijke inzichten over control, leiderschap en (cultuur- en gedrags)verandering.

WE ZATEN IN DE SCHUILHUT

We zaten wat onwennig bij elkaar in de grote schuilhut op de hei, voor het begin van onze tweedaagse over het strategisch functioneren van de gemeente. We hadden er een heel eind voor moeten rijden. Buiten scheen de zon en liep de temperatuur snel op, zoals elke ochtend in het nieuwe klimaat. Er klonken vogelgeluiden en het gezoem van insecten. Binnen was het vrij koel, waarschijnlijk door het dikke pak riet op het puntdak van de hut. Het was hier ook wat donker: een soort ronde black box. We zaten in een kring op houten banken die langs de wanden waren geplaatst. Iedereen droeg casual kleding: geen das, geen jasje, maar toch ook wel weer een beetje netjes. We konden elkaar niet steeds goed zien, in verband met de dikke eiken pilaar in het midden die naar de punt van het dak voerde. De Burgemeester was de enige die rechtop stond. Hij dekte met zijn brede gestalte de opening naar buiten goeddeels af en was extra moeilijk zichtbaar door het scherpe licht dat om hem heen naar binnen viel.

Ook al vormde het gezelschap een kring, je zag toch ook wel mensen die dicht bij elkaar zaten en anderen die onderling meer ruimte lieten. De Organisatieadviseurs bogen samen licht voorover en smoesden iets dat de rest blijkbaar niet mocht horen. Ook de Wetenschappers hadden zich wat afgezonderd, maar zij spraken niet met elkaar. Zij keken elk langs de Burgemeester naar buiten, alsof daar iets bijzonders te zien was. Misschien keken ze naar de Burger, die daar ergens moest rondlopen maar toch niet zo goed te zien was. Dus mogelijk keken ze ergens anders naar, maar dat was niet duidelijk.

De Gemeenteraadsleden vormden ook een eigen groep, druk pratend en gebarend, ze waren het blijkbaar ergens niet over eens. De Lijnprofessional zat naast de opening met zijn voeten naar buiten. Hij was in z'n eentje druk bezig om met een stokje figuurtjes in het zand te tekenen. Of misschien bouwde hij daar ook wel een soort hekje. Waarschijnlijk was hij met meerdere stokjes in de weer, maar hij zat er overheen gebogen met zijn rug naar de anderen toe, zodat je het allemaal niet scherp zag.

Allerlei andere aanwezigen keken een beetje stilletjes voor zich uit en zaten sowieso een eindje van elkaar af, zonder met elkaar te praten. Dit waren: de Griffier, Wethouder, Gemeentesecretaris, Dienstdirecteur, Controller en Lijnprofessional.

Zelf zat ik een beetje in het midden. Door de dikke paal kon ik helaas niet steeds iedereen zien – ik moest mijn lichaam constant draaien. Afsproken was dat ik vooral zou observeren en verduidelijkende vragen mocht stellen. Verder zou ik de gesprekken vastleggen, studiemateriaal over het besprokene verzamelen en dit samenvatten. Dat is de hoofdtypekst van dit boek geworden.

De Burgemeester schraapte zijn keel. 'Nou, zullen we maar beginnen?' vroeg hij, zonder dat je zijn mond kon zien bewegen. Hij sprak kordaat en toch ook met die wat aarzelende toon die zowel vriendelijkheid als uitnodiging uitstraalt, zoals een modern leider op de hei betaamt.

Sommigen keken naar hem op, met half dichtgeknepen ogen, vanwege het licht om hem heen. Hier en daar klonk instemmend gemompel, maar eigenlijk veranderde er ook weer weinig aan het tafereeltje.

Hoofdstuk 2 Politiek en control

In dit hoofdstuk worden de begrippen ‘politiek’ en ‘control’ nader verkend. Er blijken tamelijk fundamentele verschillen te bestaan tussen enerzijds de ‘technische rationaliteit’ van control en anderzijds de ‘politieke rationaliteit’ van alledag. Politici zijn de afgelopen jaren relatief meer aandacht gaan schenken aan apolitieke, technische zaken, zoals rechtmatigheid en doelmatigheid. In hoeverre zijn politici de ‘verkeerde dingen’ gaan doen? Om de begrippen politiek en control beter te begrijpen gaan we eerst wat meer de diepte in. Wat het begrip politiek betreft kan het nuttig zijn om onderscheid te maken tussen ‘partijpolitiek’, ‘bureaupolitiek’, ‘clanpolitiek’ en ‘participatiepolitiek’. Wat het begrip control betreft is te onderscheiden tussen ‘systeemcontrol’, ‘operationele control’, ‘clancontrol’ en ‘in control’. Momenteel blijkt een ‘probleem’ te bestaan met betrekking tot (de relatie tussen) politiek en control: er is een ‘efficiencyparadox’ en een neiging om ‘topdown alles tegelijk’ aan te pakken, een stelselmatig achterblijvende (beleids)uitvoering, onvoldoende prioritering en sturing bij zowel volksvertegenwoordigers en bestuurders als bij managers en controllers en het bestaan van ‘gescheiden circuits’. Verbeterinitiatieven om het functioneren van de politiek te verbeteren blijken vaak een nogal abstract en/of normatief karakter te hebben. Ze hebben relatief weinig verbinding met bestaande handelingspraktijken.

2.1 De begrippen verkend

Deze paragraaf begint met een schematische vergelijking van de betekenis van de begrippen ‘technische rationaliteit’ (de bovenste helft van het basisschema voorin het boek) en ‘politieke rationaliteit’ (de onderste helft van het basisschema). Uit deze vergelijking springt al meteen naar voren wat in essentie het verschil is tussen ‘control’ en ‘politiek’.

SCHEMA 2: TECHNISCHE RATIONALITEIT EN POLITIEKE RATIONALITEIT

Technische rationaliteit (control)		Politieke rationaliteit (politiek)	
1.	Houvast, orde en perfectie.	1.	Macht, belang en prestige.
2.	Uitdenken, ordenen, optimaliseren.	2.	Uitvechten, onderhandelen, mobiliseren.
3.	Lineair causaal.	3.	Grillig, tot op zekere hoogte onvoorspelbaar.
4.	Integraliteit, samenhang, hoofdlijnen.	4.	Hoofd- en bijzaken, opportunisme, pragmatiek.
5.	Het moet kloppen.	5.	Willen scoren, 'goed overkomen'.
6.	Verklaringen zoeken.	6.	Draagvlak en steun zoeken.
7.	Ik weet alles en dus ook hoe het moet.	7.	Ik weet hoe het spel werkt en maak keuzes.
8.	Bestuderen. Beste stuurman aan de wal.	8.	Werkende weg ervaren en ontdekken.
9.	Overzicht. Alles erbij halen wat je erover te weten kunt komen.	9.	Erbij horen. Vrienden maken: met wie kun je een meerderheid vormen?
10.	De vraag is: wie snappen het niet?	10.	De vraag is: wie liggen dwars?
11.	Wat zie je en wat denk je?	11.	Wat voel je en wat durf je?
12.	Systeem van papieren woorden en cijfers, planning en deadlines, implementatie.	12.	Sociaal systeem: actie en uitstraling, ook non-verbaal, gevoel en emotie.
13.	Momentopnames, stilstand, stolling.	13.	Beleven, bewegen.
14.	Leven in verleden en toekomst, analyses en scenario's.	14.	Leven in het nu, reageren op impulsen, overleven, korte termijn.
15.	Taakverdeling wat en hoe: inhoud centraal.	15.	Pikorde, wie is de baas, wie steunt mij, wie is mijn tegenstander?
16.	Je vak, dossierkennis.	16.	Je positie, het speelveld kennen.
17.	Samenwerken, collegiale verhoudingen, non-interventie.	17.	Verschillen expliciteren en confronteren. Het voortouw nemen.
18.	Leiding geven, coördineren, managen.	18.	Voorzitten, koppen tellen, knoop doorhakken.

Technische rationaliteit (control)		Politieke rationaliteit (politiek)	
19.	Goedkeuring krijgen, specialisme, deelverantwoordelijkheid.	19.	Opdracht geven, besluitvorming, eindverantwoordelijkheid.
20.	Beredeneerd discussiëren over alternatieven, deze objectief afwegen.	20.	Debatteren over voorkeurskeuze, compromis bereiken, 'polderen'.
21.	Rationele actor, dé oplossing.	21.	Politieke actor, 'wat wij willen'.
22.	SMART als middel, de enig juiste manier. Realiseerbaarheid.	22.	SMART als doel: het klinkt goed, naar buiten. Aanvaardbaarheid.
23.	Hiërarchie door logische aggregatie, een logisch opgebouwd systeem.	23.	Hiërarchie door meer of minder gezag, cultuur met machtsordening.
24.	Structuur en regels belangrijk. Procedures en methoden. 'Het' beter willen organiseren.	24.	Cultuur en proces belangrijk. Mensen in hun waarde laten en 'meenemen'.
25.	Maatschappelijke interventie als product.	25.	Publiciteit als product.
26.	Je professionele verantwoordelijkheid nemen.	26.	Je maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen.
27.	Politici, bestuurders en managers als dekmantel.	27.	Rituelen als dekmantel (waaronder de technische rationaliteit).
28.	Voorkomen dat je iets over het hoofd ziet.	28.	Voorkomen dat je persoonlijk schade oploopt.
29.	Politieke rationaliteit als onnadenkend, onberekenbaar en onbetrouwbaar beschouwd, maar ook als 'baas'.	29.	Technische rationaliteit als bureaucratisch, maar ook als 'deskundig' beschouwd.
30.	Te veel politieke rationaliteit slaat technische rationaliteit dood. 'Waar doe ik het voor?'	30.	Te veel technische rationaliteit slaat politieke rationaliteit dood. 'Waar doe ik het voor?'

WAT IS 'POLITIEK'?

Griffier: 'Politiek is heel veel emotie.'

Gemeentesecretaris: 'Het is voor mij een black box wat de raad nou eigenlijk vindt en wil. Wij zijn wel altijd heel erg aan het denken voor die raad, maar dat heeft eigenlijk niet zo veel zin, je weet nooit wat ze ermee gaan doen. De raad is ook per definitie verdeeld.'

Dienstdirecteur: 'Ik vind dat het politiek-bestuurlijk vaak niet gaat waarover het zou moeten gaan. Het zou meer moeten gaan over de grote maatschappelijke vraagstukken die ertoe doen, in plaats van over de waan van de dag die nu regeert, de incidenten en de stoeptegels dus.'

Burgemeester: 'Er wordt inderdaad weinig over de lange termijn gepraat. Maar misschien hoeft dat ook niet. Eens in de zoveel jaar een demografische schets is wel voldoende. Als je er een keer over gepraat hebt dan weet je het wel.'

Wethouder: 'Wat er ook gebeurt, je moet altijd je rust houden. Je moet koste wat kost voorkomen dat de landelijke media erop springen, want dan reageert de lokale pers ook anders. Dan denkt iedereen dat er echt iets aan de hand is, dan loopt de spanning op en heb je de regie niet meer.'

Organisatieadviseur: 'Wat mij opvalt is dat we steeds meer communicatiemedewerkers om politici heen zien. Die communicatiemedewerkers willen zo geruststellend als mogelijk iets zenden naar de media en de buitenwereld. Dat is bedoeld om politici te beschermen en soms om iets pervers onzichtbaar te maken. Daarmee versterk je het beeld van de black box en dat de politiek niet zou deugen.'

Gemeenteraadslid: 'Wat een onzin! Jullie weten niet wat wij willen en dat we het niet over de goede dingen hebben en stiekem met perverse dingen bezig zijn? Jullie moeten gewoon je werk doen. Ons de informatie geven die we nodig hebben. Schriftelijk en mondeling.'

Dienstdirecteur: 'Dat doen we natuurlijk ook. Maar we passen wel op met wat we naar de raad sturen, want ik heb al een paar keer meegemaakt dat dingen tegen mij worden gebruikt. Vooral bij de borrel na afloop van de raadsvergadering moet je oppassen. Daar ga ik dan ook niet meer heen.'

Wethouder: 'Alleen met je ambtenaren heb je als bestuurder echt een hiërarchische relatie. Verder gaat het om héél veel spelers die je tevreden moet houden. Dat kost meer tijd dan de inhoud. Belangrijk is dat je de oppositie altijd bedient en daarmee voldoende krediet opbouwt om te overleven als het moeilijk wordt. Dan moet je misschien eens door het stof, je doet links en rechts een toezegging en dat is het dan. Ik houd wel van dat spel. Als je eenmaal weet hoe het werkt is het stuurbaar.'

Hoe leer je het politieke spel te spelen?

Wethouder: 'Door honderd keer op je bek te gaan.'

Deze ontboezemingen zeggen wel iets over de verschillende beelden die actoren in de praktijk over politiek hebben, al zijn er natuurlijk veel meer beelden dan deze alleen. Voor ambtenaren is politiek vooral veel emotie en een black box –

politiek is iets grilligs, je weet nooit wat ze nu willen en wanneer je het goed doet. Daarom doe je maar vooral waar je zelf goed in bent – je eigen vak of discipline – en je stelt dat politici zich in overeenstemming daarmee zouden moeten gedragen. Politici doen vooral hun eigen politieke ding, maar staan niet te springen om de ware aard daarvan naar buiten te brengen. Relatieve buitenstaanders zoals organisatieadviseurs proberen een en ander te verklaren, wellicht om van daaruit interventies voor te bereiden – hetgeen hún vak is.

Hoe wordt het begrip politiek in de wetenschap neergezet? In klassieke definities wordt politiek omschreven als ‘de bepaling wie wat wanneer en hoe krijgt’,¹¹ en: ‘de gezaghebbende toedeling van waarden die voor iedereen gelden’,¹² en: ‘de strijd om beleid’,¹³ en: ‘the constrained use of social power’.¹⁴ Politiek is een activiteit van een aantal mensen die onderling uitmaken wat er maatschappelijk moet gebeuren en welke belangen daarbij zwaarder zullen wegen dan andere belangen – dit is politiek in procesmatige zin. Politiek is ook machtsuitoefening van enkelen over velen die zich bij de uitkomsten daarvan hebben neer te leggen. De gedachten gaan dan in de eerste plaats uit naar wat er gebeurt in de zogenaamde politieke arena’s: in Nederland de volksvertegenwoordigingen van rijk (Tweede Kamer), provincies (Provinciale Staten) en gemeenten (de gemeenteraad) – dit is politiek in institutionele zin. Bij het woord ‘politiek’ gaan de gedachten ook uit naar de bestuurders die de touwtjes feitelijk in handen lijken te hebben: respectievelijk de ministers en staatssecretarissen, gedeputeerden, burgemeesters en wethouders. Zij allen doen aan politiek: volksvertegenwoordigers en bestuurders, maar ook ambtenaren, komen in een onderling samenspel tot beslissingen die wij burgers in principe hebben te accepteren. Bestuurders vertegenwoordigen vooral de ambtelijke organisatie (zeker sinds de invoering van het dualisme en de ‘wethouders van buiten’). Met ‘politiek’ en ‘politici’ wordt in dit boek in de eerste plaats het doen en laten van volksvertegenwoordigers bedoeld.

Voor een goed begrip van de politiek in procesmatige en institutionele zin is van belang om te onderkennen dat onze representatieve democratie een ‘partijpolitiek’ stelsel is. Politici bepalen niet individueel wat er maatschappelijk moet gebeuren, zij doen dat in georganiseerd verband, via hun politieke partij. Politici committeren zich tot op zekere hoogte aan bepaalde ‘vaste’ standpunten die hun politieke partij heeft ten aanzien van allerlei maatschappelijke vraagstukken. Zij doen dat vrijwillig: zij zijn lid geworden van hun politieke partij omdat zij zich verwant voelen met de ideeën van die partij. Toch zullen de ideeën van de partij en de eigen individuele ideeën nooit volledig kunnen overeenstemmen. Ieder mens is nu eenmaal uniek en daardoor verschillend van andere mensen. Vertegenwoordigers van een partij vertolken in de media en in de politieke arena de officiële partijpolitieke standpunten. Deze kenbare politiek is een spel voor publiek, het is een soort theater.¹⁵ Daarnaast kunnen en zullen de woordvoerders zelf in meerdere of mindere mate eigen standpunten huldigen die niet worden uitgesproken. Ook binnen een

partij wordt gedebatteerd en worden verschillende zienswijzen uitgewisseld voordat de partijpolitieke standpunten vastliggen. In het verschijnsel politieke partij ligt een zeker spanningsveld besloten tussen enerzijds een groeps- en collectieve rationaliteit (partijpolitiek, fractiediscipline) en anderzijds een individuele rationaliteit (wat vind ik er zelf van, hoe stel ik mij op). Tegenwoordig zijn slechts weinig mensen lid van een politieke partij (de laatste jaren ruim 300.000¹⁶ = minder dan 2% van de bevolking) en van deze mensen zijn er nog veel minder politiek actief. De vraag in hoeverre politieke partijen de meest geëigende vehikels zijn om volksvertegenwoordigers te recruter en meningsvorming tot besluitvorming te verheffen wordt dan ook steeds vaker gesteld. Daarbij heeft het woord ‘partijpolitiek’ maatschappelijk een tamelijk negatieve connotatie gekregen, iets onzuivers, dat een oprechte uitwisseling van argumenten in de weg staat.

Naast de politiek in procesmatige en institutionele zin staat het begrip ‘politiek’ in het spraakgebruik ook wel voor een min of meer slim, sluw, berekenend,¹⁷ op eigenbelang gericht gedrag, een bepaalde ‘tactiek’: de manier waarop men in het spel te werk gaat om de overwinning te behalen.¹⁸ In deze meer gedragsmatige betekenis wordt ook wel gesproken van ‘bureaupolitiek’: het gedrag van verschillende actoren, óók ambtenaren, die hun eigen positie, domein of belangen verdedigen ten opzichte van andere actoren en/of hun eigen opvattingen inbrengen omtrent wat in de besluitvorming inzake bepaalde maatschappelijke belangen wel of niet zou moeten gebeuren.¹⁹ Ambtenaren schrijven daar de stukken over die in de politieke arena op tafel liggen. Daarmee hebben ambtenaren ongetwijfeld invloed op wat hiervoor politiek in procesmatige zin werd genoemd.²⁰ Zij kunnen in hoge mate bepalen wat er op de agenda komt en in welke bewoordingen dat gebeurt, met welke omvang, welk abstractieniveau, welke argumenten, benadrukking van welke aspecten, enzovoort. Veel gemeenteraadsleden wezen er in de gevoerde gesprekken op dat in toenemende mate ambtenaren uit andere gemeenten dan wel werkzaam bij de rijksoverheid, provincie of een andere overheidsorganisatie deel uitmaken van gemeenteraden. Het zou interessant zijn om deze ‘verambtelijking van de politiek’ eens nader te onderzoeken en de implicaties daarvan te verkennen, zoals een mogelijke depolitiserende werking, mede in het licht van klachten over afnemende kwaliteit van het politieke debat.

Hoe spelen politici hun politieke spel – onderling en in relatie tot de buitenwereld? Wat zijn de specifieke kenmerken van dit spel? In schema 2 van de technische en de politieke rationaliteit zijn in de rechter kolom dertig punten benoemd die daarmee te maken hebben.²¹ Ze vormen de weerslag van een poging om de eigen aard van de politiek in procesmatige zin te duiden. Het zijn elementen waar politici zelf het niet zozeer over hebben. Dat is iets voor de analytici. Politici hebben het over maatschappelijke vraagstukken en over het beleid daaromtrent. Maar onuitgesproken – wellicht zelfs onbewust – gaat het tegelijkertijd over hun positie

en prestige, hoe ze kunnen ‘scoren’, hoe ze ‘overkomen’, enzovoort. Politiek dus als een machtsspel tussen mensen, waarbij wordt uitgemaakt wie het in de ogen van de betrokken spelers en de buitenwereld het beste ziet en wiens mening het zwaarst weegt. ‘Vrienden maken’ is een essentieel onderdeel van de politieke rationaliteit. Daartoe moet je netwerken en lobbyen (ook al zou je liever achter je computer blijven zitten), belangstelling tonen (ook al zou je die niet echt hebben), geestverwantschap ontdekken en onderhouden. Met behulp daarvan kun je noodzakelijke meerderheden vormen om je politieke doelen te bereiken (compromissen sluiten met vertegenwoordigers van andere partijen) en ook je persoonlijke belangen dienen (bijvoorbeeld de persoonlijke elite van je partij bewerken: hoger op de kandidatenlijst komen, of dat ze aan je denken als er een bepaalde bestuurlijke functie vrijkomt). In de volksmond heeft dit de negatieve associatie van ‘vriendjespolitiek’: volgens de heersende maatschappelijke cultuur is het niet betamelijk om bepaalde partijgenoten baantjes of andere voordelen toe te spelen, uit de wind te houden en de hand boven het hoofd te houden. Politici horen volgens algemeen geldende gedragsnormen vooral altruïstisch, rationeel en inhoudelijk bezig te zijn, zo ongeveer zoals in de linker kolom van schema 2 is weergegeven. Maar het politieke spel dat met de rechter kolom samenhangt is ook positief te duiden: de nu eenmaal noodzakelijke menings- en compromisvorming, het voortdurende zoeken naar min of meer gelijkgezinden met meer of minder macht om te bepalen wat er gaat gebeuren en waar een veel grotere groep zich aan heeft te houden. De traditionele kernideologieën – sociaal, liberaal, christen-democratisch – zijn daarbij minder richtinggevend geworden. Wel blijft het gaan om fracties en om coalities en opposities, maar ook om ambtelijke en maatschappelijke medestanders en soms ook om gelegenheidsverbanden waarin wisselende partners kunnen figureren. Het is onvermijdelijk dat de gelijkgezinden die elkaar ten aanzien van een bepaald onderwerp gevonden hebben, dingen met elkaar delen waar anderen buiten staan. Daarmee is sprake van een zekere clanvorming: ‘clanpolitiek’. Zolang het niet om zelfverrijking of andere vormen van persoonlijke bevoordeling gaat (bijvoorbeeld ‘elkaar baantjes toespelen’) hoeft daar ook niets mis mee te zijn. Wel kleven aan clans al snel ook de bekende gevaren van ‘groupthink’, zoals het buitensluiten van andersdenkenden en daarmee van leren en vernieuwen, alsook het stereotyperen en negatief bejegenen van rivalen en vijanden.²²

In de linker kolom – de ‘technische rationaliteit’ – staan diverse elementen waar ook politici zich in hun exposure via de media graag op laten voorstaan: dat zij tijdig en adequaat over allerlei actuele vraagstukken hebben nagedacht, dat zij goed over genomen beslissingen hebt nagedacht, dat zij deze hebben afgewogen tegen alle andersoortige beslissingen die mogelijk zouden zijn geweest, dat zij alle financiële en materiële consequenties overzien c.q. deze hebben laten doorrekenen en dat zij ook precies weten hoe en wanneer de beoogde effecten zullen zijn gerealiseerd. Zij menen kennelijk dat deze elementen helpen bij het succesvol effectu-

eren van het politieke machtsspel van de rechter kolom. Zij menen kennelijk ook dat de buitenwereld niet zozeer onder de indruk raakt van wat er allemaal in de rechter kolom staat. *De assumptie is blijkbaar dat politieke rationaliteit eigenlijk niet mag.* Wellicht daarom doen politici enorm hun best om technische rationaliteit uit te stralen. Toch zou dit wel eens een misverstand kunnen zijn. Politici als Fortuyn en Wilders wisten juist via de rechter kolom van de politieke rationaliteit bij veel burgers een gevoelige snaar te raken. Of hun oplossingen inhoudelijk deugen weegt minder zwaar dan het gevoel dat zij raken en hun uitstraling via de media. Het gaat dus om een bepaalde balans tussen de linker en de rechter kolom. Voor wie te zwaar op de linker kolom inzet ligt publieke ontmaskering op de loer: het publiek voelt – via de media – feilloos aan wie een te grote broek aantrekt.²³ Voor wie te zwaar op de rechter kolom inzet geldt hetzelfde: de inhoud van de boodschap dient intuïtief aan te sluiten bij een overwegende publieke beleving omtrent wat er materieel aan de hand is. In beide gevallen van doorschieten kunnen politici het onbehaaglijke gevoel krijgen niet ‘online’ te zijn, de verbinding kwijt te raken en geen effect te sorteren. Zij kunnen zich gaan afvragen: ‘Waar doe ik het voor?’ Een voorbeeld is het wekken van de indruk dat het je als politicus om de burger te doen is. Burgerparticipatie, interactief beleid, deliberatieve democratie, dat zijn woorden die geacht worden het goed te doen in de maatschappelijke maar ook in de wetenschappelijke beeldvorming²⁴ – zeker de laatste jaren, nu de populariteit van politiek en van politieke partijen er niet groter op wordt. Dan probeer je als politicus de burger/de kiezer alsnog te behagen door de representatieve democratie aan te vullen met een soort ‘participatiepolitiek’. De kans bestaat echter dat het hier vooral om technische rationaliteit gaat: hoe het moet en hoe het hoort. Uit onderzoek blijkt dat veel politici en bestuurders in werkelijkheid hun eigen opvattingen en macht belangrijker vinden dan die van de participerende burgers (= politieke rationaliteit).²⁵ Deze burgers kunnen dan teleurgesteld raken en het kan gaan ‘rondzingen’ dat de participatie weinig voorstelt. Dit neemt uiteraard niet weg dat er ook veel mooie voorbeelden van burgerparticipatie zijn.²⁶

Beide rationaliteiten – de technische en de politieke – maken intrinsiek deel uit van het begrip politiek en het functioneren van politici, zij het op paradoxale wijze. Deze paradox heeft in hoge mate te maken met de maatschappelijke beeldvorming via de media. Naarmate burgers via de media meer geloven dat politici functioneren overeenkomstig de technische rationaliteit van de linker kolom zijn zij als politici succesvoller in termen van de rechter kolom. Tegelijkertijd zijn de media er voortdurend op uit om aan te tonen dat dit niet het geval is: zij zoeken naar de sensatie die is gelegen in de ontmaskering, in de bevestiging dat het toch uiteindelijk het persoonlijke belang of bepaalde persoonlijke perversiteiten zijn (foute declaratiebonnen, seksueel wangedrag, elkaar de hand boven het hoofd houden) die het gedrag van politici bepalen, net zoals soms bij ‘gewone mensen’ het geval is.²⁷ Bepaalde aspecten worden uitvergroot en het ontstane beeld kan een ernstige

vervorming zijn van de werkelijke toedracht, maar dat doet er niet toe. Het beoogde effect van de openbare inquisitie is niet de onderste steen die boven moet komen, maar het publieke gelóóf dat dit het geval is. Politiek is achter de façade van de technische rationaliteit vooral ook een spel of strijd om macht, belang, wellicht ook eigenbelang – waarbij emoties en diepere dromen en drijfveren van mensen een rol spelen.²⁸ Dat is niet iets dat zich exclusief in het politieke domein afspeelt – hoewel daar wel in een krachtige vorm, het is immers de officiële inzet: in een representatieve democratie worden mensen gekozen die zich mogen bezighouden met selectie van belangen. Welke belangen dringen door tot de besluitvorming? Wat is daarbij doorslaggevend? Niet zozeer de rationele inhoudelijke afweging, want het besluitvormingsproces is een kwestie van het maken van politieke keuzes, van het in stelling brengen van waarden die belangrijk worden geacht. Het keuzemechanisme lijkt meer subjectief dan objectief van aard. Het gaat om wensen of oordelen van verschillende personen of groepen ten aanzien van wat in hun ogen het zwaarst moet wegen, bijvoorbeeld grond voor economie of milieu, geld voor bedrijvigheid of voor minder bedeelden. Daarbij speelt niet zozeer de rationeel juiste keuze, maar veeleer: wat vind ik c.q. welke dingen vinden wij belangrijker dan andere dingen?

Samenvattend: politici komen voort uit ‘partijpolitiek’ en doen vooral – overigens evenals ambtenaren (‘bureaupolitiek’) – aan ‘clanpolitiek’. De buitenwereld weet dit en tracht dit met behulp van de media expliciet te maken, waar politici proberen het te ontkennen en onzichtbaar te maken. In eendrachtig verbond met wetenschappers vestigen politici liever het idee van technische excellentie, bijvoorbeeld door middel van ‘participatiepolitiek’.

WAT IS ‘CONTROL’?

Organisatieadviseur: ‘Ambtenaren willen zo veel mogelijk vastleggen, om elke eventualiteit voor te kunnen zijn. Dan hebben ze op elke politieke vraag een antwoord paraat. Daardoor krijg je die dikke pakken papier. In de politiek draait het meer om wat je daar uit kunt halen om beleidsinhoudelijk op te kunnen scoren.’

Gemeentesecretaris: ‘Ook binnen de ambtelijke organisatie hebben de meeste mensen meer met inhoud van beleid dan met P&C, maar ze zien wel dat P&C nodig is. Dan moet je er natuurlijk ook wat mee willen doen. P&C-stukken moeten op ieder bureau liggen. We moeten een soort bijbeltje hebben om het jaar mee door te komen.’

Is control politiek-bestuurlijk ook nodig om het jaar mee door te komen?

Organisatieadviseur: ‘Misschien wel. Control geeft een zekere orde en regelmaat en je overziet even wat er speelt. Maar politiek-bestuurlijke control kan heel erg verschillen per gemeente. De ene gemeenteraad is veel SMART-er dan de andere. De ene gemeenteraad zit er veel meer bovenop dan de andere.’

Wethouder: 'In de politiek word je niet afgerekend op efficiency, maar op overleven. Het belangrijkste is dat je je tegenstander niet te veel tools in handen geeft.'

Heb je als gemeenteraadslid gemak van control of kun je er ook last van hebben?

Gemeenteraadslid: 'Er ligt veel nadruk op processen en procedures. Bijvoorbeeld een beleidsnota waar je wel iets van moet vinden maar die je niet mag vaststellen. Soms staat erbij: dit is een taak van het college, soms is het een taak van de raad, soms is het gedelegeerd. Het is allemaal heel verwarrend of je er wel of niet iets van mag vinden. Als iemand agendeert of we een delegatiebesluit wel of niet op de agenda moeten zetten, dan zit iedereen daar weer drie avonden over te vergaderen.'

Control wordt in de weergegeven uitspraken getypeerd als een noodzakelijke vorm van houvast, zowel procesmatig als inhoudelijk, om het overzicht te bewaren. Tegelijk wordt de kans op excessiviteit gemeld: dikke pakken papier, politiek-strategisch belang (antwoord paraat hebben) en er last van kunnen hebben (wat mag er nu wel en wat mag er niet?), wellicht ten koste van de aandacht voor de inhoud en externe contacten.

Hoe wordt het begrip control wetenschappelijk omschreven? Control wordt vaak omschreven als 'beheersing' van werkprocessen, met als voornaamste inzet het voor elkaar krijgen dat geplande resultaten van besluitvorming worden gehaald.²⁹ Het is organiseren dat je realiseert wat je hebt gepland. Control is dan dus niet (zozeer) controle, maar heeft betrekking op een zekere grip van bovenaf op processen waar anderen dan degenen die de control uitoefenen mee bezig zijn: processen van beleidsvoorbereiding en planning, besluitvorming, beleidsuitvoering en het bereiken van effect. In feite is dit 'systeemcontrol': de poging tot top-down sturing en beheersing van alles waar een organisatie mee bezig is. Hier zijn en worden bij de overheid veel instrumenten voor bedacht, zoals een P&C-cyclus³⁰ met op elkaar aansluitende plannen en rapportages op de verschillende niveaus van de organisaties en het meetbaar maken van prestaties door te proberen om alle doelstellingen SMART te formuleren en te onderscheiden tussen verschillende soorten prestatie-indicatoren: input-, proces-/throughput, prestatie-/output- en gebruiks- en effect-/outcome-indicatoren.³¹ Vaak ligt de nadruk bij deze systeemcontrol op de financiële beheersing van toegekende budgetten, waarbij gepoogd wordt om een verband te leggen met de bijbehorende beleidsaspecten. Het zal duidelijk zijn dat de systeemcontrol behoort tot de linker kolom van schema 2 aan het begin van deze paragraaf. Het gaat om technische, lineair-causale activiteiten die worden uitgesmeerd over een wat langere termijn en waar 'deskundigen' mee bezig zijn. De veronderstelling is dat het mogelijk moet zijn om langs deze weg een organisatie te sturen en te beheersen, of daar althans de benodigde informatie voor aan te reiken aan de volksvertegenwoordigers, bestuurders en managers.

We stuiten ook hier al meteen op een opmerkelijke paradox. Systeemcontrol is primair gericht op een adequate uitvoering van wat rationeel gepland was, terwijl volksvertegenwoordigers voor een belangrijk deel van hun taak zijn gericht op beïnvloeding van lopende processen, om het even of die nu van buitenaf binnenkomen dan wel van binnenuit – van de zijde van het college. Daarbij is een ander soort control in het geding, die men ‘operationele control’ zou kunnen noemen. Hierbij gaat het niet om de langere termijn, maar om de ‘dagelijkse’ sturing en beheersing van processen op operationeel niveau. Als het gaat om volksvertegenwoordigers bijvoorbeeld: hoe laat gebeurt waar welke activiteit, wat staat er op de agenda, wat is de bedoeling en wat wordt van ons verwacht, hoe is dat voorbereid, wat wordt er afgesproken en hoe wordt dat vastgelegd, enzovoort. Ook de beleidsuitvoering binnen de ambtelijke organisatie kent een eigen operationele control. Denk bijvoorbeeld aan het schoffelen van plantsoenen: wie gaat wat vandaag precies waar doen en hoe houden we in de gaten dat hij of zij dat ook werkelijk doet? Bij de operationele control kunnen allerlei standaardisaties, inspecties, formats, deadlines, agenda’s, werkplannen en tijdregistratieformulieren in stelling worden gebracht. Maar het is ook denkbaar dat sprake is van een minder instrumentele vorm van control, meer zoiets als: ‘van elkaar weten waar je mee bezig bent’ en daarover het contact onderhouden. Bijvoorbeeld als het werk zich relatief minder leent voor programmering. Denk aan allerlei vormen van hoogwaardig denkwerk, zoals een beleidsnota maken. De operationele control heeft evenals de systeemcontrol waarvan het onderdeel uitmaakt vaak ook een ‘top-down’ voorschrijvend karakter, maar dan operationeler en/of dieper in de organisatie: het gaat om de sturing en beheersing door ambtelijke ondersteuners (zoals griffiemedewerkers) respectievelijk afdelingshoofden of teamleiders en werkcoördinatoren. De operationele control past in principe binnen het totale raamwerk van de systeemcontrol en dus in de linker kolom van schema 2, maar pleegt nogal eens doorkruist te worden door min of meer onvoorziene omstandigheden, zoals ziekte en andere ontstentenis, nieuwe ontwikkelingen, kapotte apparaten, eigenzinnige medewerkers die hun eigen plan trekken, enzovoort. Dit brengt acties mee waarbij allerlei elementen uit de rechter kolom van het schema in het geding zijn. Het vraagt van de betrokken aanstuurders de nodige inventiviteit en improvisatie om processen in goede banen te leiden. Door dergelijke verwickelingen heeft de operationele control een zekere autonome dynamiek die inbreuk kan maken op de lineair-causale pretentie van de systeemcontrol. Ergo: hieruit valt tot op zekere hoogte te verklaren waarom de uitvoering stelselmatig achterblijft bij de planning en waarom het vanuit de systeemcontrol gewenste gedrag niet voldoende wordt vertoond.

Behoort de systeemcontrol geheel tot de linker kolom en herbergt de operationele control elementen van beide kolommen, dikwijls wordt de politiek-bestuurlijke zowel als de ambtelijke ‘waan van de dag’ geregeerd door een derde soort control, die geheel tot de rechter kolom behoort. Deze vorm van control heeft te maken

met wat in navolging van Ouchi ook wel ‘clancontrol’ wordt genoemd:³² daar waar beheersing via standaardisatie van werkprocessen (de ‘machinebureaucratie’ van Mintzberg³³) of via standaardisatie van outputs (de ‘bedrijfsmatige’ benadering) faalt, daar bestaat toch altijd nog een vorm van control in de zin van een min of meer rituele gedragscoördinatie: betrokkenen binnen een bepaalde groep houden elkaar aan bepaalde manieren van doen op basis van binnen de groep gedeelde normen en waarden.³⁴ Zij vormen met elkaar een ‘clan’: een groep van personen met een relatief grote onderlinge binding, die nauwelijks buitenstaanders toelaat.³⁵ Janis sprak in dit verband van ‘groupthink’,³⁶ Homan heeft het over ‘petrischaaltjes’.³⁷ Dunsire raakte dit verschijnsel door te wijzen op ‘impliciete control’: de organisatie als in beginsel zelfregulerend evenwicht van alle daarin aanwezige menselijke krachten; iedereen is er druk en gaat – binnen de grenzen van een stilzwijgend afgesproken code en belichaamd in voortdurende contacten en afspraken – z’n eigen gang.³⁸ Men houdt elkaar bezig en aan het werk. Easton gebruikte hiervoor in het kader van zijn politieke systeemmodel de uitdrukking ‘withinputs’.³⁹ Dit kan een zichzelf versterkend proces zijn, waarvoor wel de term ‘withinputoverload’ wordt gebezigd:⁴⁰ vragen en informatie die niet van buiten maar van binnen het eigen systeem komen, oftewel steeds meer functionarissen die elkaar intern steeds meer bezighouden, zonder dat dit aan de buitenwereld ten goede komt. Klassiek is ook het begrip ‘autopoiese’, waaraan onder meer de naam van Luhmann verbonden is: sociale deelsystemen reproduceren zichzelf door alle informatie die van buiten komt te interpreteren langs de weg van de eigen logica en het eigen werkelijkheidsbeeld.⁴¹

De strekking van deze observaties is in de kern steeds dezelfde. Mensen laten zich in hoge mate leiden door een vorm van ‘sociale controle’ binnen een relatief klein groepsverband, dat zich qua doen en laten en qua onderliggende normen en waarden onderscheidt van andere groepsverbanden. De groepsleden zijn tamelijk ‘zelfreferentieel’: ze hebben de neiging om initiatieven en andere signalen van personen buiten het eigen circuit in te passen in de eigen logica en routines.⁴² Deze ‘clancontrol’ lijkt in de dagelijkse praktijk dominanter en doorslaggegender te zijn dan de systeemcontrol en operationele control. De als extern beschouwde normen en waarden van deze vormen van control (namelijk wat de politiek wil, of het bestuur, of de teamchef) worden weliswaar als vertrekpunt en omgrenzing genomen van het eigen handelen – men is ervan afhankelijk om te overleven binnen de organisatie als geheel –, maar dit eigen handelen wordt allereerst gericht vanuit de clancontrol. Met andere woorden: de normen en waarden van de clan bepalen in welke mate de normen en waarden van buiten de clan daadwerkelijk in handelen worden omgezet.

Zo valt te verwachten dat het politiek handelen van een volksvertegenwoordiger meestal in eerste instantie wordt gericht door de politieke uitgangspunten en

normen en waarden van de eigen fractie of die van de ‘maatjes’ binnen de fractie, met inbegrip van de binnen de fractie bestaande machtshiërarchie. Het handelen van een volksvertegenwoordiger zal meestal in hoge mate in overeenstemming zijn met het oordeel en de woorden van de fractievoorzitter. Dat is in eerste instantie van belang om politiek te overleven. In tweede instantie laat hij/zij zich wellicht leiden door de politieke achterban in ruimere zin (bijvoorbeeld de landelijke politieke partij), in derde instantie misschien door de vergaderrituelen en bijkomende eisen vanuit de griffie (operationele control) en pas in vierde en laatste instantie door de systeemcontrol van de gemeentelijke organisatie als geheel.

Samenvattend: control wordt veelal direct geassocieerd met ‘systeemcontrol’, terwijl in de dagelijkse praktijk de ‘operationele control’ meer bepalend is voor het handelen van actoren, maar dat geldt in nog sterkere, doorslaggevende mate voor de ‘clancontrol’: de gedragsnormen waaraan groepsleden elkaar houden.

WANNEER IS DE ‘POLITIEK IN CONTROL’?

Kan de politiek wel in control zijn? Is dat geen contradictio in terminis?

Wetenschapper: ‘Dat is niet aan de orde. Binnen het publieke domein geldt een hoge mate van angst en alibigedrag. Er heerst een constante angst dat ze je in de buitenwereld in een kwaad daglicht zullen stellen. Dus duik je en kruip je weg. Dat beheerst alles en verklaart ook de aanwezigheid van zoveel control.’

Wetenschapper: ‘Moed is niet waarop je als politicus geselecteerd wordt. Staan voor je zaak, er iets van vinden, je rug recht houden, niet bang zijn, dat is wat we nodig hebben.’

Griffier: ‘Ik vind ‘de raad in control’ een mooi affiche. Dat is waar we naartoe willen. Dat we weten wat we doen en wat we willen.’

Burgemeester: ‘Wat vernieuwend zou zijn is dat we een politiek maken zonder gelazer. Niet altijd dat gedoe dat mensen raar doen omdat ze elkaar niet aardig vinden. We moeten meer naar de inhoud. Dáár gaat het om.’

Wetenschapper: ‘Politiek in control’ is onzinnig. De politiek raakt helemaal nooit in control en moet ook helemaal niet in control willen zijn. Dat zou betekenen dat de politiek volledig wordt gedresseerd door de technocraten. In feite is de politiek dan opgeheven.’

Wetenschapper: ‘Daar ben ik het wel mee eens, maar als de politiek niets doet aan de terreur van de controlitis vertegenwoordigt ze het volk toch ook niet goed. De politiek is er mede verantwoordelijk voor en zou er ook iets aan moeten doen. Dus we moeten ons inspannen om administratieve lasten te reduceren en dat gebeurt momenteel ook.’

Wetenschapper: ‘Het is maar wat je onder ‘in control’ verstaat. Als je ermee bedoelt dat politici naar hun eigen idee goed functioneren dan is er niets mis met het affiche ‘politiek in control.’

Nu we enigszins een beeld hebben wat ‘politiek’ is en wat ‘control’ is, kan de vraag rijzen wat het betekent om ‘in control’ te zijn, ook als het om politiek gaat. ‘In control’, dat is in ieder geval iets wat velen graag willen als de zaken complex worden en/of uit de hand dreigen te lopen. ‘In control zijn’ betekent dan min of meer: de zaken lopen zoals de bedoeling is, met een zekere mate van voorspelbaarheid, zonder onaangename verrassingen.⁴³ Is de politiek dus in control als ze functioneert zoals de bedoeling is volgens de grondregels van onze democratie? De meeste praktijkfunctionarissen mengen zich hier uiteraard niet in. Het zal ze een zorg zijn hoe je het noemt, als het maar naar behoren functioneert. Doet het dat? Misschien mogen we spreken van ‘politiek in control’ als de technische en de politieke rationaliteit min of meer met elkaar in balans zijn, in die zin dat ze elkaar in een zekere evenredigheid beïnvloeden: de technische rationaliteit reikt richting, houvast en omgrenzing aan ten behoeve van de grillige politieke rationaliteit, die vervolgens bereid is om zich tot op zekere hoogte te laten richten, ondersteunen en omgrenzen door de technische rationaliteit. Het zou kunnen zijn dat in de huidige overheidspraktijk iets niet helemaal goed gaat in de verbinding tussen deze twee rationaliteiten. Dat, ondanks inspanningen om de overheid meer ‘in control’ te brengen, de overheid juist minder ‘in control’ geraakt. Dat verkennen we nader in het vervolg van dit hoofdstuk.

Waar hebben we het dan over? Het ‘in control’ zijn van organisaties levert in eerste instantie in hoge mate een associatie op met de linker kolom. De gedachten gaan al snel uit naar de ‘In Control Verklaring’ zoals voorgeschreven door de Nederlandse Corporate Governance Code (Code Tabaksblad). Cijfers moeten kloppen, stakeholders eisen verklaringen dat de bedrijfsvoering op orde is. In aansluiting hierop wordt ook bij de overheid gesproken en geschreven over ‘in control statements’ – de verklaring van de leiding dat de interne bedrijfsvoering op orde is, al dan niet ondersteund door een accountantsverklaring. Activiteiten die aan zo’n ‘in control statement’ ten grondslag liggen hebben betrekking op interne risicobeheersings- en controlesystemen. Risicomanagement is dan belangrijk.⁴⁴ In de literatuur is echter een debat op gang gekomen waarbij de waarde van ‘in control statements’ afhankelijk wordt gesteld van een veelheid van factoren – zo ongeveer alles wat in het kader van organisatorisch functioneren van belang is, maar met name ook de zogenaamde ‘zachte aspecten’ (leiderschap, cultuur en gedrag, soft controls).⁴⁵ Het belang van zoveel elementen maakt dat een ‘in control statement’ voor een organisatie toch vooral ‘gebakken lucht’ is, omdat het onmogelijk is dit alles te overzien.⁴⁶ Concreet: het voetbalveld staat alweer onder water, terwijl de wethouder erop wijst dat de drainage vorig jaar nog is vernieuwd.

Als een ‘in control’ statement zo’n hachelijke zaak is, zou dan wel iets zinnigs te melden zijn over de vraag of en wanneer de ‘politiek in control’ is? Het Engelse ‘in control’ betekent: ‘de leiding hebben’, ‘aan het roer zitten’. Als je ‘out of control’

bent dan ben je ‘stuurloos’. In ons politieke stelsel hebben regering en parlement samen de leiding van het land en is de gemeenteraad het ‘hoofd van de gemeente’ – dit vanuit de democratische grondgedachte dat ‘het volk’ het voor het zeggen moet hebben, weliswaar via zijn volksvertegenwoordigers en die vervolgens weer in hoge mate via de bestuurders, maar toch. Inspanningen van wetenschappers en adviseurs om het functioneren van de overheid te verbeteren richten zich dan ook al snel op pogingen om bijvoorbeeld ‘de gemeenteraad het stuur (terug) in handen te geven’.⁴⁷ Dit is systeemcontrol van de hoogste orde en dus volstrekt legitiem vanuit de technische rationaliteit van de linker kolom. Vanuit de clancontrol van de rechter kolom voelt dit in eerste instantie ook wel goed, want het versterkt op zichzelf de positie van de volksvertegenwoordiging en dus die van jou als volksvertegenwoordiger. Maar dat is een andere overweging en drijfveer dan die van de bedenkers vanuit de linker kolom! Namelijk een zelfreferentiële overweging en drijfveer. De impuls van buiten wordt ingepast in de logica en de gedragsnormering van het eigen circuit. Je kunt de suggestie van het ‘in control’ zijn politiek gebruiken, zonder dat je werkelijk ‘in control’ hoeft te zijn. De van buiten gewenste gedragsnormering die met het ‘in control’ zijn samenhangt (cultuur en gedrag: sturen op hoofdlijnen, integraal management, afspraak = afspraak, enzovoort) hoeft feitelijk niet te worden vertoond.⁴⁸

De les uit het voorgaande is dat in de volgorde van systeemcontrol, operationele control en clancontrol een afnemende mate van grootschaligheid en een toenemende mate van gedragsnormerende impact ligt besloten. Dit besef heeft grote consequenties voor de vraag wanneer de ‘politiek in control’ is. Een objectief antwoord op deze vraag is dan namelijk onmogelijk. De meeste actoren zullen zichzelf ‘in control’ vinden als zij binnen de eigen kleinschalige context doen wat zij menen te moeten doen – volgens de eigen individuele normen en waarden, goeddeels in overeenstemming met de normen en waarden van de eigen kleine groep en de leiding daarvan. In de ogen van degenen die gepreoccupeerd zijn met de systeemcontrol – zoals de gemeentesecretaris, de controller en wetenschappers die de technische rationaliteit van de linker kolom hoog in het vaandel hebben staan – hoeft dit echter in het geheel niet het geval te zijn. Zij kunnen en zullen in de praktijk meestal vinden dat de betrokken actoren met deelbelangen bezig zijn, niet op hoofdlijnen werken, niet integraal afwegen, niet kunnen samenwerken, enzovoort. Dat komt omdat dergelijke ambtenaren en wetenschappers een clan vormen rond de gedachte dat de gemeente in totaliteit pas in control is als zij voldoet aan alle vorm- en andere vereisten van de linker kolom.

Wat of wie maakt nu uit wanneer de ‘politiek in control’ is – in de zin van wanneer hard/technisch enerzijds en zacht/politiek anderzijds voldoende met elkaar in balans zijn? Daarvoor grijpen we nu eerst even terug op de in het voorgaande gegeven omschrijving van het begrip politiek in procesmatige zin: een activiteit van

een aantal mensen die onderling uitmaken wat er maatschappelijk moet gebeuren en welke belangen daarbij zwaarder zullen wegen dan andere belangen. Dat is de politiek zoals die zou moeten zijn, volgens de eisen van ‘het systeem’ – de linker kolom dus. Dan mogen we daaraan bijvoorbeeld kwaliteitseisen stellen,⁴⁹ zoals eisen van effectiviteit (gebeurt maatschappelijk ook wat wordt besloten?) en efficiency (wordt daarbij zuinig omgesprongen met ons belastinggeld) en de vraag opwerpen: in hoeverre doen actoren wat ze volgens ‘het systeem’ zouden moeten doen? Dus als het gaat om volksvertegenwoordigers: leidinggeven aan het totale proces van beleidsinitiatief tot en met effectbereiking, met inbegrip van de aansturing van alle actoren die daarbij betrokken zijn. En verantwoordelijkheid nemen voor de daarmee samenhangende praktijkverschijnselen zoals genoemd: een ‘efficiencyparadox’, een zeker ‘papieren bureaucratisme’,⁵⁰ een neiging om ‘topdown alles tegelijk’ aan te pakken, een stelselmatig achterblijvende (beleids)uitvoering, onvoldoende prioritering en sturing bij zowel volksvertegenwoordigers en bestuurders als bij managers en controllers en het bestaan van ‘gescheiden circuits’. Laten we deze praktijkverschijnselen nu achtereenvolgens eens langslopen en onderbouwen.

2.2 Praktijkverschijnselen

Planning & control, bedrijfsmatig werken, wat levert dat op?

Wethouder: ‘P&C biedt veiligheid, suggereert beheersing. Dat mag dus wat kosten, ook al is de werkelijkheid anders.’

Gemeentesecretaris: ‘Volgens mij doen we wat we moeten doen. We hebben een mooie gemeente, een sluitende begroting, een prachtige P&C-cyclus en we werken voortdurend aan onszelf om nog beter te worden. Maar als ik eerlijk ben: we hollen als organisatie van het ene naar het andere document. Alles buitelt over elkaar heen.’

Gemeenteraadslid: ‘Wij zijn blij dat de organisatie aan zichzelf werkt. Wij zijn vernieuwend en gaan mee met de snelle ontwikkelingen van deze tijd. We zien er naar uit dat de organisatie beter zal worden dan nu het geval is. We hebben er het volste vertrouwen in dat de directie de verbetering goed zal aansturen. Daar willen we ons niet te veel mee bemoeien. Wij gaan over het wat, de organisatie gaat over het hoe. Bovendien hebben we daar natuurlijk helemaal geen tijd voor. We komen nu al niet toe aan alles wat wij willen doen.’

BEDRIJFSMATIG? EFFICIENCYPARADOX!

Vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw is in de Westerse geïndustrialiseerde wereld ten aanzien van het functioneren van overheidsorganisaties een ware ‘verbeterindustrie’ op gang gekomen, onder invloed van het zogenaamde New Public Management denken (NPM). De strekking van dit denken was in de kern: over-

heidsorganisaties moeten minder bureaucratisch worden, meer naar buiten gericht werken en meer ondernemend zijn, kortom: meer functioneren zoals succesvolle particuliere bedrijven dat doen.⁵¹ NPM begon in Amerika en kan vooral worden beschouwd als een destijds door Al Gore en Bill Clinton omarmde politieke afrekening met het ‘bureaucrat bashing’ van het bewind van Ronald Reagan.⁵² Vervolgens kwam wereldwijd een ware hausse aan verbeterrecepten op gang. Men denke bijvoorbeeld aan: TQM, INK, ISO, balanced scorecard, BBI, VBTB, integraal management, contractmanagement, competentie management, prestatie meting met prestatie-indicatoren, benchmarking, marktwerking, outsourcing, verzelfstandiging, visies, missies, kernwaarden, enzovoort.⁵³

Over het algemeen hebben deze recepten en begrippen met elkaar gemeen dat ze idealistisch en top-down normatief van aard zijn, van buiten de organisatie als heilzaam worden aangedragen door externe adviseurs en/of wetenschappers en in aanleg absoluut breed en beloftevol overkomen. Ze wekken de suggestie dat de organisatie veel beter en vooral ‘bedrijfsmatiger’ kan en zal worden. Ook de dualisering bij de lagere overheden voldoet aan deze criteria en kan worden opgevat als een uitdrukking van het NPM-denken (zie verderop in dit hoofdstuk). Nogal eens gaat de invoering van NPM-vernieuwingen gepaard met interne reorganisaties, fusies, schaalvergrotingen, (cultuur)veranderingstrajecten en dwingende planningen en formats. Begrotingen moeten programmabegrotingen worden met over de hele linie ambitieuze, SMART geformuleerde doelstellingen. De veronderstelling is dat alles kan worden opgelost en opgepakt en dat niets over het hoofd mag worden gezien. Van hoog tot laag kent iedere overheidsorganisatie een omvattende P&C-cyclus, met op elkaar aansluitende plannen en rapportages. Om deze documenten te vullen moeten doorgaans door alle betrokken functionarissen periodiek de nodige formulieren worden ingevuld.

Uit allerlei empirisch onderzoek blijkt intussen dat veel van de hooggespannen verwachtingen van de NPM-hervormingen bepaald niet worden waargemaakt.⁵⁴ In veranderkundige kringen circuleert een percentage mislukte verandertrajecten van meer 70% of meer,⁵⁵ het blijkt moeilijk en voor sommige vormen van beleid onmogelijk om doelstellingen SMART te formuleren en goede prestatie-indicatoren te vinden, er blijkt weinig tot niet te worden gestuurd op P&C-informatie, er ontstaan weezin en cynisme op werkvloeren over de vele over elkaar heen buitende reorganisaties en er worden andere ongewenste neveneffecten getraceerd.⁵⁶ Gesproken wordt onder meer van de ‘efficiencyparadox’:⁵⁷ een belangrijke aanleiding voor gemeenten om aan een bedrijfsmatiger planning & control te doen bestond in de jaren tachtig van de vorige eeuw uit de destijds teruglopende middelen uit het gemeentefonds, maar in plaats van dat het er efficiënter op is geworden lijken er nu meer middelen nodig te zijn in termen van instrumenten, modellen en deskundigen om het overheidswerk te doen.

Interessanter nog dan de klinische vaststelling dat veel van de in gang gezette verbeterexercities niet tot de beoogde effecten hebben geleid is de vaststelling dat nagenoeg alle genoemde verbeterexercities behoren tot de linker kolom van schema 2 – oftewel de harde ‘technische rationaliteit’ c.q. de bovenste helft van het basisschema 1 voorin het boek. NPM vindt zijn oorsprong en inspiratie in het rechtsboven kwadrant – de resultaatgerichtheid –, maar de wijze van implementeren is doorgaans nogal ‘structuurgericht’ en de beweging is van boven naar beneden en verplichtend van aard. Iedereen wordt geacht mee te doen en mee te werken, bijvoorbeeld door de eigen werkwijze aan te passen en/of op cursus te gaan. Een dergelijke top-down normatieve dynamiek is kenmerkend voor het linksboven kwadrant. Vanuit de ‘politieke rationaliteit’ van de rechter kolom van schema 2 c.q. de onderste helft van het basisschema valt betrekkelijk eenvoudig te verklaren hoe het mogelijk is dat veel van de beoogde verbeteringen niet zijn vertaald in gedragsroutines en zoveel onbedoelde neveneffecten hebben opgeroepen. Als de beweging eenzijdig van boven naar beneden is kan dat op werkvloeren – óók die van de politieke arena’s! –reacties oproepen in de trant van: ‘Wat doen wij nu dan niet goed? Zien ze eigenlijk wel waar wij mee bezig zijn? Er is hier nog nooit iemand komen kijken of ons komen vragen waar wij in de praktijk tegenaan lopen en welke verbetermogelijkheden wijzelf zien. Bovendien zit ik helemaal niet te wachten op al die peptalk bijeenkomsten – die gaan niet over mijn eigen werk. Al die formulieren en reorganisaties houden mij onnodig van mijn werk af. Gelukkig heb ik geleerd om mij daar zo weinig mogelijk van aan te trekken en vooral te doen wat ikzelf belangrijk vind. Niemand die mij daarin tegenhoudt. Dus: even bukken, het waait wel over. Het zal mijn tijd wel duren.’

Ook interessant is de vraag waarom de politiek al die NPM-hervormingen met inbegrip van de dualisering heeft laten gebeuren en nog steeds laat gebeuren. Als ‘hoofd van de gemeente’ is een gemeenteraad toch verantwoordelijk voor het totale functioneren van de gemeentelijke organisatie, met inbegrip van de veranderingen daarin en het mislukken en de inefficiëntie daarvan? Zag men het niet? Wilde men het niet zien? Vond men het wel best? De beantwoording van deze vraag hangt samen met een aantal sociaal-psychologische mechanismen die ten grondslag liggen aan het verschijnsel van de ‘gescheiden circuits’ (zie verderop in deze paragraaf). Waar de druk van buiten en van boven alsmaar groter wordt, daar groeit de verleiding om er genoeg mee te nemen dat de buiten- en bovenwereld gelóóft dat de in gang gezette verbeteringsoperaties effect zullen sorteren. Het klinkt goed dat de organisatie veel beter zal worden dan nu het geval is. Daar kun je mee scoren, ook in de politieke arena en in de media. Dat de in gang gezette verbetering onuitvoerbaar is doet er dan minder toe – bovendien kun je dat als volksvertegenwoordiger niet overzien; daarnaast is de uitvoering min of meer gedelegeerd aan de ambtelijke top. Het belangrijkste is dat de indruk wordt gevestigd dat de organisatie zich permanent blijft verbeteren. Dat men innovatief is, meegaat met de geest van

de tijd. Met een dergelijke opstelling wordt de eigen verantwoordelijkheid voor de organisatievernieuwing gemitigeerd, alsook die voor de kosten en voor het mislukken ervan. Men heeft het al te druk met de eigen dingen. Er moet al veel te veel gebeuren. Dan is het fijn als je de uitvoering kunt overlaten aan degenen die daarvoor zijn aangesteld. Andersom zijn de uitvoerenden blij met de geboden vrijheid om te doen wat nodig is al naargelang de omstandigheden dat vereisen.

Brunsson spreekt in dit verband van ‘georganiseerde hypocrisie’.⁵⁸ De wereld van de politieke besluitvorming kent volgens hem een eigen dynamiek en eigen soort output, die een andere is dan de klassieke gedachte van de bureaucratische piramide en de daaraan gelieerde controlmechanismen doen veronderstellen. De veronderstelling is dat politieke besluiten één op één zullen (moeten) worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Het is volgens Brunsson veeleer andersom: politiek wordt vooral besloten over wat door de organisatie wordt aangereikt en het belangrijkste daarvan is dat de buitenwereld – via de media – gelooft dat het goed is wat er gebeurt.⁵⁹ Politieke woorden en besluiten versimpelen echter de werkelijkheid en staan betrekkelijk los van de complexiteit van het dagelijks handelen. Brunsson: “People may talk or decide about a certain action but act in the opposite way. The result is hypocrisy.”⁶⁰ Dit kan volgens hem ook niet anders. Hypocrisie is niet iets verwerpelijks, maar een noodzakelijk overlevingsmechanisme. De slogan ‘afpraak = afspraak’ is belangrijk voor de stabiliteit en geloofwaardigheid, ook al is de praktijk noodzakelijkerwijs ‘ja zeggen, nee doen’. Politieke woorden en besluiten hebben een symbolische en legitimerende functie: ze creëren stabiliteit en het vertrouwen dat er verantwoordelijkheid wordt genomen voor wat ons als burgers zorgen baart maar wat we zelf niet kunnen oplossen. ‘Daar hebben we de politiek voor.’ Daardoor krijgen we de ruimte om te doen wat we zelf belangrijk vinden. “Politics and the politicians are more important, more crucial, to our culture than the hierarchic metaphor implies.”⁶¹

De benadering van Brunsson is niet nieuw. Een vergelijkbare essentie is te vinden bij andere auteurs die (het belang van) het symbolische karakter van de politiek en de daarmee samenhangende ontkoppeling van beleid en uitvoering benadrukken.⁶² De benadering schiet wellicht ook wat door. In de praktijk is immers sprake van een complexe wisselwerking tussen enerzijds wat politici en (met name) bestuurders willen en doen en anderzijds wat ambtenaren willen en doen. Als een bestuurder opeens iets wil, dan begint wel degelijk een aantal ambtenaren te rennen. Dan is er dus wel een direct verband tussen ‘talks’ en ‘actions’. Tegelijk zijn alle verschillende niveaus bezig met min of meer eigenstandige handeling- en leerprocessen en houden velen slechts de schijn op dat zij rennen. Toch voegt de benadering van Brunsson ook weer nuance toe: zowel de opvatting dat de overheid alsnog bedrijfsmatiger c.q. effectiever en efficiënter moet werken als de opvatting dat bedrijfsmatig werken niet past bij de overheid⁶³ wordt hiermee in een ander

licht geplaatst. Negatief aan het bedrijfsmatig werken door de overheid is dat het in hoge mate een schijnwereld creëert die onnodig veel geld kost en negatieve beeldvorming genereert. Positief aan de schijn van bedrijfsmatig werken door overheidsorganisaties is dat er de maatschappelijk kennelijk gewenste suggestie van rationaliteit en perfectie vanuit gaat. Dit stimuleert en inspireert tot verbetering, het bestendigt bij velen aan de zijlijn een gevoel van veiligheid en stabiliteit – ondanks alles wat er in hun ogen c.q. hun eigen technische rationaliteit fout gaat. Politici doen niet alles fout – zoals sommigen willen doen geloven⁶⁴ – ze doen het alleen op een eigen, politieke manier die kennelijk past bij de actuele omstandigheden. Zij hebben zij zich al te veel laten beïnvloeden door rationalisten aan de zijlijn, althans laten gebeuren dat het functioneren van de overheid is overwoekerd door een papieren schijncontrol. Geredeneerd vanuit de linker kolom van de vorige paragraaf zou dat wel wat minder en goedkoper kunnen – zie de opmerkingen in het voorgaande over de efficiencyparadox – maar in de beleving van veel politici overeenkomstig de rechter kolom mag het best wel wat kosten, want de buitenwereld gelooft dan dat ‘we’ ‘in control’ zijn.

PLANNING: TOPDOWN ALLES TEGELIJK

Wethouder: ‘We maken als college wel een planning waar we elkaar een jaar aan houden. Tussendoor is het toch moeilijker om geld los te peuteren. In twee dagen op de hei gebeurt het. Dan vecht je voor je budgetten op al je heikele politieke punten. Dan is het hard tegen hard, ook al lijken we naar buiten toe een en al harmonie.’

Wordt er te veel beleid ‘gestapeld’?

Wethouder: ‘Dat vind ik een onzinnige discussie. Ik weet dat dit bij ambtenaren leeft, maar het slaat nergens op.’

Organisatieadviseur: ‘Het is niet het college dat stapelt, maar de ambtelijke organisatie die iets niet kan loslaten. Dat zijn allemaal vakmensen die ervoor gaan. Daar zit een elkaar versterkend effect in. Milieuambtenaren zullen niet zeggen: hou maar op met die milieudoelstellingen. Het is dus niet zo dat ambtenaren nee moeten zeggen tegen het bestuur, soms is het juist andersom, of de raad die nee zou moeten zeggen. Maar dat gebeurt niet zo gauw.’

Controller: ‘Er gaat elke week een enorme stroom beleidsstukken naar het college. Daar zit weinig architectuur achter. Het spoort niet allemaal met de begroting. Dat willen wij beter uitwerken. Een deel van het college wil dat ook. Elk stuk dat naar het college gaat zou door een controller moeten worden beoordeeld.’

Staat al dat beleid in de begroting?

Griffier: ‘Wij vinden dat er te veel begrotingswijzigingen zijn. Waar maak je dan een programmabegroting voor?’

Gemeentesecretaris: ‘In de praktijk is de begroting vooral een verkrijginginstrument van middelen. Als je je geld maar krijgt, daar lijkt het bij iedereen alleen maar om te draaien. En

in de etalage zetten wat je ooit van plan bent te gaan doen. Natuurlijk staat dan in de jaarrekening dat het niet gelukt is. De begroting heeft veel minder waarde als voorspelling van activiteiten. Dat is jammer, want we moeten wel heel veel energie steken in het sluitend maken van de begroting. Terwijl je weet dat je wat erin staat niet zult gaan doen.'

Controller: 'Het is moeilijk om teksten van beleidsambtenaren te krijgen, maar als je ze krijgt dan zijn ze veel te lang.'

Gemeentesecretaris: 'Met de discussie meer naar de inhoud gaan is erg moeilijk. Het gaat eigenlijk maar om de laatste paar tonnen waar je nog wat aan kunt veranderen. Niet om die honderden miljoenen van de totale begroting. En het gaat ook nooit over een fundamentele discussie in de zin van: willen we nog wel doorgaan met wat we zes jaar geleden hebben bedacht. Alles gaat gewoon door als je er niets tegen doet.'

Wordt er dan niet afgerekend op het niet halen van resultaten?

Raadslid: 'Politiek gaat over hier en nu en morgen. Alles wat in de verre toekomst ligt of wat achter je ligt is niet interessant, tenzij iemand daar een issue van maakt.'

Wethouder: 'Je wordt helemaal niet afgerekend op SMART, want er is altijd weer wat nieuws.'

Organisatieadviseur: 'Er wordt meer gekeken naar intenties dan naar resultaten. Zo van: 'Je hebt het niet gered? Ja, kan gebeuren. Je zult het wel druk hebben.' Iemand die hier probeert mensen hard op resultaten aan te spreken jaagt binnen de kortste keren iedereen tegen zich in het harnas. Die cultuur van elkaar durven aanspreken zou moeten verbeteren.'

Waarom moet het allemaal steeds beter en anders?

Wetenschapper: 'We willen altijd meer en mooier dan we kunnen. We klampen ons vast aan een soort universeel ideaalbeeld waarbij er nooit meer iets zal misgaan.'

Planning is ergens bewust naartoe werken. Er hangt het aureool omheen van weten wat je doet. Veel visies, begrotingen, plannen en beleidsnota's wekken de indruk dat de mensen die daarvoor verantwoordelijk zijn het geweldig doen maar nog veel meer ambities hebben, dat ze overal aan hebben gedacht, dat ze elke misstand hebben rechtgezet of dat zullen gaan doen, dat ze al hun doelen zo SMART mogelijk hebben geformuleerd en verantwoordelijk mogen worden gehouden voor de effectivering daarvan. Ter uitvoering daarvan heeft de ambtelijke organisatie vele programma's en projecten op stapel staan, compleet met in detail uitgewerkte plannen en deadlines. De samenhang en afstemming tussen de programma's en projecten is bij de meeste gemeenten doorgaans ver te zoeken. Desondanks heeft al deze planning klaarblijkelijk een legitimerende functie, zowel naar buiten toe als naar binnen toe. Daarmee wordt de indruk gewekt dat de organisatie excellent bezig is. Je kunt tegen je achterban en tegen de krant vertellen dat 'alles onder controle' is. De leiding is innovatief en heeft de touwtjes in handen. Op andere plaatsen gaat het misschien slecht, maar hier niet. Top-down alles overzien en alles tegelijk aanpakken en in een rationele planning wegzetten is nog steeds een 'heilig

huisje'. Daar mag je niet tegen zijn. Dat moet toch goed zijn. Het is politiek 'not done' om hier vraagtekens bij te plaatsen. Want hoe zou het anders moeten? Wat is het alternatief?

Op zichzelf is deze technisch-rationele gang van zaken, waar je volgens de heersende cultuur in de praktijk niet tegen mag zijn, een opmerkelijke, omdat 'blauwdrukplanning' in de bestuurskunde al decennia lang fundamenteel wordt genuanceerd als leidend instrument in beleidsmatige vraagstukken.⁶⁵ Een planmatige werkwijze met SMART-doelstellingen veronderstelt dat het mogelijk is om op een bepaald moment vanuit een bestaande situatie vanachter de teken- of studeertafel een situatie te schetsen die op een moment in de toekomst zal zijn bereikt, mits alle betrokkenen bereid zijn volgens de daartoe opgestelde planning te werk te gaan. Deze benaderingswijze staat haaks op een aantal wetenschappelijke inzichten. Men denke aan les 1 uit de bestuurskunde, volgens welke eenzijdig synoptisch werken niet tot de beoogde resultaten kan leiden, omdat de praktijk met de daarin werkzame actoren zo grillig en onvoorspelbaar is, dat immer een incrementele werkwijze is geboden: alleen werkende weg, met kleine stapjes vooruit, via 'trial and error', wordt langzaam verandering bewerkstelligd.⁶⁶ Al was het maar omdat het vermogen van individuen om rationele informatie te verwerken en te gebruiken beperkt is: 'bounded rationality'.⁶⁷ Hooguit is een 'mixed scanning' werkwijze mogelijk: binnen een bepaald, in beginsel afgebakend kader incrementeel toewerken naar een inspirerende, uitdagende 'stip op de horizon'.⁶⁸ In het verlengde hiervan gaf Wildavsky aan dat iedere begroting vooral wordt bepaald door de begroting van het jaar daarvoor en daar materieel meestal niet veel van afwijkt. Begrotingsprocessen zijn volgens hem incrementele processen, met hier en daar wat budgetverhogingen.⁶⁹ Planning is meer een geloof dan iets dat het gedrag van mensen normeert.⁷⁰ In deze geest past ook Weick, volgens wie planning niet meer is dan een zeer tijdelijke, gestolde bevestiging van een permanent voortgaand interactieproces tussen mensen. Het gedrag van mensen wordt in hoge mate gericht door een zich dagelijks weer voltrekkende belangen- en machtsstrijd, niet door papieren stukken.⁷¹ Brunsson wijst erop dat geplande woorden en ideeën vooral dienen om in de buitenwereld een bepaalde indruk te vestigen, er kan geen lineaire voorspelbaarheid van uitvoeringsacties uit worden afgeleid – eerder het omgekeerde.⁷² Vanuit de beleidsimplementatietheorie wordt er in een dikke stapel gezaghebbende onderzoeken op gewezen dat eenmaal vastgestelde beleidsplannen uiteindelijk nimmer één-op-één zullen kunnen worden uitgevoerd, omdat de 'street level bureaucrats' in de uitvoering met allerlei situaties worden geconfronteerd die niet konden worden voorzien en er bovendien hun eigen professionele opvattingen en gedragslijn op nahouden, in directe interactie met 'het veld' waarop het beleid is gericht.⁷³ In het samenspel met de maatschappelijke actoren waarop het beleid zich richt komt pas het werkelijke beleid tot stand en kan dit zelfs een volstrekt

andere inhoud krijgen ('policy drifting'). Onder invloed van dergelijke bevindingen heeft binnen de bestuurskunde de netwerkbenadering een grote vlucht genomen. In deze benadering wordt onderkend dat gedragsnormeringen zich ontwikkelen in een voortdurend samenspel van een veelheid van betrokken organisaties en actoren.⁷⁴ In de veranderkundige literatuur wordt de top-down lineair-causale planned change stelselmatig genuanceerd met inzichten volgens welke het in de weerbarstige werkelijkheid nu eenmaal standaard anders gaat. Op z'n minst moet rekening worden gehouden met (inter)menselijke factoren, onderliggende drijfveren en zelforganiserende mechanismen.⁷⁵

Samenvattend: SMART c.q. blauwdrukplanning veronderstelt min of meer dat de wereld vanaf het moment van de vastgestelde planning tot het moment van de effectuering stilstaat. Dat is een onaanvaardbare minachting van voortgaande ontwikkelingen en (inter)menselijke aspecten. Er kunnen en zullen zich altijd nieuwe omstandigheden voordoen, nieuwe projecten worden bedacht en andere afgeblazen, er worden mensen ziek, of ze maken ruzie en/of haken af en er komen weer andere mensen bij met hun eigen belangen en ideeën. Ondanks de planning regeert de 'waan van de dag'. Deze laat zich blijkbaar niet door harde planning beteugelen. Het lot van veel planning in de dagelijkse praktijk komt behoorlijk overeen met het beeld dat de aangehaalde theorie laat zien. Laten we als voorbeeld de gemeentelijke programmabegroting nemen. Op zichzelf ziet die er prachtig uit, dat geldt voor iedere gemeente. Er staat heel veel in, het begrotingsboekwerk is fraai vormgegeven, in strakke doordachte formats en soms mooie illustraties in de vorm van tabellen, grafieken en plaatjes. In vergelijking met het voorgedrukte formulier uit de jaren zestig is een enorme sprong vooruit gemaakt. Gemeenteraadsleden geven echter aan dat de programmabegroting vooral een stuk van het college is, dat dit stuk te dik is, dat het te technisch is – meer iets van de deskundigen van het ambtelijk apparaat, dat je er moeilijk de weg in kunt vinden, dat het weinig gebruikt wordt en dat je er in ieder geval niet integraal op moet willen sturen; je kunt er natuurlijk wel uit shoppen, om je eigen (partij)politieke standpunten kracht bij te zetten.⁷⁶ Ze merken op dat er veel samenvattingen in staan van andere stukken die al in ander verband werden besproken, zoals in het kader van onderliggende beleidsnota's, die een eigen levenscyclus doorlopen – los van de omvattende P&C-cyclus die zich ieder jaar opnieuw voltrekt.

Hoe erg is het dat begrotingen en andere plannen meestal zo ambitieus en omvattend zijn en dat daar alleen daarom al weinig van terecht kan komen? Dat hoeft niet zo héél erg te zijn, zo bleek in het voorgaande, omdat er immers wel de maatschappelijk kennelijk gewenste suggestie van rationaliteit en perfectie van uitgaat die bij velen buiten en binnen de organisatie een gevoel van veiligheid en stabiliteit teweeg kan brengen. Begrotingen zien er mooi uit, alles staat erin, overall is aan gedacht, er moet wel een soort hogere macht zijn onder wiens vleu-

gelen wij veilig ons eigen ding kunnen doen. Maar er is ook een zwaarwichtig negatief neveneffect dat over het algemeen nog weinig aandacht krijgt. En dat is de negatieve beeldvorming. Deze ontstaat door het tegelijkertijd bestaande gevoel van falen en mislukking, omdat de in de plannen gewekte verwachtingen niet worden waargemaakt. Er wordt over en weer met een beschuldigende vinger naar elkaar gewezen. De politiek wijst naar de ambtelijke werkvloer die kennelijk bureaucratisch, onwelwillend en lui is, omdat men daar niet op tijd en binnen het beschikbare budget voor elkaar krijgt wat toch zo mooi was opgeschreven. De ambtelijke werkvloer op zijn beurt wijst naar boven, naar de politiek die telkens maar weer met nieuwe dingen komt, bovenop de met SMART-doelstellingen dichtgetimmerde begroting. En die zich met schijnbaar onbelangrijke details ('stoeptegels') bezighoudt in plaats van met de strategische hoofdlijnen. De werkvloer wijst ook naar het management, dat hier niets aan doet. Binnen alle verschillende gremia kan naast een gevoel van falen en mislukking ook een gevoel van grote werkdruk ontstaan. Naast de ambitieuze planning is er de waan van de dag die deze planning permanent frustreert. Het gevoel van onvoldoende toekomen aan wat van je verwacht wordt kan zich uiten in klachten over werkdruk. Het kan zich ook uiten in zo goed mogelijk voor anderen verborgen houden waar je je tijd aan besteedt, zodat niemand jou kan aanwijzen als degene die verantwoordelijk moet worden gesteld.

Betekent het voorgaande dat alle planning onzin is? Dat plannen dus maar beter niet meer kunnen worden gemaakt? Nee, het voorgaande betekent niet dat planning niet meer zou mogen, kunnen of moeten. Op zichzelf is planning natuurlijk een mooi en in veel situaties noodzakelijk streven. Ieder mens plant zijn eigen bezigheden en bereidt zich voor op wat komen gaat. Men zou dit operationele planning kunnen noemen – min of meer een pendant van operationele control. Het gaat met name mis zodra anderen dan degenen die het werk moeten doen gaan regelen wat die werkers precies moeten doen en hoe ze dat moeten doen. Vaak gaat dat gepaard met collectieve visies, missies en kernwaarden, reorganisaties, competentieprofielen, tal van nieuwe instrumenten en vele prachtige projecten en plannen met SMART-doelen, bedacht door wetenschappers, adviseurs, ambtenaren van de staf. Dan komen de beschreven sociaal-psychologische mechanismen in het geding die maken dat bij de betrokkenen de individuele plannings- en normen van de eigen subgroep gaan prevaleren boven collectief gedicteerde plannings- en normen. Deze uiteindelijke plannings- en normen – of misschien beter: de na ampele overweging in interactie ontstane gedragslijn van functionarissen – ligt in lijn met wat in het voorgaande clancontrol is genoemd. Uit oogpunt van het basisschema 1 voorin het boek is de les dat planmatig werken niet alleen moet worden gezien als een collectieve en technische rationaliteit van buitenstaanders en staffunctionarissen die buiten het primaire proces staan en het vanaf de zijlijn beter menen te weten (de bovenstromen in de bovenste helft van het schema), maar vooral als een politiek proces,

waarbij het van belang is om uit te gaan van voortgaande interacties tussen mensen. Tot op zekere hoogte kan het een functie hebben om ambitieuzer te plannen dan uitvoerbaar is, maar voorbij een bepaalde grens ontstaat onnodig negatieve beeldvorming tussen betrokkenen.

CONTROL: ACHTERBLIJVENDE UITVOERING

Doet het college niet wat de raad vraagt?

Raadslid: 'Als wij zeggen: we willen 30% sociale woningen, dan gaat het college dat echt wel zo uitvoeren. Dus het is vooral een kwestie van duidelijke richtlijnen, liefst in meetbare cijfers uit te drukken. Het is wel zo dat de raad meer geïnteresseerd is in plannen maken dan in de uitvoering.'

Wethouder: 'Volgens mij maken wij de dingen wel waar.'

Griffier: 'We hadden onlangs een geval dat het college niet wilde, maar moest van de raad. De wethouder zei tegen de raad: ik ga dat loyaal uitvoeren, u hoort van mij. Maar intussen deed hij niet wat hij anders wel deed, zoals netwerken om te regelen dat het voor elkaar kan komen. Zo'n plan wordt dus niet uitgevoerd.'

Griffier: 'Het college mag de raad nooit in de positie brengen om verantwoordelijk te worden gehouden voor het niet doorgaan van een project, want de raad heeft geen bedrijfseconomische expertise en kan dat allemaal niet overzien.'

Wetenschapper: 'Het college kan niet altijd doen wat de raad vraagt, omdat er veel andere partijen meespelen, intern en extern.'

Je hoort en leest tegenwoordig veel over onderschrijding of onderbesteding, hoe zit dat?

Burgemeester: 'Sommigen zijn misschien wel wat te inhalig geweest en ze kwamen ook met waanzinnig grote plannen. En de capaciteit van het ambtelijk apparaat is volstrekt ontoereikend. Maar je kunt niet zeggen dat het wel met minder ambities kan, want de polder moet wel ontwikkeld worden.'

Wethouder: 'Je bent als bestuurder afhankelijk van de argumenten die je ambtenaren leveren. Daar moet je op vertrouwen. En daar gaat dan nog een politieke saus overheen, waardoor je altijd minder krijgt dan je wilde.'

Gemeentesecretaris: 'Het is natuurlijk raar als je het geld niet uitgeeft dat je hebt binnengehaald. Wij hebben veel reserves. Als je het college vraagt wat daarvan de bedoeling is wordt een briefje gestuurd met: zeur niet, je had het allemaal kunnen weten, want het stond al ergens opgeschreven.'

Stafmedewerker: 'Misschien moeten college en raad minder stilstaan bij nieuw beleid en meer aandacht schenken aan het bestaande beleid. Je kunt ook zeggen: die zak met geld vullen we met oud beleid – dus oud gaat voor nieuw –, maar dat doet men niet.'

Wethouder: 'Daar ben ik het niet mee eens, volgens mij doen we dat wel.'

Control is organiseren dat je realiseert wat je hebt gepland. Er hangt – zeker bij systeemcontrol en ook bij operationele control – het aureool omheen van de touwtjes stevig in handen hebben, alles kunnen overzien en ingrijpen wanneer dat nodig is. Gezien het voorgaande is het echter niet verwonderlijk dat de beleidsuitvoering bij de overheid vaak ver achterblijft bij de ambitieuze planning. Dat blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer.⁷⁷ Maar ook uit veel onderzoek van lokale rekenkamers en rekenkamercommissies – onderzoeksgremia die op zichzelf ook een uitdrukking zijn van de NPM-verbeterindustrie. Ze zijn onderdeel van de lange stoet van onderzoekers, controleurs en toezichhouders die zich in de loop der jaren heeft gevormd.⁷⁸ Hoewel overigens duidelijk is dat lang niet alle overheidsprestaties kunnen worden gemeten,⁷⁹ is de algemene indruk ontstaan dat wat overheidsorganisaties feitelijk voor elkaar krijgen onvoldoende beantwoordt aan het beeld dat wordt opgeroepen in programma's, projecten, visies, begrotingen en plannen. Burgers pikken dit graag op, mede naar aanleiding van eigen teleurstellingen over niet verkregen vergunningen en dergelijke, en zij wisselen hun oordelen uit op straat en op verjaardagsfeestjes. In de literatuur wordt gesproken van de 'performance paradox' of 'prestatieparadox',⁸⁰ oftewel het kennelijke tegendeel van wat toch zo mooi in visies, plannen en prestatiecontracten is geregeld. De achterblijvende uitvoering roept via de media maatschappelijk het beeld op dat de overheid meer belooft dan ze kan waarmaken en dat bijvoorbeeld grote projecten per definitie niet worden beheerst – de kosten zijn altijd hoger dan begroot en het duurt altijd langer dan gepland. Een overheid dus die de touwtjes niet stevig in handen heeft, blijkbaar onvoldoende overziet wat er gebeurt en niet ingrijpt wanneer dat nodig is.

De negatieve beeldvorming waarover in het voorgaande werd gesproken is kennelijk niet alleen aanwezig tussen betrokkenen binnen het overheidssysteem, maar raakt ook het beeld dat maatschappelijk bestaat omtrent het functioneren van de overheid. Dat doet de overheid dan natuurlijk niet zo handig: te veel plannen en je vervolgens door rekenkamers op je kop laten geven dat je dat niet allemaal op tijd en binnen de kostenraming kunt uitvoeren. De reactie binnen de overheid en van haar adviseurs op de tegenvallende effectuering van het geplande is meestal dat er dan maar beter, realistischer gepland moet worden, rekening houdend met de eventuele onvoorziene omstandigheden. Dus bijvoorbeeld de planning niet voor 100% dichttimmeren, maar een marge van 10% of 20% openhouden voor 'onvoorzien', of iets dergelijks. Waar dit in de praktijk wordt geprobeerd blijkt dat helaas niet echt te helpen, de plannings worden er alleen maar ingewikkelder van, het onvoorziene laat zich niet zo makkelijk kwantificeren. Evenmin is vooralsnog aantoonbaar dat aanscherping van de voorschriften met betrekking tot begrotings- en verantwoordingsdocumenten bewerkstelligt dat beleid en uitvoering dichter bij elkaar komen. Dat geldt zowel voor VBTB (de landelijke voorschriften) als voor BBV (de voorschriften voor gemeenten en provincies).⁸¹ De in dat verband beroemd

geworden drie ‘W-vragen’ (*Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat het kosten?*) en drie ‘H-vragen’ (*Hebben we bereikt wat we hebben beoogd? Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen? Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?*) zijn vanuit technisch-rationeel perspectief zéér aantrekkelijk. Wie zou hier tegen kunnen zijn? De beroemde vragen zien echter over het hoofd dat de verschillende politieke, bestuurlijke en ambtelijke spelers er in de dagelijkse praktijk belang bij kunnen hebben om hun eigen koers te varen. De essentie van hun onderlinge spel is vaak juist om niet alle informatie prijs te geven, om niet alles te willen vastleggen, om speelruimte te houden, om desnoods met irreële cijfers de indruk te wekken dat men technisch-rationeel conform de regels bezig is, zelfs dat zij de regels onderschrijven en toejuichen, terwijl de feitelijke gang van zaken door andere, vooral (inter)menselijke mechanismen wordt bepaald en velen nauwelijks interesse hebben voor en verstand hebben van de financieel-technische aspecten.⁸² De programmabegroting die is voorgeschreven in het BBV behelst in feite een nog verfijnder en dwingender rationeel format dan de productenbegroting uit het BBI-tijdperk. Uit evaluatie van BBI was al duidelijk dat een succesvolle invoering van instrumenten niet betekent dat in de praktijk het gedrag wordt vertoond dat nodig is om de met de instrumenten beoogde effecten te bereiken.⁸³ De auctor intellectualis van de dualisering, de Groningse hoogleraar Elzinga, schijnt met de financieel-technische uitwerking van het dualisme allerminst blij te zijn.⁸⁴ Beter willen regelen en beheersen wat niet goed beheersbaar is leidt technisch-rationeel tot steeds ‘meer van hetzelfde’ (in het linksboven kwadrant van het basisschema 1 voorin het boek), het is onwaarschijnlijk dat dit bijdraagt aan een betere aansluiting van beleid en uitvoering en aan het uitbannen van inefficiëntie en negatieve beeldvorming (verschijnselen die slechts zijn te begrijpen in samenhang met de overige drie kwadranten van het basisschema).

De prestatieparadox kan worden geïllustreerd aan de hand van het verschijnsel van de ‘budgetgaming’ en de daarmee samenhangende, stelselmatig voorkomende overschrijdingen en vooral ook ‘onderschrijdingen’, ook wel ‘onderbesteding’ of ‘onderuitputting’ genoemd.⁸⁵ In het spraakgebruik wordt bij ‘budgetgaming’ al snel gedacht aan prijsvergelijking, maar hier gaat het om het spel waarmee bestuurders en ambtenaren proberen in het kader van de begrotingsvoorbereiding zoveel mogelijk budget binnen te halen voor de dingen die zij in het komende jaar willen doen. Vervolgens wordt dit nog eens dunnetjes overgedaan bij de begrotingsbehandeling in de politieke arena. Ingewijden noemen dit ‘het verdelen van de budgetkruimels’: het getouwtrek over de relatief kleine bestedingsruimte voor nieuw beleid. Verreweg het meeste ligt immers vast, is ‘going concern’ (soms meer dan 90%). Het verschijnsel van de ‘onderschrijding’ hangt in de eerste plaats samen met het gesignaleerde hoge ambitieniveau: waar je politiek toe besluit, daar moet je natuurlijk ook geld voor beschikbaar stellen – en we zagen in het voorgaande dat het nu eenmaal onmogelijk is om ‘alles tegelijk’ op te pakken, ook al is daartoe

besloten en staat het in de begroting. De gedachte van betrokkenen bij te hoge raming kan ook zijn dat je dan in ieder geval de mogelijkheid creëert om aan het werk te kunnen, ook al staat nog niet altijd helemaal vast of dit het geval zal zijn – omdat nu eenmaal in veel gevallen niet duidelijk is of en wanneer projecten ter hand kunnen worden genomen. Dat kan afhangen van allerlei factoren, zoals bijvoorbeeld nadere planinvulling, nog te volgen procedures, onderhandelen met aannemers, beschikbaar krijgen van gronden, enzovoort. Het andere uiterste is ook mogelijk: een veel te lage raming. Voor een bestuurder kan het immers uit oogpunt van politieke haalbaarheid soms juist weer handig zijn om een project goedkoper voor te stellen dan het in werkelijkheid zal worden – een te kostbaar project zou op politieke bezwaren kunnen stuiten en als je maar eenmaal aan het werk bent, dan kun je niet meer worden teruggefloten. Hoe dan ook, in beide gevallen – zowel bij een te ruime als bij een te krappe vergaring van middelen – is geen sprake van een realistische raming. Daar liggen veelal andere, politieke overwegingen aan ten grondslag dan alleen bedrijfseconomische.

Het is niet gebruikelijk dat raadsleden deze budgetgaming ‘doorprikken’ tijdens de behandeling van de begroting of de jaarrekening. Slechts in betrekkelijk weinig gevallen wordt uitgediept welke overwegingen en ontwikkelingen aan veranderende cijfers ten grondslag liggen. Op deze wijze kan natuurlijk geen sprake zijn van een integrale afweging waaraan het geld mede uit oogpunt van uitvoerbaarheid het beste kan worden besteed. Wie gemeentelijke begrotingen en vervolgens de op hetzelfde jaar betrekking hebbende jaarrekeningen naast elkaar legt, komt dikwijls tot de ontdekking dat aan de meeste projecten minder geld is besteed dan geraamd – soms helemaal niets, omdat ze in het geheel niet ter hand konden worden genomen –, terwijl sommige andere projecten die wel voortgingen of konden worden opgestart veel meer geld kosten dan geraamd. Dit wordt mede in de hand gewerkt door de onderhandelpraktijken van aannemers, die daar meestal veel gewiekster in zijn dan hun gemeentelijke tegenspelers.⁸⁶ In veel gemeenten overheerst de laatste jaren het beeld van de onderschrijding. Geld is dan ook zelden een probleem als je echt iets wilt, het kan altijd wel ergens worden gevonden. Dat is vervolgens ook het geval in de loop van het begrotingsjaar. Het is niet zo erg als iets niet in de begroting staat, want in de loop van het jaar wordt bij veel gemeenten moeiteloos gewerkt met enkele tientallen begrotingswijzigingen. Daardoor is per saldo het totaal aan baten en lasten in de jaarrekeningen toch nog hoger dan de begrotingen die voor het desbetreffende jaar waren opgesteld.⁸⁷

Als het aan de kaak stellen van onderschrijdingen niet gebeurt bij de behandeling van de jaarrekening, gebeurt dat dan niet bij de bestuurlijke of ambtelijke tussenrapportages in de loop van het jaar? Nee, meestal ook niet. Evenmin als bij de jaarrekening pleegt de politiek bij tussenrapportages veel studie te maken van c.q. woorden vuil te maken aan de verschillen tussen gerealiseerde en geplande pres-

tatiegegevens.⁸⁸ Dat heeft ook wel te maken met de aard van de aangeleverde informatie. De verantwoordingsinformatie is informatie die door het college is aangeleverd. Er is het college veel aan gelegen om ten overstaan van de politiek en de media goed over te komen. Dus wordt goed nieuws nog wat aangedikt en wordt slecht nieuws soms achtergehouden of verhuld. Wat op tafel ligt is bijna altijd weliswaar correcte, maar tegelijk enigszins steriele en ondoorgroeiende informatie.

Iets soortgelijks is ook het geval in het voortraject, dieper in de organisatie. Om te beginnen hebben de betrokken lijnambtenaren al weinig zin om de gevraagde verantwoordingsinformatie aan te leveren, want dat moeten ze al zo vaak: periodiek moeten ze voor de verschillende soorten en plannen ongeveer dezelfde informatie op formulieren invullen. Dat is geestdodend en het houdt hen af van hun eigenlijke werk. Bovendien hebben ze ernstige twijfel waar ze het voor doen, want er wordt in hun beleving toch niet op gestuurd en ze horen er sowieso weinig of niets van terug. Voor zover zij dan toch nog ongemakkelijke dingen aan het formulier toevertrouwen worden deze er vervolgens ergens op de hiërarchische ladder op weg naar de politieke arena wel uitgefilterd. Ofwel door verantwoordelijke managers, ofwel door de bestuurder die de zaak in het openbaar moet verdedigen. Dan moet er als het even kan geen tekst op tafel liggen waar je gelazer mee kunt krijgen.

Moet je dan raadsleden, bestuurders en ambtenaren op cursus sturen om realistischer te leren begroten? Of moet je het P&C-systeem instrumenteel verder zien te verbeteren, omdat het klaarblijkelijk nog niet goed genoeg werkt? Dat heeft dus weinig zin in situaties waarin sprake is van een voortgaand spel van 'budgetgaming', zowel in het kader van de begrotingsvoorbereiding als bij de begrotingsbehandeling en vervolgens in het gehele begrotingsjaar. Het spel om het verkrijgen van support voor belangrijk geachte doelen met inbegrip van de bijbehorende middelen wordt permanent gespeeld. Het stoort zich niet aan de technisch rationele gedachte dat dit een kwestie van 'realistisch begroten' zou moeten zijn. Ook is het ongetwijfeld zo dat veel van de spelers het geheel van de begroting in financiële zin onvoldoende kunnen overzien. Het is te veel en te complex, het is meer iets voor financieel deskundige ambtenaren. Volksvertegenwoordigers vertrouwen erop dat het met die grote lijn wel goed zit en spelen graag het resterende politieke spel met de 'budgetkrumels'.

Dat het zo gaat is in de theorie overigens niets nieuws. Moesten we in het voorgaande het beeld van de rationeel plannende organisatie al drastisch nuanceren vanuit het besef hoe mensen en kleine groepen feitelijk functioneren, hetzelfde is nodig als het gaat om de wil en het vermogen om dikke, abstracte papierstromen te begrijpen en daar verstandige dingen mee te doen. Het 'rationele actor model' veronderstelt de aanwezigheid van een 'homo economicus' die beschikt over volledige informatie ten aanzien van aan hem voorgelegde beleidsproblemen, met inbegrip van alternatieve keuzemogelijkheden en de consequenties daarvan. Van

daaruit kiest hij dan min of meer machinaal het alternatief dat hem uit oogpunt van algemeen of eigen belang het beste lijkt c.q. het meeste voordeel oplevert ('nutsmaximalisatie').⁸⁹ Beslissers in de praktijk kunnen echter onmogelijk alles wat relevant is overzien. Ze beschikken over een 'beperkte rationaliteit', waardoor beslissers doorgaans uiteindelijk genoegen nemen met een minimaal bevredigende oplossing.⁹⁰ De excellentie en perfectie die de stukken oproepen zijn aan gewone mensen niet gegeven. Daar komt bij dat het niet alleen een kwestie is van 'niet kunnen', maar vaak ook van 'niet willen'. Politici kunnen allerlei redenen hebben om doelen juist niet SMART te formuleren, bijvoorbeeld om te voorkomen dat wordt ontdekt wat iets werkelijk kost of dat er helemaal geen capaciteit is om het uit te voeren. Ambtenaren kunnen allerlei redenen hebben om dat juist niet te zeggen tegen elkaar en tegen hun bazen, bijvoorbeeld omdat ze een klus graag uitvoeren of juist helemaal niet. Sommige projecten kunnen in het leven zijn geroepen om voorlopig van een probleem af te zijn; van zulke projecten is het helemaal niet de bedoeling dat ze serieus worden opgepakt en enig inhoudelijk effect sorteren, ze zijn juist succesvol als ze ongemerkt opeens zijn verdwenen en je er nooit meer iets van hoort. Ergo: in de voortgaande interactie van betrokkenen – beheerst door clancontrol – zitten tal van mechanismen die de technisch-rationele perfectie van het P&C-systeem stelselmatig ondermijnen. Deze mechanismen hebben alles te maken met de politieke onderstromen van het basisschema.

ONVOLDOENDE PRIORITERING EN STURING

Als het waar is dat er te veel gestapeld wordt, betekent dit dan dat er te weinig geprioriteerd wordt?

Controller: 'Wij zijn hier altijd bezig met het stapelen van ambities. We zeggen overal ja tegen, er worden hier geen prioriteiten gesteld.'

Gemeentesecretaris: 'We zouden meer gezaghebbend nee moeten verkopen, maar een wethouder die alles beter weet is niet zomaar van de mat gespeeld. Misschien moeten we bepaalde dossiers als directieteam naar ons toetrekken en aan het college vragen een knoop door te hakken voordat we ambtelijk nog iets doen.'

Organisatieadviseur: 'Ik zie dat wel op meer plekken: een planning van alles naar tien of negen hoofdpunten. Ik heb het nog nooit ergens zien functioneren en hier dus ook niet.'

Organisatieadviseur: 'De houding van de raad kan ook een kwestie van conditionering zijn. Ik adviseerde in een gemeente waar een bezuinigingsoperatie nodig was. Het college besloot om op de automatische piloot de voorstellen van ambtenaren af te wachten. Toen heb ik gezegd: waarom gaat u niet zelf nadenken. De collegeleden hebben toen plusjes en minnetjes verdeeld over de hele begroting. Ze mochten niet bij elkaar kijken. Na anderhalve dag hebben we gekeken welke items de meeste plusjes scoorden. Pas daarna hebben we de ambtenaren erbij gehaald. Dit was een mooie, politiek geleide operatie.'

Wat kan een directieteam of managementteam bijdragen aan betere prioritering en sturing?

Gemeentesecretaris: 'De politiek inhoudelijke sturing zit bij de wethouders. Het directieteam is niet bij uitstek het gremium waar inhoud wordt behandeld. Pas als er problemen zijn komt het op ons bordje. Het voordeel daarvan is dan wel dat je elkaar als team probeert te helpen. Dan zit je niet op je eigen koker.'

Controller: 'De dominantie van de sturing zit bij de diverse portefeuillehouders. Er gaat veel om het managementteam heen.'

Gemeentesecretaris: 'De wethouders sturen diep in het ambtelijk apparaat. Daar zijn we ontevreden over. De grens tussen politiek en organisatie wordt daarmee overschreden.'

Gemeentesecretaris: 'Het managementteam wil zijn sturende rol meer krijgen. Van alle kanten wordt er nagedacht over dit onderwerp.'

Controller: 'We willen toe naar een strategische agenda voor het managementteam, met de strategische speerpunten van het college en een ontwikkelagenda van de organisatie. Dan hebben we een structureel instrument om het gesprek met het college te kunnen aangaan. Dat overzicht over de agenda is er nu te weinig.'

Gemeentesecretaris: 'De vraag is wel hoe we dat in de cultuur tot uitdrukking brengen. De vraag is of onze middenmanagers voldoende competenties in huis hebben om invulling te geven aan de resultaatverantwoordelijkheid. Daar hebben we nog geen spelregels voor, geen gedragsregels.'

Controller: 'Wij zien voor ons dat het coalitieakkoord wordt uitgewerkt tot een bestuurlijke opdracht voor het college. Dat is dan een contractuele basis voor afspraken tussen het college en het managementteam.'

Als binnen overheidsorganisaties te veel tegelijk gepland wordt wat niet – dan wel niet op tijd en/of binnen het budget – kan worden waargemaakt, is sprake van een kennelijk onvermogen om prioriteiten te stellen, keuzes te maken: dit wel, dat niet. Dat je alleen besluiten neemt ten aanzien van wat daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Zou het mogelijk zijn om zodanig te besluiten en te plannen dat alleen wordt opgeschreven en uitgedragen wat ook daadwerkelijk kan worden uitgevoerd? Dit is natuurlijk een technisch-rationele vraag. Met de wetenschap van het voorgaande in het achterhoofd is deze vraag niet gemakkelijk te beantwoorden. Betrokkenen hebben blijkbaar redenen om veel tegelijk te willen, of kunnen het niet overzien, dan wel doen vooral wat zij zelf belangrijk vinden of waar zij goed in zijn. Laten we een kleine politieke verkenning doen. Je zou denken dat voor het prioriteren een belangrijke rol is weggelegd voor de controllers. Het is immers een uitermate belangrijke beheersingsvraag om te voorkomen dat niet alles tegelijkertijd wordt opgepakt. Prioritering is core business voor controllers. Prioritering is stap 1 op weg naar beheersing. In de praktijk zien we echter dat de meeste controllers met andere dingen bezig zijn. Ze maken gedetailleerde regels en plannen voor de P&C-cyclus en ontwerpen formulieren en formats waarop door lijnfunctionarissen informatie moet worden ingevuld, tegelijk oproepend dat alles SMART

moet en waarschuwend voor deadlines en risico's als men een en ander aan zijn laars zou lappen (risicomanagement).

Veel controllers bij de overheid zijn vooral bezig met het toetsen van beleidsstromen naar het college en de raad (staat het ook in de begroting en dergelijke) en met het vullen van de P&C-cyclus. Dat wat de politiek besluit is min of meer een gegeven, dat op een of andere manier moet worden doorvertaald naar meer operationele werkplanningen. De meeste controllers zitten niet zozeer aan tafel waar de besluiten vallen, in de politieke arena. Zij zitten ook niet zozeer aan tafel bij de bestuurder, noch bij het topmanagement. Voor zover dat wel het geval is – bijvoorbeeld in de functie concerncontroller die deel uitmaakt van het managementteam – wil je als controller niet graag te boek staan als iemand die altijd zegt dat iets niet kan. Je wilt positief meedenken. En je hebt dikwijls in financieel opzicht ook geen steekhoudende argumenten als er, zoals we in het voorgaande zagen, mede door de onderuitputting eigenlijk altijd geld genoeg is, zelfs in tijden van financiële crisis. Daar komt bij dat je als controller vaak een zwakkere positie hebt dan de collega's lijnmanagers, want anders dan zij beschik je meestal niet over hiërarchische bevoegdheden: de controllers op centraal niveau maken deel uit van de concernstaf, de decentrale controllers zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de decentrale managers. Je bent een baasje zonder mensen. Concerncontrollers kunnen het hier moeilijk mee hebben. Wat houdt jouw functie nou precies in? Wie zit er op jou te wachten? In een dergelijke ongewisse machtsconstellatie doe je dan maar vooral waar je goed in bent: het in stelling brengen van je bedrijfseconomische expertise, het aanreiken van verantwoorde overzichten, het wijzen op wat moet en hoort op grond van wettelijke regelingen, instructies van hogere overheden en vakliteratuur over 'good governance' (zie hierna), het waarschuwen voor risico's als je iets niet of juist wel doet.

Uiteraard is prioritering een eerste verantwoordelijkheid van de gemeenteraad zelf, gevoed door het college van burgemeester en wethouders, op zijn beurt weer gevoed door het topmanagement dat zich laat adviseren door lagere ambtenaren van diverse pluimage. Ergens in die keten van hoog naar laag kan iets stagneren op het punt van durven zeggen waar het op staat. Dat heeft ook te maken met macht. Een bestuurder die echt iets wil, heeft geen boodschap aan zeurende ambtenaren, die drukt gewoon door. Dan moet je als ambtenaar van goeden huize komen om tegengas te durven geven. Je kijkt wel uit. Dat kan je je positie of misschien zelfs je baan kosten. De verleiding om de machthebber naar de mond te praten is levensgroot aanwezig. Dat wordt wel 'contentisme' genoemd: de geneigtheid om je naast hogere in de hiërarchie te behagen. Van diens goedkeuring ben je afhankelijk om in de organisatie te overleven en om succes te hebben. Andersom staat de machthebber bloot aan de verleiding om zich naar de mond te laten praten. Dat voelt goed, geeft een kick, je doet ertoe, je denkt de touwtjes in handen te

hebben, de gang van zaken naar je hand te kunnen zetten. Bovendien ben je als bestuurder zelf afhankelijk van het oordeel van de gemeenteraad en van de publieke opinie. Als je niet doet wat moet gebeuren sta je voordat je het weet bekend als een zwakke bestuurder, die niet weet in te grijpen. En raadsleden staan klaar om je met harde woorden te geselen als je geen uitvoering weet te geven aan wat bij de kiezers aan verwachtingen is gewekt. Op hun beurt is een raadslid er veel aan gelegen om met zijn hoofd in de krant te komen als iemand die opkomt voor de noden van de burgerij, een visie heeft op waar het heen moet met de gemeente en scherp weet te bewaken of het college en de organisatie wel doen wat is gepland en afgesproken.

Zo beschouwd is niet zozeer sprake van een keten van hoog naar laag in termen van steeds operationelere planningen en activiteiten, maar veeleer van een soort 'afhankelijkheidsketen', waarvan de aard wordt bepaald door karakters, humeuren, sympathieën, antipathieën, belangen, macht en toevalligheden – bijvoorbeeld als de pers ergens opduikt wat je totaal niet had verwacht. Dan kan het voor jou als ambtenaar ineens van levensbelang zijn om jouw bestuurder 'uit de wind te houden' en haal je alles uit de kast om dat voor elkaar te krijgen, ook al zou er materieel wel degelijk iets aan de hand zijn. Dat laatste is ondergeschikt aan de al dan niet waarderende blik van je superieur. Op je inhoudelijke gelijk zit niemand te wachten, je succes staat en valt met je politieke sensitiviteit, loyaliteit en exposure. Dat geldt ook als je controller bent: wat stelt jouw rol als 'onafhankelijk geweten van de organisatie' voor als je een wandaad van een bestuurder buiten het college om aanklaagt bij de gemeenteraad? Dan kun je je toekomst binnen de organisatie verder wel vergeten. Prioritering moge weliswaar core business zijn van controllers, maar dit natuurlijk slechts in ondersteunende zin. Zij kunnen de prioritering voorbereiden door uit te zoeken en aan te geven wat naar verwachting kan worden uitgevoerd, mede gezien lopende projecten en andere initiatieven. Maar de keuzes zelf moeten door de politiek worden gemaakt, weliswaar door tussenkomst van bestuurders en wellicht ook managers. De verantwoordelijkheid voor het al dan niet prioriteren ligt bij het bestuur en bij het management, ook voor hen zou dit core business moeten zijn. Dus als er geen keuzes worden gemaakt en alsmaar ambities worden gestapeld, dan mag dat het bestuur en het management worden aangerekend. Zij dienen in de eerste plaats deze verantwoordelijkheid te nemen en de controllers opdracht te geven hun voorbereidende werkzaamheden te verrichten.

Veel besturen en directies/managementteams schieten niet alleen tekort in het prioriteren en voorkomen dat de organisatie met een onhaalbaar werkpakket wordt opgezaagd, zij sturen vervolgens vaak ook niet daadwerkelijk op de primaire processen. Zij houden zich bezig met excessen, incidenten en bedreigende afwijkingen van het gangbare patroon, en vooral ook met randvoorwaardelijke, staf-

achtige zaken (zoals huisvesting, personeel, cultuur, organisatieontwikkeling). Zij buigen zich over via de formele routing aangereikte stukken op weg naar het college en zij werken door middel van leiderschapscursussen en andere trainingen ‘op de hei’ aan zichzelf en aan de toekomst van de organisatie. Maar zij grijpen doorgaans niet inhoudelijk in als er teveel gepland wordt en als politiek en bestuurders daar bovenop in de loop van het jaar ook nog van alles willen. De beslissingen daaromtrent geschieden achter de schermen in de politieke wandelgangen en in de vorm van directe een-tweetjes tussen bestuurders en deskundige lijnfunctionarissen diep in de organisatie, min of meer langs het directie- of managementteam heen. In die zin geldt in menige gemeente materieel wel degelijk ‘het primaat van de politiek’. Veel ambtenaren ‘vliegen’ voor de bestuurder en zetten zo nodig lopende zaken opzij – zonder dat hun lijnmanager ingrijpt. De wethouder is immers de baas. En hij kan zijn zin doordrukken, ook als het iets onuitvoerbaars betreft. Vervolgens gaan de deskundige lijnfunctionarissen ermee aan het werk. Er worden mensen bij gehaald, projectteams geformeerd, er wordt informatie verzameld en uitgewisseld, er wordt een beleidsnota geproduceerd en/of er wordt een voorstel tot een bepaalde regeling in procedure gebracht. Vaak kennen deze feitelijke beleidsprocessen op het niveau van de professionals een min of meer autonome dynamiek – er wordt vaak niet echt op gestuurd vanuit het lijnmanagement in termen van wat wel en wat niet en hoeveel en hoe duur, enzovoort. Als er al sturing op plaatsvindt dan vaak niet door de verantwoordelijke lijnmanagers maar door de verantwoordelijke bestuurder. Waar er ‘spelletjes’ gespeeld worden zoals in het voorgaande beschreven (geen geld en geen capaciteit of iets dergelijks, of juist teveel geld of stiekem uit het verkeerde potje zonder dat dit uit de stukken blijkt, of andere activiteiten dan de bedoeling was, enzovoort), daar is het lijnmanagement vaak ook niet in de positie om in te grijpen, omdat men met andere dingen bezig is.

De stelling is verdedigbaar dat er in veel overheidsorganisaties een gebrek aan control is in de zin van elkaar aanspreken op moeilijke dingen. Er is wel heel veel control op papier, maar niet in gedrag.⁹¹ De vraag is dan ook niet of sprake moet zijn van ‘strakke control’ of ‘losse control’.⁹² Je kunt immers pas iets loslaten als je het vast hebt. En control heeft blijkbaar van alles niet vast, dat dan dus ook niet valt los te laten. Het is juist de bedoeling om meer grip c.q. verbinding te bewerkstelligen, maar dan op een andere wijze dan via het eenzijdige perspectief van het stellen van regels – wat het gebrek aan control juist in de hand heeft gewerkt. Een soortgelijke paradox als ten aanzien van control (wel papier, geen gedrag) valt te signaleren waar het gaat om sturing en hiërarchie. In veel overheidsorganisaties bestaat weliswaar een strakke sturing op papier (het ‘bestuurs- en management-concept’) en ook wel in de vorm van afstandelijk ingrijpen bij incidenten, overigens nogal eens zonder voldoende begrip voor en verplaatsing in de positie van betrokkenen, maar niet of nauwelijks op feitelijke beleidsprocessen. Feitelijk is er soms

nauwelijks hiërarchie, of slechts informeel binnen de subculturen van afdelingen of teams. De werkprocessen worden vanuit de top van de organisatie of vanuit het middenniveau niet daadwerkelijk aangestuurd. Op werkvloerniveau heeft men zich dikwijls weinig aan te trekken van de papieren oproepen en regels die neerdalen. Deze situatie is mede in de hand gewerkt door de vele reorganisaties van de laatste jaren, waarbij ‘echte leidinggevendenden’ van buiten moesten worden aangetrokken, proces- en people managers uit het bedrijfsleven, zonder inhoudelijk verstand van de business die zij kwamen runnen. Deze nieuwe generatie leidinggevendenden was koren op de molen van de steeds autonome werkvloeren en werkte het fenomeen gescheiden circuits alleen maar meer in de hand.

GESCHEIDEN CIRCUITS

Werken raad, college en organisatie goed samen?

Wethouder: ‘Wat is goed? 80% gaat heel goed, maar op de 20% die minder gaat word je politiek en publiekelijk afgerekend. In het bedrijfsleven is het net andersom. Daar word je bejubeld als 80% heel goed gaat.’

Raadslid: ‘Het college heeft de neiging om zeer badinerend te zijn over de gemeenteraad, en de gemeenteraad heeft de neiging op te kijken tegen het college, of er ongenueanceerd mee om te gaan. Ieder is vooral bezig de eigen rol te benadrukken.’

Burgemeester: ‘Onze ambtenaren geven geen duidelijk signaal naar het college wanneer iets niet kan. Ze behoeden de bestuurders zo niet voor uitglijders. Misschien komt dat ook wel door de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd. Ik zie dat de organisatie nog kwetsbaar is in termen van politieke advisering en doortastendheid. De ambtenaren leunen zwaar op het politieke gevoel van de wethouders zelf.’

Griffier: ‘Maar als een bestuurder eens uitglijdt gebeurt er eigenlijk niets. Misschien komt er wel een motie van afkeuring en een vervelend stuk in de krant, maar als de bestuurder belooft het niet meer te doen blijft het daar meestal bij. In de raad is het meestal veel blaffen maar niet bijten.’

Gemeentesecretaris: ‘De ambtenaren zijn wel meer op afstand van de raad gekomen. Het is niet meer wat we vroeger hadden, dat de wethouder de commissie eens lekker bijpraatte en dat de ambtenaar dan vertelde hoe het er voorstond.’

Dienstdirecteur: ‘Bij een aantal beleidsambtenaren bestaat irritatie over hoe politieke processen lopen. Bijvoorbeeld als je een praatje van een beleidsnota hebt geschreven en ze er maar een heel klein stukje uit halen waar ze het over hebben. Anderzijds begrijpen raadsleden niet wat al die ambtenaren doen.’

Griffier: ‘Het gaat niet mis bij het versturen van stukken. Als er een keer een pagina ontbreekt doet men daar niet moeilijk over. Maar er komt wel gedoe als het antwoord van het college uitblijft op vragen die in de raad gesteld zijn. Of als een stuk is toegezegd en het komt maar niet.’

Gemeentesecretaris: 'Bij ambtenaren ontstaat irritatie als raadsleden vragen stellen die heel veel tijd kosten voor de beantwoording terwijl die vragen er niet toe doen in hun ogen. En als onduidelijk is wat de routing is, of als je iets niet kan vinden.'

Griffier: 'Op een enkel dossier gaat het mis, maar dat komt zelden voor, dat is niet het patroon. Voor de oppositie is dat niet anders dan voor de coalitie.'

Waar mensen elkaar niet aanspreken op wat er werkelijk gebeurt, maar liever de schijn ophouden dat het goed gaat en waar leidinggevend niet of nauwelijks sturen op werkelijke processen, maar meer op afstand en op papier, daar bestaat tegelijk een beeld van organisatorische verbanden en verbandjes die zeer losjes met elkaar samenhangen. Ze zijn 'loosely coupled'⁹³, mogelijk zelfs 'decoupled'.⁹⁴ In de literatuur wordt dit overigens niet steeds gezien als een onaantrekkelijke voorstelling van zaken, omdat er in zo'n minder lineair-causale benadering oog is voor de complexiteit en veelvormigheid van de organisatorische werkelijkheid – anders dan bijvoorbeeld bij de statische en normatieve benaderingswijzen van het New Public Management het geval is.⁹⁵ Brunsson ziet in dit beeld toch ook weer iets normatiefs: een vorm van 'coupling', omdat het slim kan zijn iets anders te doen dan er gevraagd wordt: daarmee kunnen tegelijk zowel voor- als tegenstanders van een bepaald denken worden bereikt: hypocrisie als effectief middel om in complexe controversiële contexten draagvlak te creëren en je doel te bereiken.⁹⁶ Hoe het zij, het beeld in met name ook onze grotere overheidsorganisaties van een mindere verbinding tussen top en werkvloer, tussen staf en lijn en überhaupt tussen de verschillende onderdelen van de organisatie is alleszins herkenbaar. Een beeld van gescheiden circuits. Met name op de werkvloeren lijkt dikwijls sprake van subculturen, bijvoorbeeld in de vorm van teams en/of bureaus, waarin men tot op zekere hoogte in betrekkelijke vrijheid kan doen en laten wat men wil. Dit past bij het eerder geschetste beeld van weinig control, weinig hiërarchie en weinig leiding. Men heeft er in dergelijke subculturen alle belang bij om dat zo in stand te houden. Je hebt een salaris, je maatjes, geborgenheid en van daaruit kun je wijzen naar anderen die het in jouw ogen anders – slechter – doen dan jij en jouw groep. Enige 'groupthink' is aan deze situatie niet vreemd.⁹⁷ Wanneer de externe druk en de dreiging daarover verantwoording te moeten afleggen te groot worden (individuele afrekening op 'onmogelijke' plannen en eisen), hebben mensen sterker de neiging om zich terug te trekken in een beperkte kring van gelijkdenkende lot- en soortgenoten.⁹⁸ Uiteindelijk moet iedereen immers persoonlijk het vege lijf zien te redden. Dat kan ofwel door persoonlijk of met de eigen club alle energie te richten op het gevraagde (het belang van de buitenwereld en de kwaliteit van de dienstverlening zijn daaraan ondergeschikt), ofwel door de schijn op te houden dat het gevraagde wordt geleverd terwijl de werkelijke activiteiten verborgen worden houden. Communicatie, laat staan samenwerking met betrekking tot dat wat mensen zelf van belang vinden in hun werk, wordt in feite gefrustreerd door

de stilzwijgende code dat ieder in de ontstane situatie vooral voor zichzelf gaat. Symptomatisch is dat in MTO's (medewerkers tevredenheidsonderzoeken) dan valt te lezen dat de medewerkers trots zijn op het eigen werk, maar niet op de organisatie als geheel en in het bijzonder niet op de hoogste leiding, met inbegrip van de politiek – ook al heeft men nauwelijks idee wat daar gebeurt. Deels is hier sprake van stereotypering, deels ook van een signaal van onvoldoende aandacht, van een patroon.⁹⁹ Het onuitgesproken signaal is dat de machthebbers onvoldoende zien en horen wat jij werkelijk doet en te bieden hebt. Degenen die jou aandacht en complimenten zouden moeten geven zijn te veel met zichzelf bezig en met zorgen in hun eigen kring.

Wellicht zijn de ontkoppeling en de daarmee samenhangende gescheiden circuits in overheidsorganisaties nog manifester dan in particuliere organisaties, omdat er niet één iemand duidelijk de baas is. Een veelheid van verschillende soorten leidinggevendens – politiek, bestuurlijk, ambtelijk – kan zich verschuilen achter elkaar. Bij de overheid zijn velen van elkaar afhankelijk, niemand is echt de baas. De gemeenteraad mag zich als hoofd van de gemeente niet bemoeien met de organisatie. Dat is begrijpelijk, maar ook raar. Als je immers werkelijk de baas zou zijn, dan zou je de mogelijkheid moeten hebben om je tent te runnen. Dat kan ook door te delegeren en ruimte te geven, maar alleen waar jij dat toelaat. Als het niet functioneert neem je het weer over of regel je wat anders. Bij de overheid is dat niet mogelijk. De gescheiden circuits zijn relatief autonoom – maar ook weer afhankelijk van elkaar en buiten het eigen circuit tamelijk machteloos en ineffectief. Dit is de sociaal-psychologische verklaring van het verschijnsel verkokering. Mensen die in hetzelfde schuitje zitten wijzen van daaruit naar anderen in andere circuits van wie zij het slachtoffer menen te zijn. Dat zien we momenteel op vrij grote schaal – naar het schijnt in hogere mate dan in vroeger tijden het geval was: een toegenomen verwijdering tussen circuits binnen de overheidsorganisatie, bijvoorbeeld tussen raden en colleges, ook al hebben we (of misschien mede daardoor?) met de beste bedoelingen het dualisme ingevoerd. Maar bijvoorbeeld ook tussen ambtelijke top en werkvloer. De ambtelijke top die de zaak voortdurend wil veranderen en de werkvloer die daar mee van wordt en er toenemend bedreven in is geraakt om zich aan de interventies van bovenaf te onttrekken.

In schril contrast met de voortdurende zoektocht naar de perfecte regeling en vernieuwing in de bovenstromen kan de 'pijnlijke stilte' in de onderstromen zijn. Gesproken wordt in dat verband wel van 'gulzige instituties':¹⁰⁰ naarmate organisaties een klemmender beroep doen op meer gezamenlijkheid en voortreffelijkheid neemt op de werkvloer het belang toe om verborgen te houden dat je daar zelf eigenlijk anders over denkt, bijvoorbeeld omdat je het gevoel hebt dat je er niet aan kunt voldoen, of dat je dat niet wilt omdat het helemaal niet lijkt te gaan over je eigen werk of wat jij belangrijk vindt. Natuurlijk wek je binnen je organisatie en

vooral naar degenen van wie je afhankelijk bent de indruk dat je loyaal meedoet (anders gebeuren er misschien ‘enge dingen’), maar intussen blijf je vooral je ‘eigen ding’ doen. Als het erop aankomt plegen bijvoorbeeld veel gesprekspartners in functioneringsgesprekken een suboptimaal niveau van de dialoog te prefereren. Bovengeschikten kunnen er genoeg mee nemen dat hun ondergeschikten aangeven te zullen doen wat zij belangrijk vinden, terwijl andersom de ondergeschikten er genoeg mee kunnen nemen dat de bovengeschikten dat denken – intussen hun eigen vrijheidssferen veilig stellend; voor dit verschijnsel wordt wel de uitdrukking ‘pocket veto’ gebruikt.¹⁰¹

Mede als gevolg van zulk ‘naar de mond praten’ en ‘ja zeggen, nee doen’ kan het empathisch, zelfreflectief en adaptief vermogen van de bovengeschikten in de loop der tijd afnemen, zoals bleek in onderzoek naar ‘vallende burgemeesters’.¹⁰² Zij krijgen dan niet meer te horen hoe men werkelijk over hen denkt en ‘blijven zelf wie zij nu eenmaal zijn’, ondanks veranderende omstandigheden. Dit komt een optimale verbinding tussen bovenstromen en onderstromen niet ten goede. In de onderstromen maken mensen zich zorgen (wat gebeurt er met mijn salaris, mijn positie?), maar zij spreken dit niet gauw uit. Voor de oppervlakkige waarnemer lijkt er niets aan de hand, maar onder water kan er iets broeien dat een optimale verbinding van bovenstromen en onderstromen ondermijnt. Veel organisatieonderzoek bij overheidsorganisaties geeft momenteel tot op zekere hoogte blijk van een cultuur van angst en non-interventie. Het credo op de werkvloeren lijkt te zijn: zelf je best doen – althans je eigen gang gaan – en je zo weinig mogelijk met elkaar bemoeien, ook al staat in de organisatiefilosofie dat je integraal samenwerkt en elkaar confronterend durft aan te spreken. Dat moet je dus juist niet doen als je binnen je organisatie wilt overleven, zo luidt de impliciete code op de werkvloer, óók die van de politici.

EN TOCH GAAT HET GOED?!

Het goede nieuws na de analyse in het voorgaande is: metingen van de kwaliteit van de dienstverlening wijzen uit dat overheidsorganisaties in de ogen van de burgers over het algemeen best goed presteren, of het nu om zorg, onderwijs, politie, justitie of de belastingdienst gaat.¹⁰³ Ook over de dienstverlening van gemeenten zijn burgers over het algemeen tevreden, ook al zou het op onderdelen beter kunnen, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de openingstijden en de snelheid van de dienstverlening.¹⁰⁴ De relatieve verschillen per deelterrein laten we nu maar even voor wat ze zijn, evenals de discussie over de al dan niet heilzame werking van de invoering van marktwerking binnen bepaalde sectoren. De relatief positieve oordelen blijven door de jaren heen tamelijk constant. Nederland blijkt over het geheel genomen nog altijd als een keurig georganiseerd land te worden ervaren. De wegen zijn goed, het gehele land is aangeharkt, de vuilnis wordt op tijd opge-

haald, de mensen achter de loketten zijn meestal vriendelijk en behulpzaam, er wordt over alles nagedacht en er is heel veel op de gemeentelijke website te vinden. Ondanks de burgertevredenheid over de prestaties van de overheid laat het imago van de overheid wel enigszins te wensen over; dat geldt ook voor de gemeenten.¹⁰⁵

Met name over het politiek-bestuurlijk functioneren wordt door burgers niet positief gedacht. In het kader van het meetinstrument de 'Staat van de gemeente', waaraan per 1 januari 2008 152 gemeenten hadden deelgenomen (= 35% van alle gemeenten), zaten de scores van de burgerwaarderingen op een schaal van 10 gemiddeld zo tussen de 6 en de 7, maar scoorde het oordeel van de burgers over raad en college rond de 5.¹⁰⁶ Het oordeel van de burgers over de vertegenwoordiging door de gemeenteraad scoorde zelfs een 4,9 en het vertrouwen van de burgers in het college van burgemeester en wethouders een 5,3. Ook het oordeel van de burgers over het waarmaken van beloften door het college scoorde een 5,3. Deze cijfers bevestigen eerder onderzoek naar het functioneren van de lokale democratie. Burgers vinden dat er te veel wordt beloofd en te weinig wordt waargemaakt. Zij voelen zich te weinig serieus genomen en zijn ontevreden over hun invloed op het bestuur van hun gemeente, zij voelen zich weinig betrokken bij de lokale politiek en vinden dat deze weinig herkenbaar is.¹⁰⁷ Aangetekend moet overigens worden dat er soms grote verschillen tussen gemeenten onderling bestaan, waarbij opmerkelijk is dat kleine gemeenten op het punt van de burgerwaardering van het politiek-bestuurlijk functioneren wat beter scoren dan grotere gemeenten. Dit zou dan weer te denken kunnen geven waar het gaat om de niet aflatende drang naar meer grootschaligheid, bijvoorbeeld door middel van gemeentelijke herindeling.

Na de beschouwingen over te hoge ambities en achterblijvende uitvoering behoeven deze cijfers over de relatief lagere waardering van burgers voor het politiek-bestuurlijk functioneren van gemeenten geen verbazing te wekken. Het zou kunnen zijn dat een verband aanwezig is tussen gewekte verwachtingen en wat daarvan wordt waargemaakt. Toch is sprake van een intrigerende paradox: over het algemeen gaat het best goed met de prestaties van de (gemeentelijke) overheid, maar het gaat minder goed met de burgerbeleving van de lokale democratie, het functioneren van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Deze paradox zal ongetwijfeld iets te maken hebben met de in het voorgaande genoemde punten: het culturele taboe op politieke rationaliteit, de media die geen oog hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening¹⁰⁸ maar wel voor politieke misstanden, het feit dat er onder druk van het New Public Management streven over het algemeen te veel, te ambitieus en te geforceerd SMART gepland wordt, terwijl de overheid met de beste bedoelingen op voet van datzelfde New Public Management streven allerlei institutionele control in het leven heeft geroepen – zoals de lokale rekenkamers – waarmee het zichzelf laat geselen omdat de uitvoering bij de planning achterblijft. Dit ontnemt het reële zicht op wat er wel goed gaat – en dat is blijkbaar heel veel.

Gelet op de beschikbare metingen van de kwaliteit van de dienstverlening is de stelling gerechtvaardigd dat het going concern presteren van de overheid – dat naar schatting zo'n 80 tot 90% van alle werkzaamheden en bijbehorende personele en financiële middelen omvat – alleszins naar behoren functioneert. De overheid doet zichzelf dus onnodig tekort door een te grote broek aan te trekken. De indruk ontstaat dan dat het niet goed gaat, terwijl het meeste wel goed gaat. De geschetste problemen zijn grotendeels virtueel – een bovenstroomonderonsje – en dus onnodig. Deze situatie is niet efficiënt, want er zijn in de bovenstromen onnodig veel functionarissen politiek, bestuurlijk en ambtelijk bezig met plannen en abstracties waar de buitenwereld nooit iets van zal merken. Het veroorzaakt in de onderstromen ook een onnodig groot negatief imago, zowel van de zijde van de burgers naar de overheid als tussen en binnen onze overheidsorganisaties zelf. Er wordt een onnodig minderwaardigheidscomplex gecreëerd en er wordt onnodig over en weer met beschuldigende vingers gewezen. Hiermee is ook de stelling gerechtvaardigd dat de street level bureaucrats op de werkvloeren van onze overheidsorganisaties over het algemeen naar behoren functioneren. Zij zijn het vooral die de credits verdienen voor de positieve cijfers met betrekking tot de kwaliteit van de prestaties. Zij weten blijkbaar hun professionele verantwoordelijkheid te nemen en elkaar te vinden wanneer dat nodig is. Er is sprake van een min of meer autonome uitvoeringsdynamiek. De street level bureaucrats vormen ontegenzeggelijk een van politiek, bestuur en (top)management (af)gescheiden circuit, maar dat is klaarblijkelijk nodig om ondanks alle bovenstroomretoriek en reorganisaties toch nog het gewone werk te doen.

Hoewel de verleiding nu groot is om de functionarissen die zich goeddeels met bovenstroomactiviteiten bezighouden te veroordelen – dus nog een beschuldigende vinger erbij – kunnen we ons ook afvragen welke systeemmechanismen het kennelijk nodig hebben gemaakt om deze situatie zo te laten ontstaan. Zijn het de omgevingsdruk en de rol van de media in dat verband? Zijn het de angsten van de regelmakers en controllers in politiek Den Haag en binnen de overheidsorganisaties zelf? Zijn het de eigenbelangen van alle spelers die hun baan willen houden en willen blijven doen wat ze doen? Ligt het aan onszelf als belastingbetalers en burgers omdat we er niet in slagen om mensen te kiezen die werkelijk onze belangen representeren in plaats van hun eigenbelangen, of omdat we via de media alles voortdurend in de gaten houden? Willen we dit min of meer onbewust zo en is het een systematische manier om de professionele street level bureaucracy overeind te houden waardoor veel toch nog best goed gaat? En als veel goed gaat, wat zouden wij ons dan druk maken? Uit deze paragraaf springen met name twee redenen naar voren om de verkenning nog even voort te zetten: het vermoeden van onnodige inefficiëntie en de onnodig negatieve beeldvorming waarmee betrokkenen elkaar bejegenen.

2.3 Verbeterinitiatieven

Verbeterinitiatieven van de laatste jaren – met inbegrip van de dualisering – bevinden zich overwegend in het kwadrant linksboven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de dualisering, voor de niet aflatende inspanningen om een meer directe democratie te creëren, voor allerlei pogingen om het interne systeem van planning & control te verbeteren en voor allerhande kantelings- en horizontaliseringsoperaties. Laten we deze oplossing(s)richting(en) eens langslopen.

DUALISERING

Wat draagt de dualisering bij?

Raadslid: 'Er zijn na de dualisering veel nieuwe spelers bij gekomen, zoals het presidium en de griffie en de rekenkamer, daardoor ben je veel met elkaar bezig om af te spreken wie over welke dingen gaat.'

Organisatieadviseur: 'Door de verscherping van de verhoudingen wil je ook steeds meer van elkaar weten, omdat je de ander niet meer zo goed kent en niet vertrouwt.'

Dienstdirecteur: 'Voordat het duale stelsel werd ingevoerd waren de contacten beter dan nu. Toen ik hier binnenkwam in 1998 was de sfeer meer ontspannen. Nu is het allemaal meer verkrampd: dit is jouw domein, dat is mijn domein, dat zijn de spelregels. Dan krijg je net wat je niet had willen hebben. Dan vraag je elkaar: in welk artikel staat dat, enzovoort.'

Organisatieadviseur: 'Vroeger onder het monistische stelsel waren ambtelijke managers sterk betrokken bij wat er in de raad gebeurde. Ze zaten ook als adviseur bij de commissies. Nu hebben veel raden geen commissies meer en mag je blij zijn als de gemeentesecretaris zijn gezicht nog laat zien bij de raadsvergadering.'

Griffier: 'Het jaarverslag van de raad is een manier voor de raad om verantwoording af te leggen aan de samenleving. Maar helaas doet niemand er iets mee. Het is wel leuk, zo met foto's erin, maar het wordt in de vensterbank gelegd en dat is het dan.'

Griffier: 'Met de wethouders van buiten krijg je een verschuiving van het politiek leiderschap van het college naar de raad. Daarmee begint de gemeentepolitiek pas echt. Tegelijk zie je dat de functies van bestuurder en directeur steeds meer versmelten.'

Organisatieadviseur: 'De wethouder van buiten denkt dat een gemeente net zo bestuurd kan worden als zijn eigen bedrijf. Als hij dat dan nog arrogant doet ook kun je voorspellen dat zo iemand politiek sneuvelt.'

Organisatieadviseur: 'Vroeger beschouwde de ambtelijke organisatie het als opdracht om de raad te bedienen. Je leefde met de politiek. Maar nu heeft de griffie die verantwoordelijkheid. Dat kan de griffie qua omvang en expertise nooit waarmaken. Daardoor wordt de raad nu eerder slechter dan beter ondersteund.'

Kritiek op het functioneren van de politiek – ook de lokale politiek – is van alle tijden. Veel kritiek richt zich altijd op de vermeende kloof tussen overheid en

burger.¹⁰⁹ Met betrekking tot de decentrale politiek rees eind jaren negentig de gedachte dat bestuur en volksvertegenwoordiging te veel door elkaar zouden lopen: ze moesten worden ‘ontvlecht’. In 2002 is in Nederland wetgeving van kracht geworden die het op rijksniveau functionerende ‘duale stelsel’ ook op gemeentelijk en provinciaal niveau van kracht deed worden.¹¹⁰ Enerzijds werd van de zijde van de wetgever gesteld dat het dualisme niet veel meer zou zijn dan de bevestiging van bestaande praktijken. Tegelijk werd wel beoogd dat hiermee de politieke verschillen scherper zouden worden, waardoor de burger zich meer zou gaan interesseren voor de decentrale politiek. Concreet betekende dit voor gemeenten onder meer dat wethouders niet meer voortkomen uit en deel uitmaken van de gekozen gemeenteraad en dat tal van bevoegdheden zijn herverdeeld en ondersteunende instrumenten zijn ingevoerd. Wat de bevoegdheden betreft zou duidelijker moeten worden dat het college bestuurt en dat de raad kaders stelt en controleert.¹¹¹ Voor de taken van de raad werd ondersteuning geregeld: met name de voor iedere gemeente verplichte introductie van een griffier en een rekenkamer(functie). Hiermee zou de raad beter kunnen controleren op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. Daarenboven hebben gemeenteraden zichzelf een ‘presidium’ verschaft, dat zich pleegt te manifesteren als een eigen dagelijks bestuur in de plaats van het college van burgemeester en wethouders dat vroeger deze rol vervulde.

Om mogelijk misverstand te voorkomen: de pijlen in het navolgende zijn niet zozeer gericht op het dualisme als zodanig, maar meer op het invoeringsproces: de dualisering. Het is logisch en helder dat de wethouders geen deel meer uitmaken van de raad, ze kunnen immers bezwaarlijk zichzelf gaan controleren. De knip tussen bestuur enerzijds en controle anderzijds is even logisch en helder. Zo ging het inderdaad ook altijd al. De regering stelt vast dat de dualisering een succes is (= politieke rationaliteit), met als voornaamste argument dat iedereen er langzamerhand aan gewend is geraakt – gesproken wordt van een ‘geleidelijke aanvaarding en indaling van de dualisering’.¹¹² Aan de andere kant blijkt uit evaluaties dat veel raadsleden zelf de dualisering als mislukt beschouwen, met name omdat het politieke debat niet is verscherpt en de kloof tussen burger en overheid niet is verkleind.¹¹³ De positie van de raad ten opzichte van het college is geprononceerder geworden,¹¹⁴ maar tegelijk wordt op veel plaatsen gesproken van een verharding van de onderlinge verhoudingen (vragen: in hoeverre zou dat ook zonder de dualisering het geval zijn geweest? In hoeverre hangt dit ook maatschappelijk in de lucht?) en blijkt dat de volksvertegenwoordigende rol van gemeenteraadsleden niet is versterkt – ze zijn althans niet meer tijd gaan besteden aan een beter contact met de burger.¹¹⁵ Ook bestaat nog steeds veel verwarring over de invulling van de kaderstellende en controlerende rol. Verder komen de nieuwe hulpmiddelen niet steeds uit de verf. Rekenkamers blijken een ondergeschikte bron van informatie voor raads- en statenleden te zijn, terwijl van nieuwe instrumenten als de beleids-

evaluatieverordening (Gemeentewet artikel 213a) en het enquêterecht nauwelijks gebruik wordt gemaakt.¹¹⁶

Op welke punten ging het mis in het dualiseringsproces?

In de eerste plaats is met de dualisering het signaal afgegeven dat het allemaal heel anders zou moeten in de ogen van relatieve buitenstaanders zoals wetenschappers, adviseurs en Haagse ambtenaren. Dat is iets anders dan een eigentijdse bevestiging en verduidelijking van intussen gegroeide praktijken, zoals de bedoeling was. Het overheersende signaal was dat de decentrale bestuurscultuur drastisch zou moeten veranderen, terwijl niet duidelijk was dat de decentrale bestuurscultuur zelf een probleem ervoer. De meeste gemeenten hadden ten tijde van de invoering van de dualisering geen duidelijke visie en doelen hieromtrent.¹¹⁷ Het lijkt erop dat een oplossing is bedacht voor een niet bestaand probleem – althans niet bestaand bij de betrokkenen zelf.¹¹⁸ De uitstraling van alle geschriften en activiteiten van en rond de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie was dat een fundamentele vernieuwingsbeweging werd ingezet. Hiermee paste de dualiseringsoperatie in de traditie van het ‘Reinventing Government’ dat het New Public Management denken kenmerkte. En zoals in de vorige paragraaf uiteen is gezet brengen hervormingen overeenkomstig het NPM onbedoelde neveneffecten met zich mee. Die zien we ook terug in de dualisering voor de lagere overheden zoals in ons land ingevoerd.

In tweede plaats was de kernboodschap in verschillende opzichten dubbel. Het college was te machtig, volgens de analyse die aan de dualisering ten grondslag lag. De positie van de raad zou sterker moeten worden. Het college zou dus minder machtig moeten worden, maar het kreeg nu wel in beginsel alle bestuursbevoegdheden toebedeeld. Dat klinkt niet logisch: hoe kun je de positie van de raad versterken door bevoegdheden af te nemen?¹¹⁹ De raad zou vooral het college moeten controleren – wat de raad al deed –, maar moest tegelijkertijd wel een eigenstandige, kaderstellende collectiviteit worden tegenover het college – wat de raad niet goed kan, omdat het hier vooral een technisch-rationele deskundigheid betreft. Hiermee werd het beeld versterkt – misschien zelfs gecreëerd – van de gemeenteraad als een gescheiden circuit, dat zich afzet tegen het circuit van het bestuur en de organisatie. Zo bezien is het niet verwonderlijk dat het aantal vallende burgemeesters en vallende wethouders sterk is toegenomen.¹²⁰ Uit oogpunt van politieke rationaliteit zijn vraagtekens te plaatsen bij het min of meer opgeworpen beeld dat de raad zich als een geheel ten opzichte van het college anders dient te manifesteren. Dit staat op gespannen voet met de politieke realiteit waarin het juist gaat om de onderlinge verschillen binnen de raad. Er is ieder geval al een fundamenteel verschil tussen coalitiepartijen die zich doorgaans in lijn met het college zullen opstellen en oppositiepartijen die dat juist niet doen.

De kaderstellende taak werd voorts omgeven door een zweem van technische rationaliteit: op hoofdlijnen vaststellen wat het college zou moeten uitvoeren in plaats van de gebruikelijke gang van zaken, waarbij het college voorstellen doet waar de raad dan over debatteert of men het ermee eens is of niet. De raad werd voorgesteld als een rationele actor die alles overziet en op basis van zorgvuldige afweging tot een objectieve hoofdlijn komt. Dat is iets anders dan wat in het voorgaande als politieke rationaliteit werd bestempeld. En de vraag of raadsleden dat allemaal zouden kunnen en willen werd ook eigenlijk niet gesteld; de vraag dus of we niet te veel zouden verlangen van raadsleden. Het had natuurlijk ook anders gekund: in andere landen is de lokale kaderstellende taak niet bij de volksvertegenwoordiging gelegd.¹²¹ De vraag mag bovendien worden gesteld of kaderstelling niet te veel suggereert, nu veel gemeentelijke activiteit immers bestaat uit ‘medebewind’ (uitvoering van rijksbeleid) en ook veel van de resterende ‘autonomie’ aan allerlei landelijke kwaliteitsmaatstaven moet voldoen.¹²² Daarnaast moest de raad in z’n versterkte controlerende rol gaan letten op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid, maar hij moest tegelijkertijd ook zijn volksvertegenwoordigende rol versterken: de kloof met de burger dichten door op andere, meer interactieve wijze naar buiten te treden en de burger te betrekken bij het functioneren van de overheid.¹²³ Dus alles moest tegelijk anders en beter worden. Maar omdat de nieuwe eisen aan het controleren en kaderstellen al complex genoeg waren, kwam zo de externe, volksvertegenwoordigende rol alleen maar meer onder druk te staan.¹²⁴ Ook de vraag of het eigenlijk wel mogelijk zou zijn om de uitvoering in al haar omvattendheid te controleren werd niet gesteld. Mocht nu werkelijk reëel worden verwacht dat raadsleden dit alles zouden kunnen overzien en hantieren, gezien alle betrokken spelers intern en extern en gelet op de inzichten vanuit de implementatietheorie zoals in de vorige paragraaf verwoord?

In de derde plaats bevatte de veranderingsaanpak van de dualisering een fundamentele denkfout: met een formele structuurverandering van boven meende men de cultuur en het gedrag op decentraal niveau te kunnen regelen. Je kunt cultuur en gedrag echter niet zonder meer veranderen met een structuurverandering, ook niet als je daarna bij herhaling uitlegt wat de bedoeling is. In termen van het basis-schema was sprake van een blauwe, rationeel uitgedachte denkinterventie vanuit het linksboven kwadrant. Deze ging weliswaar gepaard met inspirerende idealen en initiatieven (rechtsboven kwadrant), werd ondersteund door opwekkende samenkomsten op decentraal niveau (linksonder kwadrant) en trachtte vernieuwend te zijn op het punt van de burgergerichtheid (rechtsonder kwadrant), maar het beeld van de beweging was eenzijdig van linksboven in de richting van de drie andere kwadranten. Er werd niet eerst gevraagd wat de burgers wilden c.q. nodig hadden. Er was ook geen oog voor de doelmatigheid van de dualisering zelf: of alle nieuwe spelers, structuren en instrumenten wel zouden opwegen tegen de te verwachten revenuen voor de burger. En of er geen sprake zou zijn van een heel

veel met elkaar bezig zijn in verhouding tot het betrekken van burgers. Er werd ook niet tevoren gevraagd of aangevoeld wat raadsleden zelf meenden nodig te hebben of zouden willen. Het overheersende beeld was dat alles voor de burgers en de raadsleden wérd bedacht. Het resultaat is dan ook dat de decentrale bestuurscultuur niet of nauwelijks in positieve zin is veranderd¹²⁵ (het begrip (bestuurs)cultuur komt in het volgende hoofdstuk nog uitgebreid terug). Vervolgens werd de dualiseringsoperatie door de bedenkers zelf niet gestuurd in de zin dat kon worden voorkomen dat Haagse ambtenaren – ongetwijfeld met de beste bedoelingen – van alles verzonnen waarmee het blauwe karakter van de operatie alleen maar verder werd versterkt, bijvoorbeeld door het BBV en de programmabegroting waarvoor een veelheid van verplichte formats werd aangereikt. Met de invoering van de dualisering daalde een stortvloed van gedetailleerde technische taal op de provincies en gemeenten neer. De implementatie van de dualisering kreeg een min of meer autonome dynamiek. De vergelijking met andere NPM-strevingen en ambities zoals uiteengezet in de vorige paragraaf dringt zich onweerstaanbaar op. Gemeenschappelijk kenmerk is het uniforme karakter, met veel sjablonen die voor alle gemeenten zouden moeten gelden – ondanks verschillen in grootte, mate van stedelijkheid, enzovoort. In Nederland zijn alle gemeenten over één kam geschoren, waar in andere landen die met vergelijkbare vernieuwingspogingen bezig waren meer ruimte voor verschil werd gelaten.¹²⁶

Samenvattende indruk van de dualisering: een vooral technisch-rationele in steek met veronachtzaming van veranderkundige, sociaal-psychologische en ‘gezond verstand’ aspecten. Er is onvoldoende met beide benen op de grond afstand genomen van wat men nu eigenlijk aan het doen was. De veelheid en gedetailleerdheid van de idealen en regels ontnamen het zicht op wat dit alles met het gedrag van betrokkenen zou doen. Tot op zekere hoogte zijn politici en bestuurders hun eigen spel blijven spelen, maar het spel werd wel beïnvloed: gemeenteraden die zich ‘meer’ zijn gaan voelen dan voorheen, terwijl ze dit qua feitelijke positie en feitelijke competenties onvoldoende konden waarmaken, althans niet in de technisch-rationele, zowel omvattende als gedetailleerde vorm waarin de dualisering uiteindelijk is gegoten.

DIRECTE(RE) DEMOCRATIE

Waarom directe(re) democratie?

Griffier: 'Mensen willen wel invloed uitoefenen, maar niet in het systeem dat wij hebben. Als ze mij zouden vragen om een hele avond in een zaal te zitten om maar één woord te mogen zeggen dan kwam ik ook niet meer.'

Organisatieadviseur: 'Het karakter van de volksvertegenwoordiging is wel veranderd, maar ook in 1975 had je in de raad elitaire figuren die de envelop met raadsstukken pas openmaakten'

tijdens de raadsvergadering. Dat was vroeger niet anders dan nu. Het is een kwestie van democratie dat de bevolking wordt gerepresenteerd – ook als dat door domme mensen is. Dat is dan blijkbaar waarvoor je kiest.'

Raadslid: 'Burgers zijn er vooral om je te kiezen. Toen ik gekozen was dacht ik: zo, ik kan aan het werk. Ik hoef de komende jaren geen burger meer te zien.'

Bestuurder: 'Burgerparticipatie is heel paternalistisch. Je moet participeren, want anders ben je geen goede burger?'

Organisatieadviseur: 'Steeds meer raadsleden zijn ambtenaar bij een andere overheidsorganisatie. Je ziet in de politiek een zekere verambtelijking.'

Organisatieadviseur: 'Democratie is voorkomen dat je een dictatuur krijgt.'

Raadslid: 'Het gaat erom wie doorzettingsmacht heeft en dat zijn wij meestal niet.'

Wethouder: 'Raadsleden onderschatten zichzelf. Ze wentelen zich in het gevoel dat ze er niet toe doen, terwijl dat wel zo is. Als een raadslid zich ergens in vastbijt kun je daar als bestuurder behoorlijk last van hebben. Het is voor raadsleden veel effectiever om één ding goed te doen dan alles een beetje.'

Griffier: 'Het is van belang dat je kennis uit de samenleving haalt. Het mission statement van de griffie is: de gemeenteraad een centrale plek geven in het maatschappelijk debat.'

Organisatieadviseur: 'Politiek bij gemeenten is lekenbestuur. Raadsleden hebben tegenwoordig minder senioriteit en bekwaamheid. Je mag blij zijn als je de kandidatenlijst gevuld krijgt.'

Er wordt wel gesteld dat 'de politiek' zich heeft verplaatst naar allerlei plekken buiten de politieke arena: naar Europa, bedrijven, ambtenaren, maatschappelijke organisaties, rechters.¹²⁷ Dit beeld is wat overdreven, omdat 'de politiek' nog altijd verstrekkende besluiten neemt over bijvoorbeeld ons inkomen, de zorg, het onderwijs, de politie, de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, enzovoort. Dat gebeurt dikwijls nog steeds op tamelijk eenzijdige, verstrekkende en uniforme wijze. Het beeld van de verplaatsing van de politiek houdt in dat allerlei zaken worden gewisseld en bedisseld zonder dat of voordat politici zich erover kunnen uitspreken. Denk aan typering en als de mediocratie,¹²⁸ de emotiedemocratie¹²⁹ en de dramademocratie.¹³⁰ Deels gaat het dan om een publieke meningsvorming die, onder andere via talkshows en actualiteitenrubrieken, in de plaats treedt van de meningsvorming in de politieke arena.¹³¹ Afgaande op salariering en – mogelijk in samenhang daarmee – maatschappelijke status zijn er ook onthutsende verschillen: televisiepresentatoren en directeuren van bedrijven die een veelvoud verdienen van wat ministers verdienen. En dan hebben we het nog maar niet over de schamele financiële beloning die gemeenteraadsleden ten deel valt. Wie de gedachte van de verplaatsing van de politiek doortrekt, kan de gedachte ontwikkelen dat burgers tot op zekere hoogte de rol van politici hebben overgenomen. 'Keek men in vorige decennia vooral naar respectievelijk de overheid en de markt, nu kijkt men bij grote maatschappelijke problemen als eerste naar de burger.'¹³² Volgens Tonkens – sinds 2006 bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap – zou deze ver-

plaatsing van de politiek naar de burgerij wel eens voor ‘overbelaste burgers’ kunnen zorgen.¹³³ Anderen merken op dat het voor burgers steeds lastiger wordt om vast te stellen wie op wat kan worden aangesproken.¹³⁴ Volgens velen was en is het nodig om grondig na te denken over democratische vernieuwing. Veel van de vernieuwingsvoorstellen van de afgelopen jaren komen neer op het meer betrekken van ‘de burger’ bij de politiek via interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. Er wordt niet alleen meer gesproken over bestuursstijlen,¹³⁵ maar ook over ‘burgerschapstijlen’.¹³⁶ In de democratietheorie is het deliberatieve denken in snel tempo populair geworden: iedereen moet overal over mee kunnen praten en het is in om daar nieuwe, interactieve werkvormen voor te bedenken, zoals ‘digitale panels’ en ‘procesarchitectuur’.¹³⁷ Gaan we toe naar een ‘participatiedemocratie’ of een ‘kiezersdemocratie’?¹³⁸ In het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisering en lokale democratie is volop gestimuleerd en geëxperimenteerd in deze richting.¹³⁹ Met alternatieve vergadervormen zouden gemeenteraden de politiek voor burgers aantrekkelijker moeten maken en ze moeten aanmoedigen om actief mee te doen met het besturen van de gemeente of althans hun kennis en inzichten in te brengen.¹⁴⁰ Met het begrip ‘kennisdemocratie’ wordt beoogd maatschappelijke kennis te ontsluiten en burgers zelf aan het roer te zetten.¹⁴¹

De verplaatsing van de politiek en pogingen om burgers directer bij de politiek te betrekken ogen aantrekkelijk in een situatie waarin de politiek op veel punten nog steeds de dienst uitmaakt en burgers daarbij weinig betrokken zijn. Algemeen omarmde gedachte is kennelijk: waar het niet nodig is om gerepresenteerd te worden moet het ook niet gebeuren. Een referendum is in deze gedachtegang democratischer te noemen dan een stemming in de gemeenteraad en een eigen wijkbudget om zelf de woonomgeving in te richten zou doelmatig kunnen zijn. Het doordenken van nieuwe modellen om een directere democratie te bevorderen (meer eigen zeggenschap van burgers zonder bemoeienis van de politiek) mag zich dan ook in een grote populariteit verheugen.¹⁴² In hoeverre is sprake van een zekere afkalving van de representatieve democratie en is zich een nieuw model van een meer directe democratie aan het ontwikkelen? Velen zien deze ontwikkeling intussen als een gegeven. Bestuurskundige concepten spelen hier op in, in de vorm van netwerkbenaderingen en dergelijke. Anderen plaatsen nadrukkelijk vraagtekens. Zo wordt erop gewezen dat het in de praktijk allemaal zo’n vaart niet loopt en dat er sinds 2002 geen toename is van het aantal referenda.¹⁴³ En naast de verantwoordingsvraag kan, zeker voor wie dualistisch wil denken, de vraag worden opgeworpen of het denken in termen van een directe(re) democratie juist geen ongewenste vervlechting van taken en verantwoordelijkheden impliceert.

Drosterij stelt in zijn proefschrift de ‘deliberatieve intuïtie’ nadrukkelijk ter discussie.¹⁴⁴ Volgens hem is sprake van rolvermenging: het publieke debat is steeds meer

gepolitiseerd geraakt en de politiek is steeds meer gepopulariseerd geraakt. Hij stelt voor om niet te streven naar een verdere integratie van publieke discussie en politiek, maar juist een scherpere scheiding te trekken tussen beide. Tegenover de ‘politiek als wilsvorming’ plaatst hij de ‘politiek als jurisdictie’: de politiek als publieke interventiemacht die, ongehinderd door burgers, de wettelijke randvoorwaarden creëert waarbinnen de maatschappelijke wilsvorming kan plaatsvinden. De ‘kloof tussen overheid en burger’ zou volgens hem niet moeten worden verkleind, maar juist moeten worden vergroot. Ook Ankersmit en Klinkers betogen dat de zuivere verhoudingen tussen staat en burger zijn zoekgeraakt: “De staat gaat op de stoel van de burger zitten en de burger wordt op de stoel van de staat gezet (tot zijn eigen verrassing). De staat gaat voor de burger kiezen en de kiezer wordt uitgenodigd om voor de staat beleid te maken.”¹⁴⁵ Volgens deze auteurs is een betere politieke toekomst alleen mogelijk wanneer wij erin slagen om staat en burger, publiek en privaat, weer uit elkaar te trekken.’ Dit zijn signalen die duiden op een zekere herbezinning ten aanzien van de weg die is ingeslagen naar een directe(re) democratie. Ook auteurs als Van Gunsteren, Frissen en Noordegraaf wijzen er met enige klem op dat ‘de kloof’ een normaal gegeven is in een democratie en zelfs valt te koesteren.¹⁴⁶ Vooral nog is het echter een culturele ‘must’ om vóór versterking van de rol van de burger te pleiten. Of, andersom: daar mag je (nog) niet tegen zijn. Want dan ben je minder democratisch en dat geldt als behoudend en welhaast dictatoriaal. ‘We willen niet terug naar de situatie van de jaren vijftig, daar wilden we juist van af,’ merkt een van de gesprekspartners op. Wie experimenteert met maatschappelijke dialogen en andere vormen van burgercontact staat al gauw als vooruitstrevend en innovatief te boek. Los even van de vraag wat en hoe we overeenkomstig de heersende cultuur moeten denken (= bovenstromen) kan het echter geen kwaad om te reflecteren op wat zich werkelijk voltrekt (= onderstromen). Daar gaat het vervolg van deze subparagraaf over.

Laten we het denken van Brunsson er weer even bij halen.¹⁴⁷ Een overheid die de indruk wekt zich creatief in te spannen om de burger bij het overheidsbestuur te betrekken doet iets dat goed valt in de huidige cultuur. Uit oogpunt van politieke rationaliteit is dat dus verstandig om te doen. Maar daarmee is het nog niet vanzelfsprekend dat de burger ook werkelijk wordt betrokken in de zin dat iets wordt gedaan met ingebrachte ideeën en inzichten. De houding van politici en topambtenaren tegenover actieve bijdragen van burgers aan het beleid is doorgaans halfslachtig, constateren Herweijer en Pröpper.¹⁴⁸ Uit onderzoeken naar interactieve beleidsvoering blijkt dat veel burgers zich bekocht voelen, omdat ze wel iets hebben ingebracht maar merken dat daar vervolgens ‘niets’ mee wordt gedaan.¹⁴⁹ Men meent dat het standpunt van de overheid toch al vastlag en dat alleen beleefdheids-halve werd geluisterd. Tot op zekere hoogte zal dit waar zijn. Dat is nu eenmaal inherent aan de meningsvormende machinerie die de politiek is, daarvoor hebben we de politiek ook. Visies, richtingen en kaders liggen al betrekkelijk vast in ver-

kiezingsprogramma's, bestuursprogramma's, begrotingen, enzovoort. We hebben volksvertegenwoordigers gekozen vanwege de waarden die wij hen toedichten en waarmee wij ons kennelijk voldoende identificeren. Het is dus de vraag of je diezelfde volksvertegenwoordigers vervolgens, als ze eenmaal aan het werk zijn, mag vragen om waardevrij te luisteren naar enkele burgers die geen representatieve vertegenwoordiging vormen van het kiezersbestand. Hoe democratisch is dat? Maar voor een goed begrip: nog interessanter is wellicht de gedachte dat dit ten diepste ook helemaal niet de bedoeling van de politiek is. Het is de bedoeling dat de buitenwereld gelóóft dat de burger actief wordt betrokken. Dat geeft politieke legitimatie, daarmee wordt gescoord, c.q. het politieke doel bereikt (= politieke rationaliteit). Maar dat wil nog niet zeggen dat je het als politicus zelf als juist ziet en ook werkelijk doet¹⁵⁰ – er nog van afgezien dat waardevrij luisteren wellicht een onredelijke gedragsnorm behelst. Hiermee is sprake van een treffende illustratie van de ont koppeling van 'talks' en 'actions' die Brunsson op het oog heeft.

We reflecteren nog even door op het punt van de representativiteit. Eerst nog een aantal kritische vragen. Niet met de bedoeling om de vernieuwing van de lokale democratie een halt toe te roepen, maar vanuit het vermoeden dat 'echte' – maatschappelijk als zodanig ervaren – vernieuwing daardoor veeleer dichterbij komt. De boodschap in het voorgaande was dat het betrekken van actieve burgers mogelijk minder democratisch is dan de situatie waarin gekozen volksvertegenwoordigers ongehinderd hun politieke werk mogen doen. En hoe zit het met de grote meerderheid van de niet actieve burgers? Deze 'grote massa' vormt geen object van onderzoek – hetgeen statistisch ook heel lastig is. Niet onzinnig is echter de veronderstelling dat vele niet actieve burgers liever met rust gelaten worden dan voortdurend 'lastig gevallen' te worden door de overheid die wil dat zij komen mee besturen. Niet uitgesloten is bovendien dat 'het imago van de overheid' door het betrekken van actieve burgers eerder verslechtert dan verbetert.¹⁵¹ Er kunnen immers allerlei – overigens lastig te onderzoeken – beelden ontstaan: het beeld dat sommige burgers worden voorgetrokken (waarmee de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in het geding komen), het beeld dat de overheid het zelf niet meer weet of het zelf niet meer kan (dit voedt de twijfel of de overheid nog wel capabel is om te besturen) of kennelijk tijd over heeft die beter aan het primaire werk van de vergunningverlening enzovoort kan worden besteed (dit voedt de vraag of we niet toe kunnen met minder overheidsfunctionarissen en/of de vraag of we niet te veel belasting betalen). Dergelijke beelden circuleren op straat en op verjaardagsfeestjes en kunnen in hoge mate 'het imago van de overheid' bepalen.

Actieve burgers vormen geen representatieve afspiegeling van de kiezers, dat is wel duidelijk. Maar zijn volksvertegenwoordigers zelf eigenlijk wel representatief te noemen? Zij zijn naar voren geschoven door politieke partijen en nog slechts weinigen zijn lid van een politieke partij (zoals in het voorgaande al is aangegeven:

de laatste jaren ruim 300.000¹⁵² = minder dan 2% van de bevolking). En in hoeverre zijn de kiezers die op deze politieke partijen stemmen een representatieve afspiegeling van de bevolking? Het zijn immers vooral ook de hoger opgeleiden die komen stemmen?¹⁵³ Is het begrip representativiteit mogelijk zelf ook een heilig huisje dat ter discussie moet worden gesteld? Moet een bevolking die incapabel is om zelf te besturen ook een bestuur willen dat incapabel is? Nee natuurlijk. Democratie is volksheerschappij, maar een heerschappij door het gehele volk is onmogelijk. Er dient langs zo democratisch mogelijke weg een overheidsbestuur tot stand te komen dat de heerschappij uitoefent. De indruk wordt langzamerhand steeds manifester dat de traditionele politieke partijen door hun geringe representativiteit en het teloorgaan van scherpe politieke verschillen niet meer deze 'zo democratisch mogelijke weg' zijn. De discussie over dit thema is volop gaande.¹⁵⁴ Kan het volk zich op andere wijze laten vertegenwoordigen? Zolang er op dit cruciale punt geen breed gedragen alternatief is, lijkt het huidige democratisch stelsel zo verkeerd nog niet, zeker niet als we dit vergelijken met de situatie in veel andere landen van deze wereld. In termen van het basisschema voorin het boek betekenen de bekende vernieuwingspogingen van de democratie vooral ook een denkexercitie vanuit het linksboven kwadrant. In de theorie ligt veel accent op abstracte gedachteswisselingen die voor burgers nog relatief weinig concreet perspectief bieden. In de praktijk ligt veel accent op het regelen van alternatieve werk- en vergadervormen, maar ook dat is een activiteit die tot het linksboven kwadrant behoort. Hetzelfde geldt voor het betrekken van actieve burgers: de beweging is van linksboven naar de andere drie kwadranten en niet andersom. De overheid neemt het initiatief en coördineert en regisseert vanuit beelden en ideeën die in de bovenstromen zijn ontwikkeld en in hoge mate cultureel onomstreden en zelfs normatief zijn. We móeten nu allemaal interactief en deliberatief zijn en we móeten denken in termen van netwerken en ketens. Maar dit zijn niet dezelfde beelden en ideeën die circuleren op straat en op verjaardagsfeestjes en die in hoge mate het imago van de overheid bepalen.

Het is interessant om de 'politieke markt' zoals de gemeente Almere die vanaf 2004 kent (andere gemeenten kozen nadien een vergelijkbare opzet) eens in het licht van het voorgaande te bezien. Kort samengevat gaat het bij de politieke markt om het volgende. In de plaats van de gebruikelijke maandelijks raadsvergadering is een wekelijkse ontmoeting van raadsleden en burgers gekomen, waarbij volgens een vaste procedure gespreksonderwerpen worden behandeld. Eerst van 19.00 tot 21.00 uur een 'carousel' in verschillende subzalen over verschillende onderwerpen, die ook door burgers kunnen worden ingebracht en waarbij burgers een rol kunnen hebben. Het presidium bepaalt welke onderwerpen 'bespreekrijp' zijn en vervolgens, voor de weken daarop, welke onderwerpen 'debatrijp' en 'besluitrijp' zijn voor de fasen van het debat en de besluitvorming na 21.00 uur. Vooropgesteld: het begrip 'markt' klinkt goed, het past volstrekt in de geest van het dominante

NPM-marktdenken. Maar het roept ook de gedachte op dat politiek iets zou zijn van ruilhandel tussen politici en burgers, dat er iets te ‘verdienen’ valt als je als burger naar de politieke markt gaat. Het lijkt een kwestie van vraag en aanbod: je komt informatie brengen en je komt informatie halen. Werkt het ook zo? Welke raakvlakken heeft de politieke markt met beeldvormingen in maatschappelijke en politieke onderstromen? Naast de aantrekkelijke, uitnodigende uitstraling van het begrip politieke markt dringt zich ook associatie op met cultureel conformisme en met een structuurontbinding voor een andersoortig vraagstuk – de kloof tussen overheid en burger. In hoeverre is de kloof in Almere kleiner geworden? Een eerste evaluatie laat zien dat bij de gemeentelijke functionarissen over het algemeen sprake is van een positieve beleving.¹⁵⁵ Met name ten aanzien van de frequente ontmoeting van actoren onderling en met betrokken burgers. Toch blijven ook nog wel enkele vragen open. Hoe waarderen aanwezige en niet aanwezige burgers de politieke markt? Hoe representatief zijn de aanwezige burgers voor de Almeerse bevolking? Hoe was de verhouding qua aantal initiatiefvoorstellen door burgers, door de raad en door het college? In welke mate werden deze uiteindelijk gehonoreerd? In hoeverre verschilt de carroussel qua werking en impact van de vroegere commissies? Er is ontegenzeggelijk sprake van versnippering van de behandeling van onderwerpen over verschillende avonden, met ook de kans op verschillende vertegenwoordigingen van burgers en fracties. In hoeverre wordt het centrale debat hierdoor in de kiem gesmoord? In hoeverre wordt de raad hierdoor krachtiger of mogelijk juist minder krachtig tegenover het college? Het zou nuttig kunnen zijn om hier nader evaluatieonderzoek naar te doen.

PLANNING & CONTROL

Wie heeft er last van planning & control?

Controller: ‘Onze P&C-cyclus roept bij mensen een corveegevoel op. Er zit veel herhaling in en het is vooral een feestje van de financiële kolom.’

Dienstdirecteur: ‘Planning & control is vooral steeds een reclame- en wensenlijst. We zouden het beter kunnen hebben over wat we nou echt doen.’

Raadslid: ‘Ik voel mij prettig bij de P&C-cyclus. Dan komen de politieke verschillen naar voren en worden de prioriteiten vastgelegd, tussendoor is sprake van veel geneuzel. Er komen tussendoor niet echt veel nieuwe dingen naar voren. Je kan bij debegrotingsbehandeling heel duidelijk je politieke geluid laten horen.’

Raadslid: ‘Het voortgaande proces is veel relevanter dan de cyclus. De cyclus is voor mij meer van o ja, die stukken hebben we ook nog. Je kunt bijvoorbeeld met concessieverlening openbaar vervoer niet wachten op het college of op dat integrale moment van de cyclus.’

Wethouder: ‘Control? Daar hebben we weinig last van. Zolang de overhead zichzelf bezighoudt kan control weinig kwaad.’

Zou P&C eenvoudiger en effectiever kunnen ?

Raadslid: 'Een kortere cyclus vind ik wel handig. Als je alleen maar van de cyclus uit gaat ben je heel volgend. Maar als je alleen maar in het proces zit loert het gevaar van de waan van de dag. Het gaat om een bepaalde balans.'

Raadslid: 'Ik moet nog zien of de raad uit de voeten kan met een versimpeling van de P&C-cyclus. Ik heb liever vier keer per jaar een tussenrapportage en dan bijvoorbeeld verschillende thema's uitdiepen, zoals het onderhoud van de stad of het jeugdbeleid. Ik ben ook wel voor een soort raadsagenda, dat dwingt je om op gezette tijden over raads punten te praten, anders wordt de agenda bepaald door het college.'

Controller: 'Wij zijn aan het onderzoeken of we in plaats van een eenjarige P&C-cyclus naar een vierjarige beleids cyclus kunnen gaan, gebaseerd op alle beleidsnota's die er zijn. De gemeenteraad wordt ten slotte voor vier jaar gekozen en veel beleid gaat over de jaargrens heen. Colleges willen iets afmaken in die periode van vier jaar. De jaarlijkse cyclus wordt dan vooral een financiële cyclus.'

Wethouder: 'Dan krijg je ook een echte inhoudelijke discussie, zonder gehinderd te worden door financiële rompslomp.'

Controller: 'Je kunt ook per jaar differentiëren. Bijvoorbeeld in het derde en vierde jaar meer verantwoording hoe het loopt en in het laatste jaar de balans opmaken. We moeten in ieder geval het denken in een jaarlijks ritme meer loslaten. Maar ja, het college en de raad zijn erg gehecht aan het idee dat elk jaar een zak met beleidsgeld te verdelen valt. Raadsleden roepen onmiddellijk dat ze zich dat niet willen laten afnemen.'

Controller: 'We proberen ook de cultuurkant erbij te betrekken. Tot nu bestaat de verantwoording vooral uit veel papier. De raad wil totaal lijsten hebben van alle producten. Maar er wordt nu ook over gesproken om daar gesprekken over te organiseren.'

Wetenschapper: 'De omvang van control heeft te maken met het ontbreken van voldoende lef bij politieke leiders. Ze kiezen liever voor papier dan dat ze keuzes maken, want dat is veel gevaarlijker.'

Sommige raadsleden zijn tegen vereenvoudiging van P&C omdat ze vrezen dan minder informatie te krijgen?

Raadslid: 'Ik zie een vereenvoudiging van de budgetcyclus niet als ondermijning van het raadswerk. Bij de begroting gaat het toch meer om bepaalde kruimels en budgetjes en met zo veel mogelijk moties en amendementen in het nieuws zien te komen.'

Nog meer ideeën?

Controller: 'Een aantal oppositiepartijen heeft vorig jaar een tegenbegroting gemaakt, met financiële dekking. Dat heeft een goede discussie gebracht, al vormden de coalitiepartijen wel een redelijk gesloten front.'

Wethouder: 'Dat sloeg nergens op. De alternatieve begroting was al uit voordat onze begroting er was. En ze hebben alleen maar hun eigen stokpaardjes op een rij gezet. Uiteindelijk

hebben ze alleen een paar budgetjes verschoven weten te krijgen om hun eigen dingetjes te kunnen realiseren.'

Digitaal in plaats van papier?

Wetenschapper: 'Je moet alle informatie digitaal beschikbaar maken en mensen zelf laten aanvinken wat ze nodig hebben als eigen dashboard. Probleem is vaak de interne bureaucratie: je mag soms niks van automatisering, niet eens iets downloaden.'

Griffier: 'Je kunt raadsleden ook vragen om digitaal met iets in te stemmen, dan kun je de raadsvergadering aan nuttiger dingen besteden.'

Raadslid: 'Ik lees liever op papier dan op scherm, ik print alles uit. Wel zoek ik in het bestuursinformatiesysteem op wat ik nodig heb.'

Even recapitulerend: eerder in dit hoofdstuk gingen we dieper in op het begrip control en op het begrip planning afzonderlijk. Bij het begrip control is onderscheid gemaakt tussen systeemcontrol, operationele control en clancontrol. In deze volgorde bespeurden we een afnemende mate van technische rationaliteit. Veel 'officiële' control is systeemcontrol, veel werk wordt gereguleerd door operationele control, maar functionarissen laten zich vooral leiden door clancontrol. Bij het begrip planning zagen we dat de overheid de neiging heeft om op papier te veel tegelijk te plannen met zo SMART mogelijke doelstellingen, waardoor te hooggespannen verwachtingen ontstaan, die onvoldoende kunnen worden ingelost. Het dagelijks werk wordt beheerst door een meer operationele planning. De definitieve gang van zaken wordt in 'de waan van de dag' beheerst door een dynamiek die men als pendant kan beschouwen van clancontrol. Op dit laatste niveau wordt de politieke rationaliteit steeds belangrijker en vindt bijvoorbeeld 'budgetgaming' plaats. Maar ook vinden we hier de overweging van lijnfunctionarissen om 'veilige' informatie aan 'het systeem' te leveren – waarop het lastig sturen is voor bestuurders en volksvertegenwoordigers.

In de inleiding werd gesteld dat politici de afgelopen jaren veelvuldig geconfronteerd worden met een nogal instrumentele en op beheersing gerichte control. Door zich te vergaand in te laten met deze systeemcontrol, geraken politici zelf mogelijk minder 'in control'. Veel energie kan gaan zitten in 'de verkeerde dingen', zo werd gesteld. Politici worden in hoge mate geleefd: door normatieve ideaalbeelden in boekjes en regelingen, door vormvereisten en rituelen, door cultuurpatronen en media-aandacht. Waarom zou dit 'verkeerd' zijn? Volgens Hay bewerkstelligt instrumentatie op zichzelf een zekere depolitisering.¹⁵⁶ Het zou kunnen dat deze politici zichzelf tekort doen en onvoldoende toe komen aan hun onderlinge debat en hun eigen politieke drive en ontwikkeling. Maar uiteindelijk 'helpt' een braaf gedrag overeenkomstig de normen van anderen ook niet uit oogpunt van daadwerkelijke beheersing van de organisatie waar je als volksvertegenwoordiger mede

leiding aan geeft. Een voorbeeld is het in het voorgaande al genoemde fenomeen dat ondanks alle planning & control opeens toch een financieel lijk uit de kast van een dienst of een groot project kan komen vallen, waar de media dan gretig op inspringen. Sensatie: de politiek en het management doen hun werk niet goed. Als je daar als organisatieadviseur bij wordt gehaald blijkt de oorzaak dikwijls in de intermenselijke sfeer te moeten worden gevonden: onvoldoende draagvlak, mankerende onderlinge verhoudingen en ook wel de wijze van administreren die onvoldoende wordt aangestuurd: welk nummer op welk papiertje, enzovoort. Wat je politiek en management kunt verwijten is dat er dan kennelijk iets hapert in de verbinding tussen de officiële systeemcontrol enerzijds (met inbegrip van de naar buiten toe uitgedragen positieve bovenstroomtaal) en de operationele en clancontrol op de werkvloer anderzijds. Men vult bijvoorbeeld maar wat in als de staf weer met z'n formulieren komt aanzetten. Om een dergelijke gang van zaken beter te beheersen nemen overheidsorganisaties veelal maatregelen die erop neerkomen dat hun systeem van planning & control verder wordt verbeterd, hetgeen gepaard gaat met alsmear meer nieuwe lijstjes, plannen, regels en formats. Intussen blijft in de extern gepubliceerde plannen en rapportages over het algemeen staan dat alles heel goed gaat. Eenzelfde uitstraling over de excellentie van het eigen functioneren hebben jubelende internetpagina's en kleurrijke brochures. Dat is sociaal-psychologisch heel goed te begrijpen. Overheidsorganisaties en overheidsfunctioneren willen zichzelf goed (blijven) verkopen naar buiten, ook al hebben zij intern de nodige beheersingsproblemen. Maar die vuile was hang je natuurlijk liever niet buiten. Dit is niet negatief bedoeld. Er kan een noodzakelijke legitimerende werking van uitgaan, zowel naar de eigen medewerkers als naar de burgers en partners die zaken doen met de organisatie. Bovenstroomgedrag heeft een functie.

In de inleiding is ook melding gemaakt van ontwikkelingen binnen overheidsorganisaties om intern bureaucratisme terug te dringen: het vereenvoudigen van planning & control-cycli en het introduceren van een ander soort control: een meer vraaggerichte en 'helpende control' in plaats van een control die velen 'tot last' is.¹⁵⁷ Daarmee zou energie kunnen vrijkomen voor zaken die er werkelijk toe doen – zoals meer bezig zijn met de maatschappelijke omgeving en de burgers. Het 'terug naar de zingeving' hangt momenteel volop in de lucht. Controllers en andere functionarissen zijn actief bezig met het terugbrengen van aantallen plannen en rapportages, het uitfilteren van herhalingen en het korter, leesbaarder en bruikbaar maken van teksten. In sommige organisaties wordt nagedacht om de éénjarige P&C-cyclus te verruimen tot een vierjarige P&C-cyclus. Uit oogpunt van aansluiting op de politieke rationaliteit is dat inderdaad logischer, want er is geen beleid dat op 1 januari begint en op 31 december van hetzelfde jaar klaar is. Overigens laat ook allerlei beleid zich niet tot vier jaren beperken. Wel willen volksvertegenwoordigers en bestuurders in de termijn van vier jaren die hen gegund is 'iets' neerzetten. Tegelijk wordt nagedacht over een nadrukkelijker scheiding tussen

een financiële control die zich meer leent voor een jaarcyclus en een beleidscontrol die op andere wijze wordt vormgegeven, bijvoorbeeld in samenhang met een coördinatie van beleidsnota's.

Op zichzelf vormen dergelijke vernieuwingspogingen een bemoedigende ontwikkeling, maar tegelijk zijn veel vernieuwingen nogal van instrumentele aard (linksboven in het basisschema) en aanbodgericht (rechtsboven in het basisschema). Het voortouw en de uitwerking liggen – ook al wordt er bestuurlijk toe besloten – in de meeste gevallen bij de controllers, dezelfde functionarissen dus die ook betrokken waren bij de aanvankelijke inrichting van de P&C-cyclus en uiteraard graag hun baan behouden (politieke rationaliteit!). Het gevaar is dan aanwezig dat ook de vereenvoudiging van de P&C een onderonsje tussen vakgenoten wordt, waar de ambtelijke lijnfunctionarissen, bestuurders en volksvertegenwoordigers voorlopig verre van blijven. Op sommige plaatsen wordt geëxperimenteerd met meer vraaggerichte benaderingen. Controllers vragen dan bijvoorbeeld bestuurders waar zij op sturen en welke informatie zij daarvoor nodig hebben. Menigmaal komen controllers van zulke gesprekken terug met de mededeling: 'Die wethouder wéét helemaal niet waarop hij stuurt.' Bij enig doorvragen bij beide gesprekspartners moet de conclusie dikwijls zijn dat de wethouder heel goed weet waar hij op stuurt. Onmiddellijk nadat de controller zijn werkruimte heeft verlaten pakt hij de telefoon of hij gaat de deur uit en zorgt voor zijn eigen informatievoorziening. In het gesprek met de controller ontstond de klik echter niet. De wethouder kwam niet voorbij zijn beeld dat de controller iemand is die bezig is met dingen waar hij als bestuurder niets aan heeft, en andersom kwam de controller niet voorbij zijn beeld dat de wethouder iemand is die geen verstand heeft van planning & control. Dan ontstaat er natuurlijk geen goed gesprek en blijven de gescheiden circuits in stand.

Soms ook wordt geëxperimenteerd in die zin dat het verzamelde management zich op de hei fundamenteel buigt over de planning & control van de organisatie, al dan niet in het bijzijn van de controllers. Soms zelfs begint men 'blanco', dus vergeet men even alle SMART-doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren en noteert men op een leeg vel papier waarop men zélf stuurt. In dergelijke gevallen ontstaan weliswaar enige punten die iedereen bij voorkeur permanent wil weten (zoals percentage ziekteverzuim en stand van de budgetten), maar ook openbaren zich grote verschillen die verband houden met de bestaande verschillen in werksoort en met persoonlijke accenten in de aansturing. In sommige gevallen gaat het dan vervolgens vaak 'fout' in de implementatie. De controllers maken van de oogst toch weer een centraal, uniform 'dashboard' dat door alle managers moest worden gehanteerd. Maar voor zover het centrale dashboard onvoldoende aansluit op hun eigen behoefte maken de betrokken managers daarnaast natuurlijk toch weer hun eigen schaduwadministratie, al was het op de achterkant van een sigarendoos.

Tegelijk merken veel ambtelijke vernieuwers dat gemeenteraadsleden vaak niet staan te springen om dergelijke vernieuwingen van de planning & control. Zoals gemeld in de inleiding valt dan dikwijls min of meer als reactie te vernemen: ‘Blijf ons alsjeblieft alles geven. Liever meer dan minder. Nu krijgen we tenminste informatie. Vroeger kregen we veel minder van het college. En we maken zelf wel uit wat we er wel of niet mee doen.’ Maar ook werd gemeld dat wie in gesprek met deze gemeenteraadsleden doorvraagt over het feitelijk gebruik van de aangeleverde informatie krijgt te horen dat bijvoorbeeld bepaalde informatie in de begroting toch wel moeilijk te vinden is, dat niet alles even begrijpelijk is, dat het al met al eigenlijk wel erg veel papier is en dat het bestuderen ervan veel tijd kost. Tijd die intussen niet aan de buitenwereld kan worden besteed. We stuiten in deze voorbeelden in diverse opzichten ook op het – alleszins legitieme – verschijnsel van de hypocrisie. Controllers die hun baan willen houden en de vereenvoudiging van de P&C bij zichzelf houden. Volksvertegenwoordigers die zoveel mogelijk informatie willen blijven ontvangen, niet zozeer met de ambitie om daarmee integraal te sturen en te controleren, maar veeleer om het college het gevoel te geven dat er wel op alle punten vragen kunnen worden gesteld c.q. kán worden gecontroleerd. Daarbij wordt de synoptische systeemrationaliteit van de bovenstromen als het ware voor het karretje gespannen van de politieke onderstroomrationaliteit.

In essentie is planning & control op te vatten als het organiseren van je eigen werk.¹⁵⁸ Je wilt iets bereiken en je zorgt dat je dat voor elkaar krijgt. Dát doen alle betrokken functionarissen in de gegeven voorbeelden. Ze verzorgen hun eigen operationele planning & control (zoals: ik heb informatie van die en die nodig en dus ga ik met hem koffiedrinken), met inachtneming van de normen, kaders en beelden van de eigen clancontrol (zoals: ik behoort te praten met controllers, maar uiteraard heb ik het dan niet over wat mijzelf bezighoudt; intussen kijk ik op de klok wanneer het gesprek afgelopen is). Zo doen volksvertegenwoordigers dat ook: zij laten zich leiden door de normen en kaders van de eigen clancontrol (zoals de politieke uitgangspunten van de eigen partij), willen in dat verband mogelijk ook een persoonlijke prestatie leveren en ondernemen iets of stellen dingen aan de orde (operationele control) en ze gebruiken daarvoor waar mogelijk de systeemcontrol (geef ons alle informatie, dan zoeken wij zelf wel uit wat wij daarvan kunnen gebruiken). Dit beeld van de feitelijke planning & control is uiteraard een andere planning & control dan het officiële rationele beeld van de piramidale, getrapte planning & control, waarbij – in theorie – ambtenaren met beslissers op strategisch niveau meedenken over de objectief gezien best mogelijke koers, waarbij vervolgens op het hoogste niveau die besluiten worden genomen die respectievelijk worden uitgewerkt in plannen en handelingspraktijken op de lagere niveaus. Planning & control dus niet zozeer als techniek en vakmanschap, maar minimaal óók als ‘speeltje’ waar functionarissen op de verschillende politieke, bestuurlijke en ambtelijke niveaus hun voordeel mee doen. Moet dan worden gesteld dat deze

functionarissen hun 'eigenbelang' nastreven?¹⁵⁹ Misschien geldt dat voor de politicus of bestuurder die wil scoren binnen de marges van de eigen clan c.q. fractie of politieke partij. Maar bepalender is wellicht nog een ruimer soort eigenbelang – dat op het niveau van de clan: de eigen partij, fractie, de technische overtuigingen van de eigen professionele beroepsgroep (controller), het belang van het werk voor de buitenwereld dat prevaleert boven het 'gedoe' rond planning & control (lijnfunctionaris).

Wat zijn tegen deze achtergrond de vernieuwingsmogelijkheden van P&C?

In het algemeen dient het technisch rationele piramidale model van de systeemcontrol te worden genuanceerd en aangevuld met ingrediënten vanuit de meer concrete operationele en clancontrol. Systeemcontrol moet clancontrol niet te veel willen overheersen en veranderen, want dat lukt toch niet en leidt alleen maar tot meer systeemcontrol en meer scheiding tussen de circuits. Het zou beter zijn om de werkelijke gang van zaken van de clancontrol te accepteren en te respecteren. Die is echt niet uit te roeien, maar dat zou ook volstrekt onwenselijk zijn. Clancontrol bewerkstelligt dat mensen vanuit bepaalde min of meer gemeenschappelijke belangen en drives verschil willen maken ten opzichte van belangen die worden behartigd door andere clans of circuits, waaronder het zogenaamde concernbelang. Vanuit clancontrol ontstaat het verschil en vanuit de confrontatie van verschil ontstaat de vernieuwing. Vernieuwing ontstaat niet vanuit het moeten voldoen aan centrale uniforme sjablonen. Dan wordt de clancontrol slechts meer verborgen; de dialoog en de verbinding worden verbroken. Dit mechanisme raakt ook het wezen van de politiek: het expliciteren van verschillen en het vanuit de confrontatie daarvan nemen van besluiten over de nabije of verdere toekomst. Dit gebeurt niet alleen in de politieke arena, maar ook op de lagere organisatorische niveaus. Confrontatie van verschil houdt in dat mensen niet alleen binnen hun eigen circuit uitspreken wat hen bezielt, maar ook daarbuiten. Dat zij het organiseren van het eigen werk ruimer leren zien. Zo ontstaan de verbinding, de onderlinge toegevoegde waarde en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het verdient dus aanbeveling om mensen van verschillende circuits met elkaar in contact te brengen en een setting te creëren die voldoende veilig is om deze mensen zich zo spontaan mogelijk te laten uiten. Dus niet sociaal wenselijk bovenstroomgedrag, maar wat men zelf vindt. Volksvertegenwoordigers en bestuurders die zich hierdoor aangesproken voelen (dat zal voor lang niet iedereen gelden) kunnen het initiatief nemen voor dergelijke verbindende ontmoetingen, maar het kunnen natuurlijk ook managers en ondersteunende functionarissen zijn, die zulke ontmoetingen organiseren. Hiermee krijgt planning & control een ander karakter: niet meer controleren en afrekenen op het onmogelijke, maar zorgen dat de werkvloer zowel als de politiek en het bestuur hun werk goed kunnen doen en dat de verschillende circuits een onderlinge toegevoegde waarde hebben.

De vernieuwingsmogelijkheden in de P van planning – ‘planning nieuwe stijl’ – zitten waar mogelijk in het reduceren van al te dikke pakken papier waarmee clubs en mensen zichzelf op de kaart willen zetten met zo veel mogelijk imponeerjargon en onhaalbare SMART-doelstellingen (= bovenstromen) naar een geprioriteerde, liefst doorgerekende essentie. Wat willen we nu echt en kan dat ook echt en welke dingen vinden we minder belangrijk en doen we nu even (nog) niet (= onderstromen). Zo’n plan kan in ultieme vorm bestaan uit één A4’tje met een matrix waarop enerzijds staat wat je gaat doen en wat van je gevraagd wordt (zo mogelijk in geprioriteerde volgorde) en anderzijds de capaciteit en kwaliteit die je hebt om dat waar te maken. Het verschil hiertussen moet je managen en zo nodig terugleggen naar de politiek om alsnog af te wegen wat wel en wat niet wordt opgepakt. Dus de planning & control is niet klaar als het plan klaar is, maar dan begint het pas. Na de prioritering gaat het om de kwaliteit van de sturing: niet op afstand en op hoofdlijnen, maar betrokken en verbindend.¹⁶⁰ Momenteel verdwijnen bij veel overheidsorganisaties de plannen al gauw in een bureaulade, terwijl ze ook een middel zouden kunnen zijn om mee te sturen in de voortgaande interactie van betrokkenen.

De vernieuwingsmogelijkheden in de C van Control tenderen in de richting van digitale informatiesystemen, waaruit je met één druk op de knop de informatie krijgt op het moment dat je die als volksvertegenwoordiger, bestuurder of manager nodig hebt. Dus niet, zoals nu, om de zoveel tijd een dik pak papier met alles tegelijk waarin je de weg niet kunt vinden, maar alleen actueel en op maat dat wat je werkelijk gebruikt in de voortgaande interactie. Voor deze nieuwe control is een ander soort controllers nodig dan we nu over het algemeen hebben. Geen mensen die hun ziel en zaligheid leggen in bureaucratische formats en instrumenten, maar mensen die in samenspraak met de politiek-bestuurlijke en ambtelijke top zorgen dat er adequaat wordt geprioriteerd en in verbinding met de werkvloer wordt gestuurd. ‘Helpende control’ dus.¹⁶¹ Ambtelijke leiders en controllers zorgen samen dat de organisatie niet wordt overvraagd. Zij durven, als het nodig is, nee te zeggen tegen bestuur en politiek (maar is het ook echt zo?) en brengen de papierbergen van de planning & control-cyclus drastisch terug tot dat waarop wel wordt gestuurd (maar waarom zouden ze, als ze hier niet op worden aangesproken door de politiek?). Alles wat niet wordt gebruikt gaat overboord.

De ‘publieke verantwoording’ verandert niet alleen intern, maar ook extern van karakter: relatief meer horizontale c.q. maatschappelijke verantwoording, naast de aloude verticale verantwoording aan de politiek. Deze ontwikkeling is van groot belang, ook voor de politiek, al was het maar omdat, zo kijkende, duidelijk wordt dat de verantwoordingsrelatie tussen bestuur en politiek vaak betrekkelijk en beperkt is. Het bestuur kan onmogelijk voor alles verantwoordelijk worden gehouden, omdat op de verschillende beleidsterreinen veel externe actoren – maatschappelijke

partijen, andere overheden – betrokken zijn wier doen en laten ‘in de ketens’ door de lokale politiek onmogelijk te controleren valt, als je dat al zou moeten willen. Deze externe dimensie is buitengewoon complex en diffuus en blijft nu verder maar buiten beschouwing.¹⁶² Meer in het algemeen spreken Van Rijn en Van Twist bij publieke verantwoording ook van een bovenstroom en een onderstroom.¹⁶³ In de bovenstroom is publieke verantwoording volgens hen: cyclisch, vormvast, verplicht, systematisch, methodisch, integraal en gericht op transparantie – kortom: wat in het voorgaande technische rationaliteit is genoemd. In de onderstroom echter is de publieke verantwoording volgens hen: specifiek, maatwerk, vormvrij, diepgaand, selectief, tijdelijk en niet-tijdgebonden, gericht op het wegnemen van knelpunten in de uitvoering van beleid. Daarbij kan de feitelijke verantwoording zijn teruggebracht tot – ook hier – één A4-tje met een overzicht van de meest betekenisvolle indicatoren en een korte verklarende tekst. “De kracht van de verantwoordingsarrangementen in de onderstroom ligt besloten in de mondelinge toelichting op de korte en bondige rapportages. Dat creëert een hoorzittingachtige sfeer.”¹⁶⁴

In termen van het basisschema impliceren dergelijke vernieuwingsvoorstellen een accentverschuiving van de ‘stolling’ van het linksboven kwadrant naar de ‘beweging’ van met name het linksonder kwadrant. Nog mooier zou het zijn als ook externe actoren naar behoefte hun bijdrage leveren (rechtsonder kwadrant en rechtsboven kwadrant). In de literatuur zien we bewegingen die hiermee overeenstemmen. Zo onderscheidt Robert Simons vier ‘hefbomen van control’ die sterk lijken op de vier kwadranten van het basisschema: ‘boundary systems’ (min of meer het linksboven kwadrant), ‘beliefs systems’ (linksonder), ‘diagnostic control systems’ (rechtsboven) en ‘interactive control systems’ (rechtsonder).¹⁶⁵ De waarde van dergelijke benaderingen is dat ze uitnodigen tot een ruimere wijze van zien dan alleen door een bedrijfseconomische, technisch-rationele bril – men krijgt ook de zogenaamde ‘zachte’ aspecten in het vizier. Dat is iets anders dan dat het in de systeemcontrol belichaamde ‘georganiseerde wantrouwen’ plaats zou moeten maken voor een sfeer van vertrouwen, zoals velen tegenwoordig schrijven. Van Gunsteren wijst erop dat vertrouwen in de democratie juist resulteert uit de vrijheid om gezond te wantrouwen.¹⁶⁶ Zonder meer iedereen vertrouwen zou naïef zijn. Gescheiden circuits hebben zich er juist in bekwaamd om zo weinig mogelijk contact met andere circuits te maken. Ze zonder meer vertrouwen zou kunnen betekenen: loslaten, je er niet mee bemoeien, aannemen dat het wel goed komt. Dat heeft mogelijk het voordeel dat enig bureaucratisme zal verdwijnen, maar het brengt geen verbinding dichterbij. Het andere uiterste is ook niet wenselijk, bijvoorbeeld onder druk van de financiële crisis juist weer meer controle en het bijbehorende instrumentalisme introduceren. Waar vermoedens van misstanden bestaan zou dat nodig kunnen zijn, maar over de hele linie zou dat de scheiding der circuits slechts vergroten.

NEW PUBLIC GOVERNANCE/HORIZONTALISERING

De klassieke vertaling van het begrip bestuurskunde is ‘public administration’, maar in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kwam het accent steeds meer op ‘public management’ te liggen, meer in bijzonder ‘New Public Management’. Maar omdat dit NPM, zoals aangegeven, ook zo z’n beperkingen en nadelen blijkt te hebben, wordt tegenwoordig steeds vaker gesproken van ‘public governance’. Er bestaat een technisch-rationele invulling van dit begrip; dan staat public governance voor sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden.¹⁶⁷ Ook allerlei concepten van ‘good governance’ zijn nogal normatief van aard, zij leggen gedragscodes op aan een grillige werkelijkheid die minder ‘good’ zou zijn.¹⁶⁸ Internationaal rukt evenwel steeds meer een ‘New Public Governance’ op dat de nadruk legt op een minder centristische overheid die in een maatschappelijk speelveld met complexe beleidsvraagstukken slechts een der actoren is en het moet hebben van het vermogen om meer gelijkwaardig te opereren in ketens en netwerken.¹⁶⁹ Volgens Klijn is dit type governance zo ongeveer de nieuwe consensus in de bestuurskunde.¹⁷⁰ Het top-down verticale government denken maakt bij New Public Governance in de laatstbedoelde zin plaats voor een meer lateraal en bottom-up denken. Veel auteurs die hun kritiek op een bestaande gang van zaken in het openbaar bestuur onder woorden proberen te brengen, blijken zich thans tot deze nieuwe denkrichting te hebben bekeerd. Ze hebben het eendrachtig over verschil, kleinschaligheid, empowerment en de menselijke maat als nieuwe oplossingsrichtingen, zich afzettend tegen uniforme sjablonen, grootschaligheid en directieve aansturing.¹⁷¹ Dit lijkt een internationale trend te zijn, dwars door veel disciplines heen. Zoals in de jaren zeventig en tachtig massaal werd gepleit voor rationalisering van de overheid, zo maken de grote denkers van deze tijd massaal een omslag van min of meer ‘harde structureringen’ naar het geheim van de ‘zachte accenten’. Enkele voorbeelden. Henry Mintzberg, internationaal vermaard ontrafelaar van structuren en processen, wijst erop dat MBA-opleidingen veel te rationalistisch zijn en dat management vooral draait om de ‘zachte praktijk’, om ervaring en intuïtie.¹⁷² Robert Quinn, ‘founding father’ van het model dat ten grondslag ligt aan het basisschema, schreef nadien boeken over ‘diepgaande verandering’ en ‘de fundamentele staat van leiderschap’.¹⁷³ Stephen Covey heeft na de eerste zeven eigenschappen van effectief leiderschap een achtste onderkend: ‘De innerlijke stem.’¹⁷⁴ De filosoof Cornelis voorspelt na de twintigste eeuw van de ‘sociale regelgeving’ een 21e eeuw waarin de ‘communicatieve zelfsturing’ centraal staat.¹⁷⁵ De psycholoog Wilson stelt dat mensen in hun onderbewuste veel meer informatie kunnen opslaan dan in hun hoofd op papier – en in een zuiverder, minder verminkte vorm –, waaruit te verklaren zou zijn dat intuïtief genomen beslissingen vaak beter uitpakken dan beslissingen op basis van rationele afwegingen.¹⁷⁶

In termen van het basisschema betekent deze verschuiving van hard naar zacht een flinke exploratie van de onderste twee kwadranten. Senge en Scharmer visualiseren dit in de vorm van hun U-theorie: in het basisschema een soort omgekeerde piramide.¹⁷⁷ Tussen denken en doen zit in hun denken iets wat moeilijk grijpbaar is, maar wat zowel te maken heeft met persoonlijke ontwikkeling in de richting van het doorzien der dingen als met het ontdekken van iets systemisch, zoals synchroniciteit ('toeval bestaat niet').¹⁷⁸ Senge en Scharmer noemen dit 'presence'; de 'bewuste participatie in een groter veranderingsveld, waarin men openstaat zonder vooringenomen ideeën.' Op zichzelf is dat natuurlijk een aantrekkelijke tegenreactie op de overaccentuering van met name het linksboven kwadrant waardoor de afgelopen decennia werden gekenmerkt. Aan de andere kant: als iedereen dit gaat roepen en bovendien als een soort nieuwe norm gaat opleggen krijgt een en ander weer linksboven-achtige trekken. In hoeverre heeft de wolf schaapskleren aangetrokken? In hoeverre is ook hier sprake van hypocrisie? Er bestaan voorbeelden van publieke leiders die met verve debiteren en publiceren over zachte waarden, maar ondertussen in hun eigen praktijksituatie met harde hand regeren. Zie ook hoofdstuk 4: 'Van anderen veranderen naar zelf veranderen'.

Een kernwoord in de tweede betekenis van het New Public Governance is: 'horizontalisering'. De aandacht gaat dan meestal uit naar 'ketenrelaties' van de overheid en de politiek met maatschappelijke domeinen¹⁷⁹ maar als voorbeeld kan ook gelden de massale 'kanteling' die de ambtelijke organisaties van gemeenten gedurende de afgelopen jaren intern hebben gemaakt van een verticale piramide naar een meer horizontale, platte structuur. Bij veel gemeenten in Nederland hebben gedurende de laatste drie decennia verschillende organisatiemodellen elkaar opgevolgd: het secretariemodel, het sectorenmodel c.q. (concern)dienstenmodel en in de laatste jaren het directiemodel c.q. afdelingenmodel. De geschiedenis van deze modellen vertoont enigermate een slingerbeweging. Dat is zichtbaar in de mate van koppeling van beleid en uitvoering (gescheiden – bij elkaar – weer vaker gescheiden), de positionering van de middelenfuncties (centraal – decentraal – weer meer centraal) en de positie van de gemeentesecretaris (de baas – minder de baas – weer meer de baas). Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was het secretariemodel het meest gangbare organisatiemodel. De 'advies-op-advies' situatie waardoor dit model werd gekenmerkt, leidde niet gemakkelijk tot een optimale ('integrale') afstemming van beleid en uitvoering. Om de nadelen van het secretariemodel te ondervangen gingen de meeste gemeenten, met name in de jaren negentig, over naar een sectorenmodel, in de grotere gemeenten ook wel (concern)dienstenmodel geheten. In tegenstelling tot het secretariemodel waren beleid en uitvoering nu aan elkaar gekoppeld. Gaandeweg staken ook met betrekking tot dit model weer allerlei nadelen de kop op, zoals een toenemende 'verkokering', een sterke beheersings- en uitvoeringsgerichtheid per sector/dienst en de versnippering van de middelenfuncties. Met name de integraliteit op gemeentebreed niveau

kwam onvoldoende uit de verf. Ter bestrijding van deze nadelen zijn veel gemeenten gedurende de afgelopen jaren 'gekanteld' naar een volstrekt andere indeling, dikwijls volgens de veronderstelde 'logica van de burger'. In plaats van een 'verticale' beleidsinhoudelijke indeling naar diensten/sectoren is op veel plaatsen een 'horizontale' hoofdindeling ontstaan naar 'frontoffice', 'backoffice', 'beleid', 'buiten', 'control' en 'facilitair'. Daarbij werd de middenmanagement laag veelal geschrapt en zijn beleid en uitvoering weer gescheiden. Op papier is dit een aantrekkelijke verplating en vereenvoudiging, maar in de praktijk kan de werkelijke gang van zaken nog steeds allesbehalve integraal zijn, vooral waar functionarissen vasthouden aan hun vertrouwde manieren van doen en bijvoorbeeld omdat het college van burgemeester en wethouders doorgaans niet mee kantelt, noch qua portefeuilleverdeling, noch wat betreft een verminderde geneigdheid om verticaal in de organisatie te interveniëren. Of omdat zich binnen de nieuw ontstane afdelingen spontaan en informeel teams hergroeperen die zich als het er op aankomt vooral laten leiden door een informele leider, zoals de senior die niet tot afdelingshoofd mocht worden benoemd omdat een proces- of people manager van buiten moest worden aangetrokken (die geen verstand heeft van het werk waar de afdeling mee bezig is). Ook de verwarring over wie zich waar precies mee bezighoudt en hoe zinvol dat is kan 'ongemerkt' groter worden. Het in de gekantelde organisatie populair geworden programmatisch werken heeft bijvoorbeeld vaak een gebrekkige verbinding met de reguliere lijnactiviteiten die voor de invulling ervan moeten zorgen. Programmamanagement en projectmanagement zijn dan niet veel meer dan een virtueel bovenstreamsausje dat de structuur compliceert. Kortom, of je het nu 'linksom' of 'rechtsom' reorganiseert, het blijkt per saldo niet echt veel uit te maken voor de mate van vervulling van de wens om meer integraal te werken.

Kanteling is slechts institutionele innovatie.¹⁸⁰ Het geheim van een beter functioneren zit blijkbaar in iets anders. In de literatuur op het gebied van de verandering van organisatiestructuren hebben innovatieve denkers het nu over 'organische structuurverandering'. Daarmee wordt bedoeld: niet via een grootscheepse reorganisatie waarbij de hele organisatie in één keer op de schop wordt genomen, maar langs incrementele weg, aansluitend bij bestaande werkprocessen en routines en de problemen en ideeën die betrokkenen in dat verband te berde brengen en in heroverweging willen nemen.¹⁸¹ Er wordt werkende weg veranderd. Formele organisatiewijzigingen zijn dan slechts 'kleine' en geruisloze bevestigingen van wat in de voortdurend licht veranderende praktijkroutines al gebeurt. Daar hoeft dus niemand meer bang voor te zijn. Maar dan ben je er niet alleen met een goed doordacht (technisch-rationeel) organisatieschema. Dan heb je het over het voortdurend optimaliseren van samenwerken van mensen en hoe je dat voor elkaar krijgt, dus over cultuur en gedrag, 'politiek' interveniëren en leiderschap. 'New Public Governance' en 'horizontalisering' ogen als aantrekkelijke alternatieven voor 'New Public Management', maar er is blijkbaar meer nodig dan dogmatiek

en reorganisatie om veranderingen ten goede te bewerkstelligen. Eerder in dit hoofdstuk bleek dat ‘clancontrol’ en de daarmee samenhangende plannings – de na ampele overweging in interactie ontstane gedragslijn van functionarissen – meer gedragsnormerend zijn dan de gebruikelijke blauwdrukplanningen die aan de systeemcontrol zijn gelieerd. De verklaring daarvoor schuilt mogelijk in het begrip cultuur. Daarom in het volgende hoofdstuk eerst wat meer aandacht voor het begrip cultuur.

Samenvatting hoofdstuk 2

2.1

Politiek kent een wisselwerking van ‘hard’ en ‘zacht’: van ‘technische rationaliteit’ en ‘politieke rationaliteit’. Deze rationaliteiten zijn fundamenteel verschillend, maar lopen in de praktijk op een ingewikkelde manier door elkaar. Er is sprake van ‘politiek in control’ als deze twee rationaliteiten min of meer met elkaar in balans zijn. De woorden politiek en control hebben een meerduidige betekenis en lading. Politici komen voort uit ‘partijpolitiek’ en spelen vooral – zoals dat tot op zekere hoogte ook bij ambtenaren het geval is (‘bureaupolitiek’) – hun politieke spel van menings- en compromisvorming: het voortdurend zoeken naar gelijkgezinden, ook dwars door (voormalige?) ideologieën heen (‘clanpolitiek’). De buitenwereld wéét dit en tracht dit met behulp van de media expliciet te krijgen, waar politici nogal eens de indruk wekken de ware toedracht te verhullen. Zij vestigen naar buiten toe liever, in eendrachtig verbond met wetenschappers, een beeld van technische excellentie, bijvoorbeeld op basis van onderzoek. Control wordt veelal direct geassocieerd met ‘systeemcontrol’, terwijl in de dagelijkse praktijk de ‘operationele control’ en meer nog de ‘clancontrol’ (de gedragsnormen waaraan groepsgenoten elkaar houden) bepalend zijn voor het handelen van actoren.

2.2

Er bestaan momenteel enkele problemen met betrekking tot de relatie tussen politiek en control. De overheidspraktijk – met inbegrip van de politiek – kampt met een overaccentuering van de technische rationaliteit, met name het kwadrant linksboven in het basisschema aan de binnenzijde van de omslag. Daardoor hebben we te maken met een ‘efficiencyparadox’, een neiging om ‘topdown alles tegelijk’ aan te pakken, een stelselmatig achterblijvende (beleids)uitvoering, onvoldoende prioritering en sturing bij zowel volksvertegenwoordigers en bestuurders als bij managers en controllers en het bestaan van ‘gescheiden circuits’. Maar ondanks dit alles doet de overheid in Nederland het toch nog goed. Metingen van kwaliteit van dienstverlening zijn positief, de samenleving verloopt relatief ordelijk. Het vele goede dat gebeurt staat echter betrekkelijk los van de verwachtingen die

daarenboven worden gewekt – vooral door de politiek. Deze ‘gap’ gaat gepaard met onnodige inefficiëntie en onnodig negatieve beeldvorming.

2.3

Veel van de verbeterinitiatieven die in de afgelopen jaren zijn aangereikt lijken de geschetste problemen eerder te hebben veroorzaakt en vergroot dan opgelost. Deze verbeterinitiatieven bevinden zich overwegend in het kwadrant linksboven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de dualisering, maar ook voor sommige inspanningen om tot een directe(re) democratie te komen, voor pogingen om de planning & control te versterken en voor de kanteling van organisatiestructuren. De meeste verbeterinitiatieven hebben een nogal abstract en/of normatief karakter en laten over het algemeen weinig verbinding zien met bestaande handelingspraktijken in de uitvoering. Ze komen van buitenaf (zijn bedacht door wetenschappers, adviseurs, ambtenaren) en ze zijn technisch-rationeel: ze leggen sterk de nadruk op dingen regelen, op structuren, instrumenten en op ideaalbeelden die later worden ontmaskerd. Dat blijkt in de praktijk eerder tot grotere verwarring, efficiencyverlies en negatieve beeldvorming te leiden dan tot door betrokkenen ervaren verbeteringen in hun functioneren en presteren.

Hoofdstuk 3 Politiek en cultuur

De vele goedbedoelde verbeterinitiatieven van de afgelopen decennia lijken allerlei problemen eerder te hebben vergroot dan opgelost, zo bleek in hoofdstuk 2. Meer in het algemeen manifesteert zich zowel in de theorie als in de praktijk – vooral bij publieke managers – een zekere ‘onderstroom van verzet’, vanuit een kennelijk verlangen om je minder te laten leven door ‘het systeem’ en dit meer naar de eigen hand te zetten. Zou dat ook voor politici gelden? ‘Het systeem’ zoals we dat nu hebben is er niet voor niets; kennelijk voorziet het in een behoefte. Wie zou het anders willen? Om daar achter te komen wordt in dit hoofdstuk het begrip cultuur nader verkend. Belangrijk lijkt in dat verband het onderscheid tussen ‘bovenstroomtaal’ en ‘onderstroomtaal’, die onderling een zekere afhankelijkheid en balans kennen. Vervolgens komen in dit hoofdstuk de percepties en wensen van de politici zelf aan de orde, op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, onder meer met gemeenteraadsleden. Wat doen politici, als het gaat om hun volksvertegenwoordigende rol, kaderstellende rol en controlerende rol? Wat hebben politici nodig om te doen wat zij willen doen? Andere verbindingen met buiten en binnen? Minder werkdruk, meer (eigen) leiderschap? Hulp van ambtenaren en bestuurders? Er bestaan grote verschillen tussen raadsleden en zij zoeken en vinden hun eigen weg, min of meer tegen de stroom van de uniforme modellen en recepten in. Dat doen zij vooral werkende weg, in dagelijkse dynamiek en interactie; de idealen van de dualisering en de stollingsmomenten van de P&C-cyclus vervullen daarbij over het algemeen een ondergeschikte rol.

3.1 Het begrip cultuur

Over cultuur en cultuurverandering zijn in de afgelopen decennia talrijke publicaties verschenen.¹⁸² Een veel gebruikte werkdefinitie van het begrip cultuur is: ‘Door groepen gedeelde overtuigingen, waarden en normen, die zich via regels, routines, rituelen en symbolen uiten, en die gedrag voor groepen betekenisvol maken’.¹⁸³ In deze werkdefinitie schuilen drie interessante elementen. In de eerste plaats wat cultuur is, maar wat je niet altijd ziet: door groepen gedeelde overtuigingen, waarden en normen. Dit is in feite de klassieke definitie van Schein.¹⁸⁴ Hofstede spreekt van een ‘mentale programmering’ van de groepsgenoten.¹⁸⁵ Het tweede interessante element is wat je ervan ziet: de uitingen via regels, routines, rituelen

en symbolen: 'Zo denken wij erover. Zo doen wij dat hier. Zo kijken wij er tegenaan. Zo kleden wij ons'. Cultuur gaat om manieren waarop mensen met elkaar omgaan.¹⁸⁶ Het derde element maakt het begrip dynamisch: cultuur als een voortgaande interactie tussen mensen, waarin zij betekenis geven aan de werkelijkheid om hen heen en waarin scheidslijnen tussen groepen duidelijk worden: 'Die hoort wel bij ons, maar die niet.' Cultuur manifesteert zich op verschillende groepsniveaus: de cultuur van een land, organisatie, gemeenteraad, maar daarbinnen zijn ook weer subculturen mogelijk: het team, de fractie, daarbinnen de 'maatjes' die elkaar steeds weer opzoeken. Kenmerkend voor een cultuur is dat iets wordt gedeeld dat buiten de cultuur niet goed kenbaar is. Je kunt het daar soms wel zien of voelen, maar je hoort er niet bij. Je weet niet precies welke vooronderstellingen en gedragsnormen er aan ten grondslag liggen, want het zijn niet de jouwe en het wordt in principe niet met je gedeeld. Cultuur voltrekt zich langs informele kanalen. In dat verband wordt tegenwoordig met een zekere graagte gesproken van 'onderstromen'.¹⁸⁷ Desondanks houden nog steeds veel management- en overheidsinterventies in de praktijk onvoldoende rekening met onderliggende gedragsmechanismen.¹⁸⁸

Als het gaat om de tegenvallende effectiviteit van eenzijdig blauwe benaderingen of interventies (dus vanuit het linksboven kwadrant van het basisschema) wordt al snel gezegd en geschreven dat dit met cultuur te maken heeft. Als we op de nieuwe manier willen werken, dan zullen de betrokken functionarissen dat eerst nog moeten leren, zo zegt en schrijft men dan. Ze moeten op cursus, of moeten een bepaald cultuurtraject doorlopen en het is allemaal een 'zaak van lange adem'. Dat gebeurde over het algemeen ook met de veranderinterventies van de afgelopen decennia onder invloed van het New Public Management denken. Ergens in de desbetreffende stukken stond steevast dat de nieuwe regels en instrumenten alleen gingen werken als de cultuur en het gedrag zouden veranderen. In termen van het basisschema betekenen die interventies over het algemeen een beweging van boven naar beneden. Er werd van buiten en/of van boven bedacht dat het beter zou moeten dan het ging. Tegelijk werd er vanuit Den Haag en/of de managementtop bij verteld wat er dan anders zou moeten en hoe dat zou worden geïmplementeerd. Bij de betrokkenen die veranderd moesten worden riep dat tot op zekere hoogte ander gedrag op dan gewenst door de veranderaars. Veel gedragsroutines blijken tamelijk immuun voor de veranderingen;¹⁸⁹ organisatiecultuur is 'weerbarstig', stellen onderzoekers dan vast.¹⁹⁰ Dat komt doordat de taal van de veranderaars meestal ver afstaat van de onderstroombeleving van de betrokkenen. 'Mensen willen wel veranderen, maar niet veranderd worden.' De betrokkenen schermen hun eigen professionele domein af. In de woorden van Scott-Morgan: hun eigen (verander)processen 'duiken onder' – dezen blijven zich wel voltrekken, maar minder of niet zichtbaar voor degenen die zich bezighouden met de interventies vanuit de bovenstromen.¹⁹¹ Dat geldt zeker ook voor de politiek. Ondanks de niet aflatende vernieuwingsimpulsen vanuit Den Haag bleven de decentrale

politici de afgelopen jaren hun politieke spel spelen zoals ze dat ook zonder dualisering al zouden hebben gedaan.

BOVENSTROMEN EN ONDERSTROMEN

In het vorige hoofdstuk werd al regelmatig gerefereerd aan bovenstromen en onderstromen. Deze begrippen verkennen we nu wat nader. Ze corresponderen met twee andere dimensies van het begrip cultuur: de formele cultuur en de informele cultuur. Dit onderscheid loopt synchroon met de bovenste helft en de onderste helft van het basisschema voorin het boek.

In de bovenstromen gaat het om technische rationaliteit, om rationeel denken en om harde aspecten: structuren en resultaten. Dat is de formele cultuur: hoe het moet en hoe het hoort.¹⁹² Iedereen die aan een formele cultuur onderworpen is heeft dat min of meer geaccepteerd, maar dat wil nog niet zeggen dat men zich steeds dienovereenkomstig gedraagt. In de onderstromen gaat het om politiek-menselijke rationaliteit, om wat er in je hart of je buik gebeurt en om zachte aspecten: het communiceren met mensen binnen en buiten je organisatorische context. Dat is de informele cultuur: waar betrokkenen zich in de dagelijkse praktijk door laten leiden, anders dan door de gedragsnormen van de formele cultuur. Veel bovenstroomwoorden, zoals vervat in sturingsfilosofieën, visies, missies, strategische doelstellingen en kernwaarden, worden eenzijdig vanuit bovenstromen verordonneerd, terwijl de manier waarop het gaat – of niet gaat – meer met onderstromen te maken heeft. Zoals eerder benadrukt: bovenstromen zijn niet iets verkeerd, ze hebben een onmisbare functie. Mertens spreekt van ‘pacificatie’: het draaglijk maken van een bepaalde situatie door een rituele dans, die daarmee een nuttige functie vervult.¹⁹³ Bovenstromen kunnen wél worden overgeaccentueerd. In de afgelopen decennia is dat blijkbaar gebeurd, gezien de toenemende interesse die in de praktijk en in de theorie bestaat voor de geheimen van de onderstromen. Dat wijst op de behoefte aan een zeker balansherstel.

Bovenstromen zijn de politiek in officiële en beleidsmatige zin, de interne aansturing en bedrijfsvoering van overheidsorganisaties en het nadenken, praten en schrijven daarover. In de bovenstromen zien we dan niet alleen politici en bestuurders, maar ook opleidingen, onderzoeken, congressen, enzovoort. En binnen de overheidsorganisaties zien we middenmanagers, PIOFAH¹⁹⁴ – en P&C-managers die zich bezighouden met het regelen van het werk van anderen. Het heeft er alle schijn van dat deze bovenstromen in de huidige tijd omvangrijker en machtiger dan ooit zijn geworden, maar ook versnipperder en ondoorzichtiger dan ooit. Velen zijn verantwoordelijk voor een deel(tje) van het geheel. Wat Hoogerwerf in 1988 voorzag als de ‘machtsvorming der bewindvoerders’¹⁹⁵ – en trouwens ook Mintzberg eerder al treffend beschreef¹⁹⁶ – lijkt sedertdien in overheidsland steeds meer

werkelijkheid te zijn geworden. In de bovenstromen wordt vergaderd, worden nota's geschreven, prestatiecontracten, formulieren en formats opgesteld en worden visies, missies, kernwaarden en competenties benoemd. Er gaat ontegenzeggelijk een zekere mate van 'bureaucratisering' mee gepaard, in de zin van een digitale of papieren communicatie. Blijkbaar is het de bedoeling dat in de bovenstromen op afstand wordt bepaald hoe de onderstromen hun werk moeten doen. De bovenstromen vormen het beeld van de politiek zoals burgers dat in de krant lezen of op de televisie zien. Ze zijn het theater van de politiek, de rol die wij spelen, de voorstelling die wij opvoeren, met inbegrip van het masker, het harnas of de façade die daarbij behoren.¹⁹⁷

Onderstromen zijn met name de overheidsfunctionarissen (inclusief volksvertegenwoordigers, bestuurders en managers) die in operationeel contact staan met elkaar, met de buitenwereld en met zichzelf, veelal niet door het oog van de pers en van hoger geplaatsten. Dat zijn dus allerlei ambtelijke lijnfunctionarissen die gewoon hun werk doen aan de loketten, maar het zijn ook de managers, bestuurders en volksvertegenwoordigers die elkaar buiten de vergaderkamers weten te vinden of in de auto of thuis praten over hun werkbelevissen. Politieke debatten die het nemen van een besluit over concrete voorzieningen betreffen zijn ook tot de onderstromen te rekenen: dus bijvoorbeeld de vraag of een bepaald industrieterrein er wel of niet komt, of het zwembad mag blijven, enzovoort. In de onderstromen zien we allerlei vormen van informeel en daadwerkelijk leiderschap, waaronder de zaken die vooraf of achteraf met elkaar worden gedaan in achterkamertjes en aan de bar, dan wel door de telefoon of per mail. In de onderstromen zien we ook het 'natuurlijk leiderschap op straat', in operationele situaties van bijvoorbeeld crisissituaties en ongelukken. Evenals de bovenstromen kennen ook de onderstromen een hoge mate van autonome dynamiek en een 'eigen proces van leren en veranderen', direct gerelateerd aan allerlei zich plotseling voordoende situaties en werkervaringen. Functionarissen op de werkvloeren kijken naar elkaar en leren van elkaar. Dat geldt ook voor de politiek. Dit is wat wel wordt genoemd: de binnenkant van de politiek.¹⁹⁸ Politieke dimensies in de onderstromen hebben betrekking op persoonlijke waarden en drijfveren van waaruit mensen feitelijk hun werk doen.¹⁹⁹

Bovenstromen en onderstromen zijn niet absoluut, niet statisch en niet steeds duidelijk van elkaar te onderscheiden. Er bestaan gradaties in de mate van waardigheid in onderstromen en in de mate van imponeren en beleren in bovenstromen. Daar zit een voor iedereen voelbaar spanningsveld tussen. Wat moet je van anderen en wat doe je vanuit jezelf? Er zijn veel auteurs die de min of meer gescheiden circuits van de bovenstromen en onderstromen c.q. van de formele en informele cultuur en de spanning daartussen op de een of andere wijze hebben geduid – ook zonder die woorden te gebruiken, of door andere woorden te gebrui-

ken, zoals het woord ‘ambigüiteit’.²⁰⁰ Vaak gaat het dan om de spanning tussen enerzijds technisch-rationele aspecten en daarmee samenhangende gedragsnormen en anderzijds de geneigdheid van betrokkenen om vast te houden aan bestaande gedragsroutines en hun eigen onderlinge spel te spelen. Zo schreef Kuypers lang geleden over ‘uitdenken’ en ‘uitvechten’²⁰¹ en Noordegraaf recentelijk over ‘puzzling’ (het zoeken naar passende oplossingen voor problemen) en ‘powering’ (het sluiten van politieke deals).²⁰² Het beeld van bovenstromen en onderstromen is dus niets nieuws en komt telkens weer bovendrijven. Er hangt tot op zekere hoogte ook een klassieker uit de organisatietheorie mee samen, waaruit ook voor de actuele overheidscontext nog steeds belangrijke lessen zijn te trekken: de zogenaamde organisatie-ijsberg. Een ijsberg heeft de gewoonte om slechts voor een klein deel zichtbaar te zijn: het gedeelte boven water. Wat wij in de tegenwoordige tijd doorgaans onder aansturing van organisaties plegen te verstaan is dat wat wij daarvan kunnen zien: officiële structuren, regelingen en beleidsnota’s en alle daarmee samenhangende instrumenten en activiteiten die erop zijn gericht om wensbeelden te implementeren. In het basisschema voorin het boek is deze organisatie-ijsberg in de vorm van een stippellijn weergegeven: de bovenste helft van het schema betreft de bovenstromen boven water. Dat is de formele cultuur: alles wat moet en behoort – een tijdelijke stolling, door de wind voortgestuwde wolken, gebakken lucht, tot op zekere hoogte? – en wat je mensen hoort zeggen en ziet doen. De onderste helft van het schema betreft de onderstromen onder water. Dat is de informele cultuur: hoe ze er werkelijk over denken maar niet (altijd) zeggen, daar worden ‘achter de schermen’ en ‘in de wandelgangen’ en ‘achterkamertjes’ de zaken met elkaar gedaan, de deals met elkaar gesloten, vriendschappen en subculturen gevormd, gemeenschappelijke oordelen over de boze buitenwereld uitgewisseld.

Dit is wat maakt ‘dat het gaat zoals het gaat’ maar wat vaak onuitgesproken blijft: het niveau van de ‘stille waarden’.²⁰³ Waarden worden in het spraakgebruik vaak in een adem genoemd met normen, met wat mensen behóren te vinden. Dergelijke waarden zitten boven water. Bijvoorbeeld een ethisch behoren, zoals solidariteit en respect, sociaal gedrag, verantwoordelijkheidsgevoel en hulpvaardigheid. Of ‘gedragscodes’, waarbij wangedrag moet worden tegengegaan of professionaliteit moet worden geborgd (eerlijkheid, vriendelijkheid, integriteit en dergelijke). Zulke collectieve (kern)waarden gelden voor individuen in feite als normering: ‘Zo hoort het, dit wordt van je verwacht’. De ‘stille waarden’ hebben betrekking hebben op onderliggende drijfveren van mensen en groepen, hun vaak verborgen motieven en principes, de ongeschreven regels van het spel,²⁰⁴ het ‘gegons’ in het informele circuit, dat ‘wat er in de gangen hangt’. Men kan ook spreken van overtuigingen, dikwijls onuitgesproken en impliciet of onbewust.²⁰⁵ Het gaat hier ook om sociale werkelijkheidsconstructies van mensen, dingen waar zij vast in geloven, de betekenis en zin die zij geven aan de werkelijkheid om hen heen. In de literatuur is

veel te vinden over de gang van zaken onder water, dikwijls in termen van een beschrijving van de geheimen van de informele cultuur van een organisatie. Het gebeuren onder water kan zowel in negatieve termen worden geduid (groupthink, defensief gedrag, weerstand, strategisch gedrag), als in meer positieve termen (zelfordenende krachten, mensen die zelf hun verantwoordelijkheid nemen, elkaar in de praktijk goed weten te vinden).

Internationaal vermaard is het onderscheid dat Argyris maakt tussen de ‘espoused theory of action’ die personen hanteren (praattheorie) en hun ‘theory-in-use’ in concrete handelingssituaties (gebruikstheorie).²⁰⁶ De praattheorie is hoe het moet en hoort volgens heersende opvattingen, de gebruikstheorie is wat je feitelijk doet en zegt in concrete situaties. De gebruikstheorie kan ondanks – beter: door – ‘positief taalgebruik’ bestaan uit defensieve strategieën om zelf buiten schot te blijven en anderen de mond te snoeren, hetgeen vooral het geval is in bedreigende en intimiderende situaties of onder stress. Dat geldt ook voor veel ‘onderzoek’ dat slechts ‘praattheorie’ registreert van betrokkenen die hun eigen straatje schoonvegen.²⁰⁷ Door zo te handelen wordt het persoonlijk en gezamenlijk reflecteren en leren geblokkeerd. Oftewel, in de bewoordingen van het vorige hoofdstuk: het gesprek wordt formeel nog wel gevoerd, maar de dialoog wordt verbroken, we trekken ons terug in ‘gescheiden circuits’ (in onszelf of in onze subcultuur). Vrije vertaling van een voorbeeld dat Argyris geeft:

Fractie leider tegen fractielid: ‘Je hebt het uitstekend gedaan, maar je zult begrijpen dat ik voor een andere lijn heb moeten kiezen.’

Als het fractielid zwijgt, vervolgt de fractie leider: ‘Je mag echt trots zijn op de bijdrage die je geleverd hebt. Je hebt het heel goed gedaan.’

En dan, als het fractielid nog steeds zwijgt, het onbespreekbare definitief onbespreekbaar makend: ‘Ik heb een goed gevoel over deze uitkomst, en ik weet zeker dat jij dat ook hebt. Is er verder nog iets dat je wilt zeggen?’

Het fractielid schudt van ‘nee’.

Deze manier van omgaan met elkaar geldt over het algemeen als norm, ook in de politiek: positief taalgebruik, elkaar voorzichtig en met respect bejegenen. Zo handhaaf je jezelf effectief als aangepast persoon. Maar daarmee onthoud je elkaar ook de informatie om ‘wederzijds te leren’. Pas nadat je als fractie leider onderkent dat je a. zo in feite de ‘lerende organisatie’ blokkeert die je in theorie propageert en b. waarom je dat doet (bijvoorbeeld: kritiek en gezichtsverlies voorkomen, de control houden, zelf winnen en de ander laten verliezen, negatieve emoties verdringen) kun je in de gelegenheid komen om beter te leren communiceren. Argyris noemt dit ‘double-loop learning’: leren door aan zelfonderzoek te doen, je eigen

beweegredenen tegen het licht te houden en opsporen van concrete data die ten grondslag liggen aan je abstracties.

Zowel in bovenstromen als in onderstromen wordt gecommuniceerd, door middel van taal. Taal uit zich zowel in gedrag als in woorden. Met beide uitingsvormen worden signalen afgegeven waar andere mensen op reageren. Opmerkelijk is dat in bovenstromen en onderstromen een heel verschillend soort taal wordt gebezigd.

SCHEMA 3: GEDRAG EN TAAL IN BOVENSTROMEN EN ONDERSTROMEN

Bovenstroomgedrag- en taal	Onderstroomgedrag- en taal
(Wat je meestal wel of niet doet en zegt en schrijft, voor je exposure of – minimaal – ‘om te overleven’)	(Wat je meestal niet zegt, behalve misschien tegen ‘je maatjes’ of als je je zeer op je gemak voelt)
<p><i>Voorbeelden van bovenstroomgedrag:</i> iemand een hand geven, welkom heten, proberen te overtuigen, ‘de mantel uitvegen’, er proberen woorden voor te vinden, er omheen draaien, je plicht doen, je best doen, je goed voorbereiden, met tegenzin naar een verjaardag gaan, een stropdas omdoen, wijselijk je mond houden, je tranen bedwingen, je tijd uitzitten, je baas naar de mond praten.</p>	<p><i>Voorbeelden van onderstroomgedrag:</i> uit je slof schieten, iemand een knipoog geven, allebei glimlachen zonder dat de anderen het zien, aan de bar met je maatjes uitwisselen waar het ‘m echt in zit, je hart uitstorten, een woedeaanval krijgen, in huilen uitbarsten, spijbelen, surfen, zappen, je bezatten als je het niet meer ziet zitten.</p>
<p><i>Voorbeelden van bovenstroomwoorden (in alfabetische volgorde):</i> aanvaardbaar, advies, authenticiteit, bedrijfsmatig, beeldvorming, begroting, behoorlijk, belang, beleid, bestuurskracht, billijk, burgerparticipatie, collegialiteit, control, deadline, deliberatief, democratie, doelgerichtheid, doelmatigheid, doeltreffendheid, duurzaamheid, eerlijkheid, evaluatie, flexibiliteit, gedragscode, hoofdlijnen, hypocritie, hypocrisie, implementatie, integraliteit, integriteit, interactief, kanaliseren, kwaliteit, legitiem, marktwerking, opdrachtgeverschap, openheid, optimaliseren, participatie, plan(ning), primaat van de politiek, procedure, programma, project, rapportage, rechtmatig, rechtvaardig, regel(ing), regievoering, reglement van orde, samenwerking, samenhang, scenario, SMART, strategisch, transparant, uitvoering(skracht), verantwoordelijkheid, verantwoording, vergadervormen, vertrouwen, waarde, wantrouwen, zelfreinigend vermogen, zorgvuldig.</p>	<p><i>Voorbeelden van onderstroombelevingen en -woorden:</i> wanneer wordt nu eens duidelijk dat die brug, dat gebouw, die weg, dat gebied of deze subsidie er komt, wat schiet ik hiermee op, die persoon vertrouw ik al weet ik niet waarom, waar bemoeien ze zich mee, ik vind het geweldig wat er gebeurt en hoe hij/zij dit doet, hier krijg ik energie van, ik geloof er niks van, ik snap er niks van, ik voel mij niet serieus genomen, waarom begrijpen ze me niet, ik heb zin om hard te lachen, wat zullen ze wel niet denken/vinden, hier heb ik niets aan, het zal mijn tijd wel duren, ik wou dat hij eens z’n mond hield, hij doet me aan m’n vader denken, wat een afschuwelijk parfum, waarom vraagt hij mij niet waar ik mee bezig ben, wat is het hier warm, ik moet nodig naar de wc, als dit geklets nog langer duurt krijg ik mijn werk niet af, waarom durf en kan ik niet wat hij durft en kan, ik schaam me rot, heb ik hier zelf eigenlijk nog iets in te brengen, zij ziet er aantrekkelijk uit als zij naar het spreekgestoelte loopt, waarom verdient zij meer dan ik, wat heb ik een hekel aan die vent, ik ben moe, ik heb honger, ik heb dorst, ik heb slaap, ik wil dit niet, ik wil het liefst...</p>

Het gedrag en de woorden in de linker kolom van dit schema behoren tot de bovenste helft van het basisschema voorin het boek. Het is taal die te maken heeft met hoe het hoort en hoe het moet. Sommigen spreken ook wel van 'hoera-woorden'. Daar denk je over na, omdat je op een bepaalde manier wilt overkomen op anderen. Deze taal wordt gestuurd door je hoofd. Met bovenstroomtaal doe je iets met het gedrag van anderen in relatie tot je eigen gedrag: je past je eigen gedrag eraan aan of je probeert het te beïnvloeden. Het gedrag en de woorden in de rechter kolom van dit schema behoren tot de onderste helft van het basisschema. Dit is taal die te maken heeft met hoe je er zelf werkelijk over denkt en hoe je je voelt. Anderen voelen dat tot op zekere hoogte aan, zoals jij ook tot op zekere hoogte aanvoelt hoe anderen in hun vel zitten. Hier gaat het dus onder andere om de zogenaamde non-verbale communicatie. Deze onderstroomtaal is zeker zo belangrijk als de verbale communicatie. Abstracte bovenstroomwoorden sla je over of je valt er al gauw bij in slaap, maar zodra iemand emotie laat zien of over jouw eigen werk begint, dan ben je klaarwakker. Dan gaat het blijkbaar pas om iets dat je raakt, iets dat niet gestuurd wordt door je hoofd als wel door wat je echt interesseert, door je hart, of je onderbuikgevoel. Concreet: in de bovenstromen heeft iedereen het woord efficiency hoog in het vaandel staan, maar op de dag dat het buurthuis dicht moet vindt iedereen dat heel erg (= onderstromen) en kan er toch iets onverwachts gebeuren.

Voor de fijnproevers: het onderscheid tussen bovenstroomtaal en onderstroomtaal valt niet helemaal samen met Argyris' onderscheid tussen praattheorie en gebruikstheorie. In het gegeven voorbeeld van de fractieleider en het fractielid zou Argyris spreken van een gebruikstheorie: zo doe je in een concrete situatie. Maar in de benadering van dit boek is sprake van bovenstroomtaal: abstracte woorden die verhullen wat de gesprekspartners werkelijk denken en voelen. Pas als de gesprekspartners met elkaar delen wat ze denken, voelen en wat hen beweegt is sprake van onderstroomtaal. Bij Argyris doen de gesprekspartners dan aan 'double-loop learning'. Zij laten dan hun behoefte aan een gevoel van control, comfort en winnen los en zijn bereid om kritiek te ontvangen en daarvan te leren, ook als dat pijnlijk kan zijn. Het onderscheid tussen bovenstroomtaal en onderstroomtaal valt ook niet helemaal samen met Kuypers' onderscheid tussen uitvechten en uitdenken. Bij Kuypers behoren deze begrippen tot respectievelijk besluitvorming (door politici) en beleidsontwikkeling (door ambtenaren).²⁰⁸ Zo rekent Kuypers 'procedures', 'bevoegdheden' en 'controle' tot de besluitvorming/politieke rationaliteit en hij rekent 'inspireren' en 'kiezen' tot de beleidsontwikkeling/technische rationaliteit; in dit boek zou dat andersom zijn.

Bovenstroomtaal betreft dus de woorden die je gebruikt en waarmee je indruk maakt. Wat andere mensen moeten geloven. Vaak heeft bovenstroomtaal meer te maken met wat in de mode is dan met bewezen effectiviteit. Het klinkt goed, het

wordt herkend, iedereen doet het. Bovenstroomwoorden bevatten een bepaalde mate van abstractie, want alleen dan kunnen grotere groepen mensen zich erin vinden. Mensen kunnen zich er niet direct iets concreets bij voorstellen of maken er voor zichzelf hun eigen beelden van. En dat is juist de bedoeling. Bovenstroomwoorden kunnen zowel een positieve als een negatieve lading hebben. Een typisch bovenstroomwoord is het woord 'integraal'. Dit woord heeft een positieve lading. Bij het woord 'integraal' gaan de gedachten uit naar een overheidsorganisatie waarbinnen mensen ideaal samenwerken: politiek, bestuurlijk en ambtelijk – verticaal (tussen de verschillende hiërarchische niveaus) en horizontaal (bijvoorbeeld tussen verschillende diensten of departementen en tussen staf en lijn). Zo'n integraal opererende organisatie slaagt erin om complexe maatschappelijke vraagstukken excellent op te lossen: zodanig dat alle denkbare aspecten en belangen naar evenredigheid aandacht krijgen en welhaast klinisch kunnen worden gewogen. Er passen woorden bij als 'samenhang', 'overzicht' en 'alle neuzen dezelfde kant op'. Het leven ziet er in deze gedachtegang overzichtelijk en ordelijk uit. Mensen werken niet langs elkaar heen, maken elkaar niet het leven zuur, handelen niet vanuit beperkte hokjesgeest en begrijpen elkaar volkomen als er iets wordt opgeschreven of gezegd. Het is dus volstrekt begrijpelijk en legitiem dat overheidsorganisaties 'integraal' willen werken. Daar gaat de suggestie van vooruitstrevendheid en verbinding van uit. Het verschaft het systeem een zekere stabiliteit. Het woord 'hypocrisie' daarentegen heeft een uitgesproken negatieve lading. Het betekent: huichelarij, schijnheiligheid. Je beter voordoen dan je bent. De schijn van iets moois ophouden, terwijl het in werkelijkheid minder mooi is. Een dergelijke handelwijze lijkt moreel verwerpelijk, maar is tegelijkertijd, met name bij de overheid, een stilzwijgend gelegitimeerd patroon. Wellicht is sprake van een noodzakelijk overlevingsmechanisme en daarmee van iets positiefs. De buitenwereld (via de media) en je baas moeten geloven dat jij 'het goed doet', waarmee jij jezelf de mogelijkheid verschaft om min of meer ongehinderd 'je eigen ding te blijven doen', je eigen professionele verantwoordelijkheid te nemen.

In het onderscheid tussen bovenstroomtaal en onderstroomtaal schuilt de verklaring waarom vergaderingen zo saai kunnen zijn en het bij de rondvraag of na afloop pas spannend wordt. Vergaderingen zijn meestal door iemand voorbereid, er is technisch-rationeel over nagedacht. Er is bovenstroomtaal over geproduceerd. Vergaderingen zijn meestal zo goed voorbereid dat zelfs uit de stukken die op tafel liggen het leven is verdwenen. Als je die stukken leest vraag je je voortdurend af hoe het werkelijk zit, omdat je eigenlijk wel weet dat de desbetreffende bovenstroomtaal is bedacht door mensen (collega, ambtenaren) die behartigen wat zij belangrijk vinden en/of er belang bij hebben om op een bepaalde positieve manier over te komen (= onderstroombeleving). Toch kan bovenstroomtaal ook weer mooi en inspirerend zijn en het houvast opleveren dat je nodig hebt. Bovenstroomtaal is een soort 'dikke warme deken' waaronder zich het ware leven afspeelt. Boven-

stroomtaal maakt het mogelijk dat in achterkamertjes zaken worden gedaan en dat de uitvoering z'n eigen keuzes kan maken. Bovenstroomtaal is een uiting van collectieve rationaliteit, van fraaie abstractie, het is intelligente taal van een niveau waarop je het met elkaar eens kunt worden, ook al denk je er nog zo verschillend over. Bovenstroomtaal verbindt verschillen en schermt de ambtelijke organisatie af. Bovenstroomtaal is niet altijd makkelijk. Het valt bijvoorbeeld als politicus niet steeds mee om de technisch-rationele bovenstroomtaal van ambtenaren te spreken. Ook je afgewogen, correcte gedrag aan de vergadertafel vraagt politiek-strategisch vernuft en een grote zelfbeheersing. Daarnaast is er altijd de onderstroom van je individuele rationaliteit en die van je subcultuur: hoe je je voelt terwijl je bovenstroomtaal gebruikt, het onderstroomgedrag dat je vertoont met je maatjes na afloop of 's avonds thuis bij je partner. De reflectie op de woorden van jezelf en anderen terwijl je ligt te woelen in je bed.

We kunnen de gestippelde driehoek in het basisschema voorin het boek zien als een hiërarchische (dennen)boom, min of meer overeenkomend met de piramidale bureaucratistische structuur die de meeste overheidsorganisaties nog altijd kennen (ook al zijn ze gekanteld en afgeplat). Hoe hoger in de hiërarchische boom, hoe complexer het wordt om succesvol te zijn. Maar de driehoek geldt ook binnen kleinere organisaties, zoals een politieke partij of een raadsfractie, waarbinnen stevast ook een strenge pikorde geldt. Naarmate je hoger in de boom komt bestaat er een toenemende omgevingsdruk en publieke verantwoording, met media-aandacht. Uit zelfbescherming bestaat daar dan relatief meer behoefte aan weloverwogen bovenstroomtaal en aan bovenstroomrituelen. Succesvolle politici, bestuurders en topmanagers weten wat ze wel en niet kunnen zeggen om niet in de problemen te komen. Hoe hoger in de boom, hoe conformistischer ook en behoudender – ook al neem je innovatieve abstracties in de mond waar de anderen bewonderend kennis van nemen. Je steekt je nek niet te ver uit, want dan weet je dat je kop eraf gaat. Dit levert de paradox op dat de hoogste leiders dikwijls het minste systeem-doorbrekende leiderschap laten zien. Aan vergadertafels gaan deze functionarissen altijd op dezelfde vaste plaats zitten en er gelden verfijnde omgangsnormen. Wie mag er het eerst iets zeggen en het langst aan het woord zijn? Wie bepaalt waar het gesprek over gaat? Wie gaat er als eerste door de deur als je met z'n vieren aankomt? De functionarissen reageren meestal op eenzelfde vertrouwde manier op elkaar, ook als dat bestaat uit vliegen afvangen. De informele cultuur is min of meer ingesleten, gestold.

En andersom geldt: hoe lager in de hiërarchische boom, hoe onbevangener, hoe meer wil en durf om met enige verbazing te laten zien hoe ineffectief en inefficiënt bepaalde heersende cultuurpatronen soms zijn. Als je nieuw bent onderin de hiërarchische boom geschiedt het leren en veranderen met vallen en opstaan; dit wordt ook wel eerste orde leren en veranderen genoemd en vertoont overeenkom-

sten met wat Argyris ‘single-loop learning’ noemt. Het is proefondervindelijk achter dingen komen, je neus stoten, omvallen en weer opstaan, zonder je bewust te zijn en met anderen te delen waarom je dingen doet. Jonge academici kunnen, vol enthousiaste ideeën vanuit de schoolbanken, kritische taal uitslaan die de ervaren collega’s niet meer zien of niet meer willen horen. Je weet nog niet zo goed hoe het werkt en wat gepast is. Je vraagt je als nieuweling nog niet zo af waarom je dingen wel of niet doet en of je niet iets anders zou moeten gaan doen. Iets later in de tijd en hoger in de boom ga je meer reflecteren op je eigen waarden: kies ik voor mijn eigen idealen, dan wel in hoeverre schik ik mij of ga ik weg. Dat kan voor jonge academici al vrij snel zijn. Al na enkele maanden, weken of dagen kun je erachter komen wat je wel en niet moet doen om te overleven en succesvol te zijn. Als dit je niet zint moet je wegwezen. Dit type leren en veranderen, refererend aan onderliggende waarden, wordt wel tweede orde leren en veranderen genoemd en vertoont overeenkomsten met wat Argyris ‘double-loop learning’ noemt. Als je besluit om je te schikken naar de heersende cultuur gebruik je net als alle anderen doorgaans veel bovenstroomtaal. Waar je daarentegen dingen durft te zeggen die op gespannen voet staan met de heersende cultuur gebruik je onderstroomtaal. Dat doe je vooral onder gelijkgezinden: je soort- en lotgenoten en je informele vrienden. Onze diepste waarden bewaren we voor onszelf, mogelijk zijn we ons van deze waarden niet eens bewust. De keuze of blokkade voor een bepaald gedrag kan bijvoorbeeld te maken hebben met niet goed verwerkte ervaringen in het (soms verre) verleden. Naast en boven jezelf deel je sommige waarden met je levenspartner, daarboven met je vrienden, daarboven met je team en bureau of afdeling, en als laatste je hoogste baas en de media. Van laag naar hoog is sprake van een afnemende mate van puurheid en een toenemende mate van abstractie. Je moet over heel veel kracht en zelfvertrouwen beschikken om hoog in de boom met je eigen persoonlijke overtuigingen voor de dag te komen. Het is daar veiliger om te doen wat hoort, om stokpaardjes te berijden en abstracties te gebruiken. We doen dat omdat we vrezen anders niet geaccepteerd en gewaardeerd te worden. We zijn dan wat minder onszelf. Onze authenticiteit en talenten bewaren we voor een ander niveau: thuis, bij de tennisclub, in de schilderkunst en noem maar op.

Samenvattend: er bestaat een subtiele, informele rangordening binnen culturen. Hoe hoger in de boom, hoe meer bovenstroomtaal en systeemconformisme. Hoe lager in de boom, hoe meer onderstroomtaal, authenticiteit en nieuwe ideeën. Hoog in de boom kunnen alleen de ‘echte’ leiders het zich permitteren om zichzelf te zijn. De anderen dienen zich naar hem of haar te schikken. Dit maakt tegelijk dat de meeste sociale systemen flink resistent zijn tegen veranderinterventies die afkomstig zijn van buiten het eigen systeem, zeker als die technisch-rationeel zijn en dus geen enkele bedreiging vormen voor de interne sociale rangordening. Het gaat zoals het gaat en dat blijft zo. De onderstromen regeren. De bovenstroomtaal daarentegen wordt telkens aangepast aan de nieuwste modes en interventies die

van buiten komen of aan het gedrag van wie je afhankelijk bent. Als de baas geen stropdas meer draagt doe jij het ook niet. Deze lering is niet getrokken bij de invoering van het dualisme. In plaats van te onderzoeken in hoeverre de decentrale politici al dan niet doen wat van buitenaf als bedoeling werd geformuleerd, doen we er daarom verstandig aan om te bezien wat politici werkelijk doen, waardoor ze zich laten leiden en wat ze daarvoor nodig hebben. Een verkenning daarvan is te vinden in de volgende paragrafen.

3.2 Wat doen politici?

Veel volksvertegenwoordigers komen nog steeds onvoldoende toe aan hun volksvertegenwoordigende rol en zij verslikken zich in hun kaderstellende en controlerende rol. Maar wat doen zij dan wel? In het navolgende zijn alleen bevindingen opgenomen die zijn gebaseerd op opmerkingen die meer dan eens zijn gemaakt in de gesprekken ter voorbereiding van dit boek. Het gaat dus niet per definitie om alle raadsleden, maar wel om veel raadsleden die er zo over denken. Het gaat ook niet om alle vragen uit de vragenlijst van bijlage 2; uit de gevoerde gesprekken zijn bouwstenen gehaald waarmee uiteindelijk alle vragen min of meer konden worden beantwoord.

VOLKSVERTEGENWOORDIGENDE ROL?

Voel je je als lid van de gemeenteraad een stukje ‘hoofd van de gemeente’?

Raadslid: ‘De gemeenteraad als hoofd van de gemeente is raar tegenover de oppositie, want die zit immers niet aan het stuur. Het bestuur zit aan het stuur, gesteund door de coalitiepartijen.’

Raadslid: ‘Ik voel me wel hoofd van de gemeente. De gemeenteraad als hoofd van de gemeente is belangrijk in de lokale democratie.’

Raadslid: ‘Ik voel me meer een soort raad van toezicht.’

Raadslid: ‘Ik voel me geen hoofd van de gemeente, maar meer vertegenwoordiger van mensen die op mij gestemd hebben.’

Raadslid: ‘Ik voel me meer een belangengroep dan hoofd van de gemeente.’

Raadslid: ‘Ik denk dat wethouders zich meer hoofd van de gemeente voelen.’

Raadslid: ‘Je bent als raad eigenlijk maar een controleur van het ambtelijk apparaat.’

Raadslid: ‘Feitelijk is het college het hoofd van de gemeente, ook al brult af en toe de raad. Maar veel kan dat nooit voorstellen, want de belangrijke dingen worden van tevoren afgesproken tussen college en coalitie.’

Kom je voldoende toe aan je volksvertegenwoordigende rol?

Raadslid: 'De volksvertegenwoordigende rol is het meest onderbelicht, terwijl iedereen roept: daar gaat het om.'

Raadslid: 'Volgens mij zit de volksvertegenwoordigende rol in de knel.'

Raadslid: 'De volksvertegenwoordigende rol schiet er wel bij in. Maar als ik vragen van burgers krijg, dan duik ik vervolgens weer het ambtelijk apparaat in, om te proberen onderliggende nota's te bemachtigen. Dat gebeurt ongeveer een keer in de maand.'

Raadslid: 'Aan verantwoorden naar de burgers kom ik minder toe.'

Raadslid: 'Veel raadsleden hebben problemen met de volksvertegenwoordigende rol.'

Raadslid: 'Wij tonen ons leiderschap onvoldoende naar buiten toe.'

Raadslid: 'Ik kom er wel voldoende aan toe. Ik sta altijd open voor burgers. Je moet als raadslid gewoon de competenties hebben om snel te kunnen werken. Ons partijbestuur is ook veel bezig met de volksvertegenwoordigende rol. Dan maken we bijvoorbeeld afspraken over welke mensen welke organisaties gaan bezoeken. Het bestuur bereidt dat voor en er wordt een verslagje van gemaakt.'

Raadslid: 'Niet toekomen aan je volksvertegenwoordigende rol zit vooral tussen je oren. In mijn eerste periode als raadslid heb ik er wel mee geworsteld. Maar ik woon al heel lang in de stad en ik heb een groot sociaal netwerk. Ik laat mij leiden door wat op mijn pad komt. In het begin had ik ook de neiging om heel betrokken te reageren als een burger ergens mee zit. Nu zeg ik: vind ik het wat, doet het me wat. Afhankelijk daarvan ga ik dan naar zo'n persoon toe of niet. En dan vraag ik vervolgens bijvoorbeeld aan de directeur gemeentewerken: wat is jullie beleid op dit punt. Je moet naar de burgers geen verwachtingen oproepen dat je het wel even zult regelen. Gewoon luisteren vinden ze ook al heel wat. Je moet verwachtingen managen, anders keren ze zich tegen je. Sommigen verwachten individueel veel, bijvoorbeeld een uitkeringsgerechtigde. Hoogopgeleiden die niet zo afhankelijk van de gemeente zijn kijken er weer anders tegenaan. Dus net als bij raadsleden heb je ook bij burgers grote verschillen.'

Raadslid: 'Ik vind dat je als raadslid terughoudend moet zijn om je maar voor elk karretje te laten spannen zodra iemand iets roept. Zulke signalen zijn niet representatief. Maatschappelijke groeperingen die hun invloed willen doen gelden, gaan nu eenmaal voor hun eigen belang.'

Raadslid: 'Ik zet mij altijd in voor campagne activiteiten. Dat heb ik altijd al gedaan. Ik zorg ook voor allerlei spullen en de soep.'

Raadslid: 'Je moet als raadslid kunnen proeven wat er leeft onder de bevolking. Daar moet je voelsprietten voor hebben.'

Raadslid: 'Ik zet mij altijd in voor werkbezoeken. Meestal doen we dat met twee mensen van de fractie en met hulp van de griffie. Vervolgens vertalen we dat in een debat, of in een motie of amendement. Zo kun je het college een bepaalde richting op duwen.'

Raadslid: 'Aan werkbezoeken doe ik niet mee. Burgers mailen mij wel, gemiddeld zo'n drie keer per maand. Als me dan iets gevraagd wordt dan doe ik het. Ik ga soms ook bewust met iemand zitten kletsen in de kroeg.'

Raadslid: 'Ik ga als gemeenteraadslid regelmatig de buurt in om krantjes te verspreiden. Of ik sta op de markt met een kraampje.'

Raadslid: 'Op de politieke markt kunnen vragen worden gesteld en leggen ambtenaren dingen uit. Zo zijn er altijd veel vragen over grondzaken. Alle ingrediënten zijn volgens mij aanwezig om de lokale democratie optimaal te organiseren. Maar het is nu eenmaal zo dat een gemeente in de helft van de gevallen nee moet verkopen. Hoe je het ook organiseert, dat wordt nooit anders. Als mensen dan ook nog een woordje kunnen doen worden ze nog teleurgesteld, omdat ze dan toch hun zin niet krijgen.'

Raadslid: 'De gemiddelde burger is niet erg politiek geëngageerd. Bij negen van de tien plenaire debatten zit er niemand op de tribune. Daarom heb ik gepleit voor het omdraaien van de volgorde van carrousel en debat.'

Raadslid: 'We organiseren regelmatig dialogen met de stad over bepaalde thema's. Dan kunnen vragen worden voorgelegd aan een raadspanel. We willen de transparantie ook vergroten door camera's op te hangen, zodat de dialogen voor mensen ook thuis zijn te volgen.'

Raadslid: 'Alles wat besloten wordt en gebeurt wordt door burgers gezien als complot en zelfverrijking. Dat is onterecht, maar het hoort nu eenmaal bij de lieden die zich laten horen.'

Raadslid: 'Innovatie zit niet in meer of minder vergaderen, maar in een beter contact met de burger. Alleen is het contact met de burger hier nog steeds een kwestie van formele inspraak.'

Raadslid: 'Ik zie wel een verschuiving ten goede ontstaan. Je moet vooral benaderbaar en bereikbaar zijn. Dat mag ook via de website. Ik geloof niet in zo veel mogelijk persoonlijke contacten waarin de blijde boodschap verkondigd wordt. Dat stellen burgers nu eenmaal niet zo op prijs.'

Organisatieadviseur: 'Raadsleden hebben last van een enorme trekkracht naar binnen, naar 'het wereldje', naar het kippenhok waarin zij een haantje willen zijn. Dat voelt lekker veilig.'

Wat speelt er in de gemeente? Hoe kom je aan je informatie?

Raadslid: 'Dat hoor ik elke dag bij het boodschappen doen. Of als een journalist ergens over opbelt.'

Raadslid: 'Burgers nemen contact met je op. Zo ontvang je signalen uit de samenleving. Of via de krant. Dan vraag je aan de wethouder: ben je daarvan op de hoogte, heb je daar een mening over?'

Raadslid: 'De journalistiek heeft een belangrijke rol bij het bepalen van wat politiek belangrijk is. Ook negatief: als er op personen wordt gespeeld, zoals met declaratiebonnetjes. Je kunt dat actief beïnvloeden door iets op je website te zetten, die worden systematisch gescand door de kranten. Alleen is het onvoorspelbaar wat ze eruit halen, wat ze belangrijk vinden en wat niet.'

Raadslid: 'Anderen kunnen ook iets agenderen, daar moet je dan ook weer wat van vinden en informatie inwinnen, bijvoorbeeld bij landelijke experts van je partij. Dan vragen we: waar moeten we op letten bij dat of dat onderwerp.'

Raadslid: 'Ik zoek mijn informatie bij mensen die kennis van zaken hebben. Of ik probeer rechtstreeks ambtenaren te benaderen. Eventueel met iemand van de griffie erbij. Of ik benader iemand van buiten die dagelijks met zo'n vraagstuk bezig is.'

Raadslid: 'Ik lees heel veel, ook in de auto met chauffeur: lange ritten, veel lezen en bellen. Ik haal veel uit stukken en uit memo's van de griffie, die doet nuttig ondersteunend werk.'

Dienstdirecteur: 'Wij hebben een portfolio managementoverleg. Om zicht te krijgen op wat er gebeurt in de stad.'

Waar stuurt de raad op?

Controller: 'De raad stuurt vooral ad hoc, op incidenten, op wat er op een bepaald moment politiek actueel is. Wat er aan de orde komt wordt bepaald door de actualiteit van het moment. Dat heeft te maken met wat er in de stad gebeurt. Dat zijn ook allerlei dingen die niet in de begroting staan.'

Wethouder: 'Raadsleden kennen elkaar na een tijdje goed. Je drinkt samen een borrel, je woont in dezelfde gemeente en je komt elkaar tegen in de supermarkt. Ze zijn meer dan gemiddeld actief. Ze zitten in de oudercommissie van de school, het bestuur van de sportvereniging. Daar komt veel informatie vandaan.'

Hoe belangrijk is de politieke markt voor de volksvertegenwoordigende rol?

Raadslid: 'Ik zou liever meer inhoudelijk bezig zijn. Wat me weerhoudt is het stramien waarin je zit. Je bent als raadslid heel druk met wat anderen op de agenda zetten. Als je dat goed wilt doen, ben je daar al drie kwart van je tijd mee bezig. Je komt dan bijna niet aan je eigen onderwerpen toe. Dat is wel een worsteling.'

Raadslid: 'Elke week een politieke markt is een te hoge frequentie. Elke week wordt de agenda weer gevuld. Dat is voor een bestuurder ideaal, maar vooral voor een kleine fractie ook een bepaalde terreur. Het is moeilijk om te kiezen tussen dingen die je allemaal belangrijk vindt.'

Raadslid: 'Wekelijks een politieke markt is een voordeel. Ik ben nu actiever. Vroeger kon je niets agenderen en zat de wethouder de commissie voor. Hij bepaalde de agenda in plaats van de raad. Ik zou niet terug willen naar het oude systeem.'

Raadslid: 'Je zou in de politieke markt de volksvertegenwoordigende rol meer centraal kunnen stellen, bijvoorbeeld de ene week luisteren naar burgers en de andere week kaderstellend en besluitvormend. Dat wordt elders ook wel gedaan.'

Gemeentesecretaris: 'Interactie met de burger is mooi, maar wat eruit komt mag natuurlijk niet in strijd zijn met de verschillende visies van de politiek en in de beleidsnota's. De beïnvloedingsmogelijkheden van burgers zijn beperkt. Overigens zie je bij de inspraak ook altijd dezelfde gezichten en meningen: de beroepsinsprekers en beroepsdebaters.'

Wie maakt uit wat er op de politieke agenda komt?

Raadslid: 'Ik vind dat onze raad te veel agendeert.'

Raadslid: 'Het presidium zet veel op de agenda, wij niet. Vroeger deed het college dat en kon je er nog iets van vinden. Nu kan dat niet, want er zit ook een lid van de eigen fractie in het presidium.'

Raadslid: 'Het presidium is een soort tweede college geworden. Het presidium was ooit bedoeld als een agendacommissie, maar doet nu de procedures en de hele ordebewaking. Het is een soort nieuw dagelijks bestuur geworden.'

Raadslid: 'Toen we nog geen politieke markt hadden was het nog veel erger, toen maakte het college de selectie van waar wij het over mochten hebben.'

Raadslid: 'Het college heeft nu een eigen bureau-agenda. Het is misschien toch beter als we als raad en college dezelfde inhoudelijke agenda zouden hebben.'

Raadslid: 'Ik pleit voor een raadsagenda.'

Raadslid: 'Je moet zo veel mogelijk je eigen agenda maken, anders word je geëld door het college en de raad. Soms kies ik er bewust voor om alleen toehoorder te zijn, zonder een mening te hebben.'

Van wie ben je afhankelijk voor je politieke overleving? Wie maakt uit hoe succesvol je bent als raadslid?

Raadslid: 'Dat zijn toch mensen binnen je eigen partij. Zoals de vertrouwenscommissie voor de kandidatenlijst. Maar het is wel de vraag of die mensen je überhaupt wel kennen en of ze weten waar ze het over hebben. Ze hanteren ook andere criteria dan specifiek met jou te maken heeft: zoveel vrouwen, leeftijd, enzovoort. Hoe je overkomt in zo'n gesprek is dan bepalender voor je politieke overleving dan hoe je vier jaar gefunctioneerd hebt. Dat is wel wat frustrerend. Mensen met een goeie babbel komen vaak hoog op de lijst, terwijl ze misschien geen enkel politiek benul hebben. Het zijn heel veel uiterlijkheden die bepalend zijn.'

Raadslid: 'Ik voel me alleen afhankelijk van de reacties in de raad zelf. Wat dat betreft is de raad voor mij een closed shop. De kandidatenlijst doen we als partij zelf. Wie op welke plaats komt is heel erg persoonsgebonden. Het gaat in ieder geval meer om hoe het spel gespeeld wordt dan om de inhoud.'

Raadslid: 'Voor mij telt alleen het oordeel van mijn vrouw en dat van mijn fractieleider. Als hij iets niet goed zou vinden zou ik het niet doen. Het oordeel van burgers is voor mij niet belangrijk.'

Raadslid: 'Het partijbestuur maakt de kandidatenlijst, maar ik zie of spreek nooit iemand van het bestuur over hoe ik mijn raadslidmaatschap invul. Binnen onze partij worden standaardprofieltjes gehanteerd. Daar had ik commentaar op, vanuit mijn ervaring. Maar dat werd niet op prijs gesteld, ik moest ermee ophouden.'

Raadslid: 'De pers is heel belangrijk voor je politieke lot. Ik ken die lui persoonlijk. Zo kun je indirect het bestuur beïnvloeden.'

Raadslid: 'Wanneer doe je het goed? Dat bepaalt mijn politieke achterban. Elke vier weken is er een ledenvergadering waarin wordt gesproken over politieke speerpunten. Elk jaar heb ik een gesprek met een afvaardiging van bestuur. Zij gaan over de kandidatenlijst. In zo'n gesprek wordt beoordeeld hoeveel je hebt weten te agenderen en in hoeverre je het beleid hebt beïnvloed of niet. Met moties en amendementen scoor je ook bij hen, dat verklaart dat hier zoveel gebruik van wordt gemaakt. Verder heeft de pers een bepaalde rol of je positief of negatief in het nieuws komt. We proberen daar ook op te sturen, de pers is een vast onderwerp op onze agenda. Heel

veel van wat in de pers verschijnt is op een bepaalde manier politiek gekleurd, dus we pakken niet noodzakelijkerwijs alle onderwerpen.'

Raadslid: 'Voor mij is het belangrijk dat ik serieus genomen word door andere raadsleden. Het gaat erom dat je echt iets te zeggen hebt in plaats van de pers halen of iets op je website zetten. Het is wel heel belangrijk om gezien te worden. Ook het contact met je leden in de afdeling is belangrijk. Dat is mijn eerste kritische groep. Die kunnen bijvoorbeeld zeggen: waar ben je nou weer mee bezig? Voor mij is ook belangrijk of mensen op de politieke markt zeggen dat ze je veel of weinig zien.'

Raadslid: 'Ik vind het belangrijk om serieus genomen te worden door collega fractievoorzitters en door de griffier. Het oordeel van de griffier stel ik het meest op prijs. Ook je politieke achterban is natuurlijk belangrijk. Politiek overleven is afhankelijk van partijgenoten, door hen word je gekozen.'

Raadslid: 'Wij sturen erop om in de krant te komen. Onze communicatiemedewerkster belt de krant.'

Raadslid: 'Je doet het goed als je de dingen die we als partij belangrijk vinden op de agenda kunt krijgen en er succesjes mee weet te boeken. Dat je een bepaalde verandering in de koers van het college kunt bewerkstelligen. Ook al is soms natuurlijk moeilijk te meten in hoeverre dat door ons komt.'

Raadslid: 'We zeggen dat het belangrijk is dat je mensen echt helpt, maar in werkelijkheid is het belangrijk dat je met je kop in de krant komt. Op basis daarvan komt het afdelingsbestuur tot het oordeel dat je een goed raadslid bent.'

Raadslid: 'Er is ook strijd of de partij zich moet bemoeien met het politieke spel. Het gaat er niet om wat je doet, maar dat je veel in beeld bent. Ik zie dat waardering van mensen niet gebaseerd is op inhoud en de effecten, maar op de exposure.'

Raadslid: 'Ik voel me succesvol als iemand zegt dat 'ie het prettig vindt dat er is geluisterd. Een andere keer voel ik me succesvol als ik een bepaald agendavoorstel heb weten aan te passen of een aanzet heb weten te geven voor nieuw beleid. Het oordeel van burgers weet ik niet, dat vind ik een van de meest frustrerende onderdelen van het raadswerk. Ik zeg wel eens: ik ben wereldberoemd bij 1% van de actieve burgers. Het gaat er meer om hoe de landelijke politiek het doet. Zo klein moet je je als lokaal raadslid afen toe wel maken.'

Raadslid: 'De ledenvergadering weet niet echt wat ik doe. Je bent wat dat betreft afhankelijk van persuitingen.'

Raadslid: 'Het zit in ieder geval niet in het bereiken van effecten of dat jouw beleid geïmplementeerd wordt. Veel belangrijker is hoe je overkomt, hoe je uitstraling is.'

Raadslid: 'Het hangt er ook van af wat je natuurlijke achterban is. Onze partij heeft veel goed opgeleide leden. Dan is de verwachting van je achterban toch anders dan wanneer je een andere doelgroep hebt.'

Raadslid: 'De rol van de pers is heel belangrijk. Ik ben succesvol als ik in een plaatselijk dagblad mijn standpunt goed verwoord zie.'

Gelet op deze reacties: de media zijn dus erg belangrijk voor een raadslid?

Organisatieadviseur: 'Het is voor een raadslid erg belangrijk om in de krant te komen, want dat is wat telt in het wereldje van de politiek. Dat is waarover gesproken wordt en geeft erkenning.'

Wetenschapper: 'Raadsleden zitten in een glazen huis. Als de raad zegt: wij willen laptops voor onze digitale dashboards, dan schrijven de media dat de raad zich bevoordeelt.'

De meeste raadsleden vinden de volksvertegenwoordigende rol het belangrijkste aspect van hun raadslidmaatschap. Daar doen ze het voor. Zij vinden echter dat zij onvoldoende toekomen aan die rol. Veel raadsleden noemen een percentage in de orde van grootte van 10% van de tijd die zij aan het raadswerk besteden, maar een enkeling laat zich er op voor staan meer dan 50% van de tijd aan externe contacten te besteden. Er zijn op dit punt dus ook grote verschillen tussen raadsleden onderling. Als oorzaak van het onvoldoende toekomen aan de volksvertegenwoordigende taak noemen de meeste raadsleden dat zij in hoge mate worden geleefd door de aanhoudende stroom stukken waarover zij een mening moeten vormen en de elkaar snel opvolgende vergadermomenten. Zij zijn daardoor vooral reactief en controlerend bezig, minder proactief en kaderstellend. De meeste raadsleden vinden dat er te veel tijd gaat zitten in het praten over vormkwesties zoals procedures. Dat gaat ten koste van het debat over maatschappelijke inhoud.

Het zijn van 'hoofd van de gemeente' zegt de meeste raadsleden niet zoveel. Dat klinkt wel goed en gewichtig, maar is niet in overeenstemming met hun feitelijk gevoelen. De kwalificatie 'hoofd van de gemeente' wordt als niet zo reëel ervaren. Raadsleden voelen zich feitelijk niet 'de baas', maar veeleer controleurs 'in de marge'. Zij vinden zichzelf meer een soort 'raad van toezicht'. De meeste raadsleden zitten in de raad omdat ze een grote maatschappelijke betrokkenheid hebben en de ambitie hebben iets te betekenen voor de samenleving. Sommige raadsleden nemen het raadswerk erg serieus, maar gaan daar soms ook 'onderdoor'. De meesten realiseren zich dat de tent ook wel zonder haar/hem doordraait en dat de beïnvloedingsmarges gering zijn.

De manier waarop raadsleden invulling geven aan hun volksvertegenwoordigende rol verschilt sterk. Velen leggen de nadruk op informele activiteiten: een goed gesprek in de kroeg, je ogen en oren op straat open houden, internet en de krant goed lezen. Raadsleden realiseren zich dat het belangrijkste van de volksvertegenwoordigende taak bestaat uit 'een antenne' voor wat er leeft, wat de gemoederen bezighoudt. Kunnen luisteren is heel belangrijk. Raadsleden realiseren zich ook dat het raadswerk voor een deel gaat over dingen die voor burgers soms ingewikkeld of onbegrijpelijk zijn. Zij proberen hun vragen en meningen zo veel mogelijk in 'gewone woorden' te verpakken. Er zijn niet veel ideeën over 'best practices'. Raadsleden zien de 'politieke markt' wel als een geschikte gelegenheid om contact

met burgers te hebben. Raadsleden noemen het vrijwel allemaal een gevaar dat slechts een klein, actief deel van de bevolking wordt bereikt. Het zijn vaak dezelfde gezichten die je op de politieke markt ziet. Het is dus de vraag in hoeverre je daarmee ‘het volk’ vertegenwoordigt. Het wordt niet altijd mogelijk geacht om ‘blanco’ het gesprek met burgers aan te gaan. In de meeste gevallen is er al een politiek standpunt ingenomen. Dit is een lastig punt bij bijvoorbeeld interactieve beleidsvorming. Met betrekking tot de vraag wanneer je als raadslid succesvol bent noemen veel raadsleden in eerste instantie de reacties van burgers, maar bij enig doorvragen wordt dikwijls een gunstige pers genoemd (‘het is belangrijk om met je kop in de krant te komen en goed over te komen’) en in het verlengde daarvan de beïnvloeding van de beslissers in de eigen politieke achterban. Zij zijn degenen die beslissen over je politieke lot en toekomst. Bijna in één adem merken veel raadsleden daarbij op dat diezelfde beslissers daar eigenlijk niet goed over kunnen oordelen, omdat zij niet zien wat je werkelijk allemaal doet. Zij zien alleen de uiteindelijke publieke exposure. Ook letten zij er nogal sterk op of wat je doet wel in overeenstemming is met de partijpolitieke lijn en wat tegen die achtergrond betaamelijk is.

KADERSTELLEDE ROL?

Hoofdpijnen en kaders: wat betekent dat en hoe doe je dat?

Raadslid: ‘Dat zijn allemaal opgeschroefde verwachtingen, daar kun je nooit aan voldoen. Er zijn veel misverstanden rond het zijn van raadslid.’

Raadslid: ‘Dat is een opgeklopt beeld. De gemeenteraad is een afspiegeling van de stad en de verwachtingen in de stad zijn ook niet eenduidig. Ik vind het slecht dat je de schijn ophoudt dat je het snapt als dat niet zo is. Je moet je kwetsbaar durven opstellen, anders kun je niet sturen.’

Raadslid: ‘Van de kaderstellende rol komt weinig terecht. Er zijn hier eigenlijk geen voorstellen vanuit fracties, hooguit een of twee keer per jaar. De voorstellen komen bijna altijd vanuit het college. Dat kan in het huidige systeem niet anders. Het was een denkfout van de wetgever om de kaderstellende rol aan de gemeenteraad te geven.’

Raadslid: ‘Kaders stel je op onderwerpen die je belangrijk vindt. Bepaalde zaken die je niet goed vindt gaan. Daarbij ben je ook een beetje een doorgeefluik van wat er in de landelijke politiek bij je partij speelt. Op bepaalde thema’s kun je sturen door ze steeds maar weer op de agenda te laten zetten. Dan ga je daar met aantal partijen over om de tafel. Dáár gebeurt het, daar worden kaders gevormd. De begroting is daar maar een flauwe afspiegeling van. Het is een illusie om te denken dat alles in de begroting staat.’

Raadslid: ‘Het merendeel van de plannen komt van het college en het ambtelijk apparaat. We zijn heel erg druk met de kaderstellende stukken die het college aanreikt. Kaderstellen is voor mij uitvoering geven aan wat je in de stad hoort. We hebben veel actieve leden. Ik delegeer ook veel. Beleid is heel ingewikkeld en gefragmenteerd, daarom werken we veel met moties, dat is een manier om je heel duidelijk op een bepaald thema te profileren.’

Raadslid: 'Kaderstelling is een schilderijlijst, maar je moet heel erg diep in de materie om het te kunnen doen. Door als raad geen beleidsnota's meer vast te stellen heb je het begin eigenlijk al uit handen gegeven, daar ben ik het dus eigenlijk niet mee eens.'

Raadslid: 'We moeten meer sturen aan de voorkant. Het gaat erom dat ik zoveel kennis van zaken heb dat ik het college een heldere opdracht kan geven.'

Raadslid: 'Kaders zijn zo groot, het is eigenlijk onmogelijk om die te maken. Veel nieuwe raadsleden denken het te kunnen, maar het kan niet. Zeker 65% van de wekelijkse voorstellen komt van ambtenaren en van het college.'

Raadslid: 'Raadsleden kiezen op basis van gevoel en niet op basis van feiten.'

Raadslid: 'Kaders worden door ambtenaren gemaakt. Ambtenaren hebben hun eigen route, die kan je niet stopzetten. Als wij aan het praten zijn dan zijn zij ondertussen alweer een stap verder. Ambtenarenlogica is: we willen groen licht voor wat we doen. De ambtelijke organisatie is dus heel belangrijk. Ambtenaren schrijven alle beleidsstukken en zij blijven jaren zitten. Soms schrijven ze dingen die haaks staan op mijn ideeën, maar je kan ze natuurlijk wel bewerken. Er waren ambtenaren die eerst niet met mij wilden praten, omdat ze loyaal zijn aan de wethouder. Ze moeten vertrouwen in je krijgen. Ik ga er koffiedrinken. Zo kun je het beleid vanaf het aller-eerste begin beïnvloeden. Door mensen bij elkaar te brengen. Het gros van de raadsleden doet niets met ambtenaren. Ik praat ook altijd vooraf met de wethouder, ook al is die niet van mijn partij. Zo heb ik wel een voorsprong op andere raadsleden. Mijn voorstellen worden meestal raadsbreed aangenomen. Als je met goede ideeën rondloopt moet je er de tijd voor nemen, dat geldt ook voor maatschappelijke organisaties. Vervolgens pak ik de grootste partijen bij elkaar en ook een paar oppositiepartijen. Ik maak ze warm voor mijn gedachtegoed. Het is een kwestie van koppen tellen. Als je dat goed doet gaat het in één keer door de raad en bereik je ook de beste maatschappelijke effecten. Dat lobbyen vooraf en het uitwerken daarvan – inclusief de financiële kosten, dat gaat allemaal buiten de politieke markt om. Dat gebeurt vaak bij mij thuis, 's avonds. Eigenlijk is dat dan ook weer een soort commissie, maar dan specifiek voor één onderwerp. Met steun van de griffie. Maar dit werkt beter dan de vroegere commissiestructuur, want dan zaten er mensen verplicht bij die er geen verstand van of affiniteit mee hadden, plus dat het allemaal veel langer duurde en werd voorgezeten door de wethouder.'

In hoeverre is het allemaal te veel en/of te moeilijk wat er op een raadslid afkomt?

Raadslid: 'Als je je verantwoordelijk voelt voor alles wat er naar je toe gestuurd wordt heb je een probleem. Ik probeer te onderscheiden. Ik selecteer items die voor mij belangrijk zijn. Ik bepaal zelf vanuit onze partijpolitiek wat hoofdlijnen zijn.'

Raadslid: 'Nee, ik vind het niet te veel of te moeilijk, maar ik heb een hoog niveau en ben een worcatholic. Ik doe het met mijn eigen gezonde analytische verstand. Je moet vooral leren kiezen, dat heb ik de laatste jaren steeds beter geleerd. Een aantal dingen doe ik gewoon niet meer.'

Raadslid: 'Het is not done om te zeggen: ik snap het niet. Er zijn raadsleden die niet zo goed ambtelijk kunnen praten, het wordt je nog net niet kwalijk genomen maar je kunt eigenlijk niet zonder. Je moet nu eenmaal goed de weg weten in de ambtelijke wereld.'

Raadslid: 'Het is te leren. In mijn eerste periode moesten voor het eerst kaders worden gesteld. Dan moet je dus niet in producten willen denken. We hebben er een jaar over gedaan om te leren in kaders te denken. Daar hebben we externe hulp bij ingeschakeld. Het lukte, maar je ziet wel raadsleden onderweg afhaken.'

Raadslid: 'De complexiteit en omvang kunnen veel raadsleden niet bijhouden.'

Raadslid: 'De veelheid van wat op je afkomt is een gevaar en een belemmering. Ik heb mij aangeleerd om alleen te kijken naar wat ik politiek relevant vind. Wij kiezen om de week: de ene week voor het hele boekje, de andere week voor een bepaald inhoudelijk thema. Waarschijnlijk valt dat anderen helemaal niet op. Soms sturen we niemand ergens naartoe.'

Raadslid: 'Het is moeilijk om het overzicht te bewaren, dat is een terugkerend thema voor veel mensen. Het is al met al zo veel dat je eigenlijk alleen maar intuïtief kunt reageren. Zelf heb ik wel overzicht, ik heb altijd wel in de gaten wat de dragende principes zijn.'

Raadslid: 'Misschien hebben we als raad wel een beetje een minderwaardigheidscomplex ten aanzien van de complexiteit en veelheid, al zullen we dat niet snel toegeven. De politiek is meer 'men vraagt en wij draaien' geworden.'

Raadslid: 'Voor mij is het niet lastig, omdat ik een academisch niveau heb. We doen in onze partij ook veel aan scholing. Het speelt bij ons niet dat we iets niet snappen. Maar het is wel heel veel. Gelukkig wordt vanuit de ambtelijke organisatie steeds meer aandacht besteed aan een goede presentatie. Maar het kost een jaar of drie voordat je in de gaten hebt hoe de dingen werken.'

Raadslid: 'Het is echt druk, je doet het nooit goed. De raad vergroten helpt niet, want als ik de grote partijen zie functioneren dan doen er twee of drie hun mond open en de rest zit stil te gapen. Een andere frequentie van de politieke markt helpt volgens mij ook niet, dat maakt mensen bezadigd. Zelf zit ik niet met de veelheid en complexiteit. Je moet gewoon keuzes maken.'

Organisatieadviseur: 'Kaders stellen vergt een grote intellectuele vaardigheid. Wat wij van gemeenteraadsleden vragen is dat ze het hele gemeentelijke takenpakket kennen plus het abstraherend vermogen hebben om uit de begroting en allerlei dikke nota's en rapporten de hoofdlijnen te pakken. Als dat de norm is die wij allemaal in gedachte hebben, dan denken eenvoudige mensen: dat kan ik niet. Je begint er niet eens aan. Wie gaat nou bij de lunch die notitie woningvoorraad lezen? Maar je gaat als raadslid toch ook niet zeggen dat je daar geen tijd voor hebt of dat je het niet snapt?'

Organisatieadviseur: 'Zo zadelen we raadsleden op met een minderwaardigheidscomplex, zodat ze blokkeren en niet meer met hun eigen drive durven komen.'

Organisatieadviseur: 'De lijn wordt bepaald door een aantal fractievoorzitters samen met een bestuurder. Dat is de werkelijkheid.'

Organisatieadviseur: 'Dat beeld herken ik niet. Het beeld naar buiten is vaak dat een paar mensen alles bepalen, maar zo werkt het niet. De werkelijkheid is complexer, er moeten voortdurend compromissen gemaakt worden.'

Organisatieadviseur: 'Volgens mij moet Den Haag de kaderstellende rol schrappen. Laat raadsleden gewoon over stoeptegels praten. We vragen veel te veel van raadsleden.'

Organisatieadviseur: 'Maar als de raad het niet doet, wie dan wel?'

Organisatieadviseur: 'Dat maken wij toch niet uit? Het systeem is zoals het is. Onze toegevoegde waarde als adviseurs is: terug naar de essentie. Waar doe je het voor. En cijfers en andere informatie aanleveren over trends.'

Organisatieadviseur: 'Wij hebben allemaal beelden over raadsleden, maar raadsleden zelf hebben dan toch weer andere beelden. Wij kijken van buiten heel erg vanuit onze adviseursrol. We kunnen wel wat met verbindingen leggen, maar dan zou dat van binnenuit moeten, vanuit de raadsleden zelf.'

In de begroting staan de belangrijkste kaders? En hoe kom je daar dan aan?

Raadslid: 'De kaders komen uit het coalitieakkoord dat we hebben gemaakt met hulp van ambtenaren. We zijn drie dagen opgesloten geweest en toen kwam er een soort programmabegroting uit. Het was een soort pressure cooker.'

Raadslid: 'In de begroting kijken we alleen naar zaken die veranderen, 80 à 90% ligt vast. Alleen in de marges kun je sturen. Dat kunnen grote of kleine dingen zijn.'

Raadslid: 'De begroting zou alleen maar financieel moeten zijn, omdat kaders stellen een fictie is.'

Raadslid: 'De begroting heeft ook geen functie als naslagwerk. Als je iets zoekt kun je het toch niet vinden, dan is het veel handiger om even een ambtenaar te bellen. Sommige raadsleden die zich met financiën bezighouden gebruiken het wel als naslagwerk.'

Dienstdirecteur: 'Om de begroting te kunnen maken moet je al zo'n beetje in januari verzinnen wat je het jaar daarop gaat doen. Daarom hebben we de afspraak gemaakt met de raad om in het voorjaar alleen de hoofdlijnen met elkaar te delen en in de december de echte dingen. Anders schrijf je alleen maar iets op omdat je iets moet opschrijven.'

Raadslid: 'Als je de begroting behandelt, dan is die natuurlijk al gemaakt. De begroting sluit toch? Dan ga jij als raadslid niet zeggen dat 'ie niet klopt. Je gaat alleen hier en daar wat prutsen. Ik heb wel oog voor wat er niet klopt. Hoe ik daar achter kom? Gewoon door te praten met iedereen.'

Gemeentesecretaris: 'Ik denk dat we afmoeten van het idee dat de begroting het hoogtepunt van het jaar is. Veel dingen zijn allang besloten. Sommige raadsleden hebben nog wel het idee van: dan gaat het gebeuren. Daar hebben ze dan een verkeerd beeld van.'

Organisatieadviseur: 'We maken het document begroting veel te belangrijk. Het gesprek met elkaar is veel belangrijker. De een wil maatschappelijke betrokkenheid, de ander wil besturen. Laat ze. Laat raadsleden met elkaar het gesprek aangaan over wat ze bezielt. En laat managers managen.'

Organisatieadviseur: 'Maar je zult voor het afwegen van belangen en het nemen van een besluit toch naar de raad moeten.'

Controller: 'De raadsleden vinden de begroting veel te veel pagina's tekst. Het afgelopen jaar hebben we systematisch geprobeerd om de begroting toegankelijker en compacter te maken.'

Wethouder: 'De raad heeft het alleen maar over de omvang, niet over de inhoud.'

Controller: 'Je zou toe moeten naar een bepaalde focus: welke maatschappelijke effecten vinden we nou werkelijk belangrijk?'

Organisatieadviseur: 'Eigenlijk gaat het bij de begroting maar over twee dingen: geven we het signaal af dat we met elkaar op de goede koers zitten en is daar financiële dekking voor. De begroting lezen doet men niet, of amper. Dat geldt niet alleen voor raadsleden en bestuurders, maar ook voor directeuren en afdelingshoofden. Of ze lezen alleen wat over hun eigen club gaat.'

Dus het gaat meer om de behandeling van de begroting dan om de inhoud?

Raadslid: 'Zodra je de begroting krijgt moet je binnen een bepaalde tijd je amendementen klaar hebben. Je wilt toch iets veranderen aan de begroting.'

Controller: 'Algemene beschouwingen worden door politici vaak aangegrepen om een eigen punt te maken. Dat doen we onszelf ook aan, want in de begroting staan niet de hoofdlijnen van het beleid. Het beleid wordt verkruiemd, want elke wethouder moet zich er in kunnen herkennen. Dus krijg je allemaal kleine budgetjes in plaats van hoofdlijnen.'

Controller: 'De discussie gaat meestal alleen over de lijst van tientallen nieuwe dingen, waarvan er maar acht gehonoreerd kunnen worden.'

Dienstdirecteur: 'Het maakt niet uit. De begrotingsbehandeling is voor de Bühne. Als je echt iets wilt moet je niet bij de begrotingsbehandeling zijn.'

Staan de kaders vooral in programma's?

Raadslid: 'Een raadsprogramma is niet mogelijk, omdat de raad zo verschillend is. Zet je tien raadsleden bij elkaar en je gaat kaders maken, dan is dat haast niet te doen.'

Griffier: 'Ik geloof niet in raadsprogramma's die de raad zelf gaat schrijven.'

Organisatieadviseur: 'Mijn opdrachtgever zei tegen mij: U moet de programma's van de begroting schrijven. Toen ik vroeg 'maar hoe dan', zei hij: 'dan maakt u maar wat ronkende teksten.'

Controller: 'We hebben dertien programma's en 32 deelprogramma's. Dat is veel te veel. Het is erg belangrijk om dat te voorkomen. Ik denk wel dat de raad daar ontvankelijk voor is. Maar ook het wettelijke toetsingskader wat er allemaal in moet staan maakt de begroting heel dik.'

Controller: 'De hoofdprogramma's sluiten aan op het coalitieakkoord. Daar worden dan deelprogramma's uitgehaald. Dat is in het college een heel onderhandelingspel: wie gaat waarover. Maar de portefeuilleverdeling volgt niet de indeling van de hoofdprogramma's. De portefeuilleverdeling draait meer om de politiek belangrijkste terreinen en de daaraan gekoppelde budgetten. Vervolgens komen er binnen de deelprogramma's dan beleidsnota's en die leiden weer tot activiteiten.'

Dienstdirecteur: 'We hadden mijns inziens meer tegenspel moeten bieden toen het college met al die deelprogramma's kwam.'

Gemeentesecretaris: 'In die 32 deelprogramma's is het in eerste instantie de lijn die een-op-een zaken doet met de wethouder. Op de deelprogramma's vindt een directe bestuurlijke aan-

sturing plaats. Een bepaald deelprogramma kan bijvoorbeeld vijftig actiepunten hebben en honderd doelstellingen.'

Dienstdirecteur: 'Tegelijk dekken die programma's helemaal niet af wat er werkelijk binnen de organisatie gebeurt. De programma's zijn niet dekkend. Ik zou liever met het college de discussie aangaan over enkele programma's die aansluiten op waar ook de organisatie mee bezig is.'

Controller: 'Het grote gevaar van het indikken van het aantal programma's en deelprogramma's is dat dit een ambtelijke logica is. De grote vraag is of ze dat politiek wel willen.'

Dienstdirecteur: 'Mede door al die verschillende soorten activiteiten zit ik nu ook met te veel managers: lijnmanagers, programmamanagers, accountmanagers, procesmanagers, verzin het allemaal maar.'

Organisatieadviseur: 'Programmasturing zou moeten worden gebruikt om trends en ontwikkelingen te verkennen, niet om lijstjes af te vinken.'

Is kaderstelling een kwestie van integraal kunnen denken?

Raadslid: 'Integraal is heel lastig. Als je geld nodig hebt moet je dekking zoeken. Ik bel wel eens een financiële afdeling: hoeveel ruimte is er nu werkelijk? Je kan dat in de stukken niet goed tegen elkaar afwegen. Aan de andere kant moet je ook nog kijken hoe je er een meerderheid voor kan vinden. Moet je tijd hebben om te lobbyen.'

Raadslid: 'Integraal zou misschien in een kleine gemeente wel kunnen, maar het kan in ieder geval niet in een grote gemeente als de onze.'

Raadslid: 'Wat integraal is ligt voor elke partij weer anders. Je moet je concentreren op hoofdlijnen en je bepaalt zelf wat dat zijn. Daarbij hanteer je een partijpolitiek criterium.'

Raadslid: 'Ik vind dat integraal werken wel kan. Natuurlijk zijn er altijd belangen en hypes en de waan van de dag. Maar als het er op aan komt zoeken we toch met z'n allen naar wat goed is voor de gemeente.'

Wetenschapper: 'Integraliteit is de consequentie van de filosofie van de informatiepiramide. We denken dat het hoogste orgaan overzicht moet hebben over alles wat er gebeurt. Dus is de ambitie: alles moet in de jaarbegroting.'

Organisatieadviseur: 'Als 'alles' erin moet en ook nog op een bepaalde manier, dan denken de raadsleden: waar gaat dit over? Het is beter om te kijken wat er in een bepaald domein van de raad aan de gang is en daarbij aan te sluiten.'

Organisatieadviseur: 'In ieder gemeente spelen maar een stuk of vijf dingen die er echt toe doen, de rest ligt min of meer vast.'

Organisatieadviseur: 'Te veel informatie slaat gewoon dood. Bovendien: als je iets daarvan gaat onderzoeken blijkt het vaak helemaal niet te kloppen. Dat is dan politiek nog wel interessant, maar de raad kan beter op een bepaald niveau richtinggevende uitspraken doen. Je moet niet proberen om alle prestaties op detailniveau op te nemen.'

Organisatieadviseur: 'Als het maar minder dan 5% van de begroting is waar raadsleden iets van moeten vinden kun je beter alleen over die 5% informatie geven en over de rest minder.'

Controller: 'De programmabegroting is een moment om te kijken naar de integraliteit. Dat gebeurt ook. Er zit de laatste jaren een bepaalde ontwikkelingsgang in. Vier jaar geleden bij de introductie van de programmabegroting liepen veel doelen en activiteiten door elkaar. We hebben ervaring moeten opdoen met de drie W's. Ik zie dat de raad ook meer handigheid krijgt in het behandelen van die stukken.'

Wetenschapper: 'Aan de top wordt gedacht dat je het over het geheel hebt, maar dat is niet zo. Je hebt het over een 'bedachte wereld' (uitdrukking van Van Dinten). Er is niemand die het overzicht heeft.'

Gemeentesecretaris: 'Als organisatie weten we ook wel dat integraliteit onmogelijk is. Dat lukt in ieder geval niet op inhoud. Wij kijken meer naar een bepaalde selectie eruit en dan is met name het criterium of iets politiek gedoe zou kunnen opleveren en of de kwaliteit van een bepaald stuk tekst misschien onvoldoende is.'

Controller: 'Dat je met de begroting alles wat er speelt zou kunnen omvatten bestaat natuurlijk niet. Dat is een fictie. Daar moet je flexibeler mee omgaan, bijvoorbeeld met een beleidscyclus over vier jaren.'

Gemeentesecretaris: 'De suggestie dat in het kader van de begroting een integrale afweging voor een heel jaar plaatsvindt is een illusie, want er zijn tientallen begrotingswijzigingen. Als iemand iets wil dan denkt 'ie nooit: ik moet op tijd zijn want anders kom ik niet in de begroting. Er zijn wel andere wegen om aan het geld te komen. Het is wel van belang om eens per jaar te kijken naar het totale financiële beeld. Het weerstandsvermogen is bijvoorbeeld een van de heldere onderdelen van de begroting. Die tabel sluitend krijgen moet je wel een keer per jaar doen.'

Griffier: 'Ik vind dat alle raadsleden een cursus gemeentefinanciën moeten volgen, of ze nou willen of niet. Ze moeten gewoon.'

Het draait meer om de beleidsnota's dan om de begroting?

Gemeentesecretaris: 'Beleidsnota's volgen hun eigen cyclus. De begroting is eigenlijk niet meer dan een samenvatting daarvan. We zouden moeten stoppen met alles zo dubbelop doen. Het zou elkaar moeten aanvullen.'

Controller: 'Beleidsnota's zijn meer geschikt om alles in te laten landen.'

Gemeentesecretaris: 'Bij de beleidsnota's is het politieke spel veel indringender dan bij de begrotingsbehandeling. Het mooiste zou zijn dat dit de leidende dynamiek zou worden, in plaats van de P&C-cyclus. De lijnorganisatie committeert zich ook veel meer aan beleidsnota's. Dan ligt namelijk hun eigen ding op tafel.'

Gemeentesecretaris: 'Je moet ook verschil maken tussen verschillende soorten beleidsnota's. Een stadsvisie moet je als college bijvoorbeeld in het eerste jaar maken en niet in het laatste jaar. Anders krijg je dat het een soort dakje wordt op de structuurvisies die in de loop van de vier jaar ontstonden. Maar ja, soms wil je als sterke wethouder ook al je stempel op de volgende periode drukken.'

Doelstellingen in de begroting moeten zo SMART mogelijk worden geformuleerd?

Gemeentesecretaris: 'Sommige dingen zijn beter SMART te maken dan andere. Op het gebied van stedelijke vernieuwing moet je wel, anders krijg je je centen niet. Maar dat kun je niet als voorbeeld stellen aan bijvoorbeeld het beleid op het gebied van kunst. En je moet ook oog hebben voor wat er op een bepaalde afdeling speelt. Als er iets aan de hand is of als mensen uitvallen krijg je heel andere producten.'

Controller: 'In het verleden zijn er workshops met de raad geweest om SMART te leren werken. Dat hebben we ook met de programmamanagers gedaan. Dat was niet altijd makkelijk. Er zijn altijd mensen die dit als corvee beschouwen.'

Organisatieadviseur: 'Het is niet alleen een kwestie van niet kunnen, maar ook van niet willen. Bestuurders willen de doelstellingen liefst wat vaag houden, omdat ze dan speelruimte hebben om ermee weg te komen als de nood aan de man komt.'

Gemeentesecretaris: 'Het coalitieakkoord is een waterig compromismodel. Dat moet jij als ambtenaar SMART zien te maken, maar dat kan natuurlijk helemaal niet. Het SMART maken van doelstellingen in de begroting is iets virtueels. De voortgang wordt helemaal niet gecheckt in de jaarrekening. Het wordt tijd om dat eens expliciet tegen elkaar te zeggen.'

Griffier: 'Ik maak met niet te veel illusies over het SMART maken van de begroting. Dat is lastig gebleken, ook al zijn we met de hele raad op cursus geweest. Het lijkt me beter dat je per begrotingshoofdstuk kiest voor twee à drie prioriteiten.'

Raadslid: 'SMART is onzin. Ik ben erg voor de vereenvoudiging en laat me niet meeslepen door al dat bureaucratische geklets.'

Wetenschapper: 'Mensen komen pas in beweging als ze ergens een beweging zien waar ze bij willen horen. Dus je moet geen visie hebben die SMART is, maar een visie die sexy is en attractief.'

De meeste raadsleden kunnen zich niet zoveel voorstellen bij hun 'kaderstellende rol'. Zij verstaan onder kaders meestal het vanuit de eigen (partij)politieke standpunten proberen te beïnvloeden van de voorstellen die door het college worden aangereikt. Het als raad zelf moeten verzinnen van kaders, in plaats van het college of de eigen politieke partij, is een 'groot misverstand', aldus een van onze referenten. "Kaderstellen is voor mij initiatief nemen", zo zegt hij. Door gericht keuzes te maken ten aanzien van de vraag wat wel en wat niet politiek relevant is wordt het voor raadsleden mogelijk om invulling te geven aan een kaderstellende rol in deze beperkte betekenis. Zelden noemen raadsleden het integraal afwegen en richtinggeven door de gemeenteraad als kaderstelling. Men acht dit eigenlijk een onmogelijkheid, omdat je niet alles kunt overzien en de deskundigheid mist waarover het ambtelijk apparaat qua omvang en specialisatie wel beschikt.

Raadsleden zien de kaderstellende rol niet zozeer als 'te veel gevraagd', althans daar komen zij niet snel voor uit. Zij zullen niet snel toegeven: 'Dit is te veel.' Of: 'Dit snap ik niet of kan ik niet.' Mogelijk maakt dit hen toch te kwetsbaar in de permanente machtsstrijd die de politiek is. Zij staan veelal open voor de mogelijk-

heid om – bijvoorbeeld financiële – kennis bijgespijkerd te krijgen, maar zien dit tegelijk ook niet als zeer essentieel voor de kwaliteit van hun functioneren. Daarbij draait het kennelijk toch meer om politieke dan om vaktechnische aspecten. Wellicht mede daardoor zien zij de veelheid en ingewikkeldheid van de informatie die op ze afkomt ook niet zozeer als een belemmering in hun functioneren. Het gaat er veeleer om wat je er politiek mee weet te doen. Raadsleden halen de informatie die zij nodig hebben om zich (kaderstellende) ideeën te vormen niet of nauwelijks uit de documenten van de P&C-cyclus. Hun bronnen zijn een mix van mediaberichten, partijpolitieke uitingen en wat zij ‘op straat’ opvangen en de vragen die zij daarover stellen aan deskundigen, onder wie deskundige ambtenaren. Het gaat er vooral om wat op een bepaald moment politiek belangrijk is of zou kunnen worden. Dát is de voornaamste indicator waarop raadsleden sturen. Dat hoeft niet in de eerste plaats in het kader van de P&C-cyclus te zijn, het gebeurt ook bij een nieuw projectvoorstel van het college, een beleidsnota of een bepaalde plotselinge kwestie. Raadsleden maken hun persoonlijke ideeën en ambities ondergeschikt aan de wijze waarop het politieke spel gespeeld wordt. Althans, pas als je dat spel beheerst kun je je eigen ideeën en ambities realiseren, daarvan is iedereen wel doordrongen.

Het houdt raadsleden niet zo zozeer bezig of de documenten van de P&C-cyclus technisch wel of niet volledig of correct zijn, of repeterend of te abstract. Ook het functioneren van de gemeenteraad als geheel vinden zij weinig interessant. Tops en Zouridis halen een raadslid aan dat het aldus formuleerde: “Ik heb er voornamelijk belang bij dat ikzelf en mijn fractie goed functioneren en de rest van de gemeenteraad niet!”²⁰⁹ Het gaat raadsleden meer om de vraag of het college wel of niet bewust iets achterhoudt, en vooral ook om de marges die aanwezig zijn om budgetten voor nieuw beleid te verdelen. Daarmee kun je vanuit je eigen politieke lijn invulling geven aan wat je politiek belangrijk vindt. Het stoort raadsleden overigens wel dat deze materie weinig doorzichtig is – de zaak wordt vaak pas helder nadat iemand (een ambtenaar, een bestuurder, een specialistisch raadslid) de waarheid en de speelruimte uit de stukken heeft gehaald en als bespreekbaar gegeven op tafel heeft gelegd. Op dat moment gaat iedereen er iets van vinden.

Raadsleden willen graag zonder al te veel studie- en zoekwerk kunnen zien of iets wel of niet goed gaat. Daarom spreekt een SMART invulling van doelstellingen hen over het algemeen zeer aan, want daarmee kun je in beginsel snel zien of een doelstelling wel of niet gehaald is dan wel hoe het met de voortgang zit. Veel raadsleden vinden het belangrijk dat ze daar door het college regelmatig over geïnformeerd worden. Dat verschaft hen tegelijkertijd de mogelijkheid om politiek te herijken wat wel en wat niet belangrijk is en wat de te volgen (beleids)lijn is. Anderen wijzen er nadrukkelijk op dat dit niet van het college moet afhangen en dat het SMART-gehalte van wat wordt aangereikt per definitie tegenvalt dan wel slechts dient om het straatje van het college schoon te vegen. De meningen over

de vraag of de P&C-cyclus vereenvoudigd moet worden verschillen dan ook nogal. Waar raadsleden niet zo bezig zijn met de pretentie van integraal kaderstellen en integraal afwegen zijn ze al net zomin bezig met de vraag of alles wat wordt besloten ook wel reëel uitvoerbaar is. De uitvoerbaarheid kan natuurlijk wel een politieke stok zijn om het college mee te slaan, maar de uitvoering zelf is toch iets van het college en het ambtelijk apparaat. Zolang van die zijde niet wordt gemeld dat iets niet kan mag je er als raadslid van uitgaan dat het wel kan, zo is de overheersende mening.

CONTROLLERENDE ROL?

Wat kun je controleren als raad?

Raadslid: 'De begroting is heel goed geschreven. Je zoekt naar thema's en of het financieel netjes is. Het moeilijkste is wat er niet in staat. Wat bewust is weggelaten omdat het problemen kan geven. Het 'going concern' staat er in ieder geval niet in. En de specifieke uitkeringen. Je ziet niet wat er allemaal omgaat.'

Raadslid: 'De begroting geeft de suggestie van volledigheid, maar zodra je ergens op prikt blijkt het niet te kloppen.'

Raadslid: 'Bij bepaalde onderwerpen zie je dat raadsleden gaan afhaken omdat er zo veel ambtenaren mee bezig zijn. Er zitten zo veel aspecten aan, je komt er niet achter wat de risico's zijn. Als raadslid heb je dan niet altijd de durf om door te vragen of er deskundigen bij te betrekken. Wat je dan weerhoudt is de angst dat je misschien de enige bent die het niet snapt of die zo denkt.'

Raadslid: 'Soms zie je dan dat de hele raad achter een of twee mensen aanloopt die de indruk wekken het te snappen en te weten wat er moet gebeuren. Vooral bij grote projecten. Dan heb je zoiets van: ik snap het zelf niet, maar het zal wel zijn zoals die of die zegt die het wel lijkt te snappen.'

Raadslid: 'Raadsleden die tot één kamp behoren (de coalitie) laten hun kritische zin varen.'

Raadslid: 'Ik zie wel iets in 'volggroepen' die grote projecten volgen. Daar zijn we minder bezig om politiek te bedrijven, het gaat meer om de technische kant. Politieke dilemma's zijn daar buiten de orde.'

Raadslid: 'Maar dan zegt het college: dan ga ik geen zaken doen met de raad, maar met de volggroepen.'

Raadslid: 'De controlerende rol is minder partijpolitiek dan de kaderstellende rol, er is minder verschil van mening over, het gaat meer om het gezamenlijk ontdekken hoe het zit en wat de risico's zijn.'

Raadslid: 'Je moet vooral iedere week kritisch volgen wat het college op de agenda zet. Als ik cijfers zie waarvan ik denk dat ze niet kloppen, dan zet ik die op de agenda. Ik controleer vooral op mijn politieke speerpunten.'

Raadslid: 'Ik houd niet van bureaucratie. Ik vind dat je het bestuur in de gaten moet houden en af en toe ergens in moet prikken. Ik kijk vooral of de kaders ook wel mijn eigen kaders zijn.'

Raadslid: 'Bij de laatste begroting hebben we het college een aantal complimenten gegeven voor dingen die we goed vonden gaan. Je kunt absoluut niet alles controleren. Je kunt wel regelmatig aan de wethouder vragen hoe het ermee staat. Bijvoorbeeld als er toch weer langere wachtlijsten schuldhulpverlening ontstaan terwijl de wethouder bij de begroting had beloofd dat dit minder zou worden.'

Raadslid: 'Vanavond hebben we weer coalitiebespreking. Agenderen is belangrijker dan dat het ook wordt uitgevoerd. Je scoort meer op dat wat wordt geagendeerd dan op dat wat wordt uitgevoerd. De controlerende rol is van minder gewicht.'

Raadslid: 'Om te controleren moet er wel iets te controleren zijn. Vaak is het zo: of je krijgt niks van het college, of je wordt overspoeld. Er wordt veel weggeveegd in de begroting, terwijl de raad nooit kan overzien wat ze bedisselden. Ik ben zelf erg van de dossiers. Ik maak veel bewuste keuzes. Technisch lastige grondexploitaties laten we nu bijvoorbeeld aan de coalitie, want er is te veel tijdsdruk en je kunt er politiek niet op scoren.'

Raadslid: 'We stellen ook uit eigen beweging bepaalde projecten aan de orde, los van de vergaderorde.'

Raadslid: 'Het is wel vaak controle achteraf, terwijl je het wilt weten op het moment dat er iets speelt. Ik zou wel meer procescontrol willen, dus aan de hand van actuele vraagstukken in plaats van control achteraf van wat gepland is.'

Raadslid: 'We proberen als raad te veel zelf te doen. Misschien zouden we de accountant meer kunnen gebruiken.'

Raadslid: 'Ik zie wel iets in 'controlambassadeurs': de raad zou consultants moeten kunnen inhuren voor het controleren van grote projecten. Want als je eigen ambtenaren inhuurt, krijg je alleen maar de informatie die het college wil geven. Maar de rest van de raad is hier erg afhoudend in.'

Raadslid: 'De raad is bang om terug te gaan naar het commissiesysteem. Maar van mij zou de commissiestructuur wel terug mogen komen. Toen waren we veel beter in de gelegenheid om te volgen wat er allemaal speelde.'

Raadslid: 'We moeten meer leren van de bad cases. De dingen slijpen van boven naar beneden en zijn ergens halverwege niet meer herkenbaar. De raad spreekt het college er ook niet meer op aan.'

Gemeentesecretaris: 'Ik betwijfel of de raadsleden wel inzicht hebben in waar het geld blijft.'

Griffier: 'Je krijgt er als raadslid onvoldoende de vinger achter wat iets kost en of er wel iets te sturen valt. Dat zit voor een deel in de financiële cijfers. Je vraagt je af: zijn het wel de goeie? Raadsleden zouden meer samen met ambtenaren moeten bekijken: wat staat er nou eigenlijk en hebben we er wel wat aan? Dat levert goede informatie op vanuit het perspectief van de raadsleden.'

Dienstdirecteur: 'Het echte inzicht komt pas nadat een project is afgelopen.'

Organisatieadviseur: 'Het is niet zo erg dat de begroting niet gelezen wordt. Het is voldoende als er op onderdelen wat geprikt wordt.'

Griffier: 'De raad wil eigenlijk toe naar kwartaalrapportages. En dan op programmaniveau informatie over afwijkingen. De raad wil meer informatie over de uitvoering.'

Waarom geeft het college die informatie dan niet?

Raadslid: 'Het college wil de controlerende rol van de raad liever niet. Als de raad de juiste stappen zet om ergens achter te komen is het college in de wiek geschoten.'

Controller: 'Onze wethouder financiën wil niet nog meer rapportages naar de raad brengen, want dan moet hij zich alleen maar meer verantwoorden voor wat er allemaal niet is gelukt en hij zou dan ook van alle beleidsterreinen verstand moeten hebben. Daar heeft hij geen zin in. Hij trekt dus liever beleid en beheer uit elkaar. Hij heeft het 't liefst over de financiële details, maar daar worden geen vragen over gesteld. Zo worden volgens mij veel kansen gemist.'

Dienstdirecteur: 'Onze wethouder is bezig met een integrale beleidsmonitor voor zijn eigen beleidsterreinen.'

Dienstdirecteur: 'Vaak als we ergens mee bezig zijn worden we gestoord: oh ja, we hebben weer een verantwoordingsmoment.'

Van papier naar directe verantwoording dus?

Controller: 'Een meer directe vorm van verantwoording is interessant, bijvoorbeeld mondeling door bestuurders of misschien zelfs vakdirecteuren. Dat dwingt wethouder en programmamanager tot een gesprek. De wethouder was er wel wat beducht voor. Je moet wel lef hebben om die dingen te organiseren.'

Wethouder: 'Maar verantwoording door directeuren vind ik niks. Daar worden wij voor betaald. Het is allemaal ingegeven vanuit een soort wantrouwen, alsof collegeleden valse voorlichting zouden geven. Deze gemeenteraad wil in discussie met ambtenaren, waarbij wij als wethouders wel weg kunnen blijven. Dan zeggen ze: het gaat om technische informatie, maar dat klopt niet, want ze willen er wel ja of nee tegen zeggen. Het is strijdig met elke democratische gedachte om directeuren verantwoording te laten afleggen.'

De meeste raadsleden voelen zich vooral controleurs van hetgeen zij vanuit het ambtelijk apparaat en het college aangereikt krijgen. Zij proberen de stukken te begrijpen en daar iets van te vinden, tegen de achtergrond van het eigen politieke referentiekader. Zij voelen zich meer controleurs dan kaderstellers of volksvertegenwoordigers. De ruimte die er is om het college ter verantwoording te roepen wordt bepaald door de politieke speelruimte die partijen elkaar laten. Oppositiepartijen vinden veelal dat deze politieke speelruimte gering is: coalitiepartners houden elkaar de hand boven het hoofd en daardoor kun je als raad dikwijls niet zo scherp zijn als wellicht zou moeten. Coalitiepartijen ontkennen dit uiteraard. Hetzelfde geldt voor de eventuele consequenties van controle. Bij een bepaalde kostenoverschrijding of blunder komt politiek de vraag centraal te staan: 'Wie gaat hier hoeveel schade oplopen?' Gelet hierop komt het regelmatig voor dat bestuurders niet te veel informatie naar de raad willen brengen. 'Want dan moet je alles uitleggen en overal verstand van hebben. Dan loop je persoonlijk meer risico dan misschien goed voor je is.' Dat er mogelijk dubbeling met en tussen activiteiten en rapporten

van andere controlerende actoren is ('controletoeren': het rijk, de rekenkamer, de accountant, externe onderzoeken, de controller, interne audits, bestuursrapportages, jaarrekening, jaarverslag, burgerjaarverslag, beleidsevaluaties, enzovoort) roept bij raadsleden hier en daar wel verbazing en soms lichte irritatie op, maar men voelt zich hier niet verantwoordelijk voor in de zin dat er iets kan worden afgeschaft. Het totaal aan controlinformatie wordt meer ervaren als een gegeven waarmee je moet zien te leven en waar je, als je handig bent, je politieke voordeel mee kunt doen. Sommigen speuren in de stukken dan ook vooral naar iets dat niet klopt of risico oplevert – waarmee een politiek relevant item is geboren. In het verlengde hiervan is het voor raadsleden evenmin bijster interessant of en in hoeverre de papierbergen zouden kunnen worden vervangen door digitale voortgangsinformatie. Er wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat het voor de meeste mensen nog altijd makkelijker is om papieren tekst te lezen dan vanaf het scherm. Directe vormen van verantwoording waarmee in den lande hier en daar wordt geëxperimenteerd, zoals een wethouder en/of directeur die in de raadszaal z'n verhaal doet zonder papier, worden niet afgewezen maar evenmin gezien als essentieel voor het politieke spel. Dat zit toch meer in de strijd die losbarst nadat iets politiek relevants aan het licht is getreden.

3.3 Wat hebben politici nodig?

Politici hebben het nodig dat er minder geregeld en aangeboden wordt en dat ze beter geholpen worden bij het kiezen van hun eigen politieke lijn; dit moeten zij zelf organiseren. Dat is de rode draad die uit de gevoerde gesprekken te halen is met betrekking tot de vraag wat volksvertegenwoordigers nodig hebben om het raadswerk goed te kunnen doen. Voor het overige gelden ten aanzien van deze paragraaf dezelfde opmerkingen die aan het begin van paragraaf 3.2 zijn gemaakt.

VERBINDINGEN MET BUITEN EN BINNEN?

Wethouder: 'Er is ook binnen het college altijd een machtsspel. Wie de meeste zetels in de raad heeft, die heeft in principe de meeste macht. Maar die macht moet je niet misbruiken. Hoe je nu gedraagt is heel bepalend voor de vraag of je straks weer mee mag doen. Je moet eraan denken dat je aan iedereen binnen het college een stukje van je dossier geeft om te delen in het succes. Dat kan ook de perspresentatie zijn.'

Burgemeester: 'We hebben een leuke club. Er wordt veel minder geroddeld dan vroeger.'

Wethouder: 'Hier durft een partij een ander standpunt te hebben dan de eigen wethouder.'

Dus alles gaat goed?

Raadslid: 'Er zijn nog steeds raadsleden die op donderdagavond in de vergadering zelf de envelop met stukken voor het eerst openmaken en vervolgens om informatie vragen en daarmee de vergadering verzieken.'

Raadslid: 'We hebben als raad ons heil eerst gezocht in verbinding met het college, maar nu richten we ons weer meer op de raad zelf. Voor mezelf heb ik het gevoel dat het wel anders kan.'

Raadslid: 'De griffie maakte er werk van naar het college: als men iets op de agenda plaatste adviseerden we het zo en zo te doen. Inmiddels wordt dat een bitter verwijt: jullie bemoeien je ermee en je wilt het beïnvloeden. Het is lastig dat het college de griffie ziet als dwarsligger.'

Raadslid: 'De roldiscussie houdt ons bezig. Het college vindt het hinderlijk als de raad iets wil en vindt het prettig om de ander vast te zetten in de procedure. Het college wil niet in elkaars verlengde, maar zelf invullen, met list en bedrog: ja zeggen en nee doen. Het gaat om de oude trucs: bedelven onder een hoop informatie, ingewikkeld maken terwijl het niet zo is, geen openheid van zaken. De raad laat zich ermee weg sturen. En als de raad het eens even vastpakt dan wordt er gesproken van niet netjes en zo. Vaak wordt ook ten onrechte de vergelijking met kabinet en kamer gemaakt.'

Raadslid: 'Het college kan de dienstdirecteuren niet aansturen. Directeuren hebben alle vrijheid om een wethouder al dan niet ter wille te zijn. En dan gebeuren er toch compleet andere dingen dan je verwacht.'

Raadslid: 'De invloed van de ambtenaren is groot. Wij kunnen niet zo veel. Het geheel voelt als een mammoettanker.'

Raadslid: 'De afstand tussen college en raad is hier niet groter geworden, maar eerder kleiner, door de coalitiebinding. Vroeger was het een nadeel om collegepartij te zijn, dan moest je je eigen plan intrekken.'

Raadslid: 'De verhoudingen zijn hier slecht geweest. In begin werd de zaak flink op scherp gesteld. De oppositie is twee keer en masse opgestapt uit de raadsvergadering, dus zo lief en aardig ben je dan niet voor elkaar.'

Raadslid: 'Vroeger was de sfeer veel slechter, ik kan me een oppositieleider herinneren die anderen afslachtte. Nu zijn de oppositiepartijen vrij rustig.'

Raadslid: 'Het zou goed zijn als het college professioneel de dilemma's met ons als raad zou willen delen en niet bang zou zijn voor een politiek debat. Ik mis de kritische toetsen: kritiek op coalitiefracties, veel wordt hier voor zoete koek aangenomen.'

Raadslid: 'Raadslid zijn is leuker dan wethouder. In het college voelde ik mij een instrument van de coalitie, je moest een team zijn. Nu voel ik mij veel vrijer.'

Raadslid: 'Het college zoekt zwakke partners, want die heeft men goed in de hand.'

Raadslid: 'Het college is geneigd de eigen rol te benadrukken en weinig oog te hebben voor wat er in de raad omgaat.'

Griffier: 'Het college volgt een eigen koers. Alleen 'die stomme raad' moet af en toe. De griffie wordt door het college als een soort hindermacht gezien. Als ik een afspraak met de loco wil maken wordt die steeds afgezegd.'

Griffier: 'De wethouders willen vooral hun eigen kunstjes doen. Ze geven niet thuis als ik ze vraag om een stukje eer te gunnen aan de raad door bijvoorbeeld raadsleden een bepaald gesprek te laten voeren.'

Hoe scherp wordt er gedebatteerd in de raad?

Wethouder: 'Zichtbaarheid maakt kwetsbaarheid. Het politieke debat is in grote lijnen een bevestiging van wat zich achter de schermen allang heeft afgespeeld. Je doet hier en daar een toezegging in de marge, maar zaken doe je niet in het openbaar. Ik geloof dat de politiek daarbij gebaat is, maar in het normatieve discours is het natuurlijk dodelijk om dit te zeggen.'

Burgemeester: 'Ik mis in de raad de partijpolitieke scherpte en de durf om elkaar aan te spreken op waar je politiek in verschilt.'

Raadslid: 'Het college wil graag de ruimte. Politieke scherpte is er wel bij een deel van de raad, maar bij een groot deel ook niet.'

Raadslid: 'Er wordt helemaal niet gedebatteerd in de raad. Dat komt ook door de bouw van de raadszaal. We zitten allemaal naar zo'n gat te kijken waar de burgemeester zit, met publiek achter ons. Een paar mensen voeren het woord, de rest zit te gapen. Het zijn altijd dezelfde die iets zeggen. Er worden veel grapjes gemaakt, of ineens zo'n scherpte dat mensen boos worden en stukken op de grond gooien. Ook omdat je voelt dat oppositie er niet toe doet.'

Raadslid: 'De politieke markt is soms wel een farce. Eens waren sommige partijen helemaal afgebrand en liepen kwaad de raadszaal uit.'

Raadslid: 'Het college wil de raad best wel serieus nemen, het calimero gedrag van sommige partijen is niet terecht ('alles voorgekookt', 'wat heeft het voor zin').'

Raadslid: 'We hebben een compact college, we hebben onszelf als raad op grote afstand gezet. Het college heeft veel vrijheid om richting te geven. De raad heeft veel vrijheid om andere dingen te doen, maar dat is helaas niet gelukt. Ik wilde samen met de andere coalitiepartijen de tegenstelling met de oppositie overbruggen. We waren het wel vaak met elkaar eens, maar we hebben nauwelijks gezamenlijke initiatieven genomen. Misschien ook door eigen gedrag, misschien was ikzelf te dominant. Onze dominantie als partij is zo enorm dat dit mogelijk anderen doodslaat.'

Raadslid: 'Deze raad is minder dual dan de vorige raad. De coalitiediscipline is hoog.'

Raadslid: 'In de politieke markt is het niet zo scherp, dat zit in de dichtgetimmerde coalitie. Het is dus eerder tam dan lief.'

Raadslid: 'Voordat iets in de carrousel mag, moet het volgens de regels nu uitgediscussieerd zijn. Er wordt van tevoren gevraagd: hoe gaat u stemmen? Dat maakt het debat dood. Ik heb heimwee naar het debat met gewoon rond de tafel en met druk op de knop het woord mogen voeren. Ik heb bezwaar tegen de gang van zaken, niet tegen de politieke markt als zodanig. Ik ben wel helemaal afgepeigerd na twee uur politieke markt, want de politieke scherpte is er wel in de kamers vooraf.'

Raadslid: 'Om de fractiediscipline kan ik niet heen. Als het erop aankomt moet ik elke keer weer mee.'

Hoe belangrijk is de informele cultuur?

Wethouder: 'Wat het college betreft: het is achter de schermen knokken, maar vóór de schermen een gesloten front.'

Burgemeester: 'De partijvoorzitter van de VVD is de man van de CDA-wethouder. De Groen Links wethouder is weer heel goed met de fractievoorzitter van de PvdA. Hij werkt ook op Schiphol, dus je moet bij hem niet aankomen met verhalen over geluidsoverlast.'

Raadslid: 'De sfeer binnen fracties is een punt, er haken mensen af, vooral vrouwen. Binnen de fracties wordt echt een machtsspel gespeeld.'

Raadslid: 'Er is natuurlijk een informele setting voorafgaande aan de raad. Coalitieoverleg doen we een keer in de zes weken, dat is niet vaak, dus lang niet alles kan worden voorgekookt. Er worden wel dingen buiten de raad om afgetikt. Als coalitiepartijen hebben we over onderwerp X bijvoorbeeld gezegd: dat willen we zo en zo oplossen. Daarover is dan ook wel een raadsconsultatie geweest, maar dat lag gevoelig natuurlijk. Er waren partijen die niet over de begroting wilden praten, omdat 70 miljoen toch al zou zijn geregeld. Informeel voorkoken is overigens vaker onterecht verweeten dan terecht. Wat dat betreft is deze gemeente toch wel vrij open.'

Raadslid: 'Het is belangrijk om vrienden te maken, zonder afhankelijk te worden. Mensen die je kunt bellen op zaterdag als je achter je bundeltje zit en iets niet snapt.'

Raadslid: 'Ik ben overal meestal snel weg, ik ben vrij passief met netwerken. Ik zie dat soort dingen ook niet. Ik zie geroddel niet. Ik ben meer van de inhoudelijke materie en het werk.'

Raadslid: 'Informeel werk je ook wel samen met andere partijen. Dan bereid je bijvoorbeeld samen een visie voor op een bepaald thema, soms vrijwel raadsbreed. Dan gaan we met een aantal partijen om de tafel buiten de politieke markt om, en daarna pas in de politieke markt zelf. Dus een soort zelfgeorganiseerde commissie voor een bepaald thema.'

Raadslid: 'Ik mis de bereidheid van mensen om relaties aan te gaan, dat je beweegt op elkaars posities en verantwoordelijkheid. Je moet je druk blijven maken om de relatie met de ander, ook al ben je het politiek oneens. Ik vind dat de coalitie onvoldoende heeft geïnvesteerd in de oppositie.'

Raadslid: 'We proberen om in het presidium geen politiek te bedrijven, maar dat sluipt er af en toe toch in. Een heel enkele keer verdenken we elkaar van politiek voorsorteren. Dan word je dus een soort schaduwcollege.'

Raadslid: 'Het gaat erom wie doorzettingsmacht heeft en dat zijn wij meestal niet.'

Hoe zien andere actoren de verbindingen?

Burgemeester: 'Dit is lokale politiek. Dan zijn de verschillen niet zo groot.'

Griffier: 'De wethouders spreken niet met elkaar. Als ik dat tegen de burgemeester zeg, dan wil die dat niet horen.'

Griffier: 'Er zijn beperkingen in de verhouding coalitie – oppositie. Daar voelt de oppositie zich ernstig door benadeeld.'

Burgemeester: 'Er is een periodiek gesprek tussen de driehoek secretaris – griffier – burgemeester. Ook hebben we rond bepaalde projecten wel dat raadsleden, collegeleden en ambtenaren periodiek bij elkaar komen. Dat bevalt wel.'

Organisatieadviseur: 'Het mooie van een overheidsorganisatie is: verschillende lagen met onderlinge checks and balances. Ook al zou het anders moeten: het is nu ook al zo dat de organisatie het werk doet en dat we voor een aantal dingen naar het bestuur en de politiek moeten.'

Organisatieadviseur: 'Er is meer kritiek over en weer gekomen. Misschien ook wel omdat men elkaar minder begrijpt. Het is belangrijk om elkaars belevingswereld te leren kennen.'

Wetenschapper: 'Je moet verandering niet managen, maar oogsten. Organiseer gelegenheden waar mensen elkaar treffen. Breng met elkaar in verbinding wat normaal niet met elkaar in verbinding komt.'

Wethouder: 'Er zijn hier niet zo grote meningsverschillen binnen het college en ook niet tussen het college en de meerderheid van de raad. Het vechten vindt meer plaats tussen de oppositiepartijen en de coalitie en tussen de oppositiepartijen onderling.'

Griffier: 'De procedures zijn hier behoorlijk gepolitiseerd. Als je iets wilt regelen zitten de wethouders zo bij je op schoot. Dat heeft ook te maken met de angst dat de raad zich zou willen bemoeien met wat van het college is.'

Griffier: 'De roloppvatting van de raad is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. College en raad zijn nog heel erg bezig met elkaars zaken.'

Wethouder: 'De discussie binnen het college gaat voortdurend over wie waarover gaat. Dat komt omdat we allemaal de baas willen zijn. Er zitten maar twee verbinders in het college, de rest gaat allemaal tegen elkaar in.'

Gemeentesecretaris: 'Ik zie bij mijn ambtenaren wel vaak een gevoel van teleurstelling over wat er met hun stukken gebeurt in de raad. Meestal gaat de discussie niet veel verder dan over omvang. Of ze lichten er iets kleins uit.'

Dienstdirecteur: 'In mijn clusterplan staat wel boeiende informatie voor een raadslid, maar dat kan niet naar de raad. Daar zouden ze heisa om maken. Ik zou wel willen verbinden, maar dan alleen als droom. Er gaat alleen naar de raad wat voor de raad het minst interessant is om te weten. Als je ze te veel geeft, dan gaan ze daar alleen maar vragen over stellen.'

Dienstdirecteur: 'Ik ben niet zo idioot bezig dat ik een collegelid risico laat lopen. Je moet ze uit de gevarezone houden.'

Dienstdirecteur: 'We mochten mee met een raadsuitje naar België. Dat was wel een eyeopener. Dan hoor je waar ze mee bezig zijn.'

Wetenschapper: 'Mensen gaan niet samenwerken door een workshop. Dat moet groeien. Mensen mixen geeft het sterkste effect.'

Burgemeester: 'De raad werkt intern wel goed samen, het college intern ook wel en in de organisatie weet men elkaar ook wel te vinden, maar misschien is het tussen die clubs wel minder. Ik vraag me af hoeveel er onderling gebeld en gemaïld wordt. Ik zie heel weinig raadsleden rondlopen op de gangen.'

Maakt het voor de verbindingen uit hoever je in de raadsperiode zit, in welk jaar?

Raadslid: 'De eerste twee à drie jaar heb ik achter mijn eigen staart aan gelopen. Je doet niet het werk waarvoor je ingehuurd bent. Ik snapte de hele organisatie niet. Ik wist ook niet hoe de besluitvorming in z'n werk ging. Ik had stapels ideeën toen ik binnenkwam. Er gebeurde

helemaal niets mee. In het vierde jaar zie je het beter, maar dan is er eigenlijk weinig tijd meer om nog iets te doen.'

Raadslid: 'Een jaar voordat de verkiezingen beginnen is de raad niet in voor vernieuwingen, dan is men met andere dingen bezig.'

Raadslid: 'De periode van vier jaar is heel erg bepalend voor wat er gebeurt. Dat is disciplinerend, maar schept ook vrijheid. Over het eerste jaar ben ik wel tevreden. We hebben wel de andere partijen wat overrompeld, dat is voor ons ook makkelijker als grote fractie. Toen hebben we echt de kwaliteit van de wethouders gewogen. Daarbij hebben we ons laten leiden door experts die het leuk vinden om je alles uit te leggen. Over de laatste drie jaar ben ik minder tevreden. Toen zijn we toch teruggevallen in de traditionele rol van meerderheid tegenover minderheid. Na twee jaar ben je eigenlijk alweer bezig met de volgende ronde. Heel in het begin moet je iets doen om een leuke periode te krijgen. Je moet je dus concentreren op de periode vlak na de verkiezingen. Dan moet je dingen selecteren die je belangrijk vindt. Het speelveld zo definiëren dat je vier jaar leuke dingen kan doen.'

Raadslid: 'Het eerste jaar als coalitiepartij is druk. Het tweede en derde jaar moet je meedraaien in het politieke systeem. De wisseling van coalitie en oppositie om de vier jaar heeft veel impact. Er zit veel oud zeer bij voormalige collegeleden. Dat maakt het moeilijk om met een open mind naar een nieuwe situatie te kijken. Oppositiepartijen die niet meer in de coalitie zitten zijn niet in voor nieuwe voorstellen, hebben wrok en wrevel, vooral het eerste jaar. Dan zijn we eigenlijk te lief voor elkaar en te bang om oude wonden open te maken. Nu in het laatste jaar zie je wat meer politiek vuurwerk. Om over het eerste jaar heen te komen ga je in het tweede en derde jaar bewust niet de politieke verschillen uitspelen. Politieke scherpte lijdt dus onder machtsfluctuatie.'

Griffier: 'Het jachtseizoen op wethouders is gesloten in het laatste jaar van de raadsperiode, anders is er te veel schade in de aanloop naar de verkiezingen. Dan praat men elkaar meer naar de mond en is men voorzichtiger. Hoeveel zaken wil men nog doen met elkaar? Als er bestuurlijk geen knopen meer worden doorgemaakt, komt het ambtelijk dan ook tot stilstand? Wat gebeurt er dan met de zwaardere dossiers? Dat is de vraag. Iedereen zit intussen wel naar elkaar te kijken. Misschien is die wethouder wel met z'n laatste termijn bezig. Hoe kan ik de verkiezingsuitslag beïnvloeden?'

En de verbindingen met de buitenwereld?

Wethouder: 'Het belangrijkste is dat je in bepaalde netwerken aanwezig bent, dat je deel bent van het clubje dat steeds met elkaar praat. En ze moeten weten dat je iets voor elkaar kan krijgen. Als ze doorhebben dat je je dossiers goed beheerst gaan ze rekening met je houden.'

Burgemeester: 'De onderwijsorganisaties weten de politieke fracties wel te vinden en vervolgens wordt de wethouder plenair bevraagd op wat er speelt. Daar zou eigenlijk afstemming voor moeten zitten, want zo worden de verhoudingen verstoord tussen het onderwijsveld en het bestuur.'

De weergegeven citaten spreken weer grotendeels voor zichzelf. Raadsleden ervaren de kwaliteit van de samenwerking binnen de gemeenteraad heel wisselend, afhankelijk van de vraag van welke raad binnen welke gemeente men deel uitmaakt en vooral ook of men tot de coalitie dan wel tot de oppositie behoort. In sommige raden voert het politiserende karakter de boventoon, soms in positieve zin – het bespreekbaar maken van politieke verschillen –, maar soms ook in negatieve zin, waarbij in het uitmeten en confronteren van de verschillen soms ook nogal op de persoon gespeeld wordt: elkaar ‘afslachten’, verdacht maken, vliegen afvangen, verdenken van dubbele agenda’s en dergelijke. Dit is vooral het geval in gemeenten met een problematische bestuurscultuur waarin meer dan gemiddeld burgemeesters en wethouders politiek sneuvelen.²¹⁰ Naar het schijnt heerst in veel gemeenteraden een meer gedepoliteerde sfeer, waarbij men elkaar graag wil begrijpen, de goede sfeer wil handhaven, invoelingsvermogen toont en correcte omgangsvormen hoog in het vaandel heeft. Politiek gezien hoeft dit niet altijd positief te zijn, want nogal eens gaat deze sfeer gepaard met ‘erom heen draaien’, te veel accepteren dat iets nu eenmaal niet lukt, alsook wel een bepaald patroon van standaard rituelen en persoonlijke stokpaardjes. Het politieke spel komt dan niet echt los, terwijl soms achter de schermen, in de politieke onderstromen, evengoed sprake kan zijn van al dan niet uitgesproken verdachtmakingen, enzovoort. Soortgelijke verschillen in sfeer kunnen ook binnen de eigen politieke fractie en/of politieke achterban optreden, waarbij ook aspecten van interne waardering, pikorde en politieke overleving een rol spelen. Veel staat en valt dan met de vraag hoe het interne politieke leiderschap binnen de lokale partij wordt ervaren. Het lijkt erop dat de afstand tot het college groter is geworden dan voor de invoering van het dualisme het geval was. De gemeenteraad als geheel tracht meer eigenstandig te opereren en ‘de baas te spelen’. Veel colleges zijn hier niet zo van gediend, maar weten er over het algemeen politiek ook minder goed mee om te gaan dan vroeger, omdat de nieuwe wethouders van buiten de raad soms meer technisch deskundig zijn en niet altijd een sterk politiek profiel hebben. Dit kan leiden tot minder begripvolle verhoudingen tussen raad en college en grotere sneuvelkansen voor bestuurders.

Over de kwaliteit van de samenwerking met de griffie zijn de meeste gemeenteraadsleden tevreden. Alle ondersteuning is welkom. Het ene raadslid maakt overigens veel meer gebruik van deze ondersteuningsmogelijkheid dan het andere. Door de komst van de griffie is de afstand tussen de raad en de ambtelijke organisatie juist weer vergroot, omdat soms de onjuiste gedachte heeft postgevat dat de ambtelijke organisatie ‘het leger’ van het college is – waar de griffie nooit tegenop kan. Maar er zijn ook raadsliden die zich hier niets van aantrekken en deskundige ambtenaren juist vroegtijdig in hun netwerkinitiatieven betrekken. De kwaliteit van de samenwerking met externe partijen (bedrijven, brancheorganisaties, enzovoort) wordt heel wisselend beschreven. Dikwijls staan raadsliden hier wat buiten, omdat contractuele en andere afspraken veelal door bestuurders en ambtenaren

worden gemaakt, maar waar contacten worden gezocht en bestaan vertellen raadsleden hier dikwijls heel positief over. Raadsleden staan welwillend tegenover de gedachte om bepaalde verbindingen te institutionaliseren (bijvoorbeeld periodieke gespreksmomenten tussen een aantal raadsleden, bestuurders en/of ambtenaren over bepaalde thema's), maar ze zien dit niet onmiddellijk als iets dat hun eigen politieke functioneren ten goede zou kunnen komen.

MINDER WERKDruk, MEER (EIGEN) LEIDERSCHAP?

In hoeverre is werkdruk een thema?

Burgemeester: 'Werkdruk is wel een thema bij de raad. Ambtelijk zijn er ook veel klachten over werkdruk. Het college klaagt daar niet over. Een bestuurder die het te druk heeft bemoeit zich meestal met de verkeerde dingen, zoals personeelsbenoemingen. De een heeft dat sterker dan de ander.'

Raadslid: 'Werkdruk voel ik wel, maar ik heb geleerd te relativiseren. Je kunt je niet met alle details bemoeien.'

Raadslid: 'Werkdruk is iets van de tegenwoordige tijd.'

Raadslid: 'Ik heb geen last van werkdruk, wel van vermoeidheid.'

Raadslid: 'Werkdruk zit in het goed voorbereiden en de frequentie van de politieke markt plus het wie wat hoe.'

Raadslid: 'Ik ervaar geen te grote werkdruk. Ik heb ernaast nog een drukke baan, maar de raad is gewoon leuk.'

Raadslid: 'Geen last van werkdruk. Je moet niet te idealistisch zijn, niet alles kan en je moet af en toe je verlies nemen.'

Raadslid: 'Je moet je omgeving goed organiseren. Ik ben trots op mijn mensen.'

Wethouder: 'Werkdruk? Je doet het allemaal zelf. De meeste raadsleden vinden politieke avondjes leuk en de stukken lezen ze ergens tussendoor wel. Ik zie dat praten over werkdruk als een beetje klagen.'

Griffier: 'Het is vreemd, we hebben minder vergaderingen dan vroeger en toch voelt het als meer druk.'

Geen last van controloverload?

Raadslid: 'Toen ik pas raadslid was probeerde ik alles nog te lezen, maar dat leer je wel snel af. Je wordt er in de loop van de tijd vanzelf handiger en sneller in om te vinden wat je nodig hebt.'

Raadslid: 'Niemand vraagt gelukkig aan mij of ik de begroting heb gelezen.'

Dus het is eigenlijk geen werkdruk, maar een ander soort druk?

Organisatieadviseur A: 'Ik denk dat we in ons politieke systeem te hoge eisen aan raadsleden stellen. Ze moeten op hoofdlijnen kunnen sturen en controleren en ze worden tegelijk op straat

lastiggevallen, we verwachten een soort supermensen. Dat maakt dat raadsleden zich voortdurend afvragen of ze wel aan de verwachtingen kunnen voldoen. Het zet ze erg onder druk.'

Organisatieadviseur B: 'Er bestaat niet één bepaald rolmodel van raadsleden. De realiteit is ongelooflijk gevarieerd en gecompliceerd. Je hebt raadsleden die opkomen voor burgers, je hebt meelopers, je hebt mensen bij wie het altijd om het principe gaat, enzovoort. Al die mensen spelen samen met elkaar het spel. Het is niet altijd duidelijk wie met wie de lijnen uitzet.'

Onderzoek wijst uit dat raadsleden gemiddeld veertien à vijftien uren per week besteden aan hun raadslidmaatschap.²¹¹ In grote gemeenten is het wat meer, in kleine gemeenten wat minder. Een groot deel daarvan wordt besteed aan vergaderen. De vergaderdruk blijft gemiddeld genomen hoog.²¹² De meeste raadsleden komen er in een direct gesprek niet voor uit dat zij werkdruk ervaren. 'Er zijn dingen die ik gewoon niet doe,' aldus een raadslid, dat als voorbeeld wijst op bepaalde uitnodigingen voor festiviteiten of promotiebijeenkomsten. Door de bank genomen lijken raadsleden niet veel last van controloverload te hebben. Ze lezen selectief. Ze krijgen veel post, maar veel daarvan verdwijnt in de prullenbak als het niet hun specifieke interesse wekt. Werkdruk is ook in andere opzichten relatief: binnen grote fracties in grote gemeenten kun je je 'stemvee' voelen omdat je verder eigenlijk weinig te doen hebt. Hoewel de hoeveelheid tijd die raadsleden besteden aan hun raadslidmaatschap de laatste jaren niet significant is toegenomen, wordt kennelijk toch een hogere werkdruk ervaren.²¹³ Dit kan een 'gevoelswerkdruk' zijn: een gevoel onder druk te staan, niet te kunnen doen wat men moet of zou willen doen, een gevoel belemmerd te worden of vast te zitten, een gevoel van onbehagen. Deze gevoelswerkdruk kan te maken hebben met een verslechterde samenwerking en sfeer, een grotere afstand tot andere gremia. Veel raadsleden vinden het ook moeilijk om politiek te bedrijven in de zin van confronteren en polariseren, zowel binnen de raad als binnen de eigen fractie. Zij durven niet 'politiek onvriendelijk' te zijn, vrezend dat onderlinge verhoudingen worden beschadigd. Op veel plaatsen bestaat de neiging om 'te lief' te zijn voor elkaar. Mogelijk ook wordt in bepaalde settingen de sfeer als te 'onveilig' ervaren om te durven zeggen waar het op staat. Misschien is werkdruk zelf ook een idee, een construct – om anderen op afstand te houden. Door aan te geven dat je last hebt van werkdruk lijkt je interessanter, je wekt de indruk dat je met zwaarwichtige dingen bezig bent. Het zou kunnen dat werkdruk ook wordt bevorderd door een andere samenstelling van de raad, in vergelijking met vroegere tijden. Mogelijk is de huidige generatie gemeenteraadsleden gemiddeld genomen qua achtergrond minder geschikt om het raadswerk te verrichten. Regelmatig werd in de gesprekken opgemerkt dat het niet meer de notabelen van vroeger zijn die de gemeenteraden bevolken. Daarmee zou charismatisch leiderschap en uitstraling verloren zijn gegaan. Ook zouden steeds meer ambtenaren van andere overheidsorganisaties gemeenteraadslid zijn geworden: de eerder genoemde 'verambtelijking van de politiek'. Mede daardoor zou het

technische karakter van het raadswerk een impuls hebben gekregen en het politieke werk meer onder druk komen te staan. Ook dit kan 'gevoelswerkdruk' opleveren, zowel voor die raadsleden die naar technische perfectie streven en naar hun gevoel gehinderd worden door machtspolitieke factoren, als door die raadsleden die zich in hun politieke handelen bekneld kunnen voelen door technische eisen en formats.

Over mogelijke oplossingsrichtingen wordt verschillend gedacht. 'Meer beschikbare tijd' c.q. 'een hogere beloning' worden dikwijls genoemd: in de grote steden fulltime, in kleinere gemeenten niet, maar in ieder geval aanzienlijk meer tijd dan nu beschikbaar is. Zo wordt de kans vergroot dat je beter tegenspel kunt bieden aan professionele ambtenaren en bestuurders, aldus merken sommige raadsleden op. Anderzijds worden deze punten ook weer dikwijls genuanceerd: waar het om 'zachte factoren' en om 'gevoelswerkdruk' gaat zullen meer tijd en/of meer geld onvoldoende soelaas bieden. En misschien roep je zo een 'kaste' van 'baantjesjagers' in het leven, aldus een opmerking. Daarnaast gaan de gedachten hier en daar uit naar 'persoonlijk leiderschap' in de zin van nadrukkelijker voor je eigen dromen en idealen durven opkomen. Mogelijke actie in die richting wordt in de praktijk vaak 'ingeslikt', onder druk van dreigende bestraffende of laatdunkende opmerkingen van anderen. 'We kunnen in de fractie niet allemaal haantjes hebben.' 'Je bent te romantisch.' 'Je hebt te weinig werkelijkheidszin.' In debatten een andere mening hebben dan het fractiestandpunt is ook 'not done'. Deze fractiediscipline is in essentie niet anders dan altijd al het geval was, maar zorgt mogelijk aanvullend ook voor een gevoel van onbehagen en (werk)druk. Dit kan ook een verschil doen ontstaan tussen wat je 'officieel' zegt en wat je met een aantal vertrouwelingen deelt, aan de bar na afloop of thuis bij een goed glas wijn. Raadsleden die een zekere kloof ervaren tussen wat ze mogen en moeten enerzijds en wat ze zouden willen anderzijds, zijn overigens wel in voor een verkenning van mogelijkheden om het eigen persoonlijk leiderschap te versterken. Hoe kun je mensen winnen voor jouw ideeën? Hoe kun je zorgen dat de partij jou volgt in plaats van andersom? Hoe kun je innerlijke drijfveren en blokkades ontdekken en daar iets mee doen, opdat je meer initiatief en verantwoordelijkheid kunt nemen en het heft meer in eigen hand kunt nemen? Ook langs deze weg kan iets aan het 'werkdrukgevoel' worden gedaan, zo beseffen steeds meer raadsleden.

HULP VAN AMBTENAREN EN BESTUURDERS?

Tevreden over de ondersteuning?

Raadslid: 'Veel mensen in Nederland zijn jaloers op de griffie die wij hebben.'

Raadslid: 'Ik ben een van de raadsleden die intensief gebruik maken van de griffie. Alles wat ik hebben wil krijg ik. Binnen een week heb ik het.'

Raadslid: 'Stukken worden hier heel goed aangeboden.'

Griffier: 'Sommigen lopen heel veel bij de griffie binnen, anderen nooit.'

Wat valt er dan te klagen?

Raadslid: 'Er wordt veel te weinig geïmproviseerd, alles wordt tot in perfectie voorbereid door de enorme precisie waarmee de griffie werkt. Je zou willen dat mensen de vrije ruimte krijgen, maar alles is zo geprogrammeerd.'

Raadslid: 'We hadden een zogenaamde financiële dag, maar die mocht niet meer van het presidium omdat dit niet dual zou zijn. Ik hoor van ambtenaren: we willen jullie graag eens voorlichten, maar dat mag niet want dan overschrijden we de duale lijn.'

Raadslid: 'Je hebt partijpolitieke deskundigen nodig, niet alles via de griffie. Het gaat niet altijd om hoe het zit en of het klopt, maar om het mobiliseren van eigen standpunten.'

Raadslid: 'Je zou iedereen verschillend moeten bedienen en aansturen, zo ieder in z'n waarde laten. Stuur mensen verschillende pakketten en maak veel samenvattingen. Verwachtingen moet je differentiëren. Als je iets vraagt op hbo-niveau is het voor sommigen te moeilijk en voor anderen weer te makkelijk. Doe je dat niet, dan heb je onvrede. Mensen die niet kunnen lezen moeten niet willen lezen, die moeten dan hier bij de griffie terecht kunnen.'

Raadslid: 'Andere ondersteuning organiseren dan via de griffie doen we te weinig, bijvoorbeeld externe hulp inschakelen.'

Raadslid: 'Toewijzing van ondersteuning vanuit de griffie van een medewerker per fractie zou goed zijn.'

Raadslid: 'Vanuit het ambtelijk apparaat hebben we nu eenmaal hulpmiddelen nodig om bepaalde onderwerpen te begrijpen.'

Gemeentesecretaris: 'Het college voelt zich beleidsstrategisch niet zo sterk gesteund door de ambtenaren. Daar willen we de komende jaren meer aan werken. Ambtenaren moeten beter leren meedenken.'

Controller: 'Als raadsleden het willen, krijgen ze financiële ondersteuning. Er is een financieel raadsadviseur bij de griffie die dat coördineert.'

Controller: 'Er is een neiging bij de politiek om de informatie die vanuit de organisatie wordt aangereikt ter discussie te stellen. Daar doen ambtenaren dan weer heel verdedigend over.'

Hoe weet je als ambtenaar hoe hard je moet lopen?

Organisatieadviseur: 'Nou, in ieder geval niet harder dan het college.'

Zoals in het voorgaande al opgemerkt laten de meeste raadsleden geen onvertogen woord klinken over de ondersteuning door de griffie. Tegelijk wordt door veel gesprekspartners aangegeven dat de nieuwe dualistische situatie de afstand van raadsleden tot de ambtelijke organisatie 'van het college' heeft vergroot. Men heeft in de griffie een eigen ambtelijke organisatie gekregen, maar die vertegenwoordigt niet de inhoudelijke expertise die achter de beleidsstukken zit die de raadsleden geacht worden te bestuderen. Het kan natuurlijk op een of andere manier (door de griffie?) voor raadsleden worden geregeld dat men gebruik kan maken van

aanwezige ambtelijke expertise – bijvoorbeeld in de vorm van werkconferenties over bepaalde thema's. Maar aan de andere kant behoort het ook tot het persoonlijk leiderschap van raadsleden om deze ondersteuning voor zichzelf naar behoefte te organiseren. Als 'hoofd van de gemeente' moet dit immers mogen, ook al kunnen er 'dualistische denkers' zijn die vinden dat dit niet (meer) kan.

Ofschoon de meeste raadsleden zich met tevredenheid uiten over hun griffie, valt toch op dat de ondersteuning die griffies leveren vooral een blauw linksboven karakter heeft. Hetzelfde geldt voor vernieuwende ideeën vanuit brainstormende griffies: minder formats, anders evalueren, coproductie met burgers, portefeuille-commissies, roulerend voorzitterschap, omgangsregels, minder vaak vergaderen, dialoog met de stad, wel of geen raadsleden in de lokale rekenkamer, het invoeren van e-readers, enzovoort. Er wordt voor je gedacht en alles is al bedacht. Wat zou je daar als raadslid nog aan toe kunnen voegen? Het raadswerk wordt op een bepaalde wijze geregeld en tot in de puntjes voorbereid. Er worden abstracte schema's en letterlijk en figuurlijk kleurrijke boekjes geproduceerd, waar tot teleurstelling van de makers door raadsleden toch weinig op gereageerd en weinig mee gedaan wordt. Dat komt omdat deze ondersteuning een technisch-rationeel karakter heeft en niet direct aansluit op het politieke onderstroomwerk. De desbetreffende geschriften komen bovenop de stapel van overige technisch-rationele stukken – raadsleden zoeken daaruit wat hen politiek interessant lijkt. Dat is meestal eerder iets inhoudelijks, iets dat vanuit de politieke achterban of vanuit de samenleving komt. En dus niet zozeer de wijze waarop hun politieke activiteiten geregeld worden. Raadsleden hebben geen belang bij een goed functionerende gemeenteraad, aldus ook Tops en Zouridis.²¹⁴ Zij hebben primair belang bij het zich politiek-inhoudelijk onderscheiden van andere gemeenteraadsleden, zelfs van hun eigen fractiegenoten. Het aanreiken van ideeën hoe het raadswerk beter georganiseerd kan worden is tegen die achtergrond minder interessant. Zodra deze ideeën tot afspraken of nieuwe procedures worden verheven kunnen ze zelfs beknellend werken. Dan krijg je het effect dat raadsleden erop gaan mopperen of er zich niets van aantrekken. Hoe meer deze ideeën tot in de puntjes zijn uitgewerkt, hoe groter de afstand tot het politiek-inhoudelijke werk – en hoe groter ook de teleurstelling van de makers en hoe nadrukkelijker raad en griffie ook gescheiden circuits ten opzichte van elkaar worden. Griffies doen er dus verstandig aan om te waken voor het overorganiseren van het politieke werk en voor raadsleden te denken over dingen die deze raadsleden maar matig interesseren. Effectiever zou het kunnen zijn om raadsleden gefaciliteerd de ruimte te geven, hen te helpen bij wat hen politiek bezighoudt. Ze lijken het nodig te hebben dat er minder voor hen geregeld wordt en dat ze minder materiaal aangeboden krijgen ('zeven van de bovenstromen'). In plaats daarvan zouden ze meer ondersteund kunnen worden in hun eigen politieke werkzaamheden ('voeden van de onderstromen'). Dit zullen zij dan

vooral zelf moeten organiseren: zelf de lead nemen in het mobiliseren daarvan (= leiderschap).

Samenvatting hoofdstuk 3

3.1

Bovenstroom(taal) – de bovenste helft van het basisschema – en onderstroom(taal) – de onderste helft van het schema – kunnen niet zonder elkaar. Bovenstroomtaal is een soort ‘dikke warme deken’ waaronder zich het ware leven kan afspeelen. Bovenstroomtaal dient ertoe om afstandelijk te imponeren en te inspireren, maar heeft weinig te maken met wat zich in onderstromen tussen betrokkenen voltrekt. Zo kent de beleidsuitvoering een min of meer autonome, van de beleidsplanning afgeschermd dynamiek. Ook de uitvoering gebruikt bovenstroomtaal om de wereld buiten de eigen kring te imponeren, en gaat intussen evenals de bovenstromen haar eigen gang. Het zijn de onderstromen – óók die van de politieke top – die het meest puur zijn en uiteindelijk regeren. Daarbij gaat het om wat concreet wordt besloten, maar ook om wat mensen er zelf echt van vinden (en bij voorkeur onbespied delen in de eigen kleine kring). Bovenstromen zijn abstract en modieus en trachten ons van alles op de mouw te spelden. Maar tegelijk hebben zij een belangrijke symbolische en legitimerende functie, waardoor het allemaal toch nog goed kan gaan.

3.2

Veel raadsleden geven aan dat zij nog steeds onvoldoende toekomen aan hun ‘volksvertegenwoordigende rol’ en dat zij zich verslikken in hun ‘kaderstellende rol’ en hun ‘controleerende rol’. Dat komt doordat deze drie rollen technisch-rationele etiketten van buiten zijn (= bovenstromen), die nagenoeg los staan van de min of meer autonome dynamiek waardoor het voortgaande politieke spel zich kenmerkt (= onderstromen). Raadsleden geven onderling zeer verschillend invulling aan hun contacten met burgers en zoeken uit de veelheid van stukken wat zij politiek interessant vinden. Zij voelen zich over het algemeen meer een controleur van het college dan mede ‘hoofd van de gemeente’. ‘De raad’ en ‘het raadslid’ bestaan eigenlijk niet. De eigen, per definitie verschillende koers en rol wegen voor fracties en raadsleden veel zwaarder dan het functioneren van de raad als geheel. Werkdruk blijkt vooral ‘druk van buiten’ te zijn: regels over hoe te vergaderen, opgeschroefde verwachtingen, dwingende manieren van omgaan met elkaar, de veelheid van spelers, het nooit goed kunnen doen.

3.3

Er bestaan grote verschillen tussen raadsleden, ook in de mate waarin ze gebruik maken van ondersteuning – zoals door de griffie – en in de waardering daarvan. Over het algemeen is deze waardering positief, maar er zit toch ook enige spanning tussen het overwegend blauwe karakter van veel ondersteuning (= bovenstromen) en de politieke en beleidsinhoudelijke focus die raadsleden veelal hebben (= onderstromen). Politici lijken het nodig te hebben dat er minder voor hen geregeld wordt en dat ze minder materiaal aangeboden krijgen ('zeven van de bovenstromen'). In plaats daarvan zouden ze meer ondersteund kunnen worden in hun eigen politieke werkzaamheden ('voeden van de onderstromen'). Dit zullen zij dan vooral zelf moeten organiseren: zelf de lead nemen in het mobiliseren daarvan (= leiderschap).

Hoofdstuk 4 Politiek en leiderschap

In dit hoofdstuk nemen we een duik in de leiderschapstheorie. Tegen deze achtergrond is sprake van een zekere onbalans in de pogingen die gedurende de afgelopen decennia zijn gedaan om het functioneren van overheid en politiek te verbeteren: relatief veel accent op intern regelen en beheersen (topdown/van buitenaf opgelegde sjablonen) en relatief weinig accent op de variëteit in bestaande handelingspraktijken (bottom-up/van binnenuit). Vanuit de theorie en – althans in woord – ook in de praktijk wordt momenteel volop herstel van balans gepropageerd. In theorie ziet men in dat ‘schapen met vijf poten’ niet bestaan, dat mensen mogen verschillen en dat ‘echte vernieuwing’ iets te maken heeft met de confrontatie van deze verschillen en de daaraan verbonden verschillende logica’s. Er worden accentverschuivingen bepleit van ‘alles naar verschil’ en ‘van anderen veranderen naar zelf veranderen’. Maar in de praktijk van alledag lijken de betrokkenen zelf – de politici – nog steeds nauwelijks aan zet te zijn. Welke volksvertegenwoordiger ziet dat cultuurdoorbreking samenhangt met verandering van eigen gedrag? En wie wil en durft dan vervolgens te experimenteren met vernieuwing van het eigen gedrag? In dat verband zijn bestaande routines en mogelijke blokkades van belang. Heerst de macht der gewoonte? Regeren defensieve routines? Willen betrokkenen zelf eigenlijk wel anders? In hoeverre word je onecht of juist authentiekter als je eigen gedrag probeert te veranderen?

4.1 Honderd jaar theorie

Wat betekent leiderschap voor een gemeenteraad?

Burgemeester: ‘Echte leiders beperken zich tot het absolute minimum. Ze geven het spel de ruimte. Reagan ging films kijken en gold als goed leider, Bush bemoeide zich overal mee en die moesten ze niet zo, hoewel hij inhoudelijk veel meer van wist dan Reagan.’

Wethouder: ‘Raadsleden moeten niet te veel leiderschap tonen. Haantjesgedrag wordt niet geaccepteerd.’

Wetenschapper: ‘Leiderschapsontwikkeling kan voor fractievoorzitters heel nuttig zijn. Dat zijn vaak eigenheimers die zichzelf erg geweldig en interessant vinden. Ze moeten leren de boel bij elkaar te houden en toch het voortouw te nemen.’

Griffier: ‘De burgemeester staat bekend om zijn daadkracht. Hij is sterk en onomstreden. Hij weet te duiken voordat ‘ie z’n handen gaat branden. Een echte leider.’

Raadslid: 'Sterk leiderschap van de fractievoorzitter van de grootste partij slaat dat van anderen dood.'

Raadslid: 'Leiderschap is zeggen wat je denkt, maar ook rekening houden met wat de ander kan ontvangen, zowel intellectueel als emotioneel.'

Raadslid: 'Wij zouden als raad moeten kijken welke competenties wij nodig hebben. Ik heb Robert Quinn er eens bij gehaald en de taken van de raad opgedeeld in zijn vier kwadranten. Volgens mij hebben wij een missie voor de raad nodig en een visie op ons eigen leiderschap.'

Gemeentesecretaris: 'We hebben een heel ander soort raad gekregen, met twintigers, die nog studeren. We hebben een raadslid gehad dat na een raadsperiode van vier jaar moest stoppen met het raadslidmaatschap omdat hij zijn studie moest afmaken van zijn ouders. Hoe kun je van zulke raadsleden nu verwachten dat ze de leiders van de gemeente zijn?'

Raadslid: 'Naast het raadlidmaatschap ben ik als fractievoorzitter ook nog teammanager van mijn fractie. Ik ben ook gewoon leidinggevende.'

Raadslid: 'Er is bij raadsleden weinig lef om voor je mening uit te komen. Er is dus te weinig leiderschap.'

Raadslid: 'Programmasturing door de raad leidt niet tot groter leiderschap. Een goede beleidsmedewerker heeft veel informatie nodig, maar een goede leider niet.'

Raadslid: 'Je moet dit werk niet doen omdat je denkt dat mensen je dankbaar zullen zijn. Je moet niet te veel ambitie hebben. Mensen hebben geen idee wat het inhoudt om een gemeente te besturen.'

De afgelopen jaren is in de theorie en de praktijk in Nederland, zeker waar het om de overheid gaat, sprake van een toegenomen aandacht voor het thema leiderschap – mogelijk omdat het nu 'goed klinkt', het is in de mode geraakt.²¹⁵ Leiders mogen en moeten zelfs weer voortreffelijke, aristocratische mensen zijn.²¹⁶ De wederopstanding van het leiderschap kan begrepen worden vanuit de ontwikkelingen gedurende de afgelopen decennia. Na de Tweede Wereldoorlog bestond lange tijd een begrijpelijke aversie tegen een al te dictatoriaal leiderschap. In de jaren zestig richtte de 'flower power' cultuur haar pijlen op alles wat met autoriteit te maken had. Leiderschap mocht eigenlijk niet. Belangrijke zaken werden besloten op basis van breed overleg: het poldermodel dat tot op de dag van vandaag doorwerkt in de wereld van politiek en besluitvorming. In de jaren zeventig kwam tegen die achtergrond bij de overheid een soort rationaliseringsgolf op gang. We moesten gaan denken in stappenplannen voor het formuleren van probleemstellingen en het bereiken van doelstellingen. In de jaren tachtig en negentig verkreeg deze rationaliseringsgolf een specifieke invulling in de vorm van het zogenoemde bedrijfsmatig werken, waarin competitie en marktwerking centraal kwamen te staan. Waren het in de jaren zeventig technocratische wetenschappers die de toon zetten, in de jaren tachtig en negentig waren het de systemen en richtlijnen van de controllers die in hoge mate gingen bepalen wat er binnen en buiten organisaties op welk moment moest gebeuren. Telkens was min of meer sprake van plaatsvervangend leiderschap.

Nu de vermeende heilzame werking van marktdenken ook discutabel wordt, ontstaat ruimte voor hernieuwde aandacht voor het thema leiderschap. Het aloude taboe op leiderschap is aan het verdwijnen. Wat opvalt is evenwel dat leiderschap niet alleen meer voorbehouden is aan bazen. Wie met de tijd meegaat werkt aan het eigen 'persoonlijk leiderschap'. Er is een hele cursusindustrie omheen ontstaan. Van hoog tot laag zoeken mensen naar leiderschap in termen van individuele zingeving en zelfontplooiing. Er lijkt sprake van een tamelijk massale poging tot ontworsteling aan de dictatuur van paternalisme, modellen, systemen en regels. Zijn de verworvenheden van het socialisme uit de vorige eeuw te ver doorgesloten? Een nieuw individualisme (nieuw liberalisme?) rukt op.²¹⁷ De leiderschapsuitdaging c.q. de collectieve dimensie is vervolgens gelegen in het vermogen om anderen daarin 'mee te nemen'. De essentie van deze ontwikkeling is niet gelegen in het verschaffen van nog meer ruimte aan de grote ego's van regenten en bazen. Integendeel, er lijkt veeleer een nieuw gelijkheidsideaal te ontstaan: een gezamenlijke kruistocht tegen de dictatuur van systeemdwang en regeldruk. De essentie is gelegen in het zoeken naar meer zelfbeschikking binnen kleine verbanden (onderstromen!). Daarbij is het, in de woorden van Kunneman, juist de kunst om het 'dikke-ik' te ontmaskeren dat zich binnen de ambiguïteit en verwarring van de ontstane systemen op het pluche heeft genesteld (bovenstromen!).²¹⁸

Over leiderschap is door de eeuwen heen zeer veel geschreven en hetzelfde geldt voor de politiek.²¹⁹ Het is eigenlijk niet mogelijk om daarvan een samenvattend beeld te schetsen. Het is veel te veel en iedere selectie daaruit is gekleurd door eigen voorkeuren van degene die dat probeert. Evenals 'succesverhalen' uit de praktijk zijn wetenschappelijke inzichten van betrekkelijke waarde, zelfs als ze voortkomen uit empirisch 'bewijs'. Ieder inzicht is de subjectieve weerspiegeling van een unieke context, zowel historisch als plaatsgebonden of anderszins contextueel, bijvoorbeeld reagerend op bepaalde benaderingen van anderen. Door inzichten met elkaar in verband te brengen zien we soms wel bepaalde patronen. Kennis van bestaande theorie kan misschien ook voorkomen dat ten aanzien van bepaalde vraagstukken opnieuw het wiel wordt uitgevonden. Het onderscheid tussen enerzijds leiders en anderzijds 'geleiden', 'volgers', 'uitvoerenden' en/of 'professionals' is hoe dan ook welhaast zo oud als de mensheid. Vast staat ook dat beide categorieën elkaar doorgaans met een zekere stereotypering en polarisering bejegenen. Zo leert onderzoek dat managers de oorzaak van organisatieproblemen al snel zoeken bij een gebrekkige motivatie of onkunde van de medewerkers, die kleinigheden tot overdreven proporties plegen op te blazen, terwijl andersom die medewerkers de oorzaak zoeken in onbekwaamheid of onwil van de leidinggevenden, die elkaar ook nog eens de hand boven het hoofd houden.²²⁰ Het basisschema voorin het boek maakt het mogelijk om met een zekere realiteitszin en moderesistentie met leiderschap om te gaan. Het nodigt uit om vanuit verschillende perspectieven naar het verschijnsel leiderschap te kijken, zodanig dat bepaalde eenzijdigheden kunnen

worden ontmaskerd en mogelijk ook kunnen worden voorkomen. Tegelijk biedt het basisschema een zekere ordening in de veelheid van leiderschapsbenaderingen.

Het basisschema is geïnspireerd op het ‘model van de concurrerende waarden’ van Robert Quinn,²²¹ maar bij hem vormt de ‘harde’ kant de onderste helft van het schema en correspondeert de ‘zachte’ kant met de bovenste helft. Ook op enkele andere punten en qua terminologie is het basisschema aangepast aan de huidige context, mede gebruikmakend van vergelijkbare indelingen – waarvan er bij nader inzien heel veel blijken te zijn.²²² Veel auteurs onderscheiden rollen en aspecten van leiderschap, cultuur en control die min of meer overeenkomen met deze vierdeling. Quinn onderscheidt per kwadrant twee rollen: de ‘coördinator’ (in het basisschema: blauw, regelen), de ‘controleur’ (blauw, beheersen), de ‘bestuurder’ (rood, koersbepalen), de ‘producent’, (rood, presteren), de ‘stimulator’ (groen, stimuleren), de ‘mentor’ (groen, samenbrengen), de ‘bemiddelaar’ (geel, verkennen) en de ‘innovator’ (geel, vernieuwen).²²³ Bekend zijn ook de negen ‘teamrollen’ van Belbin: de ‘plant’ (vooral geel), de ‘brononderzoeker’ (geel), de ‘voorzitter’ (rood), de ‘vormer’ (rood), de ‘monitor’ (blauw), de ‘groepswerker’ (groen), de ‘bedrijfsman’ (blauw), de ‘zorgdrager’ (blauw) en de ‘specialist’ (blauw).²²⁴ Een bekend voorbeeld in ons land zijn de vijf ‘bestuursstijlen’ die Schouw en Tops hebben onderscheiden:²²⁵ de ‘leider’, de ‘manager’, de ‘verbinder’, de ‘ambassadeur’ en de ‘beheerder’. Wie goed kijkt ziet dat de eerstgenoemde vier stijlen nagenoeg overeenkomen met respectievelijk het rode, het blauwe, het groene en het gele kwadrant, terwijl de beheerder meer een afgezwakte vorm van elk der stijlen is – het meest nog de manager. Ook de verschillende stijlen van raadsleden die Korsten onderscheidt op basis van het omgaan met een aantal dilemma’s²²⁶ zijn zonder veel moeite overwegend in een der kwadranten van het basisschema te plaatsen: linksonder de ‘vragensteller’ (collegagericht, details, korte termijn), de ‘ombudsman’ (ook elementen van rechtsonder – cliëntelist –, maar vooral: populist, details, korte termijn) en de ‘verbinder’ (opportunist, kleurloos, algemeen belang), rechtsonder de ‘uitdager/stukjesschrijver’ (agendering, verbeeldingskracht), het ‘coproducent type’ (betrokkenheid en draagvlak in de samenleving) en het ‘ontspannen raadslid’ (toegankelijk bestuur), rechtsboven de ‘partijpoliticus’ (politieke visie), ‘het ferme raadslid’ (ergens zelf voor staan) en ‘het stoere raadslid’ (arrogantie van de macht), linksboven de ‘bestuurder’ (kundig, techneut, bureaucraat).

Het basisschema is dus bepaald niet uniek te noemen, maar lijkt wel een min of meer universele waarde te hebben. Velen gebruiken een in hoge mate vergelijkbare indeling. Het basisschema voldoet bovendien aan de gestelde eisen van meervoudig kijken, realiteitszin en moderesistentie. Uit de volgende deelparagrafen, waarin we de vier kwadranten langslopen, blijkt dat de historie van het denken over bestuur en management er tot op zekere hoogte aan kan worden opgehangen. Hetzelfde geldt voor het denken over het begrip kwaliteit, waartoe eisen van doeltreffendheid,

doelmatigheid, rechtmatigheid en legitimiteit c.q. aanvaardbaarheid zijn te rekenen.²²⁷ Ook het Quinn-schema zelf wordt nog steeds veel gebruikt.²²⁸ In zekere zin representeert het schema de ontwikkeling van het denken over leiderschap gedurende de afgelopen honderd jaar.²²⁹ De linker helft van het schema gaat over de gerichtheid op de interne organisatie, de rechter helft over de gerichtheid op de maatschappelijke omgeving. De bovenste helft gaat over de gerichtheid op 'harde', rationele elementen: structuren, procedures, taken, bevoegdheden. Dit is het domein van 'het hoofd'. De onderste helft gaat over de gerichtheid op 'zachte', (inter)menselijke aspecten: relaties, gevoelens, signalen, 'strategisch gedrag', 'echte' gedragsverandering. Dit is het domein van 'het hart'. Met elk van de kwadranten corresponderen verschillende accenten, leiderschapsactiviteiten en kwaliteiten. In het schema zit in beginsel 'alles' over leiderschap. De begrenzingen tussen de kwadranten zijn overigens zeker niet absoluut. Ieder persoon heeft elementen van elk kwadrant in zich, maar één der kwadranten zal in diens manieren van doen stellig overheersen. Hetzelfde geldt voor een organisatie of een bepaalde subcultuur daarbinnen.

Bij verschillende personen binnen een groep zullen verschillende kwaliteiten uit het basisschema aanwezig zijn, maar meestal voeren bepaalde kwaliteiten de boventoon. Deze kwaliteiten domineren de cultuur en daarmee soms ook de kwaliteit van het functioneren van de groep. De woorden waarmee de kwadranten zijn getypeerd moeten overigens niet al te absoluut worden genomen. Zo zijn 'zachte' factoren in de onderstromen uiteindelijk keihard in de zin dat ze in hoge mate bepalen hoe het gaat of niet gaat binnen een organisatie, terwijl 'harde' factoren zoals prestatie-indicatoren en onderzoekcijfers boterzacht kunnen zijn als ze in de praktijk niet serieus worden genomen, bijvoorbeeld omdat ze niet reëel zijn of omdat er te veel van zijn. Ook zijn deze 'zachte' factoren niet altijd flexibel te noemen, omdat veel mensen tamelijk herkenbaar opereren, volgens vaste principes en manieren van doen. Verder zou kunnen worden gesteld dat de politieke rationaliteit van de onderstromen weliswaar het wezen van de politiek raakt omdat politici zich hierdoor laten leiden in de wijze waarop zij elkaar bejegenen, maar aan de andere kant is de kunst om abstracte bovenstroomtaal te bezigen en om dingen publiekelijk wel of niet te zeggen ook een politieke vaardigheid te noemen. Maar omdat deze vaardigheid verder afstaat van wat er werkelijk speelt en aan de hand is tussen personen in hun onderlinge machtsspel, behoort de technische rationaliteit toch niet tot het wezen van de politiek (zie ook de definities van het begrip politiek in hoofdstuk 2). In de bovenstromen staan inhoud, techniek en abstracties centraal, waar naast de politici vele andere deskundigen zich meer primair mee bezighouden, zoals ambtenaren, wetenschappers en adviseurs. Afgezien van deze nuanceringen bevat het schema voldoende waarde als basisordening. Diverse benaderingen van leiderschap en de competenties die daarvoor nodig worden geacht, worden dikwijls gevisualiseerd met kleuren. De in het basisschema

gekozen kleuren komen overeen met keuzes die in andere benaderingen zijn gemaakt, maar overeenstemming hierover is er niet.²³⁰ Blauw staat in het basisschema voor denken in blauwdrukken, rood wordt geassocieerd met doen en actie, groen met wat mensen binnen een groep drijft en onderling bezighoudt, geel met reflectie in bredere zin met inbegrip van interacties met mensen buiten de eigen groep of cultuur.

Zoals het onmogelijk en weinig zinvol is om de veelheid van leiderschapsbenaderingen uitputtend te beschrijven, zo is het ook onmogelijk om een alomvattende definitie van het begrip leiderschap te geven. Als er al een gemeenschappelijke noemer te vermelden zou zijn, dan misschien zoiets als: door persoonlijke manifestatie mensen mee weten te krijgen, daadwerkelijk (via concrete interacties in onderstromen) dan wel afstandelijker (via adoratie of acceptatie van woorden en beelden vanuit bovenstromen). Verschillende leiderschapsbenaderingen reiken hier vanuit de verschillende kwadranten van het basisschema verschillende stijlen en aanpakken voor aan. Wie door zijn of haar manier van zijn en doen andere mensen mee weet te krijgen die 'leidt' ze: hij/zij beïnvloedt het gedrag van de geleiden in een bepaalde gewenste richting en is daarmee een leider – hoe dan ook.

Bij de overheid is leiderschap nog moeilijker dan bij particuliere bedrijven, omdat het leiderschap bij de overheid verdeeld is over vele schijven en op het hoogste niveau een politiek en publiek karakter heeft. Niemand is er echt de baas. Al snel dreigt dan de situatie dat 'hete aardappelen snel worden doorgegeven': 'Niemand regeert'.²³¹ Niet voor niets werd in het voorgaande van een 'afhankelijkheidsketen'. Ook is het werk van de overheid dusdanig veelvormig dat het vaak niet meevalt om voldoende mensen 'mee te krijgen' die het ergens mee eens zijn. Vandaar de zin en functie van bovenstroomtaal, die voldoende abstract is om dit wel voor elkaar te krijgen. Het proces dat daarmee gepaard gaat, heeft per definitie trekken van een poldermodel: er zijn altijd velen die blijk moeten geven van hun commitment. In de politiek draait het uiteindelijk om extern leiderschap in de zin van het organiseren van de macht om verandering te kunnen aanbrengen in het bestaande (ruimtelijk, sociaal, financieel, enzovoort). Mensen die het met de uitkomst niet eens zijn, moeten er niettemin in mee. Dat is de consequentie van de representatieve democratie.

In de leiderschapsbenadering van dit boek is politiek leiderschap niet exclusief voorbehouden aan dé politiek leider van een bepaalde politieke stroming. Het vermogen om mensen mee te nemen zal wellicht het meest nadrukkelijk aanwezig zijn bij dé politiek leider, maar is ook in meerdere of mindere mate aanwezig bij iedere politicus, zelfs iedere persoon. Dit persoonlijk leiderschap is veranderbaar en ontwikkelbaar. Ieder mens ontwikkelt zich in de loop van zijn leven en kan er meer bedreven in raken om mensen te raken en mee te nemen. Dé politiek leider is ook niet in die hoedanigheid de politiek binnengestapt. Hij of zij is daarin ge-

groeit door bepaalde dingen wel of niet te doen, of door in sommige kwaliteiten beter te worden. Het is overigens niet zo dat één der kwaliteiten van het basisschema beter zou zijn dan andere, of dat je alle kwaliteiten van het basisschema per se zou moeten beheersen of doorontwikkelen om een goed leider te worden. Quinn is deze laatste mening wel toegedaan, maar anderen wijzen erop dat je jezelf dan ook kunt forceren, met de kans dat je misschien juist minder toekomt aan je sterkste kwaliteiten. Je kunt overigens ook overdrijven en doorschieten in een bepaalde rol of kwaliteit. Quinn spreekt van een ‘negatieve zone’, Belbin van ‘zwakheden’. Volgens Belbin is het de kunst om in combinaties van mensen, in teamverband, te komen tot een evenwichtige spreiding van kwaliteiten.²³² Voor alle types geldt dat zij door anderen gewaardeerd willen worden, onzeker kunnen zijn en een ‘klein hartje’ kunnen hebben, zeker ook naarmate zij groeien in hun leidersrol (‘It’s lonely at the top’, zong Randy Newman). Voor iedere volksvertegenwoordiger geldt: belangrijk bij politiek leiderschap in de hier gekozen betekenis is het accepteren en benutten van je eigen basisstijl en kracht, in verbinding met die van anderen. Ieder kwadrant van het basisschema kent zijn eigen accenten en kansen. In de volgende subparagrafen lopen we de vier kwadranten achtereenvolgens langs, waarbij we steeds eindigen met enkele karakteristieke punten van de leiderschapstijl die daarbij hoort – de positieve en de negatieve. Voor de goede orde: ieder mens heeft elementen van alle vier kwadranten in zich, maar meestal is één kwadrant het meest bepalend voor het eigen gedrag. Jan is een typische controller (blauw), Piet een echte coach (groen), Rob is een doordrammer (rood) en Wim gaat het liefst de hort op (geel).

STRUCTUURGERICHT (BLAUW)

Het structuurgerichte denken linksboven in het basisschema heeft het denken over bestuur en management in het begin van de vorige eeuw gedomineerd. Men dacht in termen van rationele vuistregels ter beheersing van interne werkprocessen binnen de organisatie: ‘scientific management’,²³³ ‘science of administration’.²³⁴ De accenten zijn formeel, normatief, top-down. Standaardisering is in dit denken belangrijk. Als iedereen zich maar aan de centraal uitgevaardigde regels en standaarden houdt, dan komt het goed. Hiermee correspondeert het kwaliteitsbeginsel van de rechtmatigheid. Er horen leiderschapsvaardigheden bij die te maken hebben met regelen en beheersen. De klassieke ‘politics-administration dichotomy’ past in dit beeld: de politiek-bestuurlijke top bepaalt, de organisatie voert uit.²³⁵ Hetzelfde geldt voor de klassieke bureaucratietheorie²³⁶ en het ‘rationele actor model’ oftewel de manager als ‘homo economicus’ die de rationeel beste keuze maakt uit ‘informatie op maat’ (gebaseerd op de economische beslissingstheorie van de ‘public choice’ benadering).²³⁷ Veel hedendaagse managementconcepten zijn in zekere zin te beschouwen als een ‘revival’ van dit klassieke, structuurgerichte denken, zoals: ISO (International Standardization Organization), INK (Instituut Nederlandse

Kwaliteit), BPR (Business Process Redesign),²³⁸ Balanced Scorecard,²³⁹ NPM (New Public Management, in z'n praktische uitwerking).²⁴⁰ Al deze concepten hebben een rationeel-normatieve dimensie gemeen. Wat zijn de geldende normen binnen een organisatorisch verband en hoe kunnen die worden verbeterd? Wat zijn de 'frames' waaraan houvast wordt ontleend en waardoor het denken wordt gericht en beperkt (gefixeerd)? Bij deze benadering passen leiderschapstheorieën die de nadruk leggen op no-nonsense en zakelijkheid en het bewerken van anderen in deze richting. In een gezaghebbende, maar intussen alweer min of meer klassieke benadering wordt de verbinding tussen top en werkvloer doorgaans geformuleerd in termen van 'transformationeel leiderschap': het vermogen van leiders om de persoonlijke doelen en het bijbehorende gedrag van volgers te transformeren in overeenstemming met de organisatiedoelen.²⁴¹ Bij de overheid zien we de 'revival van het scientific management' onder meer terug in de vorm van de regeldruk en 'sluipende centralisering' vanuit Den Haag, het toepassen van reorganisaties, het werken met INK, prestatiecontracten en een planning & control-cyclus, de dominantie van het dagelijkse vergaderen, regelen en beheersen, en eigenlijk alles wat de bovenstromen genereren aan normen waar de onderstromen zich naar zouden moeten gedragen. Het blauwe denken blijft onverminderd populair. Zo was een belangrijke aanbeveling uit het recente rapport-Dijsselbloem over het Nederlandse onderwijsstelsel dat we vooral in 'wat' en 'hoe' moeten denken: de overheid bepaalt wat er moet worden geleerd, het onderwijsveld beziet hoe het dat overbrengt.²⁴²

Blauwe leiders vinden het belangrijk dat de zaken op orde zijn. Belangrijk in dat verband is een duidelijke verdeling en vastlegging van taken en bevoegdheden. Blauwe leiders willen weten waarover gaat. Vastgelegde visies, missies, plannen, projecten, programma's, en SMART-doelen zijn belangrijk. Blauwe leiders willen graag alles overzien en liever niets aan het toeval overlaten. Zij hechten veel belang aan organisatieschema's en aan planning & control in de betekenis van regelen en beheersen. Stabiliteit, continuïteit, voorspelbaarheid en gehoorzaamheid zijn belangrijk. Zij ontvangen graag schriftelijke feedbackinformatie in de vorm van gedegen rapportages. Zij houden van calculeerbaarheid en meetbaarheid en van schematisch, gecoördineerd en gedisciplineerd werken. Zij zijn dikwijls inhoudelijke experts, bereiden zich goed voor op wat er komen gaat en zij kennen hun stukken. Zij hebben oog voor inhoudelijke details en zij beschikken over een gezond analytisch verstand. Blauwe leiders zijn gewoonlijk loyaal, betrouwbaar, georganiseerd, rustig en geconcentreerd. Zij houden niet zo van politieke spelletjes en ook niet van emotioneel gedoe. Zij zijn taakgericht, betrouwbaar en plichtsgetrouw. Aan de andere kant zorgen blauwe leiders soms voor irritatie, bijvoorbeeld waar zij steeds het accent leggen op procedures, tradities en deadlines, soms ook nogal in abstracte, technische bewoordingen. Het lijkt wel of dat allemaal belangrijker is dan het uiteindelijke effect. Ze hebben dikwijls belangstelling voor organisatievraagstukken. Soms praten zij maar door over wat henzelf bezighoudt, maar tegelijk kunnen zij ook onzeker en introvert, voorzichtig en fantasieloos, saai en weinig persoonlijk zijn. Luisteren is meestal niet hun sterkste kant. Wat er in de uitvoering daadwerkelijk

op de werkvloeren gebeurt heeft niet hun grootste interesse. Zij laten niet gauw emotie zien en hebben ook niet veel gevoel voor de emoties van anderen. Daardoor hebben zij niet altijd door wat er om hen heen of onderhuids gaande is. Zij zijn soms weinig veranderingsgezind en weinig inspirerend. Zij hebben de neiging om weinig toegankelijk te zijn voor nieuwe en onzekere zaken waarvan het nut nog niet bewezen is. Zij kunnen sceptisch en cynisch zijn over afwijkende denkbepelden. Zij komen niet gemakkelijk terug op eerder genomen besluiten. Zij voelen zich nogal superieur, kunnen wat autoritair overkomen en zijn topdown hiërarchisch ingesteld.

COLLEGAGERICHT (GROEN)

In de loop van de vorige eeuw werden de reacties op het structuurgerichte denken steeds manifester: de ‘human relations’ stromingen.²⁴³ De accenten in deze stromingen zijn informeel, gericht op menselijke waarden, meer bottom-up. Hiermee correspondeert het kwaliteitsbeginsel van de aanvaardbaarheid. Er horen leiderschapsvaardigheden bij die te maken hebben met stimuleren (coachen) en samenbrengen (teambuilding) van mensen. Naast – en als reactie op – de bij het structuurgerichte denken genoemde managementconcepten beleeft ook het mensgerichte denken tegenwoordig een soort ‘revival’.²⁴⁴ ‘Het gaat om mensen’.²⁴⁵ In het mensgerichte denken is oog voor het nu eenmaal beperkte vermogen om alles te overzien (‘bounded rationality’),²⁴⁶ voor het intermenselijke karakter van managen en voor de eigen aard van overheidswerk in het bijzonder: belangen verdedigen, steun daarvoor verwerven, enzovoort. Het zoeken is niet meer naar de ‘homo economicus’, maar naar de ‘homo sociologicus’ of ‘homo politicus’.²⁴⁷ Benadrukt wordt dat beslissingen veelal op basis van andere gronden worden genomen dan op basis van rationele kosten-baten analyses. Bijvoorbeeld op basis van dat wat eerder goed werkte, of op basis van intuïtie.²⁴⁸ In leiderschaps- en developmenttrajecten zijn velen tegenwoordig op zoek naar zingeving en intrinsieke waarden, geïnspireerd door ‘grote’ denkers die als reactie op te ver doorgesloten rationele normering steeds meer nadruk leggen op zachte aspecten als intuïtie en emotie.²⁴⁹ Bij deze benadering horen leiderschapstheorieën die de nadruk leggen op het begeleiden, stimuleren en ontwikkelen van mensen (‘coachend leiderschap’, ‘empowerment’) en op het zorgen dat iedereen op de werkvloer zo goed mogelijk in staat wordt gesteld om het werk te doen dat gedaan moet worden (‘dienend en faciliterend leiderschap’).²⁵⁰ Bij de overheid zien we het collegagericht leiderschap onder meer terug in de grote belangstelling voor niet harde aspecten, onder meer blijkend uit opleidingen, trainingen, maar ook uit de wenselijk geachte stijl van leiderschap. Hoewel vrouwelijke leiders nog steeds in de minderheid zijn, worden competenties die associatie opleveren met ‘vrouwelijkheid’, zoals empathie, ‘aanvoelen’ en contact maken, steeds belangrijker geacht. Twee populair geworden modellen die aanleunen tegen het onderwerp van dit boek worden nu kort besproken: ‘appreciative inquiry’ en ‘beyond budgeting’.

Appreciative inquiry²⁵¹ wil zeggen: waardierend onderzoek. Je richten op het positieve, op wat goed gaat, en niet op het negatieve, op problemen. Dus niet een vooringenomen ideaalbeeld projecteren op mensen die je dienovereenkomstig wilt veranderen en dan al meteen kwijt bent, maar eerst eens goed kijken en luisteren naar wat er al gebeurt en van daaruit in gezamenlijkheid verbeelden en implementeren wat beter zou kunnen. Dan sluit je aan bij leer- en veranderprocessen die er al zijn en je probeert die te faciliteren en te beïnvloeden, daarmee help je mensen in hun eigen kracht en beweging. Appreciative inquiry kan ongetwijfeld diverse organisatieadviseurs te denken geven, omdat hun reflex als ze ergens binnenkomen vaak nog is: er zit een gewenste situatie in mijn achterhoofd en/of dat van mijn opdrachtgever, ik constateer op basis van stukken en interviews dat de aangetroffen situatie anders en dus ongewenst is, ik maak een plan van aanpak hoe een ontwikkeling van ongewenst naar gewenst kan worden gerealiseerd – bijvoorbeeld door een reorganisatie dan wel een cultuur- of opleidingstraject – en dat plan van aanpak moet binnen een bepaalde periode worden geïmplementeerd. Een dergelijk patroon ligt ook min of meer ten grondslag aan de dualiseringsoperatie. In het hoofd van de bedenkers zat een gewenste situatie over een scherp politiek debat en burgers die daar blij mee zouden zijn. Op basis van voorstudies en gesprekken werd vastgesteld dat de bestaande situatie anders en dus ongewenst was en er werden regels en instrumenten bedacht waarmee de beweging van ongewenst naar gewenst zou moeten worden gerealiseerd. Uiteraard werkt appreciative inquiry niet als dat het zoveelste model is dat koste wat kost in een organisatie moet worden geïmplementeerd, ook waar dat helemaal niet kan of zinvol is. Andere kanttekening betreft de voorwaarde om ‘waardevrij’ waar te nemen, te denken en te handelen, wat natuurlijk onmogelijk is.

Beyond budgeting²⁵² wil zeggen: niet voor ieder jaar een bepaald budget vaststellen voor alles wat er in dat jaar moet gebeuren, omdat budgettering per definitie een cultuur van ‘command and control’ met zich meebrengt. Mensen gaan dan niet meer verder denken dan het budget waarop ze worden afgerekend: het moet worden besteed maar mag niet worden overschreden. Deze target wordt dan belangrijker dan tevreden klanten en nieuwe ontwikkelingen die niet gebudgetteerd zijn – daar is geen tijd en geld voor. Dit is onvoldoende flexibel: middelen worden in het ene project niet besteed of worden wel besteed terwijl het niet hoeft of niet kan, terwijl voor een ander project te weinig geld beschikbaar blijkt te zijn waardoor de werkzaamheden onvoldoende voortgang kunnen vinden. Budgettering gaat gepaard met onderhandeling, compromissen en een steeds verder uitdijende controlebureaucratie. Beyond budgeting reikt een twaalftal alternatieven aan: zelfsturende eenheden, handelingsvrijheid, resultaatverantwoordelijkheid, netwerkorganisatie, marktgerichte coördinatie, coachend leiderschap, relatieve normen, continue strategieontwikkeling, vooruitkijkende systemen, vraaggestuurde midde-lentoewijzing, snelle informatievoorziening en teambeloning. Ten dele betreft het

hier enigszins modieuze concepten waarop intussen op grond van empirische ervaring ook wel weer het een en ander valt af te dingen, maar de strekking is duidelijk: meer flexibiliteit en meer eigen verantwoordelijkheid van medewerkers diep in de organisatie. In het bedrijfsleven zijn met beyond budgeting positieve resultaten bereikt. Of dit ook voor het openbaar bestuur kan gelden, waar het budgetrecht een diep verankerd beginsel vormt, is vooralsnog de vraag.

Groene leiders hechten grote waarde aan contact met andere mensen, vooral mensen die met dezelfde dingen bezig zijn als zij, de collega's dus. Groene leiders houden van een goed onderling begrip, van achterkamertjes en polderen, gemeenschappelijke visie, consensus en compromis. Het houdt ze bezig hoe je anderen kunt betrekken en het beste uit hen naar boven kunt halen. Zij zijn laagdrempelig, toegankelijk, begripvol, tactvol, willen mensen leren kennen, kunnen goed luisteren en geven feedback. Hun benadering is gebaseerd op wederzijds respect en vertrouwen. Zij maken anderen bewust van hun persoonlijke kwaliteiten en ontplooiingsmogelijkheden en slagen er dikwijls in om die anderen daarnaar te laten handelen of hen zich persoonlijk te laten ontwikkelen. Andere mensen voelen zich veilig bij groene leiders. Je weet dat je kop er niet af gaat als je je nek uitsteekt en iets ongemakkelijks zegt. Groene leiders zijn zorgzaam en meelevend. Zij hebben een antenne voor informele regels en onuitgesproken codes, voor de verborgen regels van het spel. Zij kennen het wandelgangencircuit en zij weten wat er elders en op werkvloeren speelt. Zij zijn ook vaak bruggenbouwers, verbinders, teambuilders: weten goed met verschillen en conflicten om te gaan en anderen tot samenwerken en synergie te bewegen. Soms hebben zij iets vaderlijks of moederlijks: zij voelen aan wat er gaande is, stellen gerust, halen de scherpe kantjes eraf en creëren draagvlak. Zij houden de boel bij elkaar. Aan de andere kant kunnen ook groene leiders irritatie opwekken, bijvoorbeeld waar zij steeds maar een softe insteek kiezen. Zij laten dan wel eens een te sterke participatie toe of laten weinig productieve discussies maar doorgaan zonder in te grijpen of het te laten regelen. Zij kunnen te sterk geneigd zijn tot gepolder, consensus en compromissen. Soms gaan zij confrontaties uit de weg en veroorzaken zij uitstel en afstel. Deze sfeer van besluiteloosheid en geringe doortastendheid kan gepaard gaan met een te vergaande toegeeflijkheid of een wat therapeuterig gedrag. Ook zijn zij soms wat teerhartig, kunnen zij verantwoordelijkheden afschuiven en kunnen verschijnselen als groupthink optreden. Het bestuderen van stukken is meestal ook niet hun sterkste kant en evenmin blinken zij uit in (vak)inhoudelijke creativiteit en innovativiteit.

RESULTAATGERICHT (ROOD)

Vanaf ongeveer de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam het resultaatgerichte denken steeds meer in de belangstelling. Aanvankelijk in de vorm van beleidswetenschappelijke benaderingen,²⁵⁵ vervolgens in toenemende mate in meer bedrijfsmatig georiënteerde benaderingen (NPM, in z'n theoretisch meest voorkomende opzet). De accenten zijn rationeel doelgericht (doelbomen, SMART), aanbodgericht (performance, prestaties leveren) en marktgericht (zakelijkheid, ondernemerschap,

concurrentie). Hiermee correspondeert het kwaliteitsbeginsel van de doelmatigheid (denken in termen van externe doelen in samenhang met de middelen c.q. de wegen waarlangs die doelen te bereiken zijn). Er horen leiderschapsvaardigheden bij die te maken hebben met koersbepalen (richting aangeven, op de zeepkist staan) en presteren (mensen achter de broek zitten opdat ze hun werk goed doen). Bij deze benadering horen leiderschapstheorieën die de nadruk leggen op superieure karakertrekken van leiders en het ‘doen overspringen van een vonk’, zoals ‘charismatisch leiderschap’ en ‘inspirerend leiderschap’. Bij de overheid zien we het resultaatgericht leiderschap onder meer terug in de massale keuze voor een resultaatgerichte benadering en in de vorm van statistieken en dergelijke (monitoren), maar ook in de ambities in de richting van prestatiecontracten en een planning & control-cyclus. Omdat de uitwerking vooral een structuurgerichte impact heeft, zijn deze ambities ook genoemd bij het structuurgerichte leiderschap. In de praktijk van het openbaar bestuur komt dit denken daarnaast tot uitdrukking in het streven naar kwaliteitshandvesten, benchmarking, prestatie-indicatoren en transparantie, kortom: prestatie-management.²⁵⁴ Daarbij gaat het in toenemende mate ook om de kwaliteit van informatie en de technische hulpmiddelen die daarbij een rol kunnen spelen (‘infocratie’).²⁵⁵

Rode leiders zijn gericht op een duidelijke visie en het scoren van resultaten. Het zijn de ‘geen woorden maar daden’ types. Deze leiders hebben een grote geldingsdrang. Ze willen presteren en eisen dat ook van anderen: de zweep erover dus. Ze komen zelfverzekerd en daadkrachtig over, weten mensen te bespelen en zijn goed in het doorhakken van knopen. Vaak hebben ze ook iets visionairs: ze weten wat ze willen, dáár moeten we naartoe. Het zijn tegelijk de (be)stuurders en voorzitters, als het even kan ook op de zeepkist. Rode leiders stralen gezag uit, kunnen overtuigen, zijn dominant, alert, scherp en slagvaardig. Ook zijn ze vasthoudend: je haalt ze niet gemakkelijk af van waar ze voor gaan. Ze hebben een gedrevenheid waarmee zij anderen weten op te zwepen. Er stroomt een sterke werkenergie om hen heen. De wereld is er een van competitie en winnen, van marktleaderschap, van aanvalsplannen waarmee concurrentie kan worden afgetroefd. Rode leiders hebben over alles altijd opvattingen en zijn soms echte doeners: zij houden van iets opbouwen, problemen oplossen en zaken tot een goed einde brengen. Zij zijn gericht op het halen van deadlines en laten daarbij doorzettingsvermogen zien. Zij houden niet van lanterfantten. Aan de andere kant kunnen rode leiders irritatie opwekken, omdat ze alsmaar willen doorgaan zonder rekening te houden met anderen. Zij kunnen wat ‘macho’, platwalsend en afstandelijk overkomen. Tegenspraak wordt niet op prijs gesteld. Ook hun neiging tot succesverhalen over de eigen geweldigheid kan irriteren. Rode leiders kunnen overactief en perfectionistisch zijn, intussen onrust, uitputting en/of jaloezie om zich heen veroorzakend. Zij kunnen manipuleren, zijn selectief in het geven van informatie en gaan indien nodig ‘over lijken’. Zij maken soms minder makkelijk contact en kunnen niet zo goed omgaan met conflicten tussen mensen. Zij zijn minder sterk in het geven van aandacht, hebben weinig oog voor zwakkeren en weinig begrip voor mensen die andere dingen belangrijker vinden dan zij. Ook

komen zij soms in de problemen als zij te machtig of te opportunistisch zijn of geldende regels aan hun laars lappen. Zij missen dikwijls de rust en discipline om zich goed in dingen te verdiepen en alternatieve oplossingen te bedenken in complexe situaties.

BURGERGERICHT (GEEL)

Gedurende de afgelopen decennia heeft daarnaast het meer op de maatschappelijke omgeving gerichte denken aan populariteit gewonnen. Aanvankelijk in de vorm van open systeemdenken,²⁵⁶ naderhand met de vele 'horizontale', contingentie-, netwerk- en postmoderne benaderingen. De accenten zijn gericht op het ontvangen van nieuwe informatie, vraaggerichtheid, dienstbaarheid aan de buitenwereld. Trefwoorden zijn veelvormigheid, grensvervaging, fragmentatie, ambiguïteit. Hiermee correspondeert het kwaliteitsbeginsel van de doeltreffendheid (denken in termen van maatschappelijke noden en effecten). Er horen leiderschapsvaardigheden bij die te maken hebben met verkennen (luisteren, ontvangen, nieuwe ontwikkelingen toelaten) en vernieuwen (weten te bewerkstelligen dat het nieuwe zich vertaalt in andere omgangspatronen en gedragsroutines). Het zijn onder meer veranderkundige disciplines en in het bijzonder ook de complexiteitstheorie en de chaostheorie van waaruit aandacht wordt gevraagd voor de vraagstukken die samenhangen met de genoemde accenten. Verder wordt in de literatuur het sociaal-constructionistische denken steeds dominanter: zelfregulerend en reframend leren en veranderen in interactieve processen van betekenisgeving – zowel intern als extern.²⁵⁷ Het aardige dat in deze benadering besloten ligt, is dat 'het systeem' geen gegeven is waarvan wij anderen de schuld kunnen geven en waarvan wij slachtoffer zijn, maar dat wij eigenlijk zelf 'het systeem' zijn, namelijk in de mate (hoe ogenschijnlijk onbeduidend ook) waarin wij er zelf een aandeel in hebben, door de betekenis die wij er aan toekennen in onze dagelijkse interactie met anderen. Het uitdagende is dan dat 'het systeem' in dezelfde mate ook voortdurend door onszelf wordt veranderd, ongeacht onze positie als volksvertegenwoordiger, bestuurder, ambtenaar of burger. De werkelijkheid is een permanent voortgaand interactieproces dat zich niet aan organisatiegrenzen stoort. Bij deze benadering horen leiderschapstheorieën die de nadruk leggen op het zelf nemen van initiatief en verantwoordelijkheid in complexe processen en structuren die ons lijken te beheersen, zoals 'verbindend leiderschap'.²⁵⁸ Dit thema is terug te vinden in het werk van vele denkers van deze tijd, dwars door allerlei disciplines heen. Het is te beschouwen als een tegenwicht tegen de dominantie van het linksboven kwadrant van ons basisschema: bottom-up, relationeel, vernieuwend, grensdoorbrekend. Tegelijkertijd wordt overigens door meniggeen in de overheidspraktijk de systeemafhankelijkheid en regeldruk vooralsnog als groter dan ooit ervaren. Bij de overheid zien we het burgergerichte leiderschap onder meer in de vorm van burgerraadpleging ('wijkpanels'), het nemen van verantwoordelijkheid in complexe samenwer-

kingsverbanden, netwerken en ketens, alsook in allerhande toekomstverkenningen, met onder meer aandacht voor internationalisering.

Gele leiders zijn sterk bezig met 'waar je het allemaal voor doet': de burger dus en maatschappelijke noden en behoeften. Zij hebben een antenne voor wat er in de wereld gaande is en willen graag dat hun omgeving daar op aangesloten is en blijft. In die zin zijn zij ook in voor 'echte' vernieuwing. Zij mijden gebaande paden, kunnen goed omgaan met veel informatie en denken graag in termen van ketens en netwerken. Gele leiders stellen veel vragen, kunnen goed luisteren en onderzoeken alles. Zij zijn nieuwsgierig en willen graag het naadje van de kous weten. Zij zijn in voor alternatieve denkbeelden, maar zijn ook creatief en fantasierijk. Zij willen graag hun eigen ideeën verkopen en promoten. Zij zijn slimme politieke onderhandelaars en vaak echte diplomaten en ambassadeurs. Zij vinden het leuk om in te gaan op uitnodigingen voor recepties en dergelijke en gaan dikwijls als een der laatste gasten weer weg. Intussen leggen zij gemakkelijk contact en weten zij anderen te bespelen. Hun extraverte gedrag maakt hen populair, zij genieten (van hun) bekendheid en staan graag in de krant. Aan de andere kant kunnen gele leiders gaan irriteren omdat ze steeds weer iets anders willen. Zij dwingen dan minder gezag af en zijn minder sturend aanwezig. Zij kunnen onrealistisch en onpraktisch zijn: zijn vooral bezig met hun eigen abstracties, staan niet met beide benen op de grond of 'laten dingen uit hun handen vallen'. In hun enthousiasme voor iets nieuws of iets bijzonders zien zij niet altijd wat dit teweeg brengt bij anderen. Soms verliezen zij zich in al te filosofische beschouwingen of storten zich in desastreuze experimenten. Zij kunnen overgevoelig zijn voor trends en nieuwe modes, met relatief weinig oog voor wat er al goed gaat. Zij zijn soms weinig materie-inhoudelijk en weinig betrokken bij het wel en wee van collega's. Zij zijn ook betrekkelijk weinig gericht op (de regels van) de eigen organisatie. Ook kunnen zij opportunistisch en populistisch zijn.

4.2 Accentverschuivingen

De trends in leiderschap zijn: I. van linksboven naar balans, II. van alles naar verschil, III. van 'ieder voor zich' naar verbinding en IV. van 'anderen veranderen naar zelf veranderen'. Dit is het beeld dat momenteel oprijst uit tal van onderzoeken en beschouwingen over leiderschap en organisatieverbetering. De achterliggende boodschap is: zo zouden leiders moeten veranderen die meegaan met de tijd. Velen constateren dat in bestaande verbeterinitiatieven – zoals beschreven in hoofdstuk 2 – relatief veel accent ligt op intern regelen en beheersen (topdown/van buitenaf opgelegde sjablonen) en relatief weinig accent op de variëteit in bestaande handlingspraktijken (bottom-up/van binnenuit). Maar wie doet daar wat aan? Wie neemt zelf initiatief en verantwoordelijkheid om deze accentverschuivingen mogelijk te maken? Hier lijkt in ieder geval geel leiderschap geboden: het doorvoeren van vernieuwingen in de zin van veranderende gedragsroutines, geïnspireerd door noden en behoeften in de buitenwereld. Maar dit gele leiderschap kan niet zonder

leiderschapsaccenten uit de overige drie kwadranten. Hoe geef je daar dan invulling aan? Je kunt je als individueel raadslid in de moderne overheidscontext een onbetekenend radertje in een onmetelijk grote machine voelen. Naast jou zijn er vele anderen die iets willen en die iets te betekenen hebben: andere raadsleden – al dan niet geestverwant –, bestuurders, managers, ambtenaren, burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Waar begin je? En hoe pak je het aan? Laten we met dergelijke vragen in het achterhoofd de vier genoemde accentverschuivingen eens aan een nadere verkenning onderwerpen: I. van linksboven naar balans, II. van alles naar verschil, III. van ‘ieder voor zich’ naar verbinding en IV. van ‘anderen veranderen naar zelf veranderen’.

I. VAN LINKSBOVEN NAAR BALANS

Enig idee hoe dat zou moeten, van linksboven naar balans?

Organisatieadviseur: ‘Een experiment zelfbestuur voor raadsleden zou interessant zijn. Wat zegt hun gezonde verstand dat ze zouden moeten doen? De een is trendwatch gericht, de ander gaat de boer op. Laat groeien wat daar tot stand komt! Maar dat durven we blijkbaar niet.’

Griffier: ‘We hebben mini-debatjes gevoerd, dat was wel leuk.’

Raadslid: ‘We moeten het lef hebben om te experimenteren en ons niet verschuilen achter procedurele activiteiten. Dat hebben we als fractie zelf gedaan op basis van waarden: wat voor gemeente willen we zijn?’

Van linksboven naar balans betekent: minder regelen en beheersen, meer daadwerkelijke actie (rechtsboven) in aansluiting op zingeving van betrokkenen (linksonder) en maatschappelijke noden en behoeften (rechtsonder). Zou dat mogelijk zijn? Het hedendaagse openbaar bestuur is doordrenkt van regelen en beheersen. Voor alle soorten overheidsorganisaties geldt momenteel dat zeer veel vormvereisten zijn geïntroduceerd waaraan moet worden voldaan, in de kennelijke veronderstelling dat dit uiteindelijk een ieder ten goede zal komen. “De vorm is belangrijker geworden dan de norm”, stelde Dorien Pessers vast.²⁵⁹ Dat geldt ook tussen overheidsorganisaties onderling. ‘Den Haag’ bepaalt tot in detail wat bijvoorbeeld gemeenten mogen en moeten doen. Uitvoerende organisaties in de zorg, in het onderwijs en op andere beleidsterreinen hebben te maken met zeer gedetailleerde plan- en verantwoordingvoorschriften. Dat roept weerstand op bij professionals op werkvloeren en bij burgers, maar geeft ook te denken wat betreft de complexiteit van het leiderschap in het heden. Welke mogelijkheden hebben leiders bij gemeenten? Het patroon is steeds dat in bovenstromen (in dit geval ‘Den Haag’) nieuwe gedragsnormen worden bedacht (linksboven) die de onderstromen in feite niet willen (linksonder). Door zo te doen ben je niet doeltreffend (rechtsonder) en ook niet doelmatig (rechtsboven).

Minder regelen en beheersen, zou dat mogelijk zijn? De wil is er wel, bij nagenoeg alle actoren, althans op onderstroomniveau, als je mensen – ook politici – in een veilige setting spreekt. Uit onderzoeken blijkt dat veel leiders momenteel het gevoel hebben dat hun meeste tijd opgaat aan het regelen en beheersen van het linksboven kwadrant en dat zij liever hun tijd zouden besteden aan activiteiten die samenhangen met de drie andere kwadranten.²⁶⁰ Vanuit de theorie en in de praktijk wordt momenteel – althans in woord – volop herstel van balans gepropageerd, dikwijls in termen ‘van verticaal naar horizontaal’.²⁶¹ De wil is er wel, maar het vermogen is er veelal (nog) niet.²⁶² Om tot minder regelen en beheersen te komen worden vaak denkbeelden gelanceerd en maatregelen genomen die in hoge mate normerend en divergerend van aard zijn (zoals hierover vergaderen en besluiten nemen, flappen en lijstjes met goede voornemens maken, nota’s schrijven, nieuwe kernwaarden en structuurveranderingen invoeren), waarmee men in feite weer vervalt tot linksboven gedrag. De voorbeelden van goedbedoelde maar tot mislukken gedoemde verbeterinitiatieven zijn in hoofdstuk 2 gegeven. De dualisering was bedoeld om de politiek voor de burgers duidelijker te maken en de kloof tussen overheid en burger te verkleinen (= rechtsonder), maar de wijze waarop een en ander werd geïmplementeerd had in hoge mate een blauwdrukachtig karakter (= linksboven). Daardoor blijkt per saldo de volksvertegenwoordigende functie van raadsleden niet te zijn versterkt. Planning & control is nodig en nuttig: het is goed om te weten waar je heen wilt en dienovereenkomstig te presteren (= rechtsboven), maar het accent ligt daarbij vaak op procedures, formats en veel woorden en cijfers waar mensen iets mee moeten doen (= linksboven). Competentiemanagement is bedoeld om het beste uit mensen te halen in overeenstemming met de organisatiedoelstellingen (= linksonder), maar vaak ligt het accent daarbij op normatieve competenties en gedragscodes (= linksboven). En allerlei interacties tussen mensen – zowel buiten als binnen een vergadersetting – worden gekenmerkt door eenzijdige beheersing van de situatie door één der gesprekspartners (dikwijls de hiërarchisch hoogste in rang), zoals veel praten en niet of onvoldoende luisteren, wat in feite neerkomt op een vorm van top-down normatieve onderdrukking.

Kan dat anders? Het is van belang om te zien dat linksboven niet verkeerd is of niet meer zou mogen. Het is niet zo dat voortaan alleen de andere drie kwadranten goed zijn. Balans betekent een evenwichtige verbinding tussen alle vier kwadranten. Een voorbeeld: betrokkenen in een reorganisatieproces ervaren meestal juist een ernstig gebrek aan houvast: wat gaat er met mij en mijn positie gebeuren, waar kom ik terecht, met wie kom ik te werken? Normen uit de bovenstromen worden in de onderstromen dikwijls juist niet als het houvast ervaren dat men nodig heeft. En dan creëert men daar wel z’n eigen houvast, zonder dat de bovenstromen het zien. Zo ontstaan de gescheiden circuits die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. Het gaat er dus niet om dat regelen niet meer zou mogen, maar dat een soort ‘anders regelen’ geboden is. Dat wil zeggen een zodanig regelen dat het operationele werk

daarvan houvast en duidelijkheid ondervindt, in plaats van last en onrust. Hoe doe je dat? Dat kan bijvoorbeeld door in rechtstreekse contacten veranderingen of opdrachten zo te communiceren dat mensen daarvan de voordelen voor het eigen werk(resultaat) kunnen zien. Dat betekent: praten vanuit de burgers voor wie je het doet en op het niveau van je gesprekspartners, niet proberen te overtuigen vanuit een vooringenomen abstract (ideaal)beeld, maar proberen te voorzien in hun reële behoefte aan richting en houvast in relatie tot het eigen werk. Dit is dus 'luisterend praten', of 'inspireren vanuit contact'. Mensen zullen zich pas geïnspireerd voelen als ze een prikkel voelen die met hun eigen situatie te maken heeft. Het is een tegenwoordig populair misverstand om te menen dat professionals geen leiding nodig zouden hebben.²⁶³ Met succes een team leiden in een innovatietraject vraagt juist om een zeer inhoudelijke betrokkenheid en een zeer contactrijke manier van leidinggeven.²⁶⁴ In termen van het basisschema is dan sprake van balans: het echte werk vanuit de buitenwereld staat centraal (rechtsonder), er wordt geïnspireerd en gepresteerd (rechtsboven), er wordt 'anders geregeld' en geholpen (linksboven) en er wordt geluisterd, contact gemaakt (linksonder). Concreet zou dit ook kunnen betekenen: de interne en externe uitvoerders in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken bij beleidsontwikkeling.²⁶⁵

Dit impliceert dus geen systeemmaatregel, maar doet een appel op persoonlijk leiderschap. Het kan voor volksvertegenwoordigers, bestuurders en managers bij de overheid nuttig zijn om eens zelfreflecterend te focussen op het eigen aandeel in de (boven)stromen van beleid, normen, planning & control: iets teweegbrengen door jezelf een spiegel voor te houden en bijvoorbeeld iets concreets te doen in termen van 'lastenvermindering' voor de onderstromen. Daarmee wordt in zekere zin het omgekeerde beoogd van het vertellen door de bovenstromen aan de onderstromen hoe het werk moet gebeuren. Uiteraard niet door opvattingen uit de onderstromen tot nieuwe norm te verheffen, want dan zou nog steeds geen sprake zijn van een verbeterde verbinding. Het gaat om iets anders. De kritische geluiden en wellicht juist de 'pijnlijke stilte' vanuit de onderstromen kunnen voor de bovenstromen aanleiding zijn om de toegevoegde waarde van alle bovenstroomactiviteiten en -producten eens kritisch tegen het licht te houden en waar mogelijk af te schaffen. De bovenstromen snijden in eigen vlees. Niet realistische normeringen verdwijnen. Bazen hebben dan meer tijd voor gewoon contact over wat er operationeel gebeurt. Enkele voorbeelden – deels passeerden ze in het voorgaande al de revue. Denk aan in gang gezette initiatieven zoals het verminderen van regeldruk en administratieve lastenverlichting. En aan het vereenvoudigen van de P&C-cyclus: het voortgaande interactieproces de ruimte geven, in Den Haag bepleiten dat kan worden volstaan met één stollingsmoment per jaar in de vorm van een gecombineerde begroting en rekening en voor het overige de digitale voortgangsinformatie verbeteren, zodat de informatie die je nodig hebt met één druk op de knop beschikbaar is zodra iets speelt. Je zou SMART alleen kunnen eisen waar dat reëel mogelijk

is. Denk aan het vereenvoudigen en leesbaarder maken van teksten. Denk ook aan beleidsbeëindiging en niet alleen aan stapeling van beleidsontwikkeling.²⁶⁶ Mogelijk is er aanleiding om de kaderstellende rol niet meer bij de raad te leggen, maar bij het college – zoals de realiteit is. Je zou kunnen stoppen met onwaarachtige burgerparticipaties en weer gewoon kunnen gaan debatteren. Je zou de vergaderfrequentie kunnen reduceren en de structurering van vergaderingen kunnen versimpelen. Je zou het raadspresidium kunnen afschaffen en de desbetreffende werkzaamheden roulerend bij enkele raadsleden kunnen neerleggen. Je zou wethouders tot directeur kunnen benoemen, omdat ze intussen toch al in mindere mate politieke functionarissen zijn en directeuren voor de voeten lopen. Je zou in het BBV en de voorgeschreven inhoud van de begrotingen kunnen snoeien en je zou kunnen proberen meer de politieke kern te pakken in plaats van technisch-rationele perfectie na te streven.

Toch heeft dit alles geen zin als er onvoldoende verbinding is met wat in onderstromen gebeurt en aan beelden rondgaat, zelfs niet als de voortgang in cijfers of kilo's papier kan worden uitgedrukt (= linksboven in het basisschema). Het gaat erom of degenen in de buitenwereld en op werkvloeren die in de praktijk met de regels en lasten van systeemcontrol te maken hebben een reductie ervaren en het gemakkelijker krijgen – liever nog: gefaciliteerd en geholpen worden (= rechtsonder). Het zou kunnen zijn dat alleen regels zijn afgeschaft die in de praktijk toch al geen functie (meer) hadden. Of dat de gescheiden circuits zich sowieso onbereikbaar hebben gemaakt. Het heeft geen zin om scenariostudies te doen (= rechtsonder) waar mensen elkaar niet vertrouwen en niet openstaan voor gedragsverandering (= linksonder).

Het zou ook kunnen zijn dat de reductiemaatregelen – hoe succesvol op zichzelf ook – slechts 'geknutsel aan de achterkant' zijn en een onderonsje van vakgenoten, terwijl 'aan de voorkant' in het politiek-bestuurlijke circuit – nog steeds ieder incident zonder terughoudendheid tot nieuw beleid of een nieuwe regel wordt verheven (= weer terug bij linksboven). Uiteindelijk gaat het erom dat in de buitenwereld en op werkvloeren het nauwelijks meetbare gevoel ontstaat dat er iets wezenlijks ten goede aan het veranderen is, te beginnen bij het gedrag van politici, bestuurders en managers zelf. Bijvoorbeeld door niet alles (anderen) voortdurend te willen veranderen en regelen. Aardig in dit verband is de parallel met het leiderschap van een kudde paarden: "Als de leider regelmatig onnodig een houding heeft die geconcentreerd is, dan voelt de kudde dat ze steeds klaar moet staan om te vluchten. Ook agressief optreden wordt niet op prijs gesteld. Dit alles geeft onrust, leidt af van het grazen en wordt door paarden daarom beschouwd als slecht leiderschap. Een goede leider is opmerkzaam maar ontspannen, tenzij er echt iets aan de hand is. Hij verspilt geen energie door te tiranniseren of opzichtig zijn kracht te tonen maar nodigt zijn kuddeleden als het ware uit om hem te volgen."²⁶⁷

II. VAN ALLES NAAR VERSCHIL

Wat betekent 'verschil' in de dagelijkse praktijk?

Griffier: 'Mijn voorganger probeerde aan de voorkant meer af te vangen. Toen was het allemaal wel wat aan het indutten. Ik heb liever dat het in de raad gebeurt. Zo krijg je meer scherpte in het debat en minder dat het van tevoren al achter de schermen geregeld is. Daardoor is het wel eens wat onrustiger.'

Raadslid: 'De volksvertegenwoordiging is een weerspiegeling van de bevolking, ook qua niveau. Dat is heel iets anders dan het geïdealiseerde mensbeeld van de wetgever. Dus hebben we een grote variëteit in achtergrond en vaardigheden. Sommigen zitten heel erg op de procedures en willen alles opschrijven, anderen helemaal niet. Sommigen zitten erg op de hoe-vraag en worden nauwelijks beïnvloed door buiten. Daar word ik moe van, dat inspireert niet.'

Raadslid: 'De motieven om raadslid te worden zijn erg divers. De één wil de wereld verbeteren of is ergens boos over geworden, de ander wil een kick krijgen of heeft een minderwaardigheidscomplex, of heeft een mooie carrière voor ogen.'

Raadslid: 'Mensen in de raad zijn heel verschillend. Sommigen zijn heel ondernemend en pakken zelf onderwerpen op, anderen zijn meer volgend en bestuderen alleen de wekelijkse klapper. Dat probeer je als fractievoorzitter ook een beetje te organiseren. Kwaliteiten mogen verschillen. Ik zet ook in koppeltjes mensen bij elkaar, om te zorgen dat iemand anders van een dossier weet als iemand ziek wordt. We organiseren ook studiebijeenkomsten. Mensen meenemen is belangrijk, goed in de gaten houden dat iedereen aan z'n trekken komt. Er wordt veel geschoold vanuit onze partij.'

Raadslid: 'Veel mensen gaan de politiek in met een bepaald verwachtingspatroon. Van veel idealen komt weinig terecht. De beïnvloedbaarheid van zaken is klein en men weet vaak niet waar men het over heeft en waar men aan begint. Alleen de PvdA bereidt zich goed voor met scholingsprogramma's en dergelijke. Het hoeft van mij trouwens niet allemaal. Domme mensen horen ook in de raad, want de raad is een afspiegeling van de bevolking. Ik heb ook geen idee wie er naar de scholingsprogramma's van onze raad gaan.'

Raadslid: 'Er zijn mensen die nog nooit iets hebben gezegd in de raadsvergadering. Er zijn grote verschillen tussen raadsleden, er zitten ook verlegen mensen bij die niet eens iets durven te zeggen tegen de burgemeester.'

Raadslid: 'Een groot deel van de raad heeft onvoldoende kwaliteit om tegenspel te kunnen bieden. Ik betwijfel of dit om te draaien is, het college werkt fulltime en wordt gesteund door een leger professionals.'

Raadslid: 'Professionaliseren van raadsleden heeft weinig zin, want niet iedereen kan mee, er is een heel verschillend niveau. Dan kun je bijna geen tegenwicht zijn tegen het ambtelijk apparaat en het college.'

Wellicht mede als reactie op het NPM-tijdperk zien we in de literatuur momenteel een ware hausse in de richting van 'verschil'.²⁶⁸ Er lijkt een nieuw toverwoord geboren. Soms heet het ook wel 'diversiteit' of 'variëteit'. Het competentiemanage-

ment zoals dat momenteel in de meeste overheidsorganisaties is en wordt ingevoerd, is echter gebaseerd op de wens van de leiding om de mensen binnen de organisatie zo te modelleren dat zij zullen worden zoals de leiding dat graag ziet. In de meeste gevallen betekent dat het vaststellen van competentieprofielen die zo ongeveer alles bevatten wat in het basisschema zit. Vervolgens worden assessments en trainingen toegepast om de betrokkenen daadwerkelijk te transformeren. Op basis van empirisch onderzoek wordt inmiddels ingezien dat dit onmogelijk is.²⁶⁹ Schapen met vijf poten bestaan niet en in feite is competentie management dan een beheersingsinstrument van de top volgens de NPM-traditie. Mensen zullen zich afvragen of zij dat alles wel kunnen en willen. Door schapen met vijf poten te willen zijn of dat van anderen te eisen doen we onszelf en die anderen ernstig tekort. Want dan forceren we ons om te worden wie we niet zijn en we verwaarlozen onze kernkwaliteiten. We doen alsóf we alles kunnen. We houden elkaar voor de gek en creëren daarmee afstand. De ene mens is de andere niet, zoals ook organisaties, werkterreinen, posities en omstandigheden verschillen. Of zij bejiveren zich in ontsnappingstechnieken. Intussen ontstaan de ‘pijnlijke stiltes’ tussen top en werkvloer waardoor ‘gulzige instituties’ worden gekenmerkt.²⁷⁰ Het lijkt als of iedereen braaf meewerkt, maar intussen kan onderhuids een ‘organisatiecarcinoom’ woekeren, aldus Scott-Morgan.²⁷¹

Kan dat anders? Als het voor een leider onmogelijk is om alle competenties zelf in huis te hebben, dan moet hij zorgen dat hij omringd wordt door mensen die hem compenseren in die kwaliteiten waar hij zelf minder goed in is, zo wordt alom gesteld in het voetspoor van Belbin. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar in de praktijk leren de ervaringen dat de meeste mensen zich liever met ‘ja-knikkers’ dan met ‘andersdenkenden’ omringen. Als politiek vooral ‘clanpolitiek’ aan de bovenkant van de hiërarchische piramide is (zie paragraaf 3.1) – dus een sociale ordening naar gelijkgezinden – dan is in de politiek sprake van relatief sterke clanvorming en clancontrol, met het gevaar van groupthink en minder potentie tot vernieuwing – als de clan te zelfreferentieel wordt. Waar dit proces zich binnen een politieke partij min of meer onbelemmerd doorzet, in relatieve afzondering van de wereld buiten de clan, daar kan zo’n partij verworden tot een club van pluchezitters en zelfverrijkers.²⁷² In de organisatie- en veranderkunde wordt het ‘geheim van leren en veranderen’ steeds nadrukkelijker aan ‘de binnenkant’ en bottom-up gezocht. De werkelijke ‘verandermotortjes’ zouden niet in de bovenstromen, maar vooral in de onderstromen zitten. Dáár bepalen mensen in hoeverre zij de officieel vastgestelde competenties al dan niet in eigen gedrag zullen vertalen. Er zou daarom volgens deze denkrichting meer oog moeten zijn voor het ‘Ist’: de werkelijke leer- en veranderprocessen van mensen in het hier en nu, die slechts in beperkte mate worden beïnvloed door het ‘Soll’. Door terughoudender te zijn met normen van boven en tegelijk de binnen de clan levende ideeën te respecteren en te ontsluiten ontstaat een lerende organisatie. De beweging is van monovocaal

(één geluid, één visie, één ‘collectieve ambitie’, ‘alle neuzen dezelfde kant op’) naar polyvocaal: een sfeer waarin meerstemmigheid mag, sterker nog: aangemoedigd wordt.²⁷³

Kan dat? Ook binnen de politiek? Ja, natuurlijk, ook en juist binnen de politiek! Politiek is een voortdurende confrontatie van verschillen. Juist daardoor merk je wie het meest gelijkgezind is met wie en ontstaat partij- en fractievorming. Om de politiek levend te houden is het van het grootste belang om de confrontatie van verschillen gaande te houden, zowel tussen partij, fractie, coalitie en omgeving als daarbinnen. Inhoudelijk bijvoorbeeld door een periodieke ‘kern-takendiscussie’ te voeren: ieder brengt in wat hij/zij belangrijk vindt, het geheel wordt doorgediscussieerd en met behulp van prioriteringstechnieken gereduceerd tot een uitkomst die gegeven de financiële en andere randvoorwaarden uiteindelijk voor een ieder aanvaardbaar is. En bijvoorbeeld door te spelen met verschillende kwaliteiten, talenten, disciplines en stijlen in teams en besturen. En ook door ‘anders denken’ in te schakelen: de verschillen binnen te halen en ‘op te poken’ waar deze dreigen te veel te worden gladgestreken. Dit lijkt te meer noodzakelijk in een tijd waarin de partij-ideologische verschillen steeds kleiner worden. En dit is niet alleen iets van partijen en groepen, maar ook van individuen. Vernieuwen en leren ontstaan niet door je op voorhand af te zetten tegen andere ideeën (zoals in de politiek veel voorkomt), maar door die voortdurend te spiegelen aan je eigen ontwikkelproces. Het gaat er dus niet om onderstromen te onderdrukken, maar deze juist te faciliteren. Deze lijn doortrekkend: je moet dus niet zeggen dat achterkamertjes’ en ‘waan van de dag’ niet mogen, want die vormen juist de essentie van politiek bedrijven.²⁷⁴ Het helpt niet om ze te verbieden. Ze blijven toch. Het is verstandiger om ze te erkennen – dat scheelt energie en bevordert vertrouwen. Juist in de betrekkelijke veiligheid van achterkamertjes kun je onbespied leren luisteren en anderen leren kennen, zonder druk van de camera of van schrijvende journalisten. Daar doe je zaken met elkaar. Je kunt daar bepaalde anderen bij inschakelen. Anders geformuleerd: de gekozenen moeten hun werk mogen doen, zonder dat de kiezers zich daar voortdurend mee bemoeien. Het politieke debat wordt op vele niveaus gespeeld: door de telefoon, in fractiekamers, op papier en – als je durft – in de politieke arena. Samenvattend, van alles naar verschil betekent: minder denken voor iedereen met uniforme slogans, sjablonen en formats, meer oog voor verschillen in drives, talenten en werksoorten en deze binnen bepaalde kaders de ruimte geven. Zoals het woord ‘verschil’ een toverwoord is geworden, zo is ook ‘het maken van verschil’ een gevleugelde uitdrukking geworden. Deze uitdrukking betekent: je positief onderscheiden van anderen, die zich kennelijk meer in de luwte van de heersende mores ophouden. Het verschil maken is vooral ook het verschil dúrven maken. Als het zo is dat cultuur een stelsel van voorspelbare gedragspatronen is, met een sterke mate van clancontrol, dan is daar alleen boven

uit te stijgen door iets anders te doen dan degenen die met jou in de cultuur zitten van jou verwachten. Dan maak je het verschil.

III. VAN 'IEDER VOOR ZICH' NAAR VERBINDING

Wat bindt mensen?

Wetenschapper: 'Sensemaking gebeurt in een min of meer stabiele groep. Je zoekt daarvoor je maatjes op. Als je met elkaar een bepaald thema selecteert ga je het vervolgens waarderen: welke betekenis geven wij eraan. De selectie die mensen maken heeft te maken met opvattingen die ze al hebben. Ze pakken iets uit de geschiedenis om het heden te snappen. Dan zeggen ze bijvoorbeeld: dat deden we toen ook al en toen werd het ook niks.'

Wetenschapper: 'Eén van de belangrijkste voorspellers is niet de persoonlijkheid, maar de fysieke nabijheid. Mensen die bij elkaar in een groep zitten produceren vaak één geluid. Mensen reageren binnen de groep vooral op elkaar, dat lijkt heel verschillend maar is toch één geluid. Ze reageren dus niet op wat van boven komt, maar op elkaar. Je moet je wel steeds afvragen: zit er voldoende variëteit in het systeem. Zo niet, dan moet je het importeren.'

Raadslid: 'Het gaat om meer socratische gesprekken in plaats van vooringenomen standpunten.'

En concreet?

Burgemeester: 'We hebben hier een keer een casus gehad, waarbij de inzet was: de gemeente gaat slecht om met z'n burgers. Er was iets misgegaan in een gesprek en dat was een rechtszaak geworden. Ook de raad bemoeide zich er mee. Ik heb toen iedereen bij elkaar om de tafel geroepen: burgers, fractievoorzitters en ambtenaren. Ambtelijk zei men: dat moet je niet doen, dat mag niet als de zaak onder de rechter is, zo doen we dat hier nooit en dat wordt alleen maar een scheldpartij waarbij wij nog meer zwartgemaakt worden. Dat werd dus ook vooraf een stevig gesprek in het presidium, maar ik heb toch doorgezet. Uiteindelijk is dat een heel mooie ontmoeting geworden, die de zaak erg ten goede kwam.'

Organisatieadviseur: 'Waar mensen samenwerken gaan dingen mis. Je moet niet alles problematiseren en politiseren. Je moet niet steeds anderen op fouten wijzen en de schuld geven. Je kunt ook bewust constructief zijn: positief kijken en samen bezien hoe je dingen kunt oplossen.'

Burgemeester: 'Soms hebben we een patstelling. Dan wil de raad bijvoorbeeld iets niet, maar wil dat eigenlijk ook niet hardop zeggen. Dan gaat het erom hoe je het proces zodanig vorm kunt geven dat iedereen toch in z'n waarde blijft en z'n rol kan pakken. Vaak helpt het om dan even met de hoofdrolspelers om tafel te gaan zitten, een tussenoverlegje.'

Gemeentesecretaris: 'College en ambtelijke top komen een keer in de maand bijeen voor een themabijeenkomst. Dat functioneert goed, hoewel de voorbereiding beter kan.'

Wethouder: 'In het college is het een spel van geven en nemen. Dat spel wordt intern hard gespeeld. Zo van: wat maakt jouw afdeling nou klaar? Maar om collegiaal met elkaar verder te kunnen zorg je uiteindelijk toch altijd dat ieder met iets naar huis kan.'

Zoals het woord ‘verschil’ een toverwoord lijkt te zijn geworden, zo is het woord ‘(ver)binding’ dat eigenlijk ook. Vele stukken die tot doel hebben om groepen te inspireren hebben het over binden en verbinden. Verschil en verbinding – daar zit een samenhang tussen. Wat uit elkaar getrokken wordt, dat heeft elkaar ook weer nodig. Als het gaat om de politiek: wat moet er dan worden verbonden en hoe doe je dat? Het gaat dan niet zozeer om het verbinden van bovenstromen en onderstromen, althans niet met de bedoeling om het onderscheid op te heffen of het een te diskwalificeren ten faveure van het ander. Bovenstromen en onderstromen hebben verschillende, ieder voor zich nuttige functies die gerespecteerd en behouden moeten blijven, ook al kan het nodig zijn om aan herstel van balans te doen. En het gaat ook niet om verbinding in de zin dat leiders van boven de clans aan de basis komen openbreken. In de plezierige luwte van de clan zit men daar natuurlijk niet op te wachten. Men is er over het algemeen juist zeer bedreven in geraakt om die ‘bemoeials van boven’ op afstand te houden – geholpen door NPM-principes als het sturen op hoofdlijnen en het afrekenen op plannen. Zodra de baas binnenkomt gaat het opeens over iets anders of worden hoofden afgewend. En dankzij dit gebruik gaan de dingen toch nog goed, zo werd in hoofdstuk 2 beschreven. Maar ook zagen we het fenomeen gescheiden circuits en de nadelen die daaraan kleven: inefficiëntie en negatieve beeldvorming. En de paradox van de angst- en non-interventiecultuur die daaromheen hangt in relatie tot de behoefte aan aandacht, meedenken en complimenten die tegelijk ook bij professionals bestaat. Dus er is wél werk aan de winkel. ‘Verbindend leiderschap’²⁷⁵ is nodig in de zin van ‘terug naar de zingeving’, ‘back to basics’ en overboord wat niet werkt en waarop niet wordt gestuurd of wat tot last is. Dát faciliteert onderstromen. Als er nu onbalans bestaat tussen bovenstromen en onderstromen dan dienen bovenstromen een kopje kleiner te worden gemaakt en dienen onderstromen te worden opgewaardeerd. Bijvoorbeeld stoppen met al te veel te plannen en mensen en organisaties daar op afrekenen. Tegelijkertijd dienen de heilige huisjes van de bovenstromen en daarmee samenhangende taboes in de onderstromen bespreekbaar te worden gemaakt. Het is van belang dat de baas de basis aanvoelt, doorziet en de taal spreekt die daar wordt gebezigd. Van ‘ieder voor zich’ naar verbinding betekent dus vooral: minder dreiging om persoonlijk afgerekend te worden op het onmogelijke, meer grensoverschrijdend contact en elkaars belevingswereld ontdekken, meer aandacht, meedenken, complimenten.

Verbindend leiderschap is daarmee niet iets softs (hardnekkig misverstand), want het stelt juist in de gelegenheid om te leiden, om knopen door te hakken en (indien nodig hard) in te grijpen waar dat nodig is. Wie op afstand en op hoofdlijnen blijft, heeft geen oog voor de soms doorziende toestanden die iedereen ziet, behalve de (afwezige, hoog boven de markt hangende) leidinggevende. ‘De dialoog ontbreekt,’ schrijft Jeekel over de rijkdienst.²⁷⁶ Het is dus van belang om op de een of andere manier contact te organiseren tussen de verschillende niveaus en clans,

zoals tussen politiek, bestuur en ambtelijke organisatie en je daar zelf in te manifesteren.²⁷⁷ Door te erkennen dat politiek en organisatie een verschillend soort output hebben en mogen hebben, waarbij men elkaar niet zal houden aan het onmogelijke (te hoogdravende planning) kan de angst verminderen die beide kampen nu op zichzelf terugwerpt. Door erkenning van het verschil wordt de verbinding mogelijk! Daarnaast is het belangrijk om te proberen het ambitieniveau meer realistisch te maken. Dat kan alleen als je weet wat wel en wat niet reëel uitvoerbaar is. Hier is contact met en voeding vanuit externe en interne netwerken voor nodig: de buitenwereld zowel als de operationele uitvoeringsorganisatie. Dus juist niet op hoofdlijnen en op afstand vanuit de vergaderkamer, maar in verbinding met wat dagelijks gebeurt, anders weet je het niet. Dit verbindend leiderschap kan van bestuurders en andere leidinggevendenden een andere dan de gebruikelijke agenda vergen (nu dikwijls van negen tot vijf volgepland of op de hei), maar ook van controllers en andere ondersteuners: niet het vullen van de P&C-cyclus als het hoogste goed zien, maar het adviseren en onderbouwen van beslissers in het ‘spel dat gespeeld wordt’. Dus niet op afstand foeteren op onverantwoorde ad hoc besluitvorming en stapeling van beleid, maar tegengas durven geven en zondig persisteren bij een onderbouwd ‘nee, kan niet’. Dit vraagt dus van alle betrokkenen (volksvertegenwoordigers, bestuurders, managers, controllers) verbindend leiderschap in de zin van het met eigen gedrag aan de kaak durven stellen van systeemconformisme en vastzittende cultuurpatronen. Dus niet: ‘Zo gaat het hier nu eenmaal’, want dan doe je er zelf aan mee. Door verbindend leiderschap zo voor te stellen ontstaat een verbinding tussen alle vier kwadranten van het basisschema. Je ontwikkelt je en experimenteert met eigen ander gedrag, dat zit in de rotonde in het midden. Je manifesteert je in voortgaande handelingspraktijken, dat zit rechtsboven. Je doet dat door contact te organiseren en te maken met externe en interne netwerken, dat zit respectievelijk rechtsonder en linksonder. Je verschaft daarmee houvast en duidelijkheid, dat zit linksboven. Over terecht te stellen vragen in hoeverre deze voorstelling van zaken ook een normatief ideaal is en in hoeverre overheidsfunctionarissen bereid zouden zijn werkelijk hun eigen gedrag te veranderen gaat de volgende deelparagraaf: ‘Van anderen veranderen naar zelf veranderen’.

Door middel van het basisschema kunnen we ook de verschillende logica’s van de technische en de politiek-menselijke rationaliteit verbinden, oftewel – zoals Kuypers het noemde – het uitdenken en het uitvechten.²⁷⁸ Het schema bevat allerlei elementen die op het eerste gezicht moeilijk verenigbaar lijken: intern versus extern, hard versus zacht, top-down versus bottom-up, normen versus waarden, formeel versus informeel, vraag versus aanbod. In de dagelijkse praktijk is het vooral de kunst om te kunnen ‘spelen met paradoxen’. Met andere woorden, het zijn niet zozeer dilemma’s (‘of-of’), het zijn veeleer verschillende accenten – soms letterlijk belichaamd in verschillende persoonlijke karakters – die in de praktijk met elkaar

moeten worden verzoend en door 'slim spel' wellicht zelfs tot synergie zijn te brengen ('en-en', 'win-win'). Het schema kan ook behoeden voor eenzijdige percepties en stellingnames. Leiderschap is meer dan alleen afgesproken prestaties leveren (rechtsboven) en meer dan alleen vergaderen (linksboven). En dus ook meer dan alleen contact met de werkvloer (linksonder) of alleen een antenne voor de buitenwereld (rechtsonder). Met dit basisschema zijn we in staat om te zien dat bijvoorbeeld een tot op heden min of meer heilig verklaard klassiek leermodel als dat van Deming ('Plan Do Check Act')²⁷⁹ in feite een een-tweetje tussen de bovenste twee kwadranten impliceert. In het model van Deming zijn het burgergerichte kwadrant (het vragen) en het collegagerichte kwadrant (het (aan)voelen) niet vanzelfsprekend in beeld. Dat valt te begrijpen tegen de achtergrond van de meer rationalistische tijd waarin het model kon ontstaan. In de huidige tijd staan echter juist de omgeving en de gevoelsdimensie in veel benaderingen centraal. De huidige tijd vraagt wellicht ook een herbezinning op de vraag wat 'leren' eigenlijk is. Tegenwoordig wordt benadrukt dat met name geleerd wordt van verschillende opvattingen en kwaliteiten die door 'andersdenkenden' worden ingebracht (= rechtsonder).

Ook is met dit schema bijvoorbeeld het klassieke onderscheid tussen leiderschap en management te ontmaskeren, namelijk dat leiderschap visionair zou zijn ('koers bepalen': 'de goede dingen doen') en management uitvoerend ('presteren': 'de dingen goed doen').²⁸⁰ Het betreft hier twee kanten van eenzelfde medaille, die beide bij een bepaald, resultaatgericht type leiderschap behoren (planning & control). De ene kant heeft betrekking op het maken van keuzes (= planning), de andere kant op het bewerkstelligen dat de groepsgenoten zich overeenkomstig die keuzes gedragen (= control). Daarnaast kan het schema stimuleren tot 'anders kijken' dan waartoe we zelf geneigd zijn. Bent u een typische 'controller' (linksboven) of 'doener' (rechtsboven), dan bent u in bepaalde situaties gebaat bij leren kijken naar gevoelens van betrokkenen (linksonder) of naar 'waar we het eigenlijk voor doen' (rechtsonder). Evenzo kunnen typische coaches (linksonder) of netwerkers (rechtsonder) hulp en impulsen nodig hebben vanuit de bovenste twee kwadranten. Natuurlijk is het schema een betwistbare vereenvoudiging van de rijke overvloed aan theorievorming op het gebied van leiderschap. Maar het verschaft wel een aantrekkelijk houvast bij het ordenen van het denken over leiderschap en het verbreden van het eigen perspectief. Het is een simplificatie, maar voorkomt ook simplificatie.

IV. VAN ANDEREN VERANDEREN NAAR ZELF VERANDEREN

Kunnen politici zichzelf veranderen?

Raadslid: 'Toen ik pas wethouder was kon ik rood aanlopen als de raad kritische vragen stelde. Toen ik later wat meer ontspannen was leerde ik beter te luisteren naar mensen die je serieus nemen en kwam ik erachter dat wat ze zeiden soms minder flauwekul was dan ik dacht'.

Organisatieadviseur: 'Je kunt wel contact willen zoeken met jezelf, maar veel politici weten nauwelijks wat ze willen. Dat is het diepste probleem van de politiek van dit moment. Er zijn geen politieke visies meer met duidelijke verschillen, ook lokaal nauwelijks'.

Organisatieadviseur: 'Mijn ervaring is dat raadsleden vanuit een grote maatschappelijke betrokkenheid in de raad willen zitten. Daar heb ik grote bewondering voor. Maar eenmaal in de raad krijgen ze het moeilijk, want dan moeten ze zich bij een groep aansluiten en compromissen sluiten'.

Organisatieadviseur: 'Grote betrokkenheid is iets anders dan kunnen besturen'.

Aan het concept van verbindend leiderschap kan worden tegengeworpen dat het ook een rationeel ideaalbeeld is dat het gedrag van anderen beoogt te normeren en te veranderen (= linksboven). Waarom dit dan toch bepleit? Omdat de consequentie van het voorgaande is dat alle verandering cosmetisch is tenzij deze voortvloeit uit eigen gedragsverandering in verbinding met anderen. En omdat een dergelijke tegenwerping uiteindelijk voor ieder vernieuwingsperspectief geldt. De bedoeling van dit boek is niet slechts analyse en ordening, maar ook wat je daar dan aan hebt en wat je er zelf mee zou kunnen in de praktijk. Verbindend leiderschap is echter niet het ultieme recept en het zal zeker geen revolutionaire of grootschalige omwenteling zijn. In theorie wil iedereen verbindend leiderschap, maar in de praktijk zal bij menigeen de wens om zelf zijn positie te behouden zwaarder wegen, stelt Teisman vast.²⁸¹ De meeste mensen kiezen eieren voor hun geld. Wie een bestaande organisatiecultuur trotseert en bruuskeert kan uitgestoten worden en zijn baan en zelfs zijn identiteit verliezen. Dat risico is te groot. Dit perspectief lijkt onvoldoende beloning op te leveren.²⁸² Je kijkt dus wel uit. Volksvertegenwoordigers zullen per definitie nauwlettend blijven kijken naar de media en tegelijk rekening blijven houden met de partij- en fractiecultuur. Bestuurders zullen ervoor blijven waken om hun nek te ver uit te steken, ingeklemd als zij zitten tussen enerzijds het kritisch oog van de media en de volksvertegenwoordiging en anderzijds de ambtelijke deskundigheid. Controllers gaan zichzelf heus niet opheffen. Wetenschappers blijven het beter weten aan de zijlijn, want dat is hun vak. Consultants blijven met rationele analyses en recepten komen, want als ze hun opdrachtgever aanwijzen als mankerend leider en als voornaamste oorzaak van gesignaleerde problemen, dan ontvangen ze hun geld niet of krijgen anderszins problemen. Ambtelijke professionals blijven het liefst veilig in hun eigen kringetje hun professionele ding doen en van daaruit wijzen naar het vermeende disfuncti-

oneren van anderen. Daarom gedragen veel medewerkers zich bij voorkeur serviel ('Mag het wel? Wat vindt men boven? Zeg maar wat we moeten doen!') en blijven velen hun bovengeschikten naar de mond praten ('Ja zeggen, nee doen'). Het laatste wat mensen in hun eigen circuit zouden willen is de komst van verbindende leiders. Iedere actor heeft er fundamenteel belang bij om dag in dag uit zijn eigen aandeel in de gezamenlijke bevestiging van het systeem te blijven leveren. Ieder heeft gegronde redenen om zijn eigen gedrag niet te hoeven veranderen, nog afgezien van de persoonlijke beerput waar je dan misschien 'doorheen zou moeten' omdat je gebrek aan durf ook nog met je slechte jeugd en je daaraan ontsproten narcisme te maken kan hebben.²⁸³ Dus waarom zou je?

Quinn omschrijft leiderschap daarom niet zozeer als trainbare gedragingen en technieken, maar als een toestand: leiderschap is allereerst wie we zijn. Hij spreekt van 'de fundamentele staat van leiderschap', een situatie van creativiteit en 'flow' waardoor andere mensen worden aangestoken.²⁸⁴ Deze situatie bereiken we volgens hem pas als we de moed hebben om uit onze 'comfortabele zone' te treden en daarmee, voor een deel, uit onze vaste zekerheden, overtuigingen, principes. De meeste mensen doen dit echter niet. Het zijn slechts enkelingen die het willen en durven. Uit je comfortabele zone treden is niet eenvoudig. Je moet iets doen wat je niet zo goed kunt en je weet niet wat er gaat gebeuren. We houden daarom zo lang mogelijk angstig vast aan onze vertrouwde manieren van denken en doen. Quinn wijst erop dat het volstrekt legitiem is om vast te houden aan de overlevingsmechanismen van de eigen comfortabele zone: 'Niemand wil diepgaand veranderen, omdat het betekent dat men de controle verliest'.²⁸⁵ We negeren zo lang mogelijk de signalen om ons heen die indiceren dat verandering geboden is. We doen aan ontkenning en hypocrisie, aldus Quinn. Zulke hypocrisie is overigens zeer functioneel, een vorm van nuttige aanpassing aan overvragende omgevingscomponenten,²⁸⁶ maar ook conservatief en systeembevestigend. Onze defensieve patronen beschermen ons tegen informatie die we niet aankunnen, die ons uit ons doen brengen.²⁸⁷ Ze zijn dus nuttig. Het is een goede eigenschap om onszelf te beschermen tegen mogelijke gevaren. Kijken buiten het gangbare frame is angstwekkend en gevaarlijk. Het is moeilijk om de regels te zien die we zelf – grotendeels onbewust – hanteren om onwelgevallige informatie over onszelf en de wereld buiten de deur te houden. Voorbij een bepaalde grens kan zulke zelfbescherming contraproductief zijn. Bijvoorbeeld als het gevaar waarop de verdediging is gericht niet meer bestaat en de verdediging verworden is tot een dominante, permanente manier van opereren.²⁸⁸ Dan kan hulp geboden zijn om de disfunctionele controle los te laten en productiever te worden. Dat is wel iets heel anders dan 'andere mensen veranderen'.

Maar hoe doe je dat dan? Hoe kom je in zo'n toestand van flow en leiderschap? Het helpt als je in staat bent om je stijl van leiderschap aan te passen aan de per-

sonen die je leidt en aan de omstandigheden, zo leren Hersey en Blanchard in hun theorie van het 'situationeel leiderschap'. En het loont de moeite om te ontdekken dat een andere wijze van opereren effectiever kan zijn dan zoals je het doorgaans doet. Zo kwam Collins in zijn empirisch onderzoek naar bedrijven die volgens hem de sprong van 'goed' naar 'geweldig' maakten tot de opmerkelijke conclusie dat enkele leiderschapskenmerken (door hem 'niveau 5-leiderschap' genoemd) van belang zijn, die min of meer haaks staan op leiderschapskenmerken die doorgaans als wenselijk worden beschouwd: geen charismatische overtuigingskracht, maar een inhoudelijke drive met bescheidenheid; niet eerst een inhoudelijke visie en strategie, maar eerst de juiste mensen op de juiste plaats; geen grootscheepse verandering, maar gestage volharding.²⁸⁹ En in een onderzoek naar gedragsverandering van projectmanagers bleek dat zij die na zelfoefening en reflectie in staat bleken om zich in de praktijk minder planmatig en drammerig op te stellen veel betere resultaten bereikten. Voorheen geraakten deze projectmanagers in hun enthousiasme dikwijls teleurgesteld en op den duur cynisch over het vermeend gebrek aan medewerking om hen heen: 'Zo gaat het nu eenmaal'. Zij zagen overall 'beren op de weg'. Maar nadat zij geleerd hadden om eerst het speelveld te verkennen en te accepteren, waarna zij anderen meer ruimte en eergunden, werden zij aanmerkelijk effectiever, niet alleen volgens hun eigen beleving maar ook volgens hun interne en externe netwerkpartners.²⁹⁰

Daarvoor moet je meer doen dan alleen op cursus gaan. Volgens de Japanners Nonaka en Takeuchi moeten wij 'loskomen van de oude manier van denken, namelijk dat door middel van handleidingen, boeken of lezingen kennis kan worden 'gekocht', onderwezen en ingeoeffend. In plaats daarvan moeten wij meer aandacht besteden aan de minder formele en minder systematische kant van kennis, en ons gaan richten op uiterst subjectieve inzichten, intuïties en ingevingen, verkregen via metaforen, beelden en ervaringen'. En: 'Dan gaat het niet meer uitsluitend over het bijeenvoegen van uiteenlopende brokstukken van gegevens en informatie, maar om een uiterst individueel proces van persoonlijke en organisatorische zelfvernieuwing'.²⁹¹ Je leert het dus niet door achteroverleunend te luisteren naar theoretische beschouwingen en in abstracto te denken en te praten over 'het en ze' en intussen zelf buiten schot te blijven, zoals het geval is in veel opleidingen en trainingen – omdat zulks nu eenmaal het minst bedreigend is en je de volgende dag gewoon kunt blijven doen wat je altijd deed, ook al had je tegen de trainer gezegd dat je het anders zou gaan doen. Je kunt het leren in trainingssessies die een 'veilige omgeving' vormen waarin het mogelijk wordt om los te komen van ogenschijnlijk onveranderbare patronen in cultuur en (eigen) gedrag. Onmisbaar zijn daarbij het kennismaken en uitwisselen van inzichten en ervaringen van anderen, bij voorkeur aan de hand van levende praktijkvoorbeelden of simulaties daarvan. In dergelijke sessies kan geoefend worden met gedragsexperimenten die kunnen helpen om uit de eigen comfortabele zone te komen. Waar nodig worden barrières

opgeruimd die in vroeger tijden zijn ontstaan, bijvoorbeeld in traumatische werken/of jeugdervaringen. Je leert dan vooral door ‘in die ervaringen te gaan’, feedback te krijgen en te geven en bepaalde beter werkende manieren van doen te herhalen en daar sterker in te worden. Zo kan een stroomversnelling ontstaan in je eigen zich elke dag voltrekkende leerproces, door te doen en tegelijk te vragen, te denken en aan te voelen. Zo leer en verander je stap voor stap verder in je eigen persoonlijke leiderschapsontwikkeling.

Ongetwijfeld zal de scepsis hier en daar groot zijn, zeker in politieke kringen. Een betrokkene onthulde onlangs in een bijeenkomst over deze materie: ‘Ik heb zelf een echtgenoot die zo’n training heeft gedaan en die probeerde toe te passen en toen ontslagen is.’ En ieder kent het voorbeeld van de leidinggevende die meewarig wordt aangekeken, omdat hij gisteren op cursus is geweest en opeens dingen doet die niet bij hem passen. Dan ben je blijkbaar jezelf niet meer, niet authentiek en niet geloofwaardig meer. Onderzoek wijst echter uit dat het ook mogelijk is dat mensen door gedragsverandering hun authenticiteit niet verliezen, maar juist hervinden. In de bestaande cultuurpatronen zijn zij vaak zichzelf niet meer, hebben zij hun dromen en het beste van zichzelf ondergeschikt gemaakt aan hoe het hoort om te overleven. Juist door zichzelf te herontdekken en dienovereenkomstig te durven handelen komen zij weer dicht bij hun authenticiteit. Daarvoor is een zekere mate van ongehoorzaamheid nodig jegens het geldende en vanzelfsprekende, een zeker tegendraads gedrag.

Samenvatting hoofdstuk 4

4.1

Het basisschema aan de binnenzijde van de omslag is gebaseerd op honderd jaar theorie over organisatie, leiderschap en control. Een zekere balans tussen de vier kwadranten is geboden, zowel tussen boven(stromen) en onder(stromen) als tussen interne gerichtheid en externe gerichtheid. Ieder kwadrant kent zijn eigen accenten en kansen die elkaar min of meer nodig hebben, ook al lijken ze tegenstrijdig te zijn. In de afgelopen decennia is het blauwe linksboven kwadrant zwaar overgeaccentueerd. Daarom zoeken theorie en praktijk momenteel naar compensatie in de overige drie kwadranten, maar dat gebeurt vaak nog op een blauwe manier en bewerkstelligt vooral meer bovenstromen. Er verandert pas echt iets waar mensen systeemdoorbrekend leiderschap laten zien: zelf initiatief en verantwoordelijkheid nemen in verbinding met wat in onderstromen gebeurt. Belangrijk daarbij is het accepteren en benutten van de eigen basisstijl en kracht, in verbinding met die van anderen.

4.2

De huidige trend in leiderschap is:

- I. Van linksboven naar balans: minder regelen en beheersen, meer daadwerkelijke actie (rechtsboven) in aansluiting op zingeving van betrokkenen (links-onder) en maatschappelijke noden en behoeften (rechtsonder).
- II. Van alles naar verschil: minder denken vóór iedereen met uniforme slogans, sjablonen en formats, meer oog voor verschillen in drives, talenten en werksoorten en deze binnen bepaalde kaders de ruimte geven.
- III. Van 'ieder voor zich' naar verbinding: minder dreiging om persoonlijk afge-rekend te worden op het onmogelijke, meer grensoverschrijdend contact or-ganiseren en elkaars beleving ontdekken, meer aandacht, meedenken, com- plimenten.
- IV. Van 'anderen veranderen naar zelf veranderen': minder 'veilig' en abstract discussiëren over 'het systeem' en wat 'anderen' nalaten en zouden moeten doen, meer vanuit jezelf praten en persoonlijk experimenteren met ander gedrag dan waar je om bekend staat; pas dan kan er iets veranderen in de cultuur – hoe klein ook.

Hoofdstuk 5 Voorbij de hypocratie

Tot slot in dit laatste hoofdstuk: wat zijn nu, terugkijkend op het voorgaande, de innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en de mensen om hen heen – zoals bestuurders, griffiers en topmanagers – zoals beloofd in de ondertitel van het boek? En hoe pak je zoiets aan? Een conclusie en enkele aanbevelingen.

5.1 Conclusie

Terugkomend op de in de inleiding van het boek gestelde vragen: al zoekende is langzamerhand het nodige duidelijk geworden over de relatie tussen politiek en control. Vanuit een politiek perspectief hebben volksvertegenwoordigers belang bij een technisch-rationele exposure. Dáárom willen ze zoveel mogelijk informatie aangereikt krijgen, netjes voldoen aan wettelijke vormvereisten en accurate voorstellen doen voor nieuw beleid en nieuwe regels zodra zich maatschappelijke problemen voordoen, ook al zou men niets doen met de verkregen informatie, is de overheid ondanks het voldoen aan de vormvereisten niet in control en kunnen de voorstellen voor nieuw beleid en nieuwe regels niet allemaal worden uitgevoerd. Het gaat erom dat de buitenwereld – via de media – gelooft dat het goed is wat er gebeurt. Vanuit een technisch-rationeel perspectief is dit echter niet de bedoeling. Er ontstaan allerlei onbedoelde neveneffecten: ‘efficiencyparadox’, ‘topdown alles tegelijk’, ‘achterblijvende (beleids)uitvoering’, ‘onvoldoende prioritering en sturing’, ‘gescheiden circuits’, ‘negatieve beeldvorming’. Om deze neveneffecten te bestrijden schieten betrokkenen in telkens nieuwe blauwe reflexen (het linksboven kwadrant van het basisschema), ook de volksvertegenwoordigers zelf. Bovenstroomgedrag en -taal loont! Althans, op korte termijn en oppervlakkig gezien wordt er ‘gescoord’ en is sprake van een effectief overlevingsmechanisme. Wie de moeite neemt om dieper en verder te kijken, ziet dat volksvertegenwoordigers en vele actoren om hen heen aldus terecht komen in een houding van ‘achteroverleunen en wijzen naar anderen’ vanuit kleine deelcircuits, eilandjes. Dit diepere proces gaat gepaard met een groeiend gevoel van onbehagen: ‘gevoelswerkdruk’. Ook ontstaat vluchtgedrag: een groot verloop onder gemeenteraadsleden. Onderstroomgedrag en -taal vormt de wal die het schip keert. Het van buitenaf (nog) beter regelen en faciliteren van het functioneren van politici biedt, hoe goed bedoeld ook, geen soelaas. Integendeel, ook dat is een blauwe reflex: het van buitenaf of van bovenaf

willen regelen en beheersen van het gedrag van anderen. Dat lukt niet, het schiet over de hoofden heen. ‘De cultuur’ en ‘het gedrag’ van de anderen blijken hiertegen in hoge mate resistent.

De centrale vraag van het boek was: ‘Wat zouden volksvertegenwoordigers zélf kunnen doen om hun politieke werk te vernieuwen?’ Oftewel: wat zijn hun mogelijkheden om de vicieuze cirkel te doorbreken? In de hedendaagse praktijk en theorie van cultuur(verandering) en leiderschap is wat dat betreft een zekere accentverschuiving te zien. De rode draad daarin is de poging tot ontworsteling aan de hardnekkige blauwe reflexen van het linksboven kwadrant van het basisschema (blauwdrukplanning, systeemcontrol) langs de weg van persoonlijke (leiderschaps)ontwikkeling: je persoonlijk meer doen gelden te midden van clanpolitiek en clancontrol. Het vernieuwingsperspectief zit in politici zelf. Zij zijn in de eerste plaats hun eigen innovatiekans. Het gaat er vooral om dat zij zich ‘in control’ en daarmee ‘in charge’ voelen: dat zij doen wat zij vinden dat zij behoren te doen op grond van hun verkiezingsmandaat. Daarbij helpt het natuurlijk wel dat anderen om hen heen – zoals Haagse regelaars en ambtelijke ondersteuners – minder omstandig en voorschrijvend, eenvoudiger, praktischer en bruikbaar te werk gaan. Dat is blauwe ondersteuning die niet over de hoofden heen schiet. Het gaat er niet om dat alle blauw verkeerd zou zijn. Er is een zoektocht gaande naar een nieuwe balans in het basisschema: communicatie die verbinding maakt, door de ander wordt beleefd als essentieel en zinvol voor het eigen werk. Dat geldt óók voor benodigd houvast vanuit het blauwe kwadrant.

Onze hedendaagse democratie is te beschouwen als een hypocratie. Het woord hypocratie is een niet bestaand woord. Als dit woord per ongeluk valt – hetgeen volgens Google toch wel eens het geval is – dan betreft het een verspreking van het woord hypocrisie. Men bedoelt dan iets negatiefs: schijnheiligheid, je beter voordoen dan je bent. In dit boek wordt iets anders bedoeld – ook al heeft het enigszins met hypocrisie te maken. Hier staat hypocratie voor een eigentijdse invulling van de democratie. Politici – maar ook bestuurders, managers en ambtenaren – die iets anders zeggen dan er kan en zal worden uitgevoerd: imponeerjargon met een hoog abstractieniveau, te veel en te ambitieuze doelstellingen, ‘ja zeggen, nee doen’, (over)gevoeligheid voor hypes²⁹² en mediaspektakel.²⁹³ Hiermee hangen overlevingsmechanismen samen, zowel persoonlijke overlevingsmechanismen als mechanismen die dienen om ‘het systeem’ draaiende te houden. Bovenstroomgedrag heeft een functie. Wat je publiekelijk wel of niet kunt zeggen of schrijven is iets anders dan wat je achter de schermen zegt en wat in de uitvoering wel of niet kan en zal worden gedaan. Op deze wijze beschermen mensen zichzelf en hun organisatie. Bovenstroomwoorden zijn dus nuttig. Maar overdrijving ervan bezorgt de overheid een onnodig negatief imago en genereert een overmaat aan bureaucratische control en een onnodig inefficiëntie. Daarmee doet de overheid

zichzelf tekort. Niemand kan wat dat betreft ‘de schuld’ bij een ander leggen. Iedere politicus is hier met zijn eigen stijl van leiderschap medeverantwoordelijk voor. Iedere politicus (maar ook iedere bestuurder, manager, medewerker, enzovoort) kan ook zelf iets doen aan herstel van de balans – als hij/zij wil en durft! Om te beginnen door aan zelfonderzoek te doen. Waar zit je basisstijl en kracht in termen van het basisschema? Waar zit je drive en ambitie? Wat zijn je beweegredenen om te doen zoals je doet en zou je het anders doen als dat zou kunnen? Wie is in staat om het primaire (eigen)belang van het succes op korte termijn te overstijgen? Het zullen ongetwijfeld slechts enkelingen zijn die dit zullen willen en durven. Maar wie dit wil, durft én kan, die brengt mogelijk zijn/haar eigen leiderschapsontwikkeling in een stroomversnelling. Zulke pioniers belonen zichzelf uiteindelijk veel meer dan wie blijft persisteren in het scoren op korte termijn. Zij ‘nemen mensen mee’ (= de in dit boek gekozen definitie van leiderschap) en genereren wellicht een effectievere vernieuwing dan waartoe de stroom normatieve publicaties en voorschriften met betrekking tot het functioneren van de (lokale) democratie in de afgelopen jaren in staat is gebleken. Deze personen verbinden en ze creëren samenwerking, van binnenuit en van onderop. Het zijn de onderstromen die maken dat het gaat zoals het gaat, het zijn ook de onderstromen waaruit daadwerkelijke vernieuwing ontspruit. Wellicht geholpen door bovenstroomwoorden en -technieken, maar om te beginnen zijn het mensen die al dan niet dingen met elkaar doen en al dan niet initiatief en verantwoordelijkheid nemen.

Al met al zijn er drie associatieve redenen om dit boek *Voorbij de hypocratie* te noemen. Een innovatiekans voorbij de hypocrisie en voorbij de hypes, maar ook een innovatiekans die vanuit de heerschappij van de onderstromen is gericht op nieuwe verbinding en balans (hypo = onder, cratie = heerschappij). Het woord innovatie moet hier dus niet in de meer gebruikelijke technologische of institutionele zin worden opgevat (= bovenstromen in het basisschema), maar als vernieuwing van control en cultuur langs de weg van persoonlijke leer- en veranderprocessen in relatie tot anderen (= leiderschapsontwikkeling in de samenhang van boven- en onderstromen). De titel had overigens ook *Politiek beyond control* of *Politiek out of control* kunnen zijn, of *Politicus in control*, dit laatste omdat de inzet niet een abstracte systeemanalyse is, maar een perspectief waarbij volksvertegenwoordigers en andere betrokkenen voor zichzelf scherper krijgen wat hen te doen staat.

Het geschetste vernieuwingsperspectief is niet spectaculair en niet revolutionair. Het valt niet samen met de bij menigeen bestaande wens (blauwe reflex!) om op korte termijn de politiek substantieel te vernieuwen, dan wel iets teweeg te brengen of iets onuitwisbaars mee te geven aan de nieuwe gemeenteraad. Je kunt van dit vernieuwingsperspectief geen ‘vernieuwingsimpuls’ maken. Het heeft niet de bindende kracht van een aansprekend en inspirerend bovenstroomproject. *Verander de wereld en begin bij jezelf?* Mensen kunnen vele redenen hebben om hierin niet

mee te willen gaan. Om te beginnen: is er urgentie? Niet iedereen ziet het beeld van onnodige inefficiëntie en van onnodig veel negatieve beeldvorming, zowel jens als binnen de overheid. Sommigen zeggen dat dit misschien wel waar kan zijn, maar dat ze er weinig last van hebben en/of dat het niet loont om hiertegen ten strijde te trekken: je kunt er niet op scoren, of het levert financieel te weinig op. Zij blijven liever hangen in hun eigen deelbelang. Anderen plaatsen zichzelf buitenspel door (tot op zekere hoogte terecht) te blijven hameren op de onmisbare functie van bovenstromen: die zijn er niet voor niks, die geven een gevoel van beheersing. Weer anderen zeggen dat er misschien wel iets aan moet worden gedaan maar durven zelf hun nek niet uit te steken. Enkelen zien mogelijk een kans in het bestrijden van de administratieve lastendruk in bepaalde beleidssectoren. Velen voelen kennelijk de behoefte om zichzelf af te schermen van de complexiteit die op hen afkomt en van de vele kritische ogen die – onder andere via de media – op hen gericht zijn. Het ziet er niet naar uit dat deze situatie zal veranderen in de zin van: minder complexe maatschappelijke vraagstukken, minder hoge eisen die aan politici gesteld worden en in mindere mate politiek in een glazen huis – ofschoon aan de twee laatste punten wel het een en ander te doen zou zijn. Niemand heeft direct persoonlijk belang bij daadwerkelijke innovatie van binnenuit en van onderop. Dat zal dus niet een-twee-drie en substantieel gebeuren. Ieder redeneert primair vanuit zijn of haar eigen belang, perspectief en discipline. Herstel van de verstoorde balans tussen politiek en control zal zich dan ook niet anders dan incrementeel en organisch kunnen voltrekken, in kleine stapjes, via leerprocessen van enkelingen die zien ‘hoe het werkt’, met inbegrip van hun eigen aandeel erin, mensen die risico durven nemen en hun nek durven uitsteken. In de mate waarin hier omheen meer ‘olievlekwerking’ ontstaat, zal de innovatie krachtiger zijn.

Tegenstrevers zullen al gauw roepen dat politici zich niet mogen bemoeien met control en met de ambtelijke organisatie. Zij zullen stellen dat politici zich moeten bezighouden met ‘het wat’ en de organisatie met ‘het hoe’. In hoofdstuk 2 zagen wij echter dat dit onderscheid is gebaseerd op een stokoude en achterhaalde bestuurskundige visie: de ‘politics – administration dichotomy’. Deze visie behoort eenzijdig tot het linksboven kwadrant van ons basisschema. De werkelijkheid is gecompliceerder. Een risico van het mobiliseren van het ‘wat – hoe dogma’ is dat niemand verantwoordelijkheid neemt voor ‘het geheel’. De wat-ers verwachten actie van de hoe-ers en de hoe-ers verwijten de wat-ers dat die niet weten waar ze het over hebben. De meeste actoren nemen zo vooral verantwoordelijkheid voor hun deelbelang en schermten dit deelbelang af van de deelbelangen van anderen. De kans is groot dat dit ook geldt voor u als u gemeenteraadslid bent. Úw politieke uitgangspunten en úw ambitie op bepaalde onderdelen van het geheel staan ook voor u ongetwijfeld centraal. Bovendien voelt u zich waarschijnlijk een ‘goedwillende amateur’ in vergelijking met de fulltime deskundigen van college en ambtelijke organisatie. Mag nu van ú als raadslid worden verlangd dat ú verantwoorde-

lijkheid neemt voor het geheel? Nee natuurlijk, of nauwelijks althans. Maar u bent wel mede 'hoofd van de gemeente' en u zou tenminste op u kunnen toelaten wat er valt te doen aan de onnodige inefficiëntie en negatieve beeldvorming waarvoor in dit boek aandacht is gevraagd. De beloning die u ten deel valt is aantrekkelijk: 1. hier liggen bezuinigingsmogelijkheden, 2. u en uw organisatie raken beter 'in control', 3. u en uw organisatie ontvangen meer waardering voor geleverde inspanningen, 4. u draagt persoonlijk bij aan innovatie van het openbaar bestuur, 5. u ervaart minder werkdruk en meer persoonlijke groei en voldoening. Het zou mooi zijn als steeds meer verschillende actoren – naast volksvertegenwoordigers dus ook bestuurders, griffiers, managers en medewerkers, ook van andere bestuurslagen en uitvoerende organisaties, en ook trainers, opleiders, adviseurs en wetenschappers – zich door deze innovatiekansen aangesproken voelen en persoonlijk concrete stappen zouden zetten.

5.2 Aanbevelingen

I. ZIE 'HOE HET WERKT'

1. Analyseer hoe de overmaat aan idealistisch-normatieve recepten met de bijbehorende (control)voorschriften en werkvormen een averechtse werking heeft, althans niet kan leiden tot vernieuwing.
2. Onderken hoe 'de politiek' functioneert: vanuit partijpolitiek, maar vooral als 'clanpolitiek' en 'hypocratie', in de neutrale zin des woords.
3. Realiseer u hoe weinig u doet met officiële systeemcontrol en in welke mate u zich laat leiden door operationele control en 'clancontrol'.
4. Besef hoeveel middelen er worden ingezet om het overheidswerk te doen en met hoeveel minder het zou kunnen ('efficiëncyparadox').
5. Doorzie hoe velen zich temeer terugtrekken in hun 'gescheiden circuits' als de druk wordt opgevoerd en dan daarbuiten niet meer zeggen wat ze vinden, waardoor het politieke debat stil valt.
6. Zie het belang van individuele durf, initiatief en verantwoordelijkheid om iets te doen aan de inefficiëntie en negatieve beeldvorming die hiermee gepaard gaan.

II. ZEEF BOVENSTROMEN

7. Gebruik waar mogelijk minder bovenstroomtaal.
8. Lever zelf een bijdrage aan vermindering van regeldruk, door niet 'alles' geregeld te willen zien.
9. Draag bij aan vermindering van administratieve lasten door beter te prioriteren en te (laten) sturen.

10. Doe aan vereenvoudiging van planning & control door het accent te verschuiven 'van stolling naar beweging' en niet langer materiaal te laten voorbereiden waarop niet wordt gestuurd.
11. Máák niet alleen beleid, maar schaf ook beleid af.
12. Reduceer overhead door de noodzaak van systemen, instrumenten, regels en aantallen ambtenaren aan de kaak te stellen.

III. VOED ONDERSTROMEN

13. Gebruik waar mogelijk meer onderstroomtaal.
14. Neem initiatieven om uw eigen politieke idealen dichterbij te brengen.
15. Creëer gelegenheden om verbinding te organiseren (bijvoorbeeld tussen raadsleden, bestuurders, managers, lijnprofessionals, controllers).
16. Heb het over concrete voorzieningen.

IV. ONTWIKKEL LEIDERSCHAP

17. Deel met uw omgeving 'hoe het werkt' en ga daarover het debat aan.
18. Werk aan uzelf met zelfreflectie, gedragsexperimenten, coaching en training.

Samenvatting hoofdstuk 5

5.1

Onze democratie is te beschouwen als een hypocratie. Er wordt veel gezegd en geschreven dat niet kan worden uitgevoerd. Dat is echter ook niet de bedoeling en zelfs niet per se negatief. Hypocratie is een mechanisme dat klaarblijkelijk noodzakelijk is om je staande te houden in de huidige tijd. Wat je publiekelijk wel of niet kunt zeggen of schrijven (= bovenstromen) is iets anders dan wat je achter de schermen zegt en wat in de uitvoering wel of niet kan worden gedaan (= onderstromen). We zien dit mechanisme op alle niveaus van organisatorisch functioneren ('ja zeggen, nee doen'). 'Bovenstroomwoorden' hebben een abstractieniveau waardoor velen zich laten binden. Ze hebben een alibifunctie naar buiten en een afschermende en beschermende functie naar binnen. Ze zijn daarom zeer nuttig en onmisbaar. Maar een teveel of overdrijving ervan bezorgt de overheid een onnodig negatief imago en genereert een overmaat aan bureaucratische control. Iedere politicus is hier met zijn eigen stijl van leiderschap medeverantwoordelijk voor. Ook al mag een volksvertegenwoordiging zich niet met de ambtelijke organisatie bemoeien: iedere politicus kan zelf iets doen aan herstel van de balans – als hij/zij wil, durft en kan! Bijvoorbeeld door zelfkritisch de dominantie en beperkingen van het eigen deelbelang te onderkennen, verantwoordelijkheid te nemen voor het geheel en/of door een debat over politiek en control te entameren. Dit

vernieuwingsperspectief valt niet samen met het bij menigeen bestaande wensbeeld om op korte termijn de politiek substantieel te vernieuwen. Velen hebben er belang bij om het bestaande te behouden en zelf buiten schot te blijven. Het zijn slechts enkelingen die de wil (het belang), de durf en het vermogen hebben om dit patroon te doorbreken. Daadwerkelijke vernieuwing zal zich daarom niet anders dan langs incrementele en organische weg kunnen voltrekken.

5.2

Voor het nemen van initiatief en verantwoordelijkheid in het benodigde balansherstel geldt voor iedereen die wil en durft:

- I. Zie 'hoe het werkt': overmaat technische rationaliteit, hoe politiek functioneert, officiële en echte control, efficiencyparadox, gescheiden circuits, belang van ieders eigen durf, initiatief en verantwoordelijkheid.
- II. Zeef bovenstromen: gebruik minder bovenstroomtaal, lever zelf een bijdrage aan vermindering van regeldruk, administratieve lasten, vereenvoudiging van P&C, beleidsbeëindiging, minder ambtenaren.
- III. Voed onderstromen: gebruik meer onderstroomtaal, neem initiatieven om uw idealen dichterbij te brengen, creëer gelegenheden om verbinding te organiseren, heb het over concrete voorzieningen.
- IV. Ontwikkel uw persoonlijk leiderschap: deel met uw omgeving 'hoe het werkt' en ga daarover het debat aan, werk aan uzelf met zelfreflectie, gedragsexperimenten, coaching en training.

WE GINGEN WEER NAAR HUIS

We pakten onze spullen in de schuilhut bij elkaar, niet alleen onze papieren maar ook de grote kampeertassen waarin onze tandenborstel en nacht- en reservekleding zat. Die hadden we deze tweede dag na het inleveren van de sleutel meegenomen naar de hut. Buiten viel de avond al en werd het frisser. Binnen voelde het wat zweterig warm – zoals meestal waar veel mensen bij elkaar zich druk maken. De sfeer was meer ontspannen en uitgelaten dan toen we gisterochtend vroeg begonnen. De borrel met snack die het afgelopen uur werd geconsumeerd had hier mogelijk toe bijgedragen. Maar het vooruitzicht weer naar huis te mogen zal stellig ook een rol hebben gespeeld. Allerlei mensen converseerden al doende met elkaar, enkelen spraken in hun mobiele telefoontjes die weer aan mochten. Er was al met al een bedrijvig geroezemoes ontstaan.

De Burgemeester schraapte voor de laatste keer zijn keel. ‘We hebben hard en goed met elkaar gewerkt,’ sprak hij met krachtige stem boven het geroezemoes uit. ‘Ik ben ervan overtuigd dat we dichterbij elkaar zijn gekomen en dat we beter begrijpen waar we over en weer mee bezig zijn. Ik wil jullie allemaal zeer bedanken voor je inbreng en ik weet zeker dat we ons werk morgen anders doen.’

Het rumoer was door dit dankwoord even ingezakt, maar zwol nu weer aan.

De Gemeenteraadsleden bewogen zich druk pratend en gebarend in de richting van de uitgang. ‘Als je niet oppast maakt ‘ie je af,’ stelde een hunner. ‘Het is natuurlijk allemaal een kwestie van macht,’ beaamde zijn gesprekspartner. ‘Jan is altijd zo sterk, daar kan niemand tegenop,’ voegde een derde daaraan toe.

De Organisatieadviseurs klonterden nog wat samen en bespraken zo te zien iets dat de rest niet mocht horen. Toch was van die zijde te horen: ‘Je moet natuurlijk wel oppassen dat ze niet over jouw rug politiek bedrijven.’ En: ‘Ja, dat hield mij ook bezig.’

Ook de Wetenschappers wisselden onderling enkele woorden uit. ‘Ze hebben het allemaal over elkaar en over hun eigen spelregels, niemand die verantwoordelijkheid neemt voor waar de gemeente als geheel mee bezig is,’ aldus een van hen. ‘Als je het spul zo bij elkaar ziet dan kunnen alle wetenschappelijke modellen wel naar de prullenbak’, aldus een ander.

De Lijnprofessional was al buiten. Bij het weggaan zei hij: ‘Ik heb met dit soort dagen altijd veel moeite. Als je ziet wat eruit komt dan denk ik dat ik mijn tijd wel beter kan besteden. Maar ja, het hoort erbij.’

De Burgemeester mompelde, schielijk om zich heen kijkend: ‘Als je er niet bovenop zit, vliegt het alle kanten uit.’

De rest van het gezelschap stapte ook naar buiten en zoog gretig de frisse avondlucht op: de Griffier, de Wethouder, de Gemeentesecretaris, de Dienstdirecteur en de Controller. Enkelen lachten en sloegen elkaar schalks op de schouders.

Zelf stond ik als laatste op. Voor mij zou het werk nu pas echt beginnen.

Bijlage 1: Zelftest

Deze test laat zien tot welke handelingsstijl u geneigd bent, hoe u denkt over een bepaalde cultuur waarvan u deel uitmaakt, welke ideaalbeelden u in dat verband heeft en wat u zelf wilt doen om de door u gewenste cultuur te realiseren. De hiermee samenhangende opvatting van leiderschap (zie ook het basisschema voorin het boek) is niet exclusief voorbehouden aan mensen in de politieke arena of aan bepaalde leidinggevende functies. Dergelijk leiderschap speelt overal, zowel politiek als bestuurlijk en ambtelijk, alsook in projecten, ketens en netwerken die dwars door organisatorische grenzen heen snijden. De test is te beschouwen als een uitnodiging om met anderen in gesprek te komen over uw eigen leiderschap, de cultuur waartoe u behoort en de verandermogelijkheden in dat verband.

Deze zelftest is een bewerking van de zelftest uit het boek *Verbindend leiderschap - Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid* (Elsevier Overheid 2004, ISBN 90 5901 964 4). Dat boek werd geschreven in opdracht van InAxis, de commissie Innovatie openbaar bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De oorspronkelijke test is gebaseerd op een veel gebruikt model van Cameron en Quinn.²⁹⁴ De test is destijds gevalideerd door TNO Arbeid te Hoofddorp.

Hoe vult u de zelftest in?

De zelftest bestaat uit een lijst met 64 stellingen. Het invullen doet u door per stelling in de kolommen van de vijfpuntsschaal aan te kruisen in hoeverre u deze stelling op uzelf of op uw organisatie(onderdeel) van toepassing acht:

- Kolom 1 = helemaal mee oneens
- Kolom 2 = tamelijk mee oneens
- Kolom 3 = enigszins eens, enigszins oneens
- Kolom 4 = tamelijk mee eens
- Kolom 5 = helemaal mee eens

Zou u per stelling niet meer dan één hokje willen aankruisen? Als u het niet helemaal zeker weet, kruis dan het hokje aan dat het dichtst bij uw mening komt.

De 'ik'-stellingen zullen wel duidelijk zijn. Waar in de vragenlijst wordt gesproken van 'wij' of 'ons' dient u een bepaald organisatorisch groepsverband voor ogen

te nemen waarvan u deel uitmaakt. Daarbij kunt u denken aan een organisatie als geheel of een organisatieonderdeel waarvan u deel uitmaakt of een andere groep mensen – als u bestuurder bent bijvoorbeeld dit bestuur, als u volksvertegenwoordiger bent bijvoorbeeld uw politieke fractie. Houd bij de invulling wel steeds hetzelfde groepsverband voor ogen.

Om mogelijke misverstanden te voorkomen: met de test wordt geen kwaliteitsniveau bepaald. Er zijn geen goede of foute antwoorden. Invullen van de test heeft alleen zin als u dat zo eerlijk mogelijk doet. Geef geen ‘sociaal wenselijke antwoorden’. Vul de lijst spontaan in, denk er niet te lang over na. De hele invuloefening hoeft niet langer dan twintig minuten van uw tijd te kosten.

Nr.	Stellingen	1	2	3	4	5
1.	Wij slagen er steeds in om ons doen en laten aan te passen aan wat de burger nodig heeft.					
2.	We zouden wel eens wat beter mogen letten op de prestaties die we leveren.					
3.	Ik ben er goed in om echt te luisteren naar de mensen met wie ik werk.					
4.	Het zou goed zijn als wij onze doelen meer SMART zouden weten te formuleren (= specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, resultaatgericht, tijdgebonden).					
5.	Ik zou beter willen zien welke toekomstige ontwikkelingen er aankomen op de terreinen waarmee ik mij bezighoud.					
6.	Wij slagen er goed in om voor elkaar te krijgen dat gemaakte afspraken worden nagekomen.					
7.	We zouden wat meer met elkaar moeten nadenken over onze strategische koers.					
8.	Ik houd scherp in de gaten of de mensen met wie ik dagelijks te maken heb goed in hun vel zitten.					
9.	Had ik maar meer tijd voor het bestuderen van alle stukken die ik belangrijk vind.					
10.	Als de externe ontwikkelingen dat vereisen weten we steeds onze gedragsroutines te veranderen.					
11.	Wij zouden beter moeten gaan presteren dan nu het geval is.					
12.	Ik ben iemand die verschillen tussen mensen goed met elkaar weet te verbinden.					

Nr.	Stellingen	1	2	3	4	5
13.	Ik zou graag beter geïnformeerd worden over de voortgang van gemaakte afspraken.					
14.	Het is voor iedereen duidelijk waar wij met elkaar naartoe willen.					
15.	De leiding zou bij ons beter moeten luisteren naar wat iedereen te vertellen heeft.					
16.	Wij weten heel goed wat de burgers willen.					
17.	Ik moet beter zien waar te maken wat ik met mijn mensen aan verwachtingen wek.					
18.	Wij vinden het heel belangrijk dat iedereen zich aan de gemaakte afspraken houdt.					
19.	Er zou bij ons beter gebruik kunnen worden gemaakt van wat een ieder bezighoudt.					
20.	Vernieuwing zou bij ons meer moeten gaan over onze toegevoegde waarde voor de samenleving.					
21.	Wij zijn er veel mee bezig hoe de bij ieder aanwezige talenten optimaal kunnen worden benut.					
22.	Ik zou graag meer willen leren over hoe ik de mensen om mij heen voor mijn ideeën kan winnen.					
23.	Wij slagen er goed in om de prestaties te leveren die van ons worden verwacht.					
24.	Ik werk graag op basis van gedegen rapportages.					
25.	De sfeer is bij ons zodanig dat ieder het beste van zichzelf geeft.					
26.	In vergaderingen druk ik meestal een stevig stempel op de uitkomsten.					
27.	Bij ons zou wel wat duidelijker mogen worden vastgelegd waaraan iedereen zich heeft te houden.					
28.	Ik houd ervan om nieuwe oplossingen te bedenken voor ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken.					
29.	Wij zouden een betere antenne moeten hebben voor het oppikken van relevante externe informatie.					
30.	Ik zie mijzelf als iemand die anderen ertoe kan brengen om flink te presteren.					
31.	Ik zou beter willen leren hoe ik de juiste mensen in de juiste samenstelling bij elkaar kan krijgen.					

Nr.	Stellingen	1	2	3	4	5
32.	We zouden duidelijker moeten afspreken welke verantwoordelijkheden een ieder heeft.					
33.	Het lukt mij prima om de slogan 'geen woorden maar daden' met mijn mensen waar te maken.					
34.	Ik zou meer tijd willen hebben voor het bijhouden van wat er allemaal speelt op mijn terrein.					
35.	Ik zou beter willen weten wat de mensen om mij heen nu eigenlijk bezighoudt.					
36.	Het zou bij ons duidelijker moeten worden wat wij met elkaar willen bereiken.					
37.	Ik zou graag voor elkaar krijgen dat wij onze doelen beter weten te halen.					
38.	Wij slagen er intern in om goed met elkaar samen te werken.					
39.	Ik ben iemand die steeds bezig is om iets te bedenken waar de burgers iets aan hebben.					
40.	Wij zouden onze zaakjes administratief wat beter voor elkaar moeten hebben.					
41.	Ik wou dat ik de mensen met wie ik te maken heb tot betere onderlinge samenwerking kon aanzetten.					
42.	Wij leggen duidelijk vast wat van iedereen wordt verwacht.					
43.	Ik besteed veel tijd aan het verzamelen van informatie van buiten over hoe wij het werk beter zouden kunnen doen.					
44.	Ze weten van mij wel dat ik een uitstekende dossierkennis heb.					
45.	Wij zouden eigenlijk wel wat meer teambuilding kunnen gebruiken.					
46.	Ik ben iemand die duidelijk weet te maken waar het naartoe moet.					
47.	Ik zorg ervoor dat goed geregeld is wie welke dingen moet doen.					
48.	Wij zouden ons meer moeten inspannen om erachter te komen wat de buitenwereld van ons wil.					
49.	Ik vind het belangrijk dat alle dingen die ik afspreek duidelijk worden vastgelegd.					
50.	Wij slagen erin om onze plannen en doelen zo te formuleren dat men ons eraan kan houden.					

Nr.	Stellingen	1	2	3	4	5
51.	Ik zou graag beter willen worden in het bedenken van nieuwe ideeën voor maatschappelijke vraagstukken.					
52.	Wij staan erom bekend dat wij prima prestaties weten neer te zetten.					
53.	Ik wou dat ik meer tijd had om gewoon eens een praatje te maken met de mensen om mij heen.					
54.	De richting die wij voor ogen hebben is voor ieder van ons helder.					
55.	Ik wou dat ik er beter in was om vast te leggen wat ik met andere mensen afspreek.					
56.	Wij verdelen onderling de werkzaamheden, aansluitend bij ieders sterke en zwakkere punten.					
57.	Ik ben steeds op zoek naar nieuwe informatie uit de buitenwereld waar ik mijn voordeel mee kan doen.					
58.	Wij hebben een goede antenne voor wat de samenleving van ons wil.					
59.	Ik neem geen verstrekkende beslissing als degenen die het betreft zich daar absoluut niet in kunnen vinden.					
60.	Ik zou graag beter willen leren om het werk dat gedaan moet worden goed te coördineren.					
61.	Degenen die het bij ons voor het zeggen hebben zouden beter moeten samenwerken.					
62.	Ik zou willen dat ik er beter in was om nieuwe oplossingen voor complexe maatschappelijke problemen te bedenken.					
63.	Ik wil mij doorontwikkelen tot iemand die anderen weet te inspireren op waar het naartoe moet.					
64.	Wij zouden beter in staat moeten zijn om mee te bewegen met externe ontwikkelingen.					

In de volgende staatjes vult u steeds per vraag in welke score u daaraan op de vijf-puntsschaal heeft gegeven. Vul de tabellen helemaal in, tel per kolom de scores op en deel het totaal door 2. Zo krijgt u eindcijfers op het niveau van een tienpuntschaal (met minimale score 2).

Uw score

Structuurgerichte cultuur nu		Meer structuurgerichte cultuur gewenst		Structuurgericht leiderschap nu		Zeer structuurgericht leiderschap gewenst	
Nr.	Score	Nr.	Score	Nr.	Score	Nr.	Score
50		4		24		13	
6		40		44		9	
18		27		47		55	
42		32		49		60	
totaal:		totaal:		totaal:		totaal:	
gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:	

Resultaatgerichte cultuur nu		Meer resultaatgerichte cultuur gewenst		Resultaatgericht leiderschap nu		Meer resultaatgericht leiderschap gewenst	
Nr.	Score	Nr.	Score	Nr.	Score	Nr.	Score
23		2		30		37	
52		11		33		17	
14		36		46		63	
54		7		26		22	
totaal:		totaal:		totaal:		totaal:	
gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:	

Collegagerichte cultuur nu		Meer collegagerichte cultuur gewenst		Collegagericht leiderschap nu		Meer collegagericht leiderschap gewenst	
Nr.	Score	Nr.	Score	Nr.	Score	Nr.	Score
21		15		3		53	
25		19		8		35	
38		45		12		31	
56		61		59		41	
totaal:		totaal:		totaal:		totaal:	
gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:	

Burgergerichte cultuur nu		Meer burgergerichte cultuur gewenst		Burgergericht leiderschap nu		Meer burgergericht leiderschap gewenst	
Nr.	Score	Nr.	Score	Nr.	Score	Nr.	Score
10		20		39		51	
1		64		28		62	
16		48		43		34	
58		29		57		5	
totaal:		totaal:		totaal:		totaal:	
gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:		gedeeld door 2 = eindcijfer:	

Interpretatie

Werkt u op één A4 eens uit in hoeverre u de uitslag 'herkent'.
Daarbij kunt u gebruik maken van de volgende informatie.

Leiderschap nu

Welke stijl domineert in uw handelen (volgens uw eigen perceptie)? Opereert u vooral collegagericht (groen) of misschien meer burgergericht (geel), structuurgericht (blauw) en/of resultaatgericht (rood)? Om dit te bepalen kijkt u welke van de vier eindcijfers op 'leiderschap nu' het hoogste is (= de derde kolom van het scoreformulier).

Een eindcijfer van zes of hoger betekent dat u er geen moeite mee heeft om de betreffende stijl in de praktijk te brengen. Een eindcijfer van zeven of hoger op een onderdeel betekent dat u deze stijl belangrijk vindt en daar bij voorkeur naar handelt.

Bij de onderdelen van 'leiderschap nu' waarop u een vijf of lager scoort is geen sprake van diskwalificatie. Misschien past dit type leiderschap wel helemaal niet bij u, althans niet op dit moment. Scoort u op alle onderdelen van 'leiderschap nu' een eindcijfer van zeven of hoger, dan bent u vermoedelijk evenwichtig bezig en slaagt u er volgens uw eigen beleving in om paradoxale uitdagingen tot synergie te brengen. Een score tussen zeven en vijf is min of meer neutraal.

Leiderschap gewenst

Welke stijl zou u beter in de vingers willen hebben? Hiervoor kijkt u naar de vier totaalscores op 'leiderschap gewenst' (= de vierde kolom van het scoreformulier).

In de mate waarin u een eindcijfer van zeven of hoger scoort houdt deze stijl u behoorlijk bezig. Hier zou u graag (nog) meer van willen weten en leren. Als u een acht of hoger scoort zit hier misschien wel uw fascinatie. Een eindcijfer van vijf of lager betekent dat u weinig aanleiding ziet om uw eigen stijl te veranderen of u op dit gebied nader te bekwamen.

Cultuur nu

Evenzo kijkt u naar de vier eindcijfers op 'cultuur nu' (= de eerste kolom van het scoreformulier). Heeft het organisatorisch verband dat u op het oog heeft vooral een structuurgerichte dan wel een resultaatgerichte, een collegagerichte en/of een burgergerichte cultuur?

Een eindcijfer van zes of hoger zegt iets over de mate waarin u tevreden bent. Bij een eindcijfer van vijf of lager bent u niet zo tevreden en ergert u zich misschien zelfs aan het een of ander.

Cultuur gewenst

Evenzo kijkt u naar de vier eindcijfers op ‘cultuur gewenst’ (= de tweede kolom in de uitslag). Zou uw organisatie naar uw oordeel een meer structuurgerichte, resultaatgerichte, collegagerichte en/of burgergerichte cultuur moeten hebben?

Een eindcijfer van zeven of hoger betekent dat u op dit punt krachtige ideaalbeelden in uw hoofd heeft zitten. Een eindcijfer van vijf of lager betekent dat er volgens u weinig reden is voor cultuurverandering.

Sub-leiderschapstype en sub-cultuurtype

Wilt u nog wat verder de diepte in? Dan kunt u kijken naar de uitslag op het sub-leiderschapstype en sub-cultuurtype. De twee bovenste vraagnummers hebben steeds betrekking op het eerstgenoemde subtype in het basisschema. De twee onderste vraagnummers hebben steeds betrekking op het tweede subtype.

De scores op de vragen 21 en 25 (collegagericht eerste kolom) geven samen een cijfer voor de mate waarin uw organisatie *nu een stimulerende cultuur* heeft. De scores op de vragen 38 en 56 (collegagericht eerste kolom) geven samen een cijfer voor de mate waarin uw organisatie *nu een samenbrengende cultuur* heeft. De scores op de vragen 15 en 19 (collegagericht tweede kolom) geven samen een cijfer voor de mate waarin volgens u een *meer stimulerende cultuur gewenst* is voor uw organisatie. De scores op de vragen 45 en 61 (collegagericht tweede kolom) geven samen een cijfer voor de mate waarin volgens u een *meer samenbrengende cultuur gewenst* is voor uw organisatie. Evenzo hebben vervolgens de vragen 3 en 8 betrekking op *stimulerend leiderschap nu*, de vragen 12 en 59 op *samenbrengend leiderschap nu*, de vragen 53 en 35 op *gewenst stimulerend leiderschap* en de vragen 31 en 41 op *gewenst samenbrengend leiderschap*. Op dezelfde wijze gaat u te werk met de scores op de andere kwadranten. De twee bovenste vragen bij burgergericht gaan steeds over *vernieuwen*, de twee onderste vragen gaan steeds over *verkennen*. De twee bovenste vragen bij structuurgericht gaan steeds over *beheersen*, de twee onderste vragen gaan steeds over *regelen*. De twee bovenste vragen bij resultaatgericht gaan steeds over *presteren*, de twee onderste vragen gaan steeds over *koersbepalen*.

Relatie leiderschap en cultuur

Het kan zijn dat de scores op leiderschap en die op cultuur min of meer parallel lopen. In de mate waarin dit niet het geval is kan sprake zijn van een aanwijzing dat u zich in uw organisatie niet helemaal op uw plek voelt. Uw (voorbeeld)gedrag loopt dan niet synchroon met wat binnen uw groep gebeurt. Dat hoeft overigens helemaal niet erg te zijn: mogelijk ziet u een inspirerend verband met scores op nu en gewenst. Wie gaat bijvoorbeeld de kar trekken bij de gewenste cultuurverandering als u laag scoort op ‘cultuur nu’, hoog op ‘cultuur gewenst’ en laag op ‘leiderschap gewenst’? Ongeacht de score in de derde kolom (hoog of laag ‘leiderschap nu’): u vindt blijkbaar dat anderen dat moeten doen?

Relatie nu en gewenst

Een lage score op bepaalde onderdelen van ‘gewenst’ houdt niet per se in dat u uw functioneren als leider of dat uw organisatie haar cultuur zou moeten veranderen. De vraag in hoeverre dat aan de orde is hangt af van de context: andere personen, omstandigheden, ontwikkelingen, enzovoort. Scoort u hoog op ‘nu’ en laag op ‘gewenst’, dan kan het zijn dat iets al zo goed gaat met uw organisatie dan wel met u, dat u weinig reden ziet om te investeren in verandering. Andersom (dus laag op ‘nu’ en hoog op ‘gewenst’) is mogelijk juist wel reden voor zo’n investering. Maar scoort u hoog in de vierde kolom (bijvoorbeeld een acht of hoger), ook als u ergens al goed in bent (bijvoorbeeld een acht in de derde kolom), dan zit in deze richting mogelijk uw fascinatie. U wilt hier ‘alles’ over weten.

Reflectie

Een goede interpretatie is eigenlijk alleen mogelijk door de uitkomsten in een open en eerlijk gesprek te verifiëren en te wegen. De test wint aan kracht en objectiviteit naarmate deze ten aanzien van één bepaalde persoon of één bepaalde cultuur door meer mensen wordt ingevuld en met elkaar wordt besproken.

Als de analyse gericht is op verschillende personen die tot één team behoren, is het interessant om te zien waar welke kwaliteiten in de groep zitten. Als bijvoorbeeld relatief veel mensen hoog scoren op de linker kwadranten kan dat wijzen op een betrekkelijk gesloten, in zichzelf gekeerd systeem. Als relatief veel mensen rechtsonder in het schema zitten is denkbaar dat we van doen hebben met een gezelschap dat ver voor te troepen uitloopt, met mogelijk weinig oog voor de interne realiteit. Enzovoort. De test maakt het mogelijk om eenzijdigheden zichtbaar te maken en daarmee iets te gaan doen. Uiteraard zijn er tal van wezenlijke thema’s die in deze summier test helemaal niet aan de orde komen. Wellicht kan het reflecteren op de uitkomsten u ook helpen om de dialoog over andere relevante thema’s op gang te brengen.

Nadere informatie

Voor nadere informatie kunt u desgewenst contact opnemen met Harrie Aardema: 06-20015909, harrieaardema@solcon.nl.

Bijlage 2: Vragenlijst

Deze bijlage bevat de vragenlijst die ten grondslag heeft gelegen aan de gevoerde gesprekken ter voorbereiding van dit boek. De vragen zijn ontleend aan een reflectie op vele materialen: stukken uit onderzoeken in de loop der jaren, verkennende gesprekken, literatuur over de thema's die in dit boek aan de orde komen. Op basis van deze vragenlijst zijn gesprekspartners bevraagd op hun eigen ervaringen en belevingen. Het ging niet om beleidsinhoudelijke opvattingen, noch om abstracte beschouwingen of standpunten ten aanzien van bijvoorbeeld de P&C-cyclus. Dat zou allemaal 'bovenstroomtaal' zijn. Het ging niet om wat 'men' aan 'het' zou moeten veranderen c.q. anders zou moeten regelen (= bovenstromen), maar om het 'eigen' individuele beleven van het raadslidmaatschap en de persoonlijke wensen en perspectieven in dat verband (= onderstromen). Niet in normatieve zin (hoe het zou moeten, andere procedures, gezamenlijke afspraken = bovenstromen), maar in feitelijke en persoonlijke zin (hoe gaat het, wat doe je, hoe ervaar je het, wat zou je zelf willen en kunnen vernieuwen = onderstromen). Het ging dus om zo persoonlijk mogelijke gesprekken met betrokkenen. Wat beweegt je? Wat zijn je drijfveren en mogelijkheden? En: wat heb je nodig om dit werk goed te kunnen doen (bijvoorbeeld minder werkdruk, meer status en salaris, respectievelijk verbindingen met buiten en binnen, hulp van ambtenaren en bestuurders – het mag ook iets anders zijn)? In hoeverre kun je dat zelf (mede) organiseren of initiëren (= leiderschap!). Erkend moet worden dat het niet steeds is gelukt om onderstroomtaal te registreren. Het is ook niet altijd duidelijk wanneer dit het geval is. Beoordeelt u zelf de in dit boek opgenomen uitspraken van de gesprekspartners en doe er uw voordeel mee.

De vragenlijst is niet tevoren aan de gesprekspartners voorgelegd, noch is in gesprekken afgevinkt welke vragen wel of niet aan de orde kwamen. De gesprekken mochten en moesten een eigen dynamiek hebben en van elkaar verschillen. De mondeling gestelde vragen waren vooral gericht op wat nog gemist werd in de antwoorden die waren verkregen in eerdere gesprekken. De bedoeling was het verkrijgen van een zo volledig en aannemelijk mogelijk beeld van hoe gemeenteraden feitelijk functioneren en wat van daaruit mogelijk veranderbaar zou zijn. De vragen zijn niet alleen aan raadsleden gesteld, maar ook aan andere actoren: aan bestuurders, ambtenaren, controllers, adviseurs, enzovoort. Zo kon worden gezien in hoeverre beelden uiteenlopen, elkaar normeren, en dergelijke. De vragen zijn

ook werkende weg aangevuld, geschrapt en gepreciseerd. Gezocht is naar een zo goed mogelijke spreiding over verschillende politieke partijen. Politieke standpunten werden min of meer genegeerd. Alle gesprekspartners is beloofd dat het naar voren gebrachte zou worden geanonimiseerd.

De vragen zijn gerubriceerd naar de drie centrale rollen die raadsleden volgens de heersende leer geacht worden in de praktijk te brengen – de volksvertegenwoordigende rol, de kaderstellende rol en de controlerende rol – en naar een drietal thema's die betrekking hebben op wat raadsleden mogelijkwijs nodig hebben om deze rollen naar behoren te kunnen vervullen: ten eerste verbindingen met buiten en binnen, ten tweede minder werkdruk c.q. meer (eigen) leiderschap en ten derde hulp van ambtenaren en bestuurders. De antwoorden op de gestelde vragen zijn voor een aanzienlijk deel te vinden in paragraaf 3.2 en paragraaf 3.3, maar ook elders bij de weergegeven 'uitspraken'.

Volksvertegenwoordigende rol

1. Wat betekent voor jou de volksvertegenwoordigende rol?
2. Hoe belangrijk is het voor jou om mede 'hoofd van de gemeente' te zijn?
3. Als hoe reëel ervaar je dit c.q. kun je dit feitelijk waarmaken?
4. Waarom zit je in de raad (bijvoorbeeld maatschappelijke betrokkenheid of...)? Wat wil je bereiken (maatschappelijk/voor jezelf)?
5. Hoe serieus neem je het raadswerk (de tent draait toch ook zonder jou wel door)? Wat kun je beïnvloeden?
6. Hoe vertegenwoordig je 'het volk'? Wat doe je dan zoal – voorbeelden van concrete activiteiten?
7. Hoe doe je dat? Vooral luisteren of...?
8. Het raadswerk gaat over dingen die voor burgers soms ingewikkeld of onbegrijpelijk zijn. Wat doe je zelf om het contact met burgers zo goed mogelijk te laten verlopen?
9. Wat beschouw je als 'best practices' (bijvoorbeeld wijkatelier, of politieke markt, of...) en waarom – wat ontstond er?
10. In hoeverre representatief of altijd dezelfde gezichten?
11. In hoeverre is het voor jou mogelijk om 'blanco' het gesprek met burgers aan te gaan, dus zonder ingenomen politieke standpunten (van belang bij interactieve beleidsontwikkeling)?
12. Kom je voldoende toe aan je volksvertegenwoordigende rol? Welk percentage van het totale raadswerk (globaal)?
13. Zo nee, waar komt dat door? Welke andere dan volksvertegenwoordigende activiteiten bijvoorbeeld vragen verhoudingsgewijs te veel tijd? Zijn die ook in percentages uit te drukken (met name kaderstellende rol en controlerende rol)?

14. Wat vraagt de meeste tijd in het raadswerk: praten over procedures c.q. hoe het zou moeten gebeuren of praten over (maatschappelijke) inhoud? Is dat ook in een percentage uit te drukken?
15. Van wiens oordeel voel je je afhankelijk als het gaat om de vraag of je het volk goed vertegenwoordigt?
16. Wanneer ben je succesvol als raadslid? Wie maakt dat uit, wie stelt dat vast en hoe merk je dat (bijv. functioneringsgesprek)?
17. Wie bepaalt hoe hoog je op de verkiezingslijst van jouw partij staat? Welke factoren spelen in dat verband een rol (welke resultaten je hebt bereikt, of hoe je overkomt, of je wel of niet het fractiestandpunt vertegenwoordigt, meer dan wel minder politiseert of conformeert)?

Kaderstellende rol

18. Wat betekent voor jou de kaderstellende rol?
19. Wat zijn voor jou kaders? Hoofdlijnen? Kunnen dat ook details zijn (misschien 'strategische' of politiek relevante details waarop je je als politicus kunt profileren op geschikte momenten)? Richting geven? Integrale afweging?
20. In hoeverre betekent kaderstelling voor jou dat je je niet met de beleidsuitvoering mag/moet bemoeien (dat is voor het college)?
21. In hoeverre is het voor jou als relatieve 'leek' (on)mogelijk richting te geven aan een complex 'professioneel' apparaat (bovendien gespecialiseerd en langer dan vier jaar zittend)?
22. In hoeverre beschouw je de kaderstellende rol als 'te veel gevraagd' (abstractie, veel lezen, senioriteit, deskundigheid, bekwaamheid, enzovoort)?
23. Denk je wel eens: 'Dat is te veel,' of: 'Dat kan ik niet'?
24. Zou je wat betreft bepaalde kennis over gemeentelijke aangelegenheden of bijvoorbeeld de gemeentelijke financiën kennis bijgespijkerd willen krijgen?
25. In hoeverre durf je als raadslid te zeggen dat je iets niet kunt of niet snapt – of maak je je dan te kwetsbaar?
26. In hoeverre vormt het vele dat op je af komt een belemmering om te doen wat je het liefste doet of zelf het belangrijkste vindt?
27. In hoeverre kun je zelf een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van kaders, of is het toch vooral een kwestie van beoordelen wat er aan voorstellen uit het college komt?
28. Waar 'stuur' jij op – wat zijn de persoonlijke indicatoren waarlangs jij alles wat op jou afkomt filtert?
29. Waar haal je de informatie vandaan die je nodig hebt om je raadswerk te kunnen doen (bijvoorbeeld burgers, media, internet, P&C-cyclus, andere stukken, mondeling van ambtenaren of achterban, anderszins)?
30. Hoe belangrijk is het voor je om in de pers 'goed over te komen'?
31. Kun je je eigen ideeën voldoende kwijt in de ontwikkeling van relevante kaders?

32. Hoe gaat dat – voorafgaand aan de raadsperiode of in een bepaalde periodieke setting van de raad?
33. In hoeverre is een bepaald document (van de P&C-cyclus, bijvoorbeeld de programmabegroting, of de jaarrekening, of de kadernota) voor jou de basis om een integrale afweging te maken met het oog op wenselijke kaders?
34. Staan er ook echt de dingen in die er voor jou toe doen, of mis je ook wel eens wat – bijvoorbeeld een bepaalde actualiteit, of stoor je je (ook wel eens) aan een mogelijkere abstract, herhalend, verhullend of samenvattend karakter ervan?
35. Hoe verloopt de behandeling van zo'n document: een systematische integrale afweging op hoofdlijnen, dan wel bijvoorbeeld het politiek-bestuurlijk verdelen van budgetten op relatief kleine onderdelen/nieuw beleid (onder meer omdat 80/90% onbeïnvloedbare going concern is)? Indien dit laatste het geval is: waarom doe je dat zo, zou het anders kunnen, zou je het anders willen?
36. Wordt daarbij vooral over geld gesproken of vooral (ook) over te bereiken resultaten/effecten?
37. In hoeverre ervaar je de verschillende gemeentelijke plannen als te ambitieus, glorieus, of bijvoorbeeld verhalen van anderen om zichzelf 'op de kaart te zetten'? Zou het ook met minder toekunnen (bijvoorbeeld matrix op een A4)?
38. In hoeverre komt het SMART-gehalte van de doelstellingen in de plannen overeen met jouw eigen behoefte aan goede prestatie-indicatoren?
39. In hoeverre is de programmabegroting jouw begroting c.q. heb je zelf of als raad(sfractie) mede een aandeel gehad in de voorbereiding, of is het toch vooral een stuk van de organisatie of van het college?
40. Hoe doe je zoiets als een integrale afweging? Doe je dat thuis? Hoe pak je dat aan? Systematisch? Alleen of samen met anderen?
41. Meestal bestaat binnen een fractie ook een taakverdeling, een zeker specialisme, waardoor je alleen leest wat daarop betrekking heeft. In hoeverre bemoeilijkt dat een integrale afweging?
42. In hoeverre is één zo'n 'stollingsmoment'/document per jaar voor jou voldoende, of heb je dat meerdere keren per jaar nodig?
43. In hoeverre worden de echte kaders op andere momenten dan bij de begroting gevormd, bijvoorbeeld bij de behandeling van beleidsnota's of anderszins?
44. Hoe voorkom je dat alles tegelijk (+ nog eens SMART) wordt opgepakt, terwijl je eigenlijk wel weet dat het niet kan? Of heb je er toch een bepaald belang bij om te suggereren dat alles tegelijk oppakken wel kan?

Controlerende rol

45. Wat betekent voor jou de controlerende rol?
46. Welke ruimte heb je als raad om het college ter verantwoording te roepen (gevaar van beschadigen belangen van de gemeente of ondermijnen onderhandelingspositie met andere overheden of marktpartijen, of: je hebt het beleid

- toch zelf vastgesteld en gedurende het uitvoeringsproces steeds kunnen volgen)?
47. In hoeverre ervaar je dubbeling met en tussen activiteiten en rapporten van andere actoren ('controletoeren': het rijk, de rekenkamer, de accountant, externe onderzoeken, de controller, interne audits, bestuursrapportages, jaarrekening, jaarverslag, burgerjaarverslag, beleidsevaluaties, enzovoort)?
 48. In hoeverre is de controlerende rol moeilijker geworden omdat je ook al een volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol hebt – die ook veel tijd vragen? Of gaat de controlerende rol voor jou juist voor? Zo ja, waarom?
 49. In hoeverre kun je alles lezen wat op je afkomt?
 50. Kun je er snel de weg in vinden? Hoe doe je dat? Wat zoek je dan?
 51. In hoeverre probeer je je een beeld te vormen van hoofdlijnen c.q. wat voor jou belangrijk is dan wel zoek je naar afwijkingen, opvallende zaken?
 52. In hoeverre kijk je daarbij naar negatieve, risicovolle aspecten dan wel (ook) naar positieve aspecten: mooie prestaties, resultaten?
 53. Zou je liever minder of eenvoudiger informatie krijgen of 'maak je zelf wel uit' wat je met al die informatie doet?
 54. Zou je (ooit, trend) in plaats van de periodieke papierbergen ook kunnen volstaan met permanent up-to-date gehouden digitale voortgangsinformatie – bijvoorbeeld in de vorm van een uitbouw van het raadsinformatiesysteem? Het ideaal van 'actueel op maat met één druk op de knop'?
 55. In hoeverre kun je het college 'afrekenen' op de informatie die schriftelijk of digitaal op je afkomt? Of spelen op dat punt andere (politieke, niet inhoudelijke) mechanismen?
 56. Heb je de indruk dat de informatie die de ambtelijke organisatie aanlevert correct en to-the-point is, dan wel 'is de angel er in de hiërarchie uitgehaald' (informatie waar een bestuurder of directeur later 'last' mee zou kunnen krijgen)?
 57. Wat vind je van directe vormen van verantwoording waar men hier en daar mee experimenteert, zoals een wethouder en/of directeur die in de raad z'n verhaal doet (wat heeft men ervaren, waar is men tegenaan gelopen), op basis van niet meer dan één A4 of een PowerPointpresentatie?

Verbindingen met buiten en binnen

58. Wie en wat heb je als raadslid vooral nodig om je werk goed te kunnen doen, binnen en buiten de raad? Noem eens een volgorde van belangrijkheid.
59. Welke van die verbindingen zou(den) beter kunnen dan op dit moment het geval is? Wat zou je dan liever anders zien?
60. Hoe ervaar je de kwaliteit van de samenwerking binnen de raad (uiterste varianten: politiseren, scherp debat (positief – het gaat in de politiek immers om confrontatie en selectie van verschillen) of elkaar 'op de persoon' afslachten, verdacht maken, vliegen afvangen, verdenken van dubbele agenda's

- (negatief); versus: elkaar begrijpen, goede sfeer handhaven, invoelingsvermogen, correcte omgangsvormen (positief), niet echt doorpakken, te veel accepteren dat iets niet lukt, eromheen draaien, rituelen en stokpaardjes (negatief)?
61. Hoe ervaar je de kwaliteit van de samenwerking binnen de fractie (dwingend of ruimte latend, aan je lot overlatend of faciliterend, hiërarchisch, zakelijk, persoonlijk, of...)?
 62. Hoe ervaar je de kwaliteit van de samenwerking met het college? Verbeterd of verslechterd door de dualisering?
 63. Hoe ervaar je de kwaliteit van de samenwerking met de griffie? Betere of mindere ondersteuning dan voor de invoering van het dualisme?
 64. Hoe ervaar je de kwaliteit van de samenwerking met de ambtelijke organisatie? Beter of minder dan voor de invoering van het dualisme?
 65. Hoe ervaar je de kwaliteit van de samenwerking met externe partijen (bewonersvertegenwoordiging, bedrijven, brancheorganisaties, enzovoort)?
 66. Zie je noodzaak en/of mogelijkheden om de kwaliteit van de verbindingen te verbeteren (bijvoorbeeld door ze te institutionaliseren in de vorm van periodieke gespreksmomenten, of door intensiever informeel te netwerken, elkaars belevingswereld beter te leren kennen, of...)?

Minder werkdruk, meer (eigen) leiderschap

67. In hoeverre ervaar jij een te hoge werkdruk als raadslid?
68. Wat ervaar jij als de voornaamste oorzaak of oorzaken daarvan?
69. Wat zou je daar zelf aan kunnen doen (cursus timemanagement, opstand, ongehoorzaamheid, alleen doen wat je zelf belangrijk vindt)?
70. Wat vind je van de gedachte dat gemeenteraden zich te veel laten leven door regels en formats die door 'Den Haag', de organisatie en anderen worden opgelegd – waardoor je mogelijk te veel met de 'verkeerde dingen' bezig bent?
71. In hoeverre voel je je in dat verband 'slachtoffer' dan wel zie je mogelijkheden om er zelf iets aan te doen?
72. Hoe 'onmachtig', 'onzeker' of 'fragmentarisch' voel je je ten opzichte van het college en/of de organisatie?
73. Wat doet het jou als er over jou/jullie gezegd wordt dat er negatief wordt gedacht over de raad (bijvoorbeeld uit 'ambtelijke bronnen' of zo)?
74. In hoeverre durf je je te onttrekken aan hoe 'men' ('Den Haag', partij, organisatie, wetenschap, adviseurs) vindt dat het hoort en moet (dualisme, gang van zaken, conformeren aan partijstandpunt, onvermijdelijkheid van compromissen, enzovoort)?
75. Hoe doe je dat dan? Of: wat weerhoudt je om dat te doen?
76. In hoeverre is het belangrijk om een 'eigen agenda' (dubbele agenda?) te hebben, zodat mensen zich in jou kunnen herkennen?
77. Moet je je 'eigenbelang' durven kiezen, bijvoorbeeld omdat de anderen tezamen wel voor het 'algemeen belang' zorgen?

78. Hoe moeilijk vind je het om te 'polariseren' en te 'confronteren' (binnen de raad, maar wellicht ook binnen je eigen fractie)? Te lief voor elkaar? Of te 'onveilig' voor een scherp debat?
79. In hoeverre kies je als het spannend wordt toch 'voor elkaar' in plaats van de rug recht te houden en/of elkaar te houden aan gemaakte afspraken?
80. Durf je 'politiek onvriendelijk' te zijn? Of vrees je dan dat persoonlijke verhoudingen beschadigd worden?
81. Waar erger je je het meeste aan als het gaat om de opstelling en inbreng van anderen?
82. In hoeverre laat je je idealen afnemen omdat iemand anders die afdoet als 'romantisch' of 'zonder werkelijkheidszin' of...? Hoe vaak komt dat soort reacties voor?
83. In hoeverre durf je in debatten een 'andere mening' te hebben? Hoe erg vind je het om daarop afgestraft te worden?
84. Durf je principieel te zijn? Niet de partij te volgen? Te zorgen dat de partij jou volgt in plaats van andersom?
85. In hoeverre zeg je 'in de wandelgangen', het 'rokershok', aan de bar of thuis bij een goed glas wijn andere dingen dan in 'de politieke arena'? Indien dat het geval is: zou die mogelijke kloof te overbruggen zijn, te verkleinen?
86. Zeg je in partijverband andere dingen dan in de raad (niet alleen partijverband, maar bijvoorbeeld ook regionale of andere partijbijeenkomsten)?
87. In hoeverre heb je 'maatjes' in de raad, ook buiten de eigen fractie (met wie praat je bijvoorbeeld het liefst of het vaakst in de pauzes of op de gang)? Hoeveel mensen zijn dat?
88. Stoppen of minderen met 'polderen', vooral vooraf, zodat je in het raadsdebat zelf met 'eigen dingen' kunt komen? Onder het motto: polderen is meer iets voor bestuurders, niet voor politici?
89. Zou je op zoek willen naar mogelijkheden om jouw persoonlijk leiderschap te versterken (drijfveren en blokkades ontdekken, initiatief en verantwoordelijkheid nemen om het heft meer in eigen hand te nemen)?

Hulp van ambtenaren en bestuurders

90. Zou je als 'hoofd van de gemeente' andere/betere ondersteuning wensen van de zijde van ambtenaren (inclusief griffie) of bestuurders?
91. Waaruit zou die andere/betere ondersteuning wat jou betreft dan bestaan?
92. Hoe zou je dat dan zelf kunnen organiseren (je bent toch in de positie om dat te doen als 'hoofd van de gemeente')?

Bijlage 3: Literatuur

- Harrie Aardema, *Control voor leiders – Wat doet ú aan ‘het systeem’?*, Den Haag 2007.
- Harrie Aardema, *FORS leiderschap – Proeve van een transitief leertraject*, Den Haag 2007b (onderzoeksrapport, vertrouwelijk in verband met persoonlijke informatie).
- Harrie Aardema, *Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management*, Den Haag 2005 (oratie).
- Harrie Aardema, *Verbindend leiderschap – Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid*, Den Haag 2004.
- Harrie Aardema, *Doorwerking van BBI – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten*, Leusden 2002 (proefschrift).
- Aarts 2008: Commissie Positie wethouders en raadsleden (Commissie Aarts), *Van werklust naar werklust – Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken*, 2008.
- K. Abma & A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Delft 2009.
- T. Akkerman, ‘Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie’, in: Van Engelen & Sie Dhian Ho 2004, p. 285 e.v.
- Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, Den Haag 2003.
- Graham Allison & Philip Zelikow, *Essence of decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York 1999 (2^e editie).
- Gemeente Almere, *Leren navigeren* (rapportage van de Rekenkamercommissie Indicatoren aan de gemeenteraad), Almere 2007.
- Rick Anderson, *De controller als mens*, Alkmaar 2009 (rede Hogeschool INHolland).
- Frank Ankersmit & Leo Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat – De bedrijfsmatige overheid gewogen*, Amsterdam 2008.
- Arend Ardon & Nelleke Wassink, ‘Als veranderingen niet meer maakbaar zijn – Wederzijds leren bij stagnerende verandering: een handelingsperspectief’, in: *M&O (Management en Organisatie)* mei/augustus 2008, p. 264 e.v.
- Chris Argyris & Donald A. Schön, *Organizational Learning II – Theory, Method, and Practice*, Reading 1996.
- Chris Argyris, ‘Good Communication That Blocks Learning’, in: *Harvard Business Review*, juli-augustus 1994, p. 77 e.v.
- Jan Baerends, ‘Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting – Kaderstelling met indicatoren’, in: *Bank & Gemeente* januari 2005, p. 12 e.v.

- Wieger Bakker & Kutsal Yesilkagit, *Publieke verantwoording – Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam 2005.
- Henrik P. Bang (red.), *Governance as social and political communication*, Manchester 2003.
- C. Barnard, *The functions of the executive*, Cambridge Massachusetts 1938 (27^e druk 1976).
- B.M. Bass, *Leadership and performance beyond expectations*, New York 1985.
- Krijn van Beek e.a. ('Infodrome'), *Controle geven of nemen – Een politieke agenda voor de informatiesamenleving*, Amsterdam 2001.
- Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington 2001.
- Hans Bekkers, 'Help het optimisme om zeep', in: *Binnenlands Bestuur* 29 mei 2009, p. 24 e.v.
- H. Bekkers & H. Bouwmans, 'Bekwame burger redt democratie', in: *Binnenlands Bestuur* 21 augustus 2009, p. 26 e.v.
- R. Meredith Belbin, *Teamrollen op het werk*, Schoonhoven 1998.
- W.G. Bennis & B. Nanus, *Leaders: the strategies for taking charge*, New York 1985.
- Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur* (eindrapport), Utrecht 2004.
- Karel Berkhout, 'Onderhandelen begint pas na tekenen contract – PvdA-wethouder Adri Duivesteijn over de logica van kostenoverschrijdingen bij grote bouwprojecten', in: *NRC Handelsblad* 12 december 2009.
- Jack Beverloo e.a. (BMC), *Op weg naar de griffier van de toekomst*, Leusden/Den Haag 2007 (publicatie BMC & Vereniging van Griffiers).
- Binnenlands Bestuur, 'Vallende wethouders', 9 januari 2009, p. 23 e.v.
- Henk ter Bogt, *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?*, Groningen 2005 (rede).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Staat van het bestuur* 2008, Den Haag 2009a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur – Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur*, Den Haag 2009b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Handreiking Duale Begroting*, Den Haag 2004.
- Marcel Boogers & Jetske Krol, *Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat – Inventariserend onderzoek naar ervaringen van griffiers met vernieuwende vergadervormen*, Almere 2009 (publicatie gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden en Voorst).
- Marcel Boogers, *Lokale politiek in Nederland – De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag 2007.
- Marcel Boogers en Pieter Tops, 'Externe effecten van dualisering: nieuwe relaties tussen politiek en samenleving?', in: *Bestuurswetenschappen* 2005, nr. 5, p. 388 e.v.

- M. Boogers, P.W. Tops & A. Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, Derde jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Den Haag 2005.
- Jaap J. Boonstra (red.), *Dynamics of Organizational Change and Learning*, Chichester: 2004.
- P. Bordewijk & H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen – Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, Den Haag: 2000.
- J. Bossert: *Public Governance – leidraad voor goed bestuur en management*, Nijenrode 2003 (rede)
- Jan M. Bots, *In control? Over het vakgebied Controlling en zijn beoefenaars*, Nijenrode 2006 (rede).
- Tony Bovaird & Elke Löffler (ed.), *Public Management and Governance*, London/New York: 2003.
- Mark Bovens, *De diplomademocratie – Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Utrecht: 2006.
- Mark Bovens, *De digitale republiek – Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam: 2003.
- Mark Bovens & Thomas Schillemans (red.), *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: 2009.
- M.A.P. Bovens, M. Noordegraaf, G.K. Pikker, J. Vermeulen & K. van Lierop, *Culturen rond besturen, vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*, Den Haag: 2006.
- M.A.P. Bovens, *De vierde macht revisited – Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, Utrecht: 2000 (oratie).
- M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal, *Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001 (zesde druk).
- Mark Bovens, Wim Derksen, Willem Witteveen, Frans Becker & Paul Kalma, *De verplaatsing van de politiek – Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: 1995.
- Kees Breed & Nikol Hopman, 'Samen voorbij Weber? – Op weg naar nieuwe verbindingen tussen politici en ambtenaren', in: Van Duivenboden e.a. 2009: 239 e.v.
- Gabriël van den Brink, Thijs Jansen & Dorien Pessers (red), *Beroepszeer – Waarom Nederland niet goed werkt*, Meppel: 2005.
- W.J.C. de Bruin: *Kwaliteit van prestatie management – Een verkenning bij een gemeente*, Heerlen 2009 (afstudeerscriptie Open Universiteit).
- Nils Brunsson, *The Consequences of Decision-Making*, Oxford: 2007.
- Hans de Bruijn, *Managers en professionals – Over management als probleem en als oplossing*, Den Haag: 2008.
- Hans de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector – Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: 2001.
- Yvonne Burger, *Menselijkheid in organisaties*, Amsterdam: 2008 (rede).

- J.M. Burns, *Leadership*, New York: 1978.
- Hans de Bruijn, 'Maak spanningen management & professionals vruchtbaar', in: Van den Brink e.a. 2005: 143 e.v.
- Léon de Caluwé & Hans Vermaak, *Leren veranderen – Een handboek voor de veranderekundige*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2000 (tweede oplage, bijgewerkt).
- Kim S. Cameron & Robert E. Quinn, *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*, Schoonhoven: 2002 (tweede oplage).
- Teresa Cardoso Ribeiro, *Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering – Een analyse van de departementale toetsingsinstrumenten ter bewaking en verbetering van de kwaliteit van het wetgevingsproces in het kader van de Motie-Van Thijn c.s.*, Den Haag: 2007.
- Mark Chavannes, *Niemand regeert – De privatisering van de Nederlandse politiek*, Rotterdam: 2009.
- Jim Collins, *Good to Great – Waarom sommige bedrijven een sprong vooruit maken... en andere niet*, Amsterdam: 2008 (zestiende druk).
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur onder voorzitterschap van (Theo) Bovens, *Wil tot verschil – Gemeenten in 2015*, Den Haag: 2006 (VNG-publicatie).
- David L. Cooperrider & Diana Whitney, *Appreciative Inquiry*, San Francisco: 1999.
- A. Cornelis, *Logica van het gevoel – Filosofie van de stabiliteitslagen in de Cultuur als nesteling van emoties*, Antwerpen/Brussel/Middelburg: 1997.
- Helwig Cornelissen, *Het Besluit Begroting en Verantwoording – Een onderzoek naar de status van implementatie van het Besluit Begroting en Verantwoording bij de Nederlandse gemeenten*, Heerlen: 2008 (afstudeerscriptie Open Universiteit).
- Annette Corzilius, Louis Dolmans & Jan de Jonge, 'Losser in control? (1) – Beelden van beheersen en loslaten', in: *TPC (Tijdschrift voor public governance, audit & control)* april 2009, p. 16 e.v.; 'Losser in control?' (2) – Beredeneerd loslaten of een mix van strak en los?, in: *TPC* augustus 2009: p. 12 e.v.
- Lewis A. Coser, *Gulzige instituties – Patronen van absolute toewijding*, Deventer: Kluwer 1978.
- Stephen R. Covey, *De 8^e eigenschap – Van effectiviteit naar inspiratie*, Amsterdam: 2005.
- Stephen R. Covey, *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*, Amsterdam/Antwerpen: 1995.
- R. Crinice le Roy, *De vierde macht – Een hernieuwde kennismaking*, 's-Gravenhage: 1976.
- Mihaly Csikszentmihalyi, *Flow in zaken – Over leiderschap en betekenisgeving*, Amsterdam: 2003.
- W. Edwards Deming, *Out of Crisis*, Cambridge: 1986.
- Bas Denters, Merel de Groot & Pieter-Jan Klok, *Een wezenlijke vertegenwoordiging van de burgerij – Over de rollen van de gemeenteraad na de dualisering van het gemeentebestuur*, Congresuitgave Staat van de Dualisering 2008.

- S.A.H. Denters & I.M.A.M. Pröpper (red.), *Naar een politiek profiel voor de gemeenteraad – Eindrapportage Project duale gemeenten*, Den Haag: 2002.
- S.A.H. Denters & P.A.Th.M. Geurts, *Lokale democratie in Nederland – Burgers en hun gemeentebestuur*, Bussum: 1998.
- E.S. Derks & M.T. Otto, *De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop? – Anders sturen en anders organiseren als gevolg van de dualisering*, Utrecht: 2003.
- Wim Derksen & Linze Schaap, *Lokaal bestuur*, 's-Gravenhage: 2007 (vijfde druk).
- Elisabeth Dobbina, *Weerbarstigheid van organisatiecultuur – Een organisatie-antropologische studie naar betekenisgeving aan moderne managementinstrumenten*, Delft: 2001 (proefschrift).
- H.J. van Dongen, W.A.M. de Laat en A.J.J.A. Maas, *Een kwestie van verschil – Conflictantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*, Delft: 1996.
- Wim van de Donk, 'Samen, omdat het niet anders kan', in: Huitema e.a. 2009, p. 15 e.v.
- Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston: 1967.
- Anthony Downs, *An economic theory of democracy*, New York: 1957.
- Geerard Drosterij, *Politics as Jurisdiction – A New Understanding of Public and Private in Political Theory*, Rotterdam: 2008 (proefschrift).
- Sander van Duijn & Bram van der Lelij, *Almeeders over Almere – Opinies en burgerschapstijlen in het raadspanel*, Almere: 2008.
- Hein van Duivenboden, Eelco van Hout, Cor van Montfort & Juliette Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: 2009.
- Andrew Dunsire, *Control in a Bureaucracy*, Oxford: 1978.
- Ap Dijksterhuis, *Het slimme onbewuste – Denken met gevoel*, Amsterdam: 2007.
- Dijsselbloem 2008: *Eindrapport van de commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen*, Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, 31007, nr. 6.
- D. Easton, *A systems analysis of political life*, New York: 1965.
- Jurian Edelenbos & René Monnikhof, *Spanning in interactie – Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Amsterdam: 1998.
- M. Edelman, *Political Language – Words That Succeed and Policies That Fail*, New York: 1977.
- Mark Elchardus, *De dramademocratie*, Tiel: 2002.
- D.J. Elzinga, 'Het dualiseringsproces is ernstig vervuild geraakt', interview in: *Context*, 2005, jaargang 5, nr. 2, p. 8 e.v. (tijdschrift BMC).
- D.J. Elzinga e.a. (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie), *Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Alphen aan den Rijn: 2000.
- E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Den Haag: 2003 (WRR-verkenning).
- Rob van Es, 'Noem het vooral geen cultuurverandering', in: *M&O (Management en Organisatie)* mei/juni 2009, p. 5 e.v. (Themanummer: Cultuurverandering: mythe en realiteit).

- Rob van Es, *Veranderdiagnose – De onderstroom van organiseren*, Amstelveen: 2008.
- A. Etzioni, 'Mixed scanning: A Third Approach to Decisionmaking', in: *Public Administration Review*, 27 December 1967, p. 385 e.v.
- H. Fayol, *General and industrial management*, Londen: 1949.
- Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn jr. & Christopher Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, New York: 2005.
- Daan Fousert, *Dienstbaar leiderschap dát werkt*, Deventer: Kluwer 2005.
- P.H.A. Frissen, *Gevaar verplicht – Over de noodzaak van aristocratische politiek*, Amsterdam: 2009.
- Paul Frissen, 'Tussen politiek leider en burger hoort een kloof te zijn', in: *NRC Handelsblad* 12 december 2009b.
- P.H.A. Frissen, *De staat van verschil – Een kritiek van de gelijkheid*, Amsterdam: 2007.
- P.H.A. Frissen, *De Staat*, Amsterdam: 2002.
- Ralf Geenens & Ronald Tinnevelt (red.), *De stem van het volk – Democratie als gesprek*, Leuven: 2007.
- Robert K. Greenleaf, *De dienaar als leider*, Schoonhoven: 1999.
- Emmanuel Gobillot, *The connected leader – Creating agil organizations for people, performance and profit*, London/Philadelphia: 2007.
- Erving Goffman, *De dramaturgie van het dagelijks leven – Schijn en werkelijkheid in sociale interactie*, Utrecht: 1959.
- Daniel Goleman, *Emotionele intelligentie in de praktijk*, Amsterdam/Antwerpen: 1998.
- Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann, *A New Handbook of Political Science*, Oxford: 1998.
- F.K. Goodnow, *Politics and administration – A study in government*, New York: 1900.
- Laurens de Graaf, Marcel Boogers, Laurey Mulder & Linze Schaap, 'Lokale referenda', in: *Openbaar bestuur* augustus 2009, p. 23 e.v.
- H. van de Graaf & R. Hoppe, *Beleid en politiek – Een inleiding tot de beleidswetenschap*, Muiderberg: 1992.
- Merel de Groot, *Democratic Effects of Institutional Reform in Local Government – The case of the Dutch Local Government Act 2002*, Enschede: 2008 (proefschrift Universiteit Twente).
- L. Gulick & L. Urwick, *Papers on the science of administration*, New York: 1937.
- Herman van Gunsteren, *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam: 2006.
- Herman van Gunsteren, *Culturen van besturen*, Meppel: 1994.
- Herman R. van Gunsteren, *The Quest for Control – A critique of the rational-central rule approach in public affairs*, London: 1976.
- Maarten Hajer, *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: 2000 (rede).
- Michael Hammer & James Champy, *De bijl aan de wortel – Een manifest voor bedrijfs-revolutie*, Amsterdam/Antwerpen: 1997.

- Dick Hanemaayer, Yermo Wever, Maarten Sinnema & Yorick van den Berg, *Staat van het dualisme*, Den Haag: 2008 (eindrapport B&A-groep).
- Paul t Hart & Marcel ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap – Regeren na de revolte*, Amsterdam: 2004.
- P. 't Hart, P. de Jong & A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur – Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 1991.
- Colin Hay, *Why We Hate Politics*, Cambridge: 2007.
- Frank Hendriks, *Vitale democratie – Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: 2006.
- Frank Hendriks, *Reinheid en democratie – Over de zin van hervorming en de waarde van vergelijking*, Tilburg: 2005 (oratie).
- F. Hendriks & P.W. Tops, *Politiek en Interactief Bestuur – Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, 's-Gravenhage: 2001.
- Frank Hendriks & Pieter Tops (red.), *Stad in spagaat – Institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Assen: 2000.
- Hermans 2005, Rapport van de Commissie Evaluatie Provinciale Dualisering (onder voorzitterschap van Loek Hermans), *Zonder wrijving geen glans*, Den Haag: 2005.
- M. Herweijer & I.M.A.M. Pröpper, 'Burgers in het beleidsproces', in: Hoogerwerf & Herweijer 2008, p. 261 e.v.
- Martin Hetebrij, *Macht en politiek handelen in organisaties – Iedereen speelt mee*, Assen: 2008.
- P. den Hoed, W.G.M. Salet & H. van der Sluijs, *Planning als onderneming*, Den Haag: 1983 (Rapport Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid).
- Geert Hofstede, *Allemaal andersdenkenden – Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam: 2001.
- Thijs Homan, *Wolkenridders – Over de binnenkant van organisatieverandering*, Heerlen: 2006 (rede Open Universiteit Nederland).
- Thijs Homan, *Organisatiedynamica – Theorie en praktijk van organisatieverandering*, Den Haag: 2005.
- Christopher Hood, 'Public Management – The Word, The Movement, The Science', in: Ferlie e.a. 2005, p. 22.
- C. Hood, 'A public management for all seasons?', in: *Public Administration*, vol. 20, nr. 2/3, 1995, p. 93 e.v.
- A. Hoogerwerf, 'Beleid, processen en effecten', in: Hoogerwerf & Herweijer 2008, p. 17 e.v.
- A. Hoogerwerf, *Politiek als evenwichtskunst – Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 1995.
- A. Hoogerwerf, *Van groeibeleid naar beheersbeleid? – De machtsvorming der bewindvoerders in Nederland*, 's-Gravenhage: 1988.

- A. Hoogerwerf & M. Herweijer, *Overheidsbeleid – Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008 (8^e druk).
- Jeremy Hope & Robin Fraser, *Beyond Budgeting, How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap*, Boston: 2003.
- Dian Marie Hosking, *Constructing changes: A social constructionist approach to change work (and beetles and witches)*, Tilburg: 2002 (rede).
- M. Huisman, *Evaluatie Politieke Markt* (eerste evaluatie april 2004), Almere: 2004.
- Huitema, Dave, & Marion van Griethuizen, Boudewijn Steur & Ester Weststeijn, *Hoezo, samen? Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 2008*, Amsterdam: 2009.
- Menno Hurenkamp, Evelien Tonkens & Jan Willem Duyvendak, *Wat burgers bezielt – Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Amsterdam: 2006.
- Philip Idenburg, *Het gaat om mensen – Excellente veranderaars in organisaties*, Amsterdam: 1999.
- I.L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological study of foreign-policy decisions and fiascos*, Boston: 1972.
- Maddy Janssens & Chris Steyaert, *Meerstemmigheid: organiseren met verschil*, Van Gorcum 2001.
- Joseph Jaworski, *Synchroniciteit – De innerlijke weg naar leiderschap*, Zeist: 2003 (derde druk).
- Hans Jeekel, *De ontbrekende dialoog – Over nieuwe ambtenaren, nationale politici en de noodzaak tot dialoog*, Den Haag: 2005.
- Carl Gustav Jung, *Synchroniciteit – Een beginsel van acausale verbondenheid*, Rotterdam: 2000 (derde druk).
- Edwin Kaats & Wilfrid Opheij, *Bestuurders zijn van betekenis – Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*, Maarssen: 2008.
- R.S. Kaplan & D.P. Norton, *Op kop met de balanced scorecard – Strategie vertaald naar actie*, Amsterdam: 1999.
- Daniel Katz & Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York: 1966 (2^e editie).
- Manfred F.R. Kets de Vries, *Wat leiders drijft – Een klinische benadering van gedragsverandering in organisaties*, Amsterdam: 2006.
- Leo Klinkers, *Vakvereisten voor Politiek en Beleid – Geboden en verboden in alfabetische volgorde*, Meise: 2002.
- Erik-Hans Klijn, *'It's the management, stupid!' – Over het belang van management bij complexe managementvraagstukken*, Den Haag: 2008 (oratie).
- Peter van der Knaap, Arno Korsten, Katrien Termeer en Mark van Twist (red.), *Trajectmanagement – Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, Utrecht: 2004.
- Arno Korsten & Milo Schoenmaker, *Sterke colleges – De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*, 's-Gravenhage: 2008.

- Arno F.A. Korsten & Harrie Aardema, *De vallende burgemeester – Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*, Den Haag: 2006 (BZK-publicatie).
- Arno Korsten & Peter de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur – Diagnoses en remedies*, 's-Gravenhage: 2006.
- Arno F.A. Korsten & Jan J. Schrijen, 'Politieke stijlen van statenleden – Een instrument voor zelfevaluatie van politieke representanten en fracties', in: *Liberaal Reveil*, december 2000, nr. 6, p. 229 e.v.
- Arno Korsten, *In politiek vaarwater – Verkenning van dilemma's in de praktijk van raadsgriffiers*, Heerlen/Schimmert: 2009.
- Arno F.A. Korsten, *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Heerlen: 2005.
- Arno F.A. Korsten, 'Dynamisch bestuur – Beleidsbeëindiging, opvolging en vernieuwing', in: Van der Knaap e.a. 2004: p. 14 e.v.
- A.F.A. Korsten & W. Derksen, *Uitvoering van overheidsbeleid – Gemeenten en ambtelijk gedrag belicht*, Leiden/Antwerpen: 1986.
- A.F.A. Korsten & P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland – Inleiding in de gemeentekunde*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 1998 (derde druk).
- Jetske Krol, Hans Peet & Ida Stroosnijder: *Raadsleden en Werkdruk*, Almere: 2009 (publicatie gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden & Voorst).
- M.B.R. Kroon, 'Groepsdenken en verantwoordelijkheid: sociaal-psychologisch onderzoek', in: 't Hart e.a. 1991, p. 138 e.v.
- Marga Kubbe & Peter Rosenkrantz, *Met zachte leidsels – Over natuurlijk leiderschap bij de politie* (scriptie School voor Politieleiderschap).
- Harry Kunneman, *Voorbij het dikke-ik – Bouwstenen voor een kritisch humanisme*, Amsterdam: 2005.
- G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling*, delen A en B, Muiderberg: 1980.
- Corien Lambregtse, *Uit het hoofd en het hart – Eindverslag Burgervisitatiecommissie gemeenteraad Leeuwarden*, Leeuwarden: 2008.
- C.J. Lammers, A.A. Mijs & W.J. van Noort, *Organisaties vergelijkenderwijs – Ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*, Utrecht: 2000 (achtste druk).
- H.D. Lasswell, *A pre-view of policy sciences*, New York: 1971.
- H.D. Lasswell, *Who Gets What When How*, New York: 1950.
- P.R. Lawrence & J.W. Lorsch, *Organizations and environment – Managing differentiation and integration*, Boston: 1967.
- Leemhuis 2004: Rapport van de stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur onder voorzitterschap van mevrouw J.M. Leemhuis-Stout, *Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag: 2004.
- Frans L. Leeuw, *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Maastricht: 2008 (rede).

- F.L. Leeuw, 'Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht?', in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Aansprekend burgerschap, de relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag: 2000 (RMO-advies).
- J.C. Lens, *Implementatie van BBV: de vaardige gemeente maakt er een succes van! – Een onderzoek bij gemeenten naar de samenhang van het succes van implementatie van het Besluit Begroting en Verantwoording en het gebruik van enkele succesfactoren*, Heerlen: 2008 (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, Faculteit Managementwetenschappen).
- Monique Leurink, *Het individuele scheppingsproces – Leven vanuit je essentie*, Utrecht/Antwerpen: 2009.
- C.E. Lindblom, 'The Science of 'Muddling Through'', in: Stillman 1992, p. 224 e.v. (reprint van het oorspronkelijke artikel in *Public Administration Review*).
- Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: 1980.
- E.J.P. van Loon & A.H. Roozendaal, *Leiderschap als kunst – Moed om te veranderen* (speciale uitgave INK), Zaltbommel: 2006.
- Huibert de Man, 'Cultuur en verandering – Beperkingen van het instrumentele model', in: *M&O (Management en organisatie)*, mei/juni 2009, p. 21 e.v.
- Huibert de Man, 'Defensief gedrag in organisaties doorbreken', in: *M&O (Management en organisatie)*, maart/april 2003, p. 45 e.v.
- James G. March & Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics*, New York: 1989.
- A.H. Maslow, *Motivatie en persoonlijkheid*, Rotterdam 1976 (vertaling van 'Motivation and personality', New York: 1970/1954).
- Elton Mayo, 'Hawthorne and the Western Electric Company, Boston 1945', in: Stillman 1992, p. 148 e.v.
- Douglas McGregor, 'The human side of enterprise, New York 1960', in: Stillman 1992, p. 339 e.v.
- F.B. van der Meer, 'Geslotenheid, waarden en sociale verandering', in: W.B.J.H. van den Donk & P.H.A. Frissen (red.), *Over bestuur, recht en informatisering*, Lelystad: 1998, p. 309 e.v.
- Ferdinand Mertens, 'Bestuurskundige oraties: waar gaan ze over?', in: *Bestuurskunde* 2009 nr. 3, p. 70 e.v.
- P.L. Meurs, E.K. Schrijvers & G.H. de Vries, *Leren van de praktijk – Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam: 2006 (WRR verkenningen 12).
- John W. Meyer & Brian Rowan, 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', in: Powell & DiMaggio 1991: p. 41 e.v.
- Henry Mintzberg, *Managers, maar dan echte – Over de zachte praktijk van het managen en de vorming van managers*, Schiedam: 2004 (vertaling van: 'Managers not MBAs').
- Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven: 1999 (oorspronkelijk 1983).

- William A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago: 1971.
- I. Nonaka & H. Takeuchi, *De kenniscreërende onderneming – Hoe Japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten*, Schiedam: 1997.
- Mirko Noordegraaf, *Professioneel bestuur – De tegenstelling tussen publieke managers en professionals als ‘strijd om professionaliteit’*, Den Haag: 2008.
- Mirko Noordegraaf, ‘Tussen politiek en praktijk – Leren van straten, spreekkamers en schoolklassen’, in: Meurs e.a. 2006, p. 185 e.v.
- Mirko Noordegraaf, *Management in het publieke domein – Issues, instituties en instrumenten*, Bussum: 2004.
- J. Douglas Orton & Karl E. Weick, ‘Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization’, in: *Academy of Management Review* 1990, vol. 15, p. 203 e.v.
- D. Osborne & T. Gaebler, *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: 1992.
- William G. Ouchi, ‘Markets, Bureaucracies and Clans’, in: *Administrative Science Quarterly*, 25, nr. 1, p. 129 e.v.
- Leen Paape, ‘In Control’ verklaringen: gebakken lucht of een te koesteren fenomeen? Nyenrode 2008 (rede).
- Rik Peeters, Mark van Twist en Martijn van der Steen, ‘De wording van strategen – Over de spanning tussen oud en nieuw bij rolverandering in een grote Nederlandse gemeente’, in: *Bestuurskunde* 2009 nr. 3, p. 80 e.v.
- Dorien Pessers, ‘Vertrouwen van de burger wordt verkwanseld, want de vorm wordt belangrijker dan de norm’, in: *NRC Handelsblad* 23 september 2006, p. 15.
- Jit Peters, ‘Over vertrouwen of zelfvertrouwen van de Tweede Kamer’, in: *Openbaar bestuur*, tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek, september 2009, p. 2 e.v.
- B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, London/New York: 2001 (5^e editie).
- Leo Platvoet, ‘Het onvolkomen dualisme’, in: *Openbaar bestuur*, oktober 2008.
- Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Public Managers Reform – A comparative Analysis*, Oxford/New York: 2004 (2^e editie).
- Evert Pommer, Hetty van Kempen & Evelien Eggink, *De staat van de publieke dienst – Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*, Den Haag: 2008 (SCP-publicatie).
- W.E.J. Post & G. de Lange, *Het gemeenteraadslid – Onderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsliden*, Nijmegen: 2008 (onderzoek Daadkracht).
- Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizations Analysis*, London: 1991.
- Michael Power, ‘The Theory of the Audit Explosion’, in: Ferlie e.a. 2005, p. 326 e.v.
- J.L. Pressman & A.B. Wildavsky, *Implementation – How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: 1973.
- Igno Pröpper & Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek – Lokale politiek in de praktijk*, Bussum: 2005.

- Robert E. Quinn, *De brug bouwen terwijl je erover loopt – Een gids voor leidinggeven bij verandering*, Den Haag: 2004.
- Robert E. Quinn, Sue R. Faerman, Michael Thompson & Michael R. McGrath, *Handboek managementvaardigheden*, derde editie, Den Haag: 2003.
- Robert E. Quinn, *Verander de wereld – Hoe gewone mensen buitengewone prestaties kunnen leveren*, Schoonhoven: 2000.
- Robert E. Quinn, *Beyond rational management – Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*, San Francisco: 1988.
- Robert E. Quinn & John Rohrbaugh, 'A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis', in: *Management Science*, vol. 29, nr. 3, March 1983, p. 363 e.v.
- G.H. Reussing, *Politiek-ambtelijke betrekkingen en het beginsel van de machtenscheiding – Een politiek-theoretische, juridische en empirische studie naar het ambtelijk apparaat als 'vierde macht'*, Enschede: 1996.
- Herwig Reynaert (red.), *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*, Brugge: 2007.
- Marius Rietdijk, *Organisaties conditioneren – De invloed van beloning en straf op werkprestaties*, Amsterdam: 2009 (proefschrift).
- Arthur Ringeling, *Het imago van de overheid – De beoordeling van prestaties van de publieke sector*, Den Haag: 1993.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Verskil maken – Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, Amsterdam: 2006.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Ontsnappen aan medialogica*, Amsterdam: 2006b.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Medialogica – Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag: 2003.
- U. Rosenthal, A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 1996 (vijfde druk).
- U. Rosenthal, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme – Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 1988 (rede).
- Rob van Rijn & Mark van Twist, 'Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording', in: Bovens e.a. 2009, p. 255 e.v.
- George H. Sabine & Thomas Landon Thorson, *A History of Political Theory*, Hinsdale 1973 (4^e editie).
- C. Sas & M. Herweijer, *Uitvoering van beleid – Blinde vlek bij bestuurders of hobby van onderzoekers?*, Den Haag: 1992.
- L. Schaap & A.B. Ringeling, *Grenzen overschrijden met dualisering – Een vergelijking tussen Nederland, Duitsland, Engeland en Italië*, Den Haag: 2006 (publicatie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie).
- Edgar H. Schein: *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco: 1992 (2^e editie).

- Donald A. Schön & Martin Rein, *Frame Reflection – Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: 1994.
- Alex van Schooten, 'De gemeentepolitiek is nu leuker in Almere', *Staatscourant* 9 februari 2005, nr. 28.
- Gerard Schouw & Pieter Tops, *Stijlen van besturen – Over leiders, managers, verbinders, ambassadeurs en beheerders*, Amsterdam/Antwerpen: 1998.
- Jan Schrijver, 'Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten?', in: *Bestuurskunde* 2008 nr. 2, p. 102 e.v.
- Peter Scott-Morgan, *De ongeschreven regels van het spel – Beheers en vernietig de verborgen regels en verwijder de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan*, Groningen: 1995.
- Peter Senge, C. Otto Scharmer, Joseph Jaworski & Betty Sue Flowers, *Presence – Een ontdekkingsreis naar diepgaande verandering in mensen en organisaties*, Den Haag: 2006.
- Herbert A. Simon, *De besluitvorming in de organisatie*, Amsterdam: 1967 (vertaling van 'Administrative Behavior' van 1947).
- J.B.D. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam: 1983.
- Robert Simons, *Levers of Control – How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston/Massachusetts: 1995.
- G. Smid & G. Bernaert, 'Leiden bij innoveren in netwerken – Nieuw inzicht door onderzoek op microniveau', in: *M&O (Management en organisatie)* 2007, p. 5 e.v.
- P. Smith, 'On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector', in: *International Journal of Public Administration*, 1995, 18, p. 377 e.v.
- I.Th.M. Snellen: *Boeiend en geboeid – Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 1987 (rede).
- Th.J. Stigt, *Invoering BBV positief ontvangen door gemeenteraden – Een onderzoek naar de eerste ervaringen van raadsleden ten aanzien van de programmabegroting en jaarstukken na de implementatie van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)*, Heerlen: 2007 (afstudeerscriptie Open Universiteit Nederland, Faculteit Managementwetenschappen).
- Richard J. Stillman II, *Public administration – Concept and Cases*, Boston: 1992 (5^e editie).
- Janka Stoker, *Leiderschap verandert*, Groningen: 2005 (oratie).
- F.W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York: 1911.
- Geert Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde – Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: 2005.
- G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming – Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: 1998 (derde druk).
- Katrien Termeer, 'Duurzame transities – Een beknopte methodologie voor trajectmanagement', in: Van der Knaap e.a. 2004, p. 41 e.v.

- Sandra van Thiel & Frans L. Leeuw, 'De prestatieparadox in de publieke sector', in: *Beleidswetenschap* 2003, nr. 2, p. 123 e.v.
- Hester Tjalma-den Oudsten, *Afgetreden raadsleden – Motieven en ervaringen*, Den Haag: 2006 (SGBO-rapport).
- Jonathan Tompkins, *Organization Theory and Public Management*, Belmont: 2005.
- Evelien Tonkens, *De bal ligt bij de burger – Burgerschap in een pluriforme dynamische samenleving*, Amsterdam: 2006 (rede).
- Pieter Tops, *Moderne regenten – Over lokale democratie*, Amsterdam/Antwerpen: 1994.
- Pieter Tops & Stavros Zouridis, *De binnenkant van politiek – Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*, Amsterdam/Antwerpen: 2002.
- Mark van Twist, *Verbale vernieuwing – Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, 's-Gravenhage 1994 (proefschrift).
- Rob Uiterlinden, *'In Control' – Theorie en praktijk*, 's-Hertogenbosch 2009.
- Roel in 't Veld, *De vloek van het succes – Over de ontwikkeling van de democratie* (oratie Hogeschool InHolland).
- Henk te Velde, *Het theater van de politiek*, Amsterdam 2003 (oratie).
- Verbeet e.a. 2009: Parlementaire zelfreflectie onder voorzitterschap van Kamer-voorzitter Gerdi A. Verbeet, *Vertrouwen en zelfvertrouwen – Analyse en aanbevelingen*, Den Haag maart 2009.
- Jan Verhagen, 'Overdaad schaadt', in: *Binnenlands Bestuur* 29 mei 2009, p. 37 e.v.
- Carien Verhoeff & Roel Wever, *Sterke koppels, sterk bestuur – Verslag van een onderzoek naar de relatie tussen griffier en secretaris*, Leusden/Den Haag 2007 (publicatie BMC/VGS (Vereniging van gemeentesecretarissen)/VvG (Vereniging van Griffiers)).
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, o.a.: *Verder met besturen* (slotpublicatie 2006), *Lokale verhalen – Veranderen kan op vele manieren* (2006), *Profielchets voor fractie, raadslid en wethouder in een dualistisch bestel* (herzien 2005), *Handreiking voor duale ambtenaren: voorbeelden uit de praktijk* (2005), *Handreiking vernieuwend vergaderen: voorbeelden uit de praktijk* (2005), *Syllabus Actualiteitencolleges Gemeentewet 2005 – Antwoorden op veelgestelde vragen* (2005), *Handreiking Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk* (2003), *Handreiking burgerinitiatief* (2004, herzien 2008), *Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen* (artikel 212, 213, 213a Gemeentewet) (2004), *Interactieve beleidsvorming voor een dualistische raad: 25 vragen en antwoorden* (2004), *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad* (2004), *Handreiking De actieve informatieplicht van burgemeester en wethouders* (2003), *De burgemeester gaat dual; gevolgen van het dualisme voor burgemeesters* (2002), *Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad* (2002), *Handreiking bestuursbevoegdheden in een dualistisch stelsel* (2002), *Handreiking commissies in het dualistische stelsel* (2002, herzien 2006), *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten* (2002), *De lokale rekenkamer en rekenkamerfunctie* (2002), *Reglement van orde in een dualis-*

- tisch bestel 2002*, herzien 2006), *Initiatiefvoorstellen; wanneer en hoe?* (2001), Den Haag 2001-2006.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), *Het Beeld van de burger*, Den Haag 2005.
- R. Vonk, H. Steensma en R. van der Vlist, 'Attributie en stereotypen', in: R. van der Vlist e.a. 1995, *Handboek leiderschap in arbeidsorganisaties*, Utrecht 1995.
- Ed Vosselman, *De dynamiek van 'accounting & control'*, Nijmegen 2006 (rede).
- Michiel S. de Vries, *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*, Nijmegen 2005 (rede).
- Jouke de Vries, 'Politici te veel in de ban van hypes', in: *Dagblad Trouw*, 18 november 2003.
- Frans de Waal, *De aap in ons – Waarom we zijn wie we zijn*, Amsterdam/Antwerpen 2005.
- A. de Waal en L. Kerklaan, *De resultaatgerichte overheid – Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*, Den Haag 2004.
- Frans van Waarden, 'Werk in een wantrouwende wereld – Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie', in: *B&M, Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 2006 nr. 4, p. 232 e.v.
- Joe Wallis & Brian Dollery, *Market failure, Government failure, Leadership and Public Policy*, New York 1999.
- Max Weber, *Gezag en bureaucratie*, Rotterdam 1972 (vertaalde selectie uit: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956, oorspronkelijk 1921).
- Mathieu Weggeman, *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!*, Schiedam 2007.
- Ineke Westbroek, 'Burger initieert, ambtenaar volgt', in: *Binnenlands Bestuur* 11 december 2009, p. 9 e.v.
- Karl E. Weick, *Sensemaking in Organisations*, California 1995.
- K.E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, New York 1979 (2^e editie).
- Karl Weick & Robert Quinn, 'Organizational Change and Development: Episodic and Continuous Changing', in: Boonstra e.a. 2004, p. 177 e.v.
- A. Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1979 (3^e editie).
- A. Wildavsky, 'If planning is everything, maybe it's nothing?', in: *Policy Sciences* 1973, 4, 2, p. 127 e.v.
- Timothy Wilson, *Vreemden voor onszelf – Waarom we niet weten wie we zijn*, Amsterdam 2005.
- Woodrow Wilson, 'The Study of Administration', in: Stillman 1992, p. 6 e.v.
- Marc Winder, *Sturen of gestuurd worden – Gebruik en non-gebruik van de program-mabegroting door raadsleden uit vier gemeenten*, Heerlen 2009 (scriptie Open Universiteit Nederland, Faculteit Managementwetenschappen).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Lerende overheid – Een pleidooi voor probleemgerichte politiek* (WRR-rapport nr. 75), Amsterdam 2006.
- A. Zuurmond, *De Infocratie – Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltipe in het informatietijdperk*, Rotterdam 1994 (proefschrift).

Bijlage 4: Trefwoordenregister

A	
Aanbodgerichtheid	135
Aanvaardbaarheid	129, 133
Accountantsverklaring	8
Achterkamertjes	83, 84, 145
Advies op advies	77
Afhankelijkheidsketen	49
Afspraak = afspraak	31
Alibifunctie	160
Alibigedrag	29
Ambigüiteit	85, 137
Anders regelen	140
Angst	54, 147, 151
Appreciative inquiry	133, 134
Audits	9
Authenticiteit	153
Autonomie	60
Autopoïese	28
B	
BBV	42
Beheersing van werkprocessen	26
Belangen	25
Beleidsbeëindiging	142
Beleidscontrol	71
Beleidsimplementatietheorie	38
Beleidsuitvoering	42
Beloning	150, 157, 159
Bestuurscultuur	14, 61
Bestuursstijlen	128
Betekenisgeving	137
Beweging	75
Beyond budgeting	133, 134
Binnenkant van politiek	84

Blauwdrukplanning	38
Blauwe leiders	132
Bounded rationality	38, 133
Bovenstromen	81, 83
Budgetgaming	43
Bureaucrat bashing	33
Bureaucratie	131
Bureaupolitiek	22
Burgemeester, vallende	53
Burgergericht	137
Burgerparticipatie	24, 63
Burgerschapstijlen	63
Burgertevredenheid	55
C	
Chaostheorie	137
Charismatisch leiderschap	136
Clancontrol	28, 71, 73
Clanpolitiek	23
Cliëntelist	128
Coachend leiderschap	133
Code Tabaksblat	30
Collegagericht	133
Comfortabele zone	152
Communicatieve zelfsturing	76
Competentiemanagement	140, 144
Complexiteitstheorie	137
Concerncontroller	48
Concurrerende waarden	128
Confronteren	54, 93, 117, 119
Contentisme	48
Contingentie	137
Control	
– definitie van	26, 42
– vernieuwing van	73
Controlerende rol	60, 108
Control-industrie	8
Controloverload	118
Coproducent	128
Corporate Governance Code	29
Cultuur, definitie van	81

D	
Dashboards	71
Decoupled	52
Deliberatieve democratie	24
Democratie, betekenis van	31
Depolitisering	22, 69
Dialog	147
Dienend leiderschap	133
Dienstverlening	54
Dikke-ik	127
Dilemma	148
Directe democratie	63
Diversiteit	143
Doelmatigheid	129, 136
Doeltreffendheid	128, 137
Dramademocratie	62
Dromen	120, 153
Dualisering	59, 140
Dualisme	58
E	
Effectiviteit	32
Efficiency	32
Efficiencyparadox	33, 36
Eigenbelang	25
Emotie	133
Emotiedemocratie	62
Empowerment	133
Enquêterecht	59
Ervaring	76
F	
Faciliterend leiderschap	133
Financiële control	71
Financiële lijken	8
Formele cultuur	83
Fractiediscipline	22, 120
Fragmentatie	137
Functioneringsgesprekken	54
G	
Gebruikstheorie	86

Gedragscodes	76
Gele leiders	138
Georganiseerde hypocrisie	35
Gescheiden circuits	52
Gevoelswerkdruk	119
Going concern	56
Good governance	76
Griffie	121
Groene leiders	133, 135
Groupthink	23, 28, 52
Gulzige instituties	53

H

Helpende control	70, 74
Hiërarchie	50
Hoera-woorden	88
Homo economicus	45, 131
Homo politicus	133
Homo sociologicus	133
Hoofd van de gemeente	92
Horizontalisering	78, 140
Human relations	133
H-vragen	43
Hypocratie	155, 156, 157
Hypocrisie	35, 156

I

Impliciete control	28
In control	29
– statement	30
Incrementeel	78, 158
Incrementele werkwijze	38
Individualisme	127
Inefficiëntie	43, 56
Infocratie	136
Informele cultuur	83
Innerlijke stem	76
Innovatie(kans)	156, 157
Inspirerend leiderschap	136
Institutionele control	55
Integraal management	31
Integrale afweging	44

Integraliteit	77
Interactief beleid	24, 64
Intuïtie	76, 133
Ist	144
J	
Ja zeggen, nee doen	35
K	
Kaderstellende rol	59, 99
Kanteling	77
Kennisdemocratie	63
Kerntakendiscussie	145
Ketens	76, 138
Kiezersdemocratie	63
Kleuren	129
Kloof overheid-burger	58, 64
Kosten-baten analyse	133
Kwaliteit	128
L	
Legitimerende functie	35, 37
Legitimiteit	129
Leiderschap	125
– definitie	130
– niveau 5	152
– trends in	138
Leidinggeven aan professionals	141
Lerende organisatie	144
Liberalisme, nieuwe	127
Logica van de burger	78
Loosely coupled	52
Loslaten	75
Losse control	50
Luisteren	140
Luisterend praten	141
M	
Marktgerichtheid	135
Medebewind	60
Mediacratie	62
Mensgerichtheid	133

Mentale programmering	81
Mixed scanning	38
MTO's	53
N	
Negatieve beeldvorming	40, 56
Netwerken	23, 76, 138, 148
New Public Governance	76
Non-interventie	54
NPM (New Public Management)	33, 132, 135, 143
Nutsmaximalisatie	46
O	
Ombudsman	128
Onbewust	85
Onderbesteding	43
Onderdrukking	140
Ondernemerschap	135
Onderschrijvingen	43
Ondersteuning	121
Onderstromen	83
Onderuitputting	43
Ontvlechting	58
Operationele control	27
Opleiding en training	152
Organisatie-ijsberg	85
Organisch	158
Organische structuurverandering	78
Overbelaste burgers	63
Overlevingsmechanismen	155
Overschrijvingen	43
P	
P&C-cyclus	26
vierjarige	71
Pacificatie	83
Participatiedemocratie	63
Participatiepolitiek	24
Partijpoliticus	128
Partijpolitiek	21
Performance paradox	42
Persoonlijk leiderschap,	127, 130

Petrischaaltjes	28
Pijnlijke stilte	53, 141
Plan Do Check Act	149
Planning	
– & control	140
– definitie van	37
– nieuwe stijl	74
– vernieuwing van	73, 74
Pocket veto	54
Polariseren	119, 127
Poldermodel	130
Policy drifting	39
Politics-administration dichotomy	131, 158
Politiek	
– als jurisdictie	64
– als machtsspel	23
– als wilsvorming	64
– definitie van	21
– geschiedenis	127
– in control	29, 31
– in institutionele zin	21
– in procesmatige zin	21
– leiderschap	130
Politieke markt	14, 66
Politieke rationaliteit	17
Politieke vernieuwing, centrale vraag m.b.t.	10
Postmodern	137
Praatheorie	86
Praten	140
Presence	77
Presidium	58, 142
Prestatie-indicatoren	26
Prestatiemanagement	136
Prestatiemeting	42
Prestatieparadox	42
Primaat van de politiek	50
Prioriteren	46
Programmabegroting	39
Programmamanagement	78
Programmatisch werken	78
Projectmanagement	9, 78
Public choice	131

Publieke verantwoording	74
R	
Rationele actor	45
Rechtmatigheid	129
Referendum	63
Representatieve democratie	63
Representativiteit	65
Resultaatgericht	135
Risicomangement	30
Rode leiders	136
S	
Samenwerking	116
Schaalgrootte	14
Schaduwadministratie	71
Schijncontrol	36
Science of administration	131
Scientific management	131
Situationeel leiderschap	152
SMART	8
Sociaal-constructionisme	137
Socialisme	127
Soft control	30
Soll	144
Staat van de gemeente	55
Standaardisering	131
Stemvee	119
Stijlen van raadsleden	128
Stille waarden	85
Stoeptegels	40
Stolling	75
Strakke control	50
Street level bureaucrats	38, 56
Structuurgericht	131
Sturen	49
– op hoofdlijnen	31
Subculturen	52
Symboliek	35
Symptoombestrijding	8
Synergie	149
Systeemcontrol	26

T

Taal	87
– van de veranderaars	82
Taalgebruik, positief	86
Teambuilding	133
Teamrollen	127
Technische rationaliteit	17
Theater van de politiek	21, 84
Transformationeel leiderschap	132
Transparantie	136
Trial and error	38

U

Uitdenken	85, 88, 148
Uitvechten	85, 88, 148
U-theorie	77

V

Variëteit	143
VBTB	42
Verambtelijking van de politiek	22, 119
Veranderkunde	39
Verandermotortjes	144
Verantwoordingsinformatie	45
Verbeterinitiatieven	57
Verbindend leiderschap	147
Verbinder	128, 129
Verbinding	73, 75, 148
Vergaderdruk	119
Verkokering	53
Verplaatsing van de politiek	62
Verschillen	71, 73, 144
Vertrouwen	75, 145
Volksvertegenwoordigende rol	60, 92
Vormvereisten	8, 139
Vraaggerichte control	70
Vragenlijst	173
Vragensteller	128
Vrienden maken	23
Vriendjespolitiek	23

W

Waan van de dag	145
Wandelgangen	50, 85
Wantrouwen	75
Wat - hoe onderscheid	158
Werkdruk	8, 118
Wijkbudget	63
Win-win	149
Withinputoverload	28
Withinputs	28
W-vragen	43

Z

Zachte accenten	76
Zelfbeschikking	127
Zelfonderzoek	157
Zelfontplooiing	127
Zingeving	127, 133

Bijlage 5: Noten

1. Zie o.a. Aardema 2007. Een aantal analyses en passages uit dat boek is, voor zover van toepassing, in dit boek verwerkt.
2. SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden.
3. Krol e.a. 2009, Aarts 2008.
4. Hierover bijv. Van Waarden 2006.
5. Zie wat de Tweede Kamer betreft: Verbeet e.a. 2009; Peters 2009.
6. Goodin & Klingemann 1998.
7. Zie bijv. Peters 2001; Pollitt & Bouckaert 2004; Ferlie e.a. 2005; Bovens e.a. 2009; Noordegraaf 2004; Ter Bogt 2005; en de in deze werken aangehaalde literatuur.
8. Zie de vele publicaties bij: Vernieuwingsimpuls 2001-2006.
9. BZK = Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, VNG = Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
10. Verbeet e.a. 2009; Peters 2009.
11. Lasswell 1950.
12. Easton 1965.
13. Van de Graaf & Hoppe 1992, p. 19; Kuypers 1980A, p. 38.
14. Goodin & Klingemann 1998, p. 4.
15. Te Velde 2003.
16. Aldus het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNNP), www.rug.nl/dnpp.
17. Kuypers 1980 deel A: 44.
18. Aldus Van Dale, *Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, 14e uitgave 2005.
19. Zie bijv. Hetebrij 2008; Peters 2001; Rosenthal 1988; Teisman 1998; Allison & Zelikow 1999.
20. Bovens 2000; Crince le Roy 1976.
21. Het schema is deels geïnspireerd op dat van Kuypers 1980 deel A: 256 e.v., maar is toch wel anders. Kuypers onderscheidt tussen enerzijds besluitvorming/uitvechten en anderzijds beleidsontwikkeling/uitdenken, maar rekent bijvoorbeeld procedures en opdrachten tot de linker kolom – wat in ons schema toch iets technisch is.
22. Janis 1972.
23. Vgl. Van Gunsteren: door de ‘poging tot gewoon doen en transparantie blijft het ‘anders’ zijn van politiek, het gewelddadige, dwingende en aanstootgevende

- karakter ervan, veeleer verborgen. De mensen voelen dat.' (Van Gunsteren 1994, p. 94).
24. Zie bijv. Geenens & Tinnevelt 2007. Ook wetenschappers kunnen zich niet altijd onttrekken aan wat de heersende cultuur aan wenselijkheden voorschrijft.
 25. Derksen & Schaap 2007, p. 43 e.v.; Edelenbos & Monnikhof 1998.
 26. Zie bijv. Westbroek 2009.
 27. Vgl. Elchardus 2002.
 28. Kets de Vries 2006; De Waal 2005.
 29. Aardema 2007, p. 55.
 30. P&C = planning & control.
 31. Zie bijv. Baerends 2005.
 32. Ouchi 1980.
 33. Mintzberg 1999.
 34. Niet iedereen is het eens met Ouchi dat deze 'clancontrol' is te benutten voor sturing van de organisatie.
 35. Aldus *Van Dale, Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, veertiende uitgave 2005.
 36. 't Hart e.a. 1991; Janis 1972.
 37. Homan 2006; Homan 2005. 'Petrischaaltjes' zijn dan subcultuurtjes c.q. netwerkjes van mensen die iets met elkaar hebben en die onderling op onbevaakte ogenblikken uitwisselen wat ze vinden van bijvoorbeeld 'iets dat van boven komt'.
 38. Dunsire 1978.
 39. Easton 1965.
 40. Klinkers 2002.
 41. Lammers e.a. 2000, 559 e.v.
 42. Zie o.a. Van der Meer 1998.
 43. Aardema 2007, p. 56; Bots 2006.
 44. Uiterlinden 2009.
 45. Zie het literatuuroverzicht in Paape 2008. Volgens Paape is een organisatie 'in control' als het Management Control Systeem van de organisatie de volgende elementen omvat:
 1. De missie/visie/strategie,
 2. De wijze waarop doelen tot stand komen,
 3. De structuur van de organisatie,
 4. De wijze waarop 'key performance indicators' worden bepaald,
 5. Hoe de performance wordt gemeten,
 6. De leiderschapsstijl,
 7. De wijze waarop met beloningen worden omgegaan,
 8. De cultuur of 'tone at the top' van de organisatie,
 9. Doe het gedrag van mensen wordt beïnvloed,

- 10. De wijze waarop feedback is georganiseerd,
- 11. Het gebruik van informatie- en communicatiesystemen,
- 12. Hoe monitoring plaatsvindt,
- 13. Wat de onderneming doet om de veranderingen in de omgeving te onderkennen en daarop in te spelen (lerend vermogen),
- 14. Hoe de samenhang tussen de hiervoor genoemde elementen geborgd wordt (Paape 2008, p. 50). Zie over de accentverschuiving van 'hard' naar 'zacht' o.a. ook Vosselman 2006, die 'de sociale mens' naast 'de economische mens' plaatst.
- 46. Aldus Paape 2008.
- 47. Zo had één van de geschriften in het kader van het BBI-project als titel (zie Aardema 2002, p. 226, 303): 'De Raad aan het stuur – Hoe vergroten we het sturend vermogen van de Raad?' (Leusden 1995). Ook de latere publicaties ter ondersteuning van de invoering van het dualisme in gemeenten zijn van deze gedachte doortrokken (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie 2001-2006).
- 48. Zie Aardema 2002.
- 49. Naast effectiviteit en efficiency valt bij kwaliteitseisen ook te denken aan eisen van rechtmatigheid en aanvaardbaarheid. Zie over deze begrippen verderop, in paragraaf 4.1. In dit boek is geprobeerd deze vier kwaliteitseisen in samenhang te verwerken.
- 50. Onder bureaucratisme verstaan we een zekere doorgeschoten bureaucratie: méér interne regeling dan minimaal noodzakelijk is om de werkprocessen goed te laten verlopen.
- 51. Hood 1991; Osborne & Gaebler 1992.
- 52. Aardema 2002, p.: 36.
- 53. Aardema 2002, p. 43. TQM = Total Quality Management, INK = Instituut Nederlandse Kwaliteit, ISO = International Standardization Organization, VBTB = van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, BBI = beleids- en beheersinstrumentarium (later: bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatievoorziening).
- 54. Zie o.a. Ferlie e.a. 2005; Pollitt & Bouckaert 2004.
- 55. Boonstra e.a. 2004, p.1.
- 56. O.a. Hood 2005, p. 22; Leeuw 2000; Smith 1995; Aardema 2007; Aardema 2005.
- 57. Aardema 2007, p. 51.
- 58. Brunsson 2007.
- 59. Brunsson 2007, p. 86.
- 60. Brunsson 2007, p. 112.
- 61. Brunsson 2007, p. 110.

62. Zie bijv. reeds Edelman 1977: 'Political Language – Words That Succeed and Policies That Fail'; March & Olsen 1989; Meyer & Rowan 1989; maar ook bijv. Elchardus 2002.
63. Ankersmit & Klinkers 2008.
64. Zoals bijvoorbeeld Klinkers betoogt in Ankersmit & Klinkers 2008 en in Klinkers 2002.
65. Van Twist 1994, p. 195; Den Hoed e.a. 1983.
66. Lindblom 1959.
67. Simon 1947.
68. Etzioni 1967.
69. Wildavsky 1979.
70. Wildavsky 1973.
71. Weick 1995; Weick 1979.
72. Brunsson 2007.
73. Pressman & Wildavsky 1973; Lipsky 1980; Simonis 1983; Korsten & Derksen 1986; Sas & Herweijer 1992.
74. Zie o.a. Klijn 2008.
75. Zie o.a. Homan 2006; Homan 2005.
76. De Bruin 2009; Winder 2009.
77. Algemene Rekenkamer 2003; deze bevindingen blijven de gemoederen bezighouden, zie o.a. Cardoso Ribeiro 2007.
78. Zie bijv. Bovens e.a. 2009; Van Waarden 2006; internationaal: Power 2005.
79. De Bruijn 2001; Bordewijk & Klaassen 2000.
80. Zie bijv. Van Thiel & Leeuw 2003.
81. VBTB = 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording', zie 'Eindrapport VBTB-evaluatie – Lessen uit de praktijk' van het Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken (IOFEZ), december 2004. BBV = 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' van 17 januari 2003, *Staatsblad* 2003, 27; zie ook www.commissiebbv.nl.
82. Zoals ook valt uit af te leiden uit diverse afstudeeronderzoeken binnen de faculteit Managementwetenschappen van de Open Universiteit, bijv. De Bruin 2009; Winder 2009; Lens 2008; Stigt 2007; Cornelissen 2008.
83. O.a. Aardema 2002 en de daar aangehaalde empirische literatuur.
84. Lens 2008, p. 6, verwijzend naar Elzinga 2005, p. 9. Volgens Elzinga is het dualiseringsproces de afgelopen jaren ernstig vervuild geraakt met allerlei andere zaken, zoals invoering van de programmabegroting: "In het rapport was het eigenlijk helemaal geen punt. Een ambtenaar van BZK heeft beleefd gevraagd of dit onderwerp mee kon liften in het rapport... maar vervolgens heeft de wetgever daar een circus van gemaakt van ongekeerde omvang terwijl het niets met dualisme te maken heeft."
85. Bekkers 2009.

86. Zoals bijv. wethouder Adri Duivesteijn van Almere in een interview in NRC *Handelsblad* onderstreept (Berkhout 2009).
87. Zie Verhagen 2009.
88. Bovens e.a. 2009.
89. Downs 1957; Niskanen 1971.
90. Simon 1947.
91. De Vries 2005.
92. Zoals Corzilius e.a. 2009 menen.
93. Weick 1979, p. 111 e.v.
94. Meyer & Rowan 1991.
95. Orton & Weick 1990.
96. Brunsson 2007, p. 116.
97. Janis 1972; 't Hart e.a. 1991.
98. Kroon 2001, p. 141 e.v.
99. Vgl. Argyris 1994.
100. Coser 1978.
101. De Caluwé & Vermaak 2000, p. 25.
102. Korsten & Aardema 2006.
103. Abma & Korsten 2009; Pommer e.a. 2008; VNG 2005; www.waarstaatjegermeente.nl.
104. Pommer e.a. 2008, p. 17, 116; Abma & Korsten 2009.
105. Pommer e.a. 2008, p. 22; Ringeling 1993.
106. Abma & Korsten 2009.
107. Abma & Korsten 2009; Boogers e.a. 2005; VNG 2005.
108. Pommer e.a. 2008, p. 112.
109. Derksen & Schaap 2007, p. 38 e.v.
110. Vernieuwingsimpuls 2001-2006.
111. De nadruk op de kaderstelling als afzonderlijke functie is overigens pas van na het verschijnen van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie. De commissie beoogde vooral een versterking van de volksvertegenwoordigende en de controlerende rol; de rol van bestuurder moest naar het college (Elzinga 2000, p. 264 en op andere plaatsen).
112. Brief van staatssecretaris Bijleveld aan de Tweede Kamer van 11 december 2008, kenmerk 2008-0000613361. Dat de dualisering op gemeentelijk niveau intussen geïmplementeerd is wordt bevestigd in het proefschrift van Merel de Groot (2009, p. 253).
113. In 2009 hield 'Gemeenteraad.nl' een enquête onder alle Nederlandse raadsleden; van de ruim 1350 respondenten stelde 60 % dat de dualisering mislukt is. Zie voor kritische noten t.a.v. de dualisering ook de evaluaties van Hanemaayer e.a. 2008; Boogers & Tops 2005; Berenschot 2004 en Leemhuis 2004. Voor de provincies is het beeld weinig anders: Hermans 2005.

114. Raadsleden vinden hun responsiviteit- en verantwoordingsactiviteiten belangrijker en het college wordt als minder dominant gezien (De Groot 2009, p. 253). Kanttekening: iets belangrijk vinden betekent nog niet dat het ook wordt waargemaakt.
115. Denters e.a. 2008; De Groot 2009.
116. Hanemaayer e.a. 2008, p. 84.
117. Denters & Pröpper 2002.
118. Wel betoonden raadsleden zich in 2002 op onderdelen optimistisch over de te verwachten effecten van de dualisering: Denters & Pröpper 2002, p. 84 e.v.
119. Platvoet 2008.
120. Binnenlands Bestuur 2009; Korsten & Aardema 2006.
121. Schaap & Ringeling 2006, p. 114.
122. Boogers 2007: 117; Derksen & Schaap 2007, p. 11 e.v.
123. Zie diverse geschriften van de Vernieuwingsimpuls 2001-2006.
124. Boogers & Tops 2005.
125. Schaap & Ringeling 2006, p. 25; Derksen & Schaap 2007, p. 57, 59, 60.
126. Schaap & Ringeling 2006, p. 124-125.
127. Bovens e.a. 1995.
128. Bovens 2003, p. 38 e.v.
129. De Vries 2003.
130. Elchardus 2002.
131. Zie ook RMO 2006b en RMO 2003 over de 'medialogica'.
132. Hurenkamp e.a. 2006, p. 11; Tonkens 2006.
133. Tonkens 2006.
134. Behn 2001; Bovens e.a. 1995, p. 45.
135. Schouw & Tops 1998.
136. Van Duijn & Van der Lelij 2008; Boogers 2007, p. 32 e.v.
137. Geenens & Tinnevelt 2007; In 't Veld 2007; Akkerman 2004; Hendriks & Tops 2001; Hajer 2000. Voor ervaringen met een digitaal raadspanel: Van Duijn & Van der Lelij 2008.
138. Zie Hendriks 2006.
139. Vernieuwingsimpuls 2001-2006.
140. Boogers & Krol 2009.
141. Bekkers & Bouwmans 2009, interview met de bestuurskundige Roel in 't Veld.
142. Zie o.a. Van Engelen & Sie Dhian Ho 2004; RMO 2003.
143. De Graaf e.a. 2009.
144. Drosterij 2008.
145. Ankersmit & Klinkers: 246.
146. Van Gunsteren 2006, p. 35; Frissen 2009b en 2009; Noordegraaf 2006:, p.185.

147. Brunsson 2007.
148. Herweijer & Pröpper 2008, p. 262.
149. Derksen & Schaap 2007, p. 43 e.v.; Edelenbos & Monnikhof 1998.
150. Edelenbos & Monnikhof 1998, p. 214.
151. Zie ook Schrijver 2008.
152. Aldus het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNNP), www.rug.nl/dnpp.
153. Bovens 2006.
154. Zie bijv. In 't Veld 2007.
155. Huisman 2004; Van Schooten 2005.
156. Hay 2007.
157. Aardema 2007.
158. Aardema 2007, p. 55 e.v.
159. Downs 1967.
160. Aardema 2007, p. 166 e.v.
161. Aardema 2007, p. 144 e.v.
162. Zie hiervoor verder: Van Duivenboden e.a. 2009. Zie ook hierna bij New Public Governance/horizontalisering.
163. Van Rijn & Van Twist 2009.
164. Van Rijn & Van Twist 2009, p. 268.
165. Simons 1995.
166. Van Gunsteren 2006, p. 35. Zie over vertrouwen in het openbaar bestuur ook: Korsten & De Goede 2006.
167. Zie bijv. Bossert 2003.
168. Bijv. BZK 2009b.
169. Zie bijv. Bang e.a. 2003; Boivaird & Löffler 2003.
170. Klijn 2008, p. 11.
171. Zie bijv. Van de Donk 2009; Hendriks 2005.
172. Mintzberg 2004.
173. Quinn 2004.
174. Covey 2005.
175. Cornelis 1997.
176. Wilson 2005.
177. Senge e.a. 2004.
178. Jung 2000; Jaworski 2003.
179. Zie bijv. Van Duivenboden e.a. 2009; WRR 2006.
180. Hendriks & Tops 2000.
181. Weick & Quinn 2004.
182. Zie voor een historische schets o.a.: Van Es 2009, p. 6 e.v.; eerder: Schein 1992, p. 3 e.v.
183. Bovens e.a. 2006, p. 26.
184. Schein 1992, p. 12.

185. Hofstede 2001:, p.16, 224.
186. Van Gunsteren 1994, p. 184.
187. Bijv. Van Rijn & Van Twist 2009; Van Es 2008.
188. Leeuw 2008.
189. Zie bijv. Peeters e.a. 2009.
190. Zie bijv. Dobbinga 2001.
191. Scott-Morgan 1995, p. 51/52.
192. Zoals bijvoorbeeld de recente ‘Nederlandse code voor goed openbaar bestuur’ (BZK 2009b).
193. Mertens 2009, p. 71.
194. PIOFAH = personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering, huisvesting, kortom alle intern gerichte functies.
195. Hoogerwerf 1988.
196. Mintzberg 1999.
197. Te Velde 2003; zie ook al Goffman 1959.
198. Tops & Zouridis 2002.
199. Zie ook het zogenaamde ‘Nexusmodel’ van Van Es, door hem getypeerd als ‘de politieke dimensie van organisatiecultuur’ (Van Es 2009, p. 15).
200. Noordegraaf 2004; Peeters e.a. 2009.
201. Kuypers 1980, deel A: 257.
202. Noordegraaf 2004, p. 245.
203. Aardema 2005.
204. Scott-Morgan 1995.
205. Dijksterhuis 2007.
206. O.a. Argyris & Schön 1996; Argyris 1994. Zie ook De Man 2003 en Ardon & Wassink 2008.
207. Leeuw 2008, p. 29.
208. Kuypers 1980, deel A: 256-258.
209. Tops & Zouridis 2002, p. 17.
210. Korsten & Aardema 2006.
211. Post & De Lange 2008; Tjalma 2006.
212. Boogers & Krol 2009, p. 14.
213. Aarts 2008.
214. Tops & Zouridis 2002, p. 17.
215. Zie o.a. ’t Hart & Ten Hooven 2004.
216. Frissen 2009.
217. Hendriks 2006, p. 179 e.v. Deze ontwikkeling ‘hangt in de lucht’ en wordt op veel terreinen gesignaleerd, ook bijv. binnen de astrologie: Leurink 2009.
218. Kunneman 2009.
219. Voor een historisch overzicht: Sabine & Thorson 1973.
220. Vonk e.a. 1995, p. 69.
221. Quinn & Rohrbaugh 1983; Quinn e.a. 1988; Quinn e.a. 2003.

222. Om een paar voorbeelden te noemen: het bekende handboek *Openbaar bestuur* van Bovens e.a. verwijst in de ondertitel naar beleid (doelen-middelen, in ons schema rechtsboven), organisatie (linksboven) en politiek (onder), maar schenkt ook voortdurend aandacht aan de wisselwerking met de maatschappelijke omgeving (rechts); bekend zijn ook de vier rationaliteiten van Snellen 1987: de politieke, de juridische, de economische en de sociaal-wetenschappelijke rationaliteit.
223. Quinn e.a. 2003.
224. Belbin 1998, p. 28 e.v.
225. Schouw & Tops 1998. Tops & Zouridis 2002 werkten dezelfde indeling meer in het bijzonder uit voor gemeenteraadsleden en gebruikten enkele andere benamingen voor de verschillende types. De leider heette nu 'partijpoliticus', de manager werd 'bestuurder', de verbinder werd 'coach', de ambassadeur werd 'ombudsman' en de beheerder werd 'volger'. Maar de basisindeling en -invulling bleef dezelfde, evenals de bijbehorende test.
226. Korsten 2009, p. 95 e.v. Gebaseerd op een eerdere verkenning van stijlen van statenleden, zie: Korsten & Schrijen 2000.
227. Aardema 2002, p. 50 en daar genoemde literatuur. Zie voor toepassing van deze kwaliteitsdimensies bijv. Rosenthal e.a. 1996, p. 23 e.v.
228. Zie o.a. Van Loon & Roozendaal 2006.
229. Zie ook Quinn e.a. 2003, p. 9 e.v. en bijv. Tompkins 2005.
230. Vgl. o.m. het kleurendenken van De Caluwé & Vermaak 2000: geeldrukdenken = resultaatgericht, blauwdrukdenken = structuurgericht, rooddruk- en groendrukdenken = collegagericht, witdrukdenken = burgergericht. In de (bij BMC veel gebruikte) Birkmanmethode (vgl. www.birkman.com) staat rood voor doener (bij ons vergelijkbaar met resultaatgericht), groen voor prater (bij ons vergelijkbaar met collegagericht), blauw voor denker (bij ons vergelijkbaar met burgergericht) en geel voor controller (bij ons vergelijkbaar met structuurgericht).
231. Chavannes 2009.
232. Belbin 1998.
233. Taylor 1911.
234. Gulick & Urwick 1937; Fayol 1949.
235. Wilson 1887; Goodnow 1900.
236. Weber 1921.
237. Downs 1957; Niskanen 1971.
238. Hammer & Champy 1997.
239. Kaplan & Norton 1999.
240. Zie bijv. Pollitt & Bouckaert 2004.
241. Burns 1978; Bass 1985.
242. Dijsselbloem 2008. Zie voor een overtuigende ontkrachting van deze insteek o.a.: Bovens e.a. 2001, p. 245 e.v. ('De verwevenheid van politiek en bestuur').

243. Zoals Barnard 1938; Mayo 1945; McGregor 1960; Maslow 1976.
244. Zie o.a. Burger 2008.
245. Idenburg 1999.
246. Simon 1947.
247. Wallis & Dollery 1999, p. 188 e.v.
248. Korsten 2005, p. 15. Voor een pleidooi voor het gebruik van intuïtie door controllers: Anderson 2009.
249. Bijv. Covey 2005; Mintzberg 2004; Quinn 2004; Senge e.a. 2007. Zie Boonstra e.a. 2004.
250. Greenleaf 1999; Fousert 2005.
251. Cooperrider & Whitney 1999.
252. Hope & Fraser 2003.
253. Lasswell 1971; in Nederland bijv. Kuypers 1980.
254. Zie bijv. De Waal & Kerklaan 2004.
255. Zuurmond 1994.
256. Easton 1965; Katz & Kahn 1966; Lawrence & Lorsch 1967.
257. Zie bijv. Hosking 2002 en het overige werk van deze auteur op <http://www.relational-constructionism.org/pages/publications/articles.php>; Weick 1979; Van Dongen e.a. 1996, Termeer 2004, Homan 2005 en Homan 2006. In de beleidstheorie Schön & Rein 1994.
258. Aardema 2004; Teisman 1998, p. 180 e.v.
259. Pessers 2006.
260. Aardema 2005.
261. Zie bijv. WRR 2006.
262. De Man 2009.
263. Zoals Weggeman 2007 stelt.
264. Aldus Smid & Bernaert 2007 op basis van empirisch onderzoek. Zie ook De Bruijn 2005, p. 153: er moet juist meer geïnvesteerd worden management, namelijk 'vanuit kennis van de professie'.
265. Voor een verkenning op rijksniveau: Cardoso Ribeiro 2007.
266. Korsten 2004.
267. Kubbe & Rosenkrantz 2007, p. 23.
268. Bijv. Frissen 2007: 'De staat van verschil'; Commissie Bovens 2006: 'Wil tot verschil'; RMO 2006: 'Verschil maken'; Van Dongen e.a. 1996: 'Een kwestie van verschil'.
269. Janssens & Steyaert 2001.
270. Zie voorgaande en Coser 1978.
271. Zie voorgaande en Scott-Morgan 1995, p. 52.
272. Vgl. Pröpfer & Kessens 2005, p. 24.
273. Homan 2005, p. 26.
274. Van Gunsteren 2004, p. 40.
275. Gobillot 2007; Teisman 2005; Aardema 2004.

276. Jeekel 2005.
277. Volgens sommigen is hiermee de laatste jaren in onze overheidsorganisaties nadrukkelijk een begin gemaakt, zie bijv. Breed & Hopman 2009, p. 239 e.v.
278. Kuypers 1980.
279. Deming 1986, p. 88.
280. O.a. Bennis & Nanus 1985.
281. Teisman 2005, p. 182.
282. Over het effect van denken in belonen en straffen: Rietdijk 2009.
283. Kets de Vries 2006.
284. Vgl. Csikszentmihalyi 2003.
285. Quinn 2004, p. VIII.
286. Zie voorgaande en Brunsson 2007.
287. De Man 2003; Argyris & Schön 1996.
288. Kets de Vries 2006, p. 278.
289. Collins 2005.
290. Aardema 2007b.
291. Nonaka & Takeuchi 1997, p. 22/23.
292. De Vries 2003.
293. Elchardus 2002.
294. Cameron & Quinn 2002.

Bijlage 6: Samenvatting

Hoofdstuk 1

Veel ‘vernieuwing van de politiek’ is afkomstig van buiten de politiek: van wetenschappers, adviseurs, ambtenaren. De boodschap is vrijwel altijd normatief: ‘Zó zou het voortaan moeten’. Er gaan vaak nieuwe regels, nieuwe instrumenten en nieuwe structuren mee gepaard. De resultaten blijven over het algemeen achter bij de goede bedoelingen. De politiek reageert anders dan verwacht of blijkt betrekkelijk immuun te zijn voor de interventies van buitenaf. In dit boek wordt de denkrichting omgedraaid: we kijken eens van binnen naar buiten. De centrale vraag is: ‘Wat zouden volksvertegenwoordigers zélf kunnen doen om hun politieke werk te vernieuwen?’ Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden belevingen en wensen van volksvertegenwoordigers zelf in beeld gebracht, in relatie tot de actoren om hen heen. Daarnaast wordt verkend wat in dit opzicht mogelijkwerijs valt te leren van wetenschappelijke inzichten over control, leiderschap en (cultuur- en gedrags)verandering.

Hoofdstuk 2

2.1

Politiek kent een wisselwerking van ‘hard’ en ‘zacht’: van ‘technische rationaliteit’ en ‘politieke rationaliteit’. Deze rationaliteiten zijn fundamenteel verschillend, maar lopen in de praktijk op een ingewikkelde manier door elkaar. Er is sprake van ‘politiek in control’ als deze twee rationaliteiten min of meer met elkaar in balans zijn. De woorden politiek en control hebben een meerduidige betekenis en lading. Politici komen voort uit ‘partijpolitiek’ en spelen vooral – zoals dat tot op zekere hoogte ook bij ambtenaren het geval is (‘bureaupolitiek’) – hun politieke spel van menings- en compromisvorming: het voortdurend zoeken naar gelijkgezinden, ook dwars door (voormalige?) ideologieën heen (‘clanpolitiek’). De buitenwereld wéét dit en tracht dit met behulp van de media expliciet te krijgen, waar politici nogal eens de indruk wekken de ware toedracht te verhullen. Zij vestigen naar buiten toe liever, in eendrachtig verbond met wetenschappers, een beeld van technische excellentie, bijvoorbeeld op basis van onderzoek. Control wordt veelal direct geassocieerd met ‘systeemcontrol’, terwijl in de dagelijkse praktijk de ‘ope-

rationele control' en meer nog de 'clancontrol' (de gedragsnormen waaraan groepsgenoten elkaar houden) bepalend zijn voor het handelen van actoren.

2.2

Er bestaan momenteel enkele problemen met betrekking tot de relatie tussen politiek en control. De overheidspraktijk – met inbegrip van de politiek – kampt met een overaccentuering van de technische rationaliteit, met name het kwadrant linksboven in het basisschema aan de binnenzijde van de omslag. Daardoor hebben we te maken met een 'efficiencyparadox', een neiging om 'topdown alles tegelijk' aan te pakken, een stelselmatig achterblijvende (beleids)uitvoering, onvoldoende prioritering en sturing bij zowel volksvertegenwoordigers en bestuurders als bij managers en controllers en het bestaan van 'gescheiden circuits'. Maar ondanks dit alles doet de overheid in Nederland het toch nog goed. Metingen van kwaliteit van dienstverlening zijn positief, de samenleving verloopt relatief ordelijk. Het vele goede dat gebeurt staat echter betrekkelijk los van de verwachtingen die daarenboven worden gewekt – vooral door de politiek. Deze 'gap' gaat gepaard met onnodige inefficiëntie en onnodig negatieve beeldvorming.

2.3

Veel van de verbeterinitiatieven die in de afgelopen jaren zijn aangereikt lijken de geschetste problemen eerder te hebben veroorzaakt en vergroot dan opgelost. Deze verbeterinitiatieven bevinden zich overwegend in het kwadrant linksboven. Dat geldt bijvoorbeeld voor de dualisering, maar ook voor sommige inspanningen om tot een directe(re) democratie te komen, voor pogingen om de planning & control te versterken en voor de kanteling van organisatiestructuren. De meeste verbeterinitiatieven hebben een nogal abstract en/of normatief karakter en laten over het algemeen weinig verbinding zien met bestaande handelingspraktijken in de uitvoering. Ze komen van buitenaf (zijn bedacht door wetenschappers, adviseurs, ambtenaren) en ze zijn technisch-rationeel: ze leggen sterk de nadruk op dingen regelen, op structuren, instrumenten en op ideaalbeelden die later worden ontmaskerd. Dat blijkt in de praktijk eerder tot grotere verwarring, efficiencyverlies en negatieve beeldvorming te leiden dan tot door betrokkenen ervaren verbeteringen in hun functioneren en presteren.

Hoofdstuk 3

3.1

Bovenstroom(taal) – de bovenste helft van het basisschema – en onderstroom(taal) – de onderste helft van het schema – kunnen niet zonder elkaar. Bovenstroomtaal is een soort 'dikke warme deken' waaronder zich het ware leven kan afspelen. Bovenstroomtaal dient ertoe om afstandelijk te imponeren en te inspireren, maar heeft weinig te maken met wat zich in onderstromen tussen betrokkenen voltrekt.

Zo kent de beleidsuitvoering een min of meer autonome, van de beleidsplanning afgeschermd dynamiek. Ook de uitvoering gebruikt bovenstroomtaal om de wereld buiten de eigen kring te imponeren, en gaat intussen evenals de bovenstromen haar eigen gang. Het zijn de onderstromen – óók die van de politieke top – die het meest puur zijn en uiteindelijk regeren. Daarbij gaat het om wat concreet wordt besloten, maar ook om wat mensen er zelf echt van vinden (en bij voorkeur onbespied delen in de eigen kleine kring). Bovenstromen zijn abstract en modieus en trachten ons van alles op de mouw te spelden. Maar tegelijk hebben zij een belangrijke symbolische en legitimerende functie, waardoor het allemaal toch nog goed kan gaan.

3.2

Veel raadsleden geven aan dat zij nog steeds onvoldoende toekomen aan hun ‘volksvertegenwoordigende rol’ en dat zij zich verslikken in hun ‘kaderstellende rol’ en hun ‘controleerende rol’. Dat komt doordat deze drie rollen technisch-rationele etiketten van buiten zijn (= bovenstromen), die nagenoeg los staan van de min of meer autonome dynamiek waardoor het voortgaande politieke spel zich kenmerkt (= onderstromen). Raadsleden geven onderling zeer verschillend invulling aan hun contacten met burgers en zoeken uit de veelheid van stukken wat zij politiek interessant vinden. Zij voelen zich over het algemeen meer een controleur van het college dan mede ‘hoofd van de gemeente’. ‘De raad’ en ‘het raadslid’ bestaan eigenlijk niet. De eigen, per definitie verschillende koers en rol wegen voor fracties en raadsleden veel zwaarder dan het functioneren van de raad als geheel. Werkdruk blijkt vooral ‘druk van buiten’ te zijn: regels over hoe te vergaderen, opgeschroefde verwachtingen, dwingende manieren van omgaan met elkaar, de veelheid van spelers, het nooit goed kunnen doen.

3.3

Er bestaan grote verschillen tussen raadsleden, ook in de mate waarin ze gebruik maken van ondersteuning – zoals door de griffie – en in de waardering daarvan. Over het algemeen is deze waardering positief, maar er zit toch ook enige spanning tussen het overwegend blauwe karakter van veel ondersteuning (= bovenstromen) en de politieke en beleidsinhoudelijke focus die raadsleden veelal hebben (= onderstromen). Politici lijken het nodig te hebben dat er minder voor hen geregeld wordt en dat ze minder materiaal aangeboden krijgen (‘zeven van de bovenstromen’). In plaats daarvan zouden ze meer ondersteund kunnen worden in hun eigen politieke werkzaamheden (‘voeden van de onderstromen’). Dit zullen zij dan vooral zelf moeten organiseren: zelf de lead nemen in het mobiliseren daarvan (= leiderschap).

Hoofdstuk 4

4.1

Het basisschema aan de binnenzijde van de omslag is gebaseerd op honderd jaar theorie over organisatie, leiderschap en control. Een zekere balans tussen de vier kwadranten is geboden, zowel tussen boven(stromen) en onder(stromen) als tussen interne gerichtheid en externe gerichtheid. Ieder kwadrant kent zijn eigen accenten en kansen die elkaar min of meer nodig hebben, ook al lijken ze tegenstrijdig te zijn. In de afgelopen decennia is het blauwe linksboven kwadrant zwaar overgeaccentueerd. Daarom zoeken theorie en praktijk momenteel naar compensatie in de overige drie kwadranten, maar dat gebeurt vaak nog op een blauwe manier en bewerkstelligt vooral meer bovenstromen. Er verandert pas echt iets waar mensen systeemdoorbrekend leiderschap laten zien: zelf initiatief en verantwoordelijkheid nemen in verbinding met wat in onderstromen gebeurt. Belangrijk daarbij is het accepteren en benutten van de eigen basisstijl en kracht, in verbinding met die van anderen.

4.2

De huidige trend in leiderschap is:

- I. Van linksboven naar balans: minder regelen en beheersen, meer daadwerkelijke actie (rechtsboven) in aansluiting op zingeving van betrokkenen (links-onder) en maatschappelijke noden en behoeften (rechtsonder).
- II. Van alles naar verschil: minder denken vóór iedereen met uniforme slogans, sjablonen en formats, meer oog voor verschillen in drives, talenten en werksoorten en deze binnen bepaalde kaders de ruimte geven.
- III. Van 'ieder voor zich' naar verbinding: minder dreiging om persoonlijk afge-rekend te worden op het onmogelijke, meer grensoverschrijdend contact organiseren en elkaars beleving ontdekken, meer aandacht, meedenken, complimenten.
- IV. Van 'anderen veranderen naar zelf veranderen': minder 'veilig' en abstract discussiëren over 'het systeem' en wat 'anderen' nalaten en zouden moeten doen, meer vanuit jezelf praten en persoonlijk experimenteren met ander gedrag dan waar je om bekend staat; pas dan kan er iets veranderen in de cultuur – hoe klein ook.

Hoofdstuk 5

5.1

Onze democratie is te beschouwen als een hypocratie. Er wordt veel gezegd en geschreven dat niet kan worden uitgevoerd. Dat is echter ook niet de bedoeling en zelfs niet per se negatief. Hypocratie is een mechanisme dat klaarblijkelijk noodzakelijk is om je staande te houden in de huidige tijd. Wat je publiekelijk wel of

niet kunt zeggen of schrijven (= bovenstromen) is iets anders dan wat je achter de schermen zegt en wat in de uitvoering wel of niet kan worden gedaan (= onderstromen). We zien dit mechanisme op alle niveaus van organisatorisch functioneren ('ja zeggen, nee doen'). 'Bovenstroomwoorden' hebben een abstractieniveau waardoor velen zich laten binden. Ze hebben een alibifunctie naar buiten en een afscherpende en beschermende functie naar binnen. Ze zijn daarom zeer nuttig en onmisbaar. Maar een teveel of overdrijving ervan bezorgt de overheid een onnodig negatief imago en genereert een overmaat aan bureaucratische control. Iedere politicus is hier met zijn eigen stijl van leiderschap medeverantwoordelijk voor. Ook al mag een volksvertegenwoordiging zich niet met de ambtelijke organisatie bemoeien: iedere politicus kan zelf iets doen aan herstel van de balans – als hij/zij wil, durft en kan! Bijvoorbeeld door zelfkritisch de dominantie en beperkingen van het eigen deelbelang te onderkennen, verantwoordelijkheid te nemen voor het geheel en/of door een debat over politiek en control te entameren. Dit vernieuwingsperspectief valt niet samen met het bij menigeeen bestaande wensbeeld om op korte termijn de politiek substantieel te vernieuwen. Velen hebben er belang bij om het bestaande te behouden en zelf buiten schot te blijven. Het zijn slechts enkelingen die de wil (het belang), de durf en het vermogen hebben om dit patroon te doorbreken. Daadwerkelijke vernieuwing zal zich daarom niet anders dan langs incrementele en organische weg kunnen voltrekken.

5.2

Voor het nemen van initiatief en verantwoordelijkheid in het benodigde balansherstel geldt voor iedereen die wil en durft:

- I. Zie 'hoe het werkt': overmaat technische rationaliteit, hoe politiek functioneert, officiële en echte control, efficiëncyparadox, gescheiden circuits, belang van ieders eigen durf, initiatief en verantwoordelijkheid.
- II. Zeef bovenstromen: gebruik minder bovenstroomtaal, lever zelf een bijdrage aan vermindering van regeldruk, administratieve lasten, vereenvoudiging van P&C, beleidsbeëindiging, minder ambtenaren.
- III. Voed onderstromen: gebruik meer onderstroomtaal, neem initiatieven om uw idealen dichterbij te brengen, creëer gelegenheden om verbinding te organiseren, heb het over concrete voorzieningen.
- IV. Ontwikkel uw persoonlijk leiderschap: deel met uw omgeving 'hoe het werkt' en ga daarover het debat aan, werk aan uzelf met zelfreflectie, gedragsexperimenten, coaching en training.

Het woord hypocratie bestaat niet. Het is een meestal een verspreking van het woord hypocrisie. Bij hypocrisie gaat het om iets negatiefs: schijnheiligheid, je beter voordoen dan je bent. Hypocratie staat in dit boek voor een variant op democratie: politici die iets anders zeggen dan er wordt uitgevoerd. Velen spreken daar schande van, maar toch is dit nuttig. Wat je publiekelijk wel of niet kunt zeggen of schrijven (= bovenstromen) is iets anders dan hoe het werkelijk zit, wat je achter de schermen zegt en wat in de uitvoering wel of niet kan worden gedaan (= onderstromen). Bovenstroomwoorden suggereren naar buiten toe dat er goed wordt aangepakt. Daarmee beschermen verantwoordelijke functionarissen zichzelf en hun medewerkers. Bovenstroomwoorden zijn onmisbaar. Maar een teveel ervan bezorgt de overheid een onnodig negatief imago en genereert een overmaat aan bureaucratische controle en inefficiëntie. Iedere politicus is hier met zijn/haar eigen stijl van leiderschap medeverantwoordelijk voor. Ieder kan iets doen aan herstel van de balans – als hij/zij wil en durft!

Dit boek is bedoeld voor iedereen die met politiek te maken heeft: volksvertegenwoordigers, griffiers, bestuurders, ambtenaren en andere interne en externe adviseurs en ondersteuners, opleiders, onderzoekers, wetenschappers, studenten, journalisten en 'gewone burgers' die geïnteresseerd zijn in deze materie en/of 'zaken doen' met de overheid. Hoewel het onderzoek dat aan het boek ten grondslag ligt vooral is gericht op het gemeentelijke niveau, zullen ook functionarissen op provinciaal en landelijk niveau en binnen uitvoeringsorganisaties in de zorg, het onderwijs, de politie, enzovoort, zich aangesproken voelen. Daar spelen tot op zekere hoogte dezelfde vraagstukken.

De auteur, prof. dr. Harrie Aardema, is partner bij het adviesbureau BMC en bijzonder hoogleraar 'publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering' aan de Open Universiteit Nederland.

ISBN 9789013073256

