

Cowboy cities

De politieke stabiliteit is in Nederland bovenmodaal Europees. Vergelijk dat maar eens met een land als Italië, waar de meeste kabinetten na de Tweede Wereldoorlog hun eerste verjaardag niet eens hebben kunnen vieren. En nu daar eindelijk na de laatste verkiezingen meer kans op is, zit het land met een regerings-leider opgescheept die in de komende jaren veel meer te duchten heeft van de rechterlijke macht dan van de politieke oppositie.

Nee, dan Nederland. Hier polderen de politieke partijen zich steeds weer naar een pacificatie toe. Alleen op gemeentelijk niveau ligt dat weleens anders. Wethouders sneuvelen om politieke of persoonlijke redenen en slepen soms colleges mee in hun val. Den Bosch, Almere, Hilversum en Amsterdam zijn voorbeelden van gemeenten waar een of meer wethouders recentelijk nog afscheid namen van hun collega's. Maar er zijn ook colleges waar het tussentijds vertrek van een wethouder allang geen incident meer is, maar deel uitmaakt van de plaatselijke politieke cultuur. Brunssum is daar een voorbeeld van. Het breukrisico van het gemeentebestuur is er al zo lang zo groot dat een aanzienlijk deel van de Brunssumse raad al eens wethouder was. Wat maakt een gemeentebestuur zo instabiel dat het opblazen van een coalitie een routineklus is geworden en de voorwaarden voor een grotere stabiliteit ver te zoeken zijn? Die vraag is van belang, omdat dit soort politieke roekeloosheid vaak leidt tot teruglopende beleidsinitiatieven, voortwoekende ruzies en dure wachtgelduitkeringen.

Voor een antwoord op die vraag is het in de eerste plaats van belang te beseffen dat we hier te maken hebben met een gefragmenteerde democratie. De gemeenteraad bestaat uit teveel partijen, die veelal slechts één, twee of drie personen tellen. Een college bezit dan meestal geen breed draagvlak, de oppositie is groot en er kunnen zich gemakkelijk wisselende meerderheden voordoen. Wanneer dat gebeurt bij een cruciale kwestie waar een wethouder aan hecht, ruikt de oppositie bloed en sneuvelt het college makkelijk, zeker als de raadsleden wispelturig zijn. In Brunssum, waar elf partijen in een raad samen 23 zetels bezetten, maakte VVD-wethouder Koppe van de verkoop van een kabelnetwerk aan Essent een politieke halszaak. Een collegelid diende het voorstel mee in, maar stemde in de raad met de eigen fractie tegen. Weg VVD-wethouder. Ten tweede ontbreekt het die vele kleine fracties vaak aan een ideologisch kader. Meestal van veel groter belang bij de stand-

puntbepaling is het persoonlijke sentiment. Dat heeft tot gevolg dat de uitkomsten van raadsvergaderingen onvoorspelbaar worden en dat raadsleden makkelijker overstappen naar een andere partij of een eenmansfractie beginnen. Zo komt een coalitie al snel op de tocht te staan. Dat was in 1998 in Den Bosch het geval en ook in Brunssum kan men ervan meepraten. Fragmentatie, een kleine meerderheid en een grote oppositie zijn al genoeg redenen om bij een politiek verschil van mening een coalitie te laten struikelen. Maar meestal komt daar nog iets bij. De kans dat het college valt, neemt toe wanneer het in de discussie draait om macht en niet om inhoudelijke argumenten. Dat komt weliswaar in veel gemeenten voor maar in een gefragmenteerde democratie vaker dan elders.

De vierde reden die het permanent instabiele karakter van een gemeentelijk college verklaart, is dat fragmentatie een bepaalde wijze van vergaderen oproept. Elke partij vraagt bij vrijwel elk onderwerp het woord, waardoor vergaderingen tot in de kleine uurtjes voortduren. Als het daarbij ook nog eens aan discipline ontbreekt en op de man spelen tot de politieke folklore behoort, is sfeerbederf slechts een kwestie van tijd. De gemeente Echt had er jaren geleden zijn bijnaam cowboy city aan te danken. De vicieuze cirkel die zodoende ontstaat, gaat het bindende vermogen van een burgemeester meestal te boven.

Veel betrokkenen in een zeer instabiele gemeente herkennen deze centrifugale krachten zelf ook wel. Maar ze slagen er niet in de centrifuge te stoppen, omdat ze niet weten welke neutraliserende mechanismen ze moeten kiezen. De raad als geheel is bijvoorbeeld te eigengereid om de vergaderorde te bewaren en om een disciplinerende informateur aan te stellen bij coalitievorming. Waarschuwingen van een commissaris worden in de wind geslagen. De kans op herstel van de stabiliteit is daarom gering. Die doet zich pas voor als partijen zelf inzien dat ze een heilloze weg bewandelen en die willen verlaten door bijvoorbeeld fusiebesprekingen te starten, zoals in Brunssum is gebeurd. Van kiezers valt in een gefragmenteerde democratie niet veel te verwachten. Dat zijn slechte saneerders. Zo bleven de kiezers in Brunssum jarenlang op de vele ruziemakers stemmen. Een kleiner aantal partijen in de raad, een natuurlijke wisseling van raadsleden en meer aandacht voor de kwaliteit van argumenten kan de verhoudingen op termijn verbeteren. Maar over de vraag wat betere argumenten zijn, kun je nog heel lang ruziën. Vooral als je de macht hebt en niet de beste argumenten.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en
aan de Universiteit Maastricht.

Boerkaaps integreren

Ik bezocht onlangs de School voor Publiek Management in Kaapstad, Zuid-Afrika. De medewerkers richten zich daar onder meer op strategieën voor multiculturele diversiteit. En hoewel dat begrijpelijk is in een land met resten van apartheid, leidt dit ook tot curiosa. Wie bijvoorbeeld naar een congres gaat, dient ervoor te zorgen dat de delegatie multicultureel is samengesteld. Anders wordt er niet naar je geluisterd.

De afschaffing van apartheid is intussen nog geen feit. Zwarte wijken en moslimwijken, in de Westkaap plakplaatsen genoemd, verdwijnen niet door verbale proclamatie alleen. Sterker nog, hier en daar is zelfs sprake van vrij gekozen apartheid. De moslimwijk Boerkaap in Kaapstad is daar een voorbeeld van. Mondige moslims zochten een eigen wijk, vonden die en kregen die ook. Het lokaal bestuur stemde in met die ontwikkeling, zoals mijn gids met enige trots constateerde. Binnen de

wijken moet leiden tot heterogeniteit en sociale cohesie. Blijft de multiculturele mix uit, dan ontstaan er wijken met een onderklasse en een concentratie van sociale problemen. En dat willen de beleidsmakers niet. Dus zo min mogelijk zwarte wijken met zwarte scholen en geen moslimwijken met moslimscholen.

Toch werkt die fysieke wijksturing van 'samen gaat boven apart' in de praktijk nog maar beperkt en het is de vraag of het ooit wat wordt. Ik zie drie bezwaren om alle kaarten op gemengde wijken te zetten. Het 'regelen' van etnische diversiteit in wijken om tot vermenging te komen, verloopt om te beginnen traag vanwege het discriminatieargument. Regels voor woningtoewijzing kunnen botsen met toewijzing op basis van etnische herkomst. Een tweede bezwaar is dat een gemengde wijk vaak neerkomt op living apart together. Van veel onderlinge contacten, dat van een etnisch gemengde wijk het summum van steun en hulp zou moeten maken, is geen sprake.

Dat valt onder meer te lezen in het onder redactie van Jan Willem Duyvendak verschenen 'Meeting Point Nederland'.

Onbekend maakt onbemind. Bekend maakt juist bemind. Bepaalde etnische groepen hebben baat bij elkaar doordat ze elkaar helpen. De eigen groep kent een hoog netwerkgehalte waar een gemengde wijk niet aan kan tippen. Het sociaal kapitaal binnen de Turkse gemeenschap is in dit verband geroemd, zoals de Rotterdamse cultureel antropoloog Richard Staring onlangs liet zien in zijn dissertatie 'Reizen onder regie'.

Ook autochtone Nederlanders willen niet door elkaar wonen. Homogeniteit is eerder een voorwaarde voor integratie dan een rem. Mensen met eenzelfde woonstijl zoeken elkaar juist op, ook in Boerkaap. Menging van wijken miskent dat. Een derde bezwaar heeft hiermee te maken. Teveel 'ongelijke' mensen bij elkaar leidt tot afnemende onderlinge betrokkenheid, onderlinge conflicten en gebrekkige sociale controle. Althans in etnisch gemengde wijken waar de weelde niet overheerst.

Zolang het beleid van multicultureel gemengde wijken nog geen succes is, moeten we dus zoeken naar aanvullende of andere integratiemogelijkheden. Ik noem er een. Waarom niet toestaan dat etnische groepen zelf aangeven hoe ze willen wonen, net als in Boerkaap? Ik bepleit meer experimenten met de Boerkaapse integratievariant. Maar dan moeten etnische groepen wel de Nederlandse taal beheersen en mondig(er) zijn. De moslims van de Boerkaap waren al vrijwel ingeburgerd.

Te veel 'ongelijke' mensen leidt tot afnemende onderlinge betrokkenheid

politieke correcte leer van 'einde apartheid' is er blijkbaar ruimte voor een Boerkaapse anomalie.

In Nederland is etnische groepsvorming, het behoud van de eigen etnische identiteit en ondersteuning met eigen voorzieningen allemaal not done. Migranten moeten de eigen identiteit niet activeren maar juist relativeren. Voor verzuiling, vroeger een soort pacificatiepolitieke omgangsregeling voor spanningen tussen autochtone minderheden, is geen plaats meer. De Nederlandse regering propageert officieel een melting pot-beleid met als doelen gemengd wonen en een gemengde samenstelling van scholen, zij het dat er van succes voorlopig nog geen sprake is.

Voor etnische groepen is inburgering verplicht. De paarse coalitie wil de etnische allochtonen laten kennismaken met Nederlandse scholen, taal, cultuur en arbeidsmarkt, wat onder meer is uitgewerkt in het grotestedenbeleid. De inpassing in stedelijke

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

Eurobarometer

De Europese regeringsleiders die onlangs in Göteborg bijeen waren, beleefden daar niet echt hun 'finest hour'. Op het eerste gezicht was de stemming goed. Onder leiding van het Zweedse voorzitterschap was goed voorwerk gedaan. En hun Britse collega Blair had electoraal opponent Hague - tegenstander van de euro - een smadelijke nederlaag toegebracht. Minder prettig was echter dat er veel protesterende burgers op de been waren. Het rondtrekkend 'circus van verzet' heeft nog niet de allure van een echte tegenbeweging, maar acties gericht tegen de Europese Unie (EU) blijken niet eenmalig te zijn en tot Göteborg beperkt te blijven.

Een andere factor die de stemming negatief beïnvloedde, was dat het aan de EU steeds zo trouwe Ierse volk het op uitbreiding met nieuwe lidstaten gericht Verdrag van Nice toch afwees. De galm die van het Ierse referendum uitgaat, suggereert een kritisch publiek. Ook het Deense volk toonde zich eerder al tijdelijk kritisch tijdens een referendum in 1992 over het Verdrag van Maastricht. Bij een opkomst van 89 procent stemde 50,7 procent van de Denen toen tegen de oprichting van de Europese Unie.

Bij nader inzien echter berust de veronderstelling van een kritische stemming in veel landen contra de EU op een misvatting. De meeste referenda over Europees bestuur die de afgelopen decennia zijn gehouden, waren uiteindelijk niet meer dan incidenten. Hoewel er verschillen zijn tussen lidstaten in de mate van publieke steun voor de EU, is er wel steeds sprake van meerderheidssteun. In Nederland is nooit een referendum over de EG of EU gehouden. Er is echter wel onderzoek met de Eurobarometer gedaan. Dat meetinstrument wordt regelmatig door de EU zelf ingezet om de publieke steun in de lidstaten te peilen. Het gaat om een aantal enquêtevragen die zesmaandelijks aan een steekproef van duizend burgers uit elk land worden voorgelegd.

Joseph Janssen promoveerde onlangs in Maastricht op een onderzoek naar de publieke steun voor de EU sinds 1952 in twaalf lidstaten. Volgens zijn studie 'Publieke steun voor de Europese Unie' staat de EU-barometer onder de Europese burgers op onbestendig. Omdat 'Brussel Vandaag' op de televisie ontbreekt en de mening niet erg stabiel is, kan die bijvoorbeeld door een plotseling heftig debat als een blad aan een boom wisselen. Het zijn tijdelijke opvattingen die vooral gevoed worden door media waarin niet alleen de Brusselsese maar vooral de nationale politieke elite die zich met Europa inlaat, de toon zet. Aldus Janssen in zijn omvattend en actueel proefschrift.

Wanneer wordt de publieke steun voor de Europese Unie dan stabiel? Als de burgers de EU beter kennen, stijgt de kans op een geleidelijk aan grotere betrokkenheid bij de EU en op meer stabiliteit in de opinie. De komst van de euro is een klein stapje op weg, maar dat zal nog niet voldoende zijn om tot een stabiele EU-steun te komen. Een Anti-Europa Partij kan de publieke steun snel laten afbrokkelen. Als de EU groter wordt, kunnen er ook bij afwezigheid van een kritisch forum meer kritische geluiden naar voren komen in de nationale politieke elite. Dan gaat immers het antwoord op de klassieke politieke vraag 'wie wanneer wat krijgt' veranderen. Zullen Schröder, Berlusconi, Kok, Verhofstadt en andere regeringsleiders vervolgens gelaten toezien dat de steun afbrokkelt? Zal Prodi berusten? Dat is niet aannemelijk.

Rondom Blair bevinden zich al jaren communicatiebeïnvloeders, de zogenaamde 'spin doctors'. Daar zullen we er ongetwijfeld meer van krijgen, nu bij EU-vraagstukken. Ze zullen gladder verhalen brengen, waarin de voordelen van de EU naar voren komen. We zullen de wedergeboorte van een bijna vergeten begrip beleven. De propaganda zal opnieuw worden uitgevonden. Het is dus zaak om alles wat in Europa gebeurt, kritisch te blijven volgen, want deze spin doctors zullen ongetwijfeld de Eurobarometer op 'zonnig' willen hebben. En dan zijn er kritische nationale en Europese elites nodig om de zuiverheid van het debat te bewaken.

Kenniscentra voor e-government

De verwachtingen over lokaal e-government zijn hooggespannen, maar het resultaat valt tegen. Kleinere gemeenten met minder dan 50.000 inwoners tonen nog vaak terughoudend gedrag. Minister Van Boxtel zal daardoor zijn doel om een kwart van de dienstverlening begin 2002 via de elektronische snelweg te laten verlopen niet realiseren. Gemeenten blijken niet of nauwelijks te beschikken over handreikingen over 'hoe het moet' en het urgentiegevoel is te laag. Hoe nu verder?

Over internet niets dan enthousiasme, dat is het punt niet. 'Internet is in mijn gemeente niet meer weg te denken', vindt 58 procent van de raadsleden. Vier van elke vijf raadsleden vindt dat internet gebruikt moet worden voor de dienstverlening aan burgers, terwijl bijna iedereen vindt dat het verstrekken van gemeentelijke informatie door internet mogelijk is. Twee op elke drie raadsleden wil internet inzetten voor communicatie met burgers en organisaties, terwijl de helft er veel van verwacht bij interactieve besluitvorming. Dat bleek uit een begin 2001 in Binnenlands Bestuur gepubliceerde landelijke enquête. De wil om internet in te zetten is dus vrij breed. E-government is een van de bestuurlijke modewoorden geworden, maar de websites zijn vaak niet of nauwelijks interactief: de gemeente 'praat niet terug' als de individuele burger iets verzoekt. Van de inzet van internet bij communicatie met groepen burgers door middel van interactieve websites is ook nog nauwelijks sprake.

Veel raadsleden voelen deze hapering perfect aan. Tweederde is het eens met de stelling 'mijn gemeente maakt onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die internet biedt'. Een eerste verklaring voor het uitblijven van een kwaliteits-sprong is te vinden bij de geringe maatschappelijke druk. Veel burgers zijn dagelijks bezig met internetten, maar tot actiegroepen pro een digitale gemeente leidt dat nog niet. De politieke urgentie om internet in te zetten is mede daardoor ook onvoldoende. De ontwikkeling van internet lijkt aan veel raadsleden voorbij te gaan en ze gaan er dan ook niet voor pleiten, zeker niet in kleinere gemeenten. Een andere verklaring ligt in het achterwege blijven van positieve ervaringen bij veel ambtenaren. De aanwezigheid van een website stimuleert ambtenaren, maar om verder te komen is dat niet voldoende. Een sprong voorwaarts vereist zicht op hoe het elders gaat. Daarvoor is uitwisseling van ervaringen nodig.

Om er achter te komen of dit proces loopt, heb ik me georiënteerd op een aantal sites en met lokale contactpersonen en specialisten gesproken. Welke standpunten nemen raden in? Hebben gemeenten een groep ambtenaren aangesteld met als taak om de doelstelling van Van Boxtel te halen? Liggen er al uitgewerkte actieplannen?

Het resultaat is teleurstellend. E-government krijgt vooral gestalte in grote steden als Breda, Enschede en Eindhoven. Overheidsloket 2000 zou een faciliterende functie moeten vervullen, maar gemeenten herkennen zich onvoldoende in het concept. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voorziet niet in een alternatief hiervoor. Zelforganisatie? Hier en daar is inderdaad sprake van een bundeling van krachten door regionale samenwerking zoals in Midden-Limburg. Maar dat gebeurt mondjesmaat. Van onderop komt spontaan weinig of geen uitwisseling van interactieve praktijken tot stand en er is nog weinig zelforganisatie.

Ik doe daarom de suggestie dat elk provinciebestuur een kenniscentrum voor e-government inricht dat een functie vervult voor vier jaar. In dit centrum valt informatie te halen over adviseurs voor site-bouw en over de vraag hoe dienstverlening interactief te digitaliseren. Facilitering biedt het provinciebestuur de mogelijkheid om toegevoegde waarde te etaleren. Wellicht zijn een stuk of vier van deze centra, gespreid over het land, ook voldoende. Dat kan een onderwerp van gesprek zijn tussen minister Van Boxtel, het Interprovinciaal Overleg en de VNG. Als de minister tenminste nog aan zijn doelstelling vasthoudt.

E-hrm als supermarkt

Hrm staat voor human resources management. Hrm-supporters zien een organisatie als een vat vol energie en capaciteit waarvan een deel niet benut wordt. In die visie zit de oplossing al besloten: bepaal van functies de gewenste competenties, breng de bij medewerkers aanwezige competenties in kaart, leg de link door met ze te overleggen en zet werknemers op de goede plaats. Dan ben je in lijn met de hrm-filosofie bezig. Deze aanpak draagt bij aan humanisering van de arbeid omdat zoveel mogelijk aan de voorkeur van werknemers tegemoet wordt gekomen. Goede mensen op een passende plek zetten is bovendien doelmatig, dus naast oogmerken van individuen worden ook organisatiedoelen gediend.

Ik ben kortom positief over hrm als personeelspolitiek. Maar e-hrm, is dat ook wat? Twee collega's leiden sinds kort een klein bedrijf onder de naam: 'E-hrm advies'. E-hrm verenigt hrm met e-government, dus dat klinkt goed. E-hrm is gericht op verbetering van de interne dienstverlening terwijl e-government de externe dienstverlening aan burgers, bijvoorbeeld met behulp van interactieve websites, verder wil brengen. Als e-government wenselijk is, lijkt e-hrm ook verplichte kost.

Nader onderzoek maakte me nog meer enthousiast. De vervolgvraag is nu hoe het ermee staat. Veel hrm-consultants weten nog niet goed wat de echte link is tussen personeelsbeleid en benutting van intra- en internet. Nederlandse bedrijven lopen internationaal gezien nog niet voorop met e-hrm en dat geldt ook voor lokale en provinciale overheden. Dat een personeelsdienst hiermee de dienstverlening aan medewerkers kan verbeteren, wordt nog niet overal gezien. Blijkbaar zit er een gat tussen concept en praktijk.

E-hrm in praktijk brengen betekent een hrm-servicecenter bouwen waardoor voor iedereen actuele informatie over vacatures, arbeidsvoorwaarden, opleidingsprogramma's en personeelsregelingen binnen bereik komt. Dat bevordert transparantie. Staat deze informatie eenmaal op een net dan bespaart een afdeling PZ zich werk en kan ze zich concentreren op andere zaken. Het opzetten van een elektronische service kost naar schatting tien procent van het P&O-budget. Na de opstartfase dalen de kosten want er is alleen maar revisie en onderhoud nodig. Waar een dergelijk center bestaat, zoals in mijn eigen organisatie, zijn de ervaringen positief. Per maand zijn er zijn veel hits te tellen. Vroeger vroeg een collega wel eens: weet jij hoe het zit met de verplichte adv-dagen, dit jaar? Dat soort discussies mag je nu met jezelf voeren want het antwoord is steevast: 'het staat op het net'. Dergelijke vragen zijn nu blijkbaar misplaatst, want ze tonen je gebrekkig vermogen om wat je wilt weten zelf uit te zoeken. Daarmee is tegelijk een nadeel belicht. Door de toename aan service gaat een medewerker hier ook meer tijd aan besteden.

E-hrm is overigens meer dan service optimaliseren. Hier en daar wordt e-hrm uitgebouwd tot managementinstrument. Dan wordt praktisch het hele hrm-beleid getransformeerd in e-hrm. Denk aan de taak van werknemers om veranderingen in hun privésituatie - zoals een verhuizing - zelf in te voeren in een bestand. Elektronische opgave voor deelname aan een cursus is een toepassing. Je komt ook al competentieregistratie tegen aan de hand van het invullen van een vragenlijst. Het scala van mogelijkheden is in de praktijk nog veel groter. E-hrm wordt een sprong voorwaarts waar het een administratief trucje te boven gaat. Werknemers wennen er snel aan en hun eisen nemen vervolgens ook toe. Ze willen niet alleen sneller informatie hebben over cao's en wat al niet, maar ook alle informatie.

Ik moet mijn collega's met het nieuwe bedrijfje gelijk geven. Ze hadden een fijne neus voor een nieuwe ontwikkeling waarmee geld valt te verdienen. Ik zie slechts een paar neveneffecten. Werknemers gaan niet alleen meer bijhouden, maar ook meer hun eigen belang calculeren. E-hrm betekent echter niet veel extra en nodeloos werk voor managers. Per saldo luidt mijn advies: e-hrm krachtig stimuleren en goed volgen wat er gebeurt. Want ontwikkelingen zijn meestal nooit alleen positief.

Bestuursculturen

Gaat de bestuurscultuur steeds meer de verklaring worden voor zwak bestuurlijk handelen als rekenkamers in een dualistisch bestel met kritische analyses komen? Bestuurscultuur raakt in zwang als thema voor symposia. Een bestuurscultuur betekent dat er sprake is van een waarden- en normenpatroon dat ten grondslag ligt aan de betrekkingen tussen ambtenaren en bestuurders en hun individueel gedrag. Opvallend is dat het gebruik van de term bestuurscultuur meestal verwijst naar zwakheden en niet naar goede praktijken. Over de bestuurscultuur van een excellente organisatie blijft het meestal stil. Zodra het woord bestuurscultuur valt, is er meestal iets aan de hand. Je hoorde het over Volendam en dezer dagen weer, nu in verband met het evenementenechec in de provincie Gelderland. Tot hoever reikt een bestuursculturele verklaring voor falen?

In Gelderland ontstond vorige week een breuk in het college, doordat CDA en VVD het vertrouwen hadden opgezegd in coalitiepartner PvdA. De PvdA had een motie van de oppositie

bestemd voor economische ontwikkeling 'miskend' waren. De administratie van de projecten was niet volgens de regels, zoals het Crisis Onderzoek Team (COT) in 'Project en route' vaststelde. De verantwoording van de bestedingen had beter gemoeten. De rechtmatigheid van de bestedingen bleek onvoldoende gewaarborgd. De handelwijzen kwamen volgens het COT voort uit een neiging tot snel handelen en een geringe aandacht voor de regels. Tellen we daar andere gevallen bij op dan zijn GS de laatste tijd vaak door misstanden in opspraak geraakt. Te vaak? In hun analyse grepen diverse politieke vertegenwoordigers terug op de bestuurscultuur als bron van ellende voor het evenementendrama. Er schijnt zoiets te bestaan als 'de typische Gelderse bestuurscultuur'. Die houdt in dat gedeputeerden teveel hun eigen gang gaan. Non-interventie viert hoogtij en beleidsintegratie is te gebrekkig. Waar twijfel is, laat een provinciebestuurder van Gelderland een collega zijn gang gaan. Bestuurders zeggen elkaar te weinig de wacht aan. Er wordt teveel onder de mat geveegd waarover twijfel bestaat, aldus leden van Provinciale Staten en diverse ambtenaren. En inderdaad, het COT-onderzoek naar het MTC toont aan dat de verantwoordelijke gedeputeerde van EZ bijna alles zelf deed. Er is dus teveel provinciebestuurlijk solisme in Gelderland.

Zijn alle feiten en interpretaties terug te leiden tot de Gelderse bestuurscultuur? Ik heb mijn bedenkingen. Het doorlichten van een bestuurscultuur zegt wel wat, maar ik zie het begrip vooral als een opstap voor verdere analyse en beoordeling. De commissie-Oosting kon niet volstaan met de mededeling dat de vuurwerkcramp aan de Enschedese bestuurscultuur lag. Een analyse van de Volendamse cultuur wijst in dezelfde richting. Edam-Volendam was niet zo uniek dat het gebeurde in de nieuwjaarsnacht geheel en al uit de bestuurscultuur kan worden verklaard. Het eigene van Volendam speelt wel een rol, maar niet zodanig dat een vergelijkbaar incident elders, waar die cultuur ontbreekt, niet voor kan komen. Een verder specificatie is ter verklaring steeds nodig.

Daarmee wil natuurlijk niet gezegd zijn dat alles in Gelderland in orde is. Het COT-rapport spreekt boekdelen over wat er, naast een 'zwakke cultuur', nog meer aan de hand is. Het Gelders bestuur moet collegialer besturen. Als er een dualistisch stelsel voor provinciebestuur komt, zal de commissaris ongetwijfeld - net als de burgemeester - meer aan beleidsintegratie moeten doen. De toezegging van Kamminga dat hij vanaf nu beter gaat opletten, spoort daar al mee. Bovendien behoeven de politiek-ambtelijke betrekkingen verbetering. GS gaven ook te weinig informatie aan Provinciale Staten en PS oefende de controle-functie zwak uit. De noodzaak tot dualisme bewijst zich hier.

'Zodra het woord bestuurscultuur valt, is er meestal iets aan de hand'

gesteund waarin het hele college gevraagd werd af te treden. De breuk ontstond aan het slot van een debat over onregelmatigheden in het evenementenbeleid. Daarbij was van alles misgegaan dat aan meer dan één bestuurder viel aan te rekenen.

Diverse gedeputeerden had stukken getekend zonder de inhoud te kennen. De ambtelijke leiding had niet genoeg opgelet. De handtekening van commissaris van de koningin Kamminga bleek minstens één keer vervalst. En een gedeputeerde stemde in met iets waarover GS nog moesten vergaderen. Zo kreeg de provincie met fraude, financieel wanbeheer en onjuist procedureel handelen te maken. Diverse ambtenaren hielden onvoldoende afstand tot betrokkenen bij evenementen. De griffier kreeg daarop een controlerende waakhond naast zich.

Deze kwestie stond niet alleen. Uit een rapport van de Gelderse Commissie Beleidsevaluatie naar de bestuurlijke gang van zaken rond de ontwikkeling van het Multimodaal Transport Centrum Valburg (MTC) bleek dat regels voor Europese subsidiegelden

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

De pijn van het politiek primaat

Nederland kent een politieke sorrycultuur. Ondanks de vele affaires in de afgelopen tien jaar traden er vrijwel geen bewindslieden af. Pluche kleeft. Maar ministeriële continuïteit betekent niet dat er niets aan de hand is, want de verhoudingen tussen de bewindspersoon en de ambtelijke top kunnen onder druk komen te staan. Van Liempt en Van Westing laten in 'Klem in de draaideur' zien hoe gevoelig de verhoudingen tijdens het eerste kabinet-Kok op Justitie waren. Kunnen we intussen boven deze casuïstiek uitstijgen? Roel Nieuwenkamp, medewerker van de inspectie voor het onderwijs, stelt zich in zijn onlangs bij Eburon verschenen proefschrift 'De prijs van het politiek primaat' (ISBN 9051668600) de vraag: hoe staat het met de onderlinge verhoudingen tussen politieke bestuurders en ambtelijke top ten tijde van de paarse kabinetten?

De krantenlezer denkt dat het bij affaires slechts ging om incidenten maar dat is een misvatting, zo blijkt nu. Geïnterviewde bewindspersonen en topambtenaren signaleren een bredere verslechtering van de onderlinge verhoudingen tussen ambtelijke en politieke top. Volgens de aan de Universiteit Twente gepromoveerde Nieuwenkamp is dit typerend voor het eerste paarse kabinet. Met name premier Kok werd hiervan het symbool door zich tijdens de Bijlmerenquête onzorgvuldig en te emotioneel uit te laten over topambtenaren van Justitie en Verkeer en Waterstaat. Nog voor de enquêtecommissie met de resultaten naar buiten was getreden, moest een topambtenaar van Verkeer en Waterstaat het veld ruimen.

Welke factoren kunnen bijdragen aan een goede onderlinge verhouding tussen ambtelijke en politieke top? De geïnterviewden die in de dissertatie aan het woord komen, melden dat twee factoren bijzonder van belang zijn: wederzijds vertrouwen en loyaliteit. Daarbij gaat het niet alleen om loyaliteit van ambtenaren aan bewindspersonen maar ook van bewindspersonen aan (top)ambtenaren. De opstelling van het parlement en de media speelt eveneens een rol. Blijkbaar kunnen parlementaire druk en kritisch commentaar in de media bewindspersonen verleiden tot het wijzen met het vingertje naar ambtenaren. Factoren als loyaliteit en vertrouwen, hoewel een voedingsbodem voor goede verhoudingen, bieden blijkbaar niet steeds voldoende tegenwicht.

Wat de verhoudingen vooral verslechterde, was het paarse streven om het politiek primaat te herstellen. Door dat voorop te stellen, ontstond een meer top-down-bestuursstijl, zo blijkt uit de dissertatie. De politieke cultuur heeft hierop een versterkende invloed gehad. De heersende cultuur is er namelijk een van het aanwijzen van een schuldige voor elke misstand. Volgens Nieuwenkamp wordt het verwijtbaarheidsdenken gevoed door de media en de Tweede Kamer ('Barbertje moet hangen'). Voor diverse affaires bleken bewindslieden zelf onwetend en onschuldig, maar wel verantwoordelijk. In zo'n context komt de verdenking van schuld als vanzelf bij ambtenaren te liggen, soms zelfs expliciet. Waar twijfel bestaat over loyaliteit van politici aan (top)ambtenaren, groeit de onzekerheid en kan zelfs een cultuur van polarisatie ontstaan. Het gevolg is verborgen animositeit. Het in de hoek zetten van topambtenaren zet bij de achterblijvers kwaad bloed. Zijn de verslechterende verhoudingen kabinetsbreed aan de orde geweest? Volgens Nieuwenkamp zijn het vooral PvdA-bewindslieden die wantrouwend staan tegenover de ambtelijke top en in mindere mate VVD-bewindslieden. Hij noemt dat een bijzonder fenomeen, omdat de ambtelijke top juist veel PvdA-leden kent.

Wat te doen? Bij het werken aan goede onderlinge verhouding komt Nieuwenkamp met de oude suggestie dat bewindslieden gewoon moeten aftreden of hun nu iets te verwijten valt of niet. Ik meen dat het goed is dat bewindslieden in een volgend kabinet niet 'de stoere jongen' gaan uithangen door zo op het politiek primaat te tamboereren. Ze moeten investeren in goede verhoudingen. De bijwerking van het vooropstellen van het politiek primaat - verslechterende politiek-ambtelijke betrekkingen - moet voorkomen worden. Dat is ook een les voor wethouders na de invoering van het dualistisch bestel. Bovendien relateert het leerstuk van de beleidsnetwerken het belang van het politiek primaat.

Herindeling in Gelderland

Herindeling is een verschijnsel dat nooit verdwijnt. Lang is er gezocht naar een wenselijke minimumomvang, maar de door bestuurders gewenste samenhang tussen inwonertal, aantal ambtenaren en bestuurskracht bleek niet uit de onderzoeksmolen te persen. De argumentatie voor samenvoeging verschoof daarom naar toekomstgerichtheid: een gemeente moest decentralisatie van taken aankunnen.

Die argumentatie werd 'ongrijpbaar' want zo behoefde er geen analyse gemaakt te worden van het huidige functioneren van gemeenten.

Een andere aanvullende argumentatie hield in dat een gemeente minstens uitkeringen moest kunnen verstrekken en dat betekende een schaal van 18.000 inwoners. Want dat was de omvang waarop je een sociale dienst zelfstandig kon laten functioneren, zo schreef ooit een ambtenaar van Binnenlandse Zaken in de jaren tachtig. Getallen lieten bestuurders en ambtenaren echter niet los. De VNG kwam tot een getal van veertigduizend inwoners als minimum. Maar voor dat getal kreeg de toenmalige VNG-directeur Fleers de handen niet overal op elkaar.

Zoals zo vaak werden de bordjes na verloop van tijd opnieuw

heeft iets arbitrairs maar zo gauw betrokkenen het samen eens zijn, kan het.

Nu we zover zijn, valt te begrijpen dat het Ontwerp van Gedeputeerde Staten van Gelderland voor de Liemers, de Graafschap en Achterhoek bij gemeentebesturen goed is gevallen. Ik heb veel van de stukken daarover bekeken.

Het herindelingsontwerp van Gedeputeerde Staten van Gelderland van juni 2001 is nog wel een ontwerp van bovenaf, maar gedeputeerde Boxem en zijn collega's voerden al volop overleg voor het verschijnen van het Ontwerp over 'wie met wie wil'. Het college stelt in het Ontwerp opnieuw goed te willen luisteren naar gemeenten die zelf samen willen gaan. Tot 1 november kunnen ze commentaar inleveren bij GS. Didam, Wehl en Bergh willen samen een nieuwe gemeente vormen, evenals bijvoorbeeld Vorden, Steenderen en Hengelo. Veel bestuurders zijn na juni vlot met elkaar aan het overleggen geslagen. Wat verder opvalt, is dat juist gemeenten die nog duidelijk onder de achttienduizend inwoners zitten, zoals Angerlo, Doesburg, Westervoort en Rijnwaarden, zich ongelukkig tonen met een bestuur van parttime wethouders en een klein ambtelijk apparaat dat moet inspelen op dualisering, digitalisering, europeanisering, juridisering van bestuur en interactief bestuur.

De zelfevaluatie van Doesburg is een voorbeeld van kritische reflectie. Doesburg en vergelijkbare gemeenten accepteren herindeling volop. De grotere, potentiële partners verroeren zich echter niet voldoende. Vooral in het gebied Duiven-Westervoort-Zevenaar-Rijnwaarden komen gemeentebesturen nauwelijks in beweging. Ze willen zelfstandig verder, waarbij samenwerking in een Industrieschap het tovermiddel is om met Arnhem tot zaken te komen over het knelpunt van de bedrijfslocaties.

De minister van BZK toont zich over deze sur place in een brief van 14 september niet erg tevreden en wil nader onderzoek. GS wijzen in het Ontwerp wel op onderzoek, maar aarzelen ook. Ik meen dat een nader onderzoek dringend nodig is. Naast de vorming van een grote Liemerse gemeente is een alternatief om een gemeente te vormen en tegelijk de bestaande gemeenten als deelgemeenten te laten voortbestaan. Dat is herindeling en geen herindeling tegelijk. De gemeentewet staat dat toe. Een alternatief is om de apparaten van enkele gemeenten samen te voegen in bijvoorbeeld twee clusters, terwijl de gemeenten als politiek-bestuurlijke entiteit blijven bestaan. Eén ambtelijk apparaat gaat dan verschillende gemeentebesturen dienen. Ook dat staat de gemeentewet toe. Een paar zaken moeten dan wel geregeld worden, zoals de rechtspositionele kwestie: bij wie zijn de ambtenaren in dienst? En wie is gemeentesecretaris? Dat alternatief verdient een experiment.

De getalbenadering werd ingeruild voor de knelpuntenbenadering

verhangen. De 'getalbenadering' werd in een van de kabinetten-Lubbers ingeruild voor de knelpuntenbenadering. Geen grote provinciebrede voorstellen meer maar streeksgewijze herindeling, met aandacht voor centrumsteden en knelpunten op het gebied van bedrijventerreinen en woningbouw.

Intussen zijn de bordjes opnieuw verhangen. We zijn aangekomen bij een beweging van onderop. Nog niet lang geleden geloofden bestuurders mij niet als ik ervoor pleitte om een top-down-aanpak in te ruilen voor een meer emancipatoire aanpak van onderop. Maar intussen is de bottom-up-lijn onweerstaanbaar in opmars. Er komt ruimte voor een beweging van onderop als gemeenten maar niet met de rug naar de centrumstad gaan staan.

Ex-minister Peper bleek hiervoor ook ontvankelijk. Voorstellen van onderop voor onder meer Weert en omstreken en Horst aan de Maas nam de wetgever over. De huidige minister sluit zich daarbij aan. Dat bevalt mij. Een studie naar tevredenheid van bestuurders enkele jaren na herindeling had het al duidelijk aangegeven: herindeling is meer iets van wilsvorming dan van een rationele theorie met doelen en middelen. Samenvoeging

prof. dr. A.F.A Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en
aan de Universiteit Maastricht

Counselor voor de burgemeester

Burgemeester Van Poppel moest in 1995 in Bergeijk het veld ruimen, omdat hij verkeerde afwegingen had gemaakt over het kopen van grond. Burgemeester Majoor van Weert kreeg het recent fors aan de stok met de raadsmeerderheid die hem verweet niet serieus gezocht te hebben naar een geschikte burgemeesterswoning. Burgemeester Van Maaren-Van Balen van Leeuwarden werd onlangs naar huis gestuurd en ook in dit geval bevatte haar dossier volgens een aantal raadsleden kwesties rond de koop van een woning.

In alle drie de gevallen hadden deze burgemeesters het moeilijk bij de afweging van bepaalde zaken die hen zelf aangaan. In alle drie de gevallen kwam het ambt in opspraak en lukte het hen niet om persmedia van de zaak af te houden. Wat is er te doen aan zwakke afwegingen van burgemeesters in hun eigen zaak? Als de selectie van burgemeesters verbetert, bestaat er een kans dat de kandidaten die moeite hebben met zuiver handelen in 'eigen zaak', afvallen. Maar geen vertrouwenscommissie is daarop bekend.

Een counselor is een evenwichtige meedenker die een burgemeester moet behoeden voor domme dingen

Toch maar vertrouwen op wat iemand er in een vorige functie van maakte? De beste voorspelling van huidig en toekomstig gedrag wordt dan vroeger integer gedrag. Deze twee manieren blijken momenteel niet genoeg want, voorzover ik weet, functioneerden de drie in hun vorige gemeente redelijk tot goed. Het verleden is blijkbaar geen voldoende voorspeller. Er is dus een nieuw middel nodig. In mijn ogen is dat de counselor, een sparringpartner die goede raad geeft.

Loekie van Maaren-Van Balen kreeg het laatste jaar van haar functioneren in Leeuwarden een coach, maar het mocht niet helpen. Waar in een gemeentebestuur de verhoudingen scheef liggen, een burgemeester er alleen voorstaat, een belastingaffaire opduikt, wethouders zaken in de doofpot willen stoppen, daar kan ook een toegevoegd adviseur niet veel uitrichten. We lazen

dan ook niets over het vermeende succes of falen van deze persoon.

Aan een coach die een regelaar is of een tekstschrijver denk ik dan ook niet als ik pleit voor counseling. Een counselor is een heel ander type adviseur dan die welke Van Maaren kreeg. Het is een evenwaardige meedenker die een burgemeester moet behoeden voor domme dingen en niet iemand die in dienst is van een gemeente of ministerie. Bij counseling denk ik aan reflectie op integriteitszaken, aan andere meer persoonlijke afwegingen en aan het omgaan met de media. Iemand moet een burgemeester een spiegel voorhouden, ook al kan die niet elke 'faux pas' voorkomen. Het is gewenst dat leidinggevenden discreet waarschuwingssignalen ontvangen als ze dreigen te gaan dwalen. Aan de top is het 'eenzaam en alleen', en dan weet men soms niet meer wat hoort en proportioneel is. Counseling is zeker nuttig als burgemeesters op hun tenen moeten lopen bij een laatste carrièresprong naar een grotere gemeente.

Ik voel zelf geen aarzeling bij de figuur van de counselor. Ik zie meer voor- dan nadelen. Een counselor kan natuurlijk niet alle dwalingen tegenhouden of een verziekte bestuurscultuur plotseling weer gezond maken. Maar een counselor had burgemeester Van Poppel destijds kunnen behoeden voor 'onhandige' stappen, aannemend dat hij had willen luisteren. Toch zijn er burgemeesters die aarzelen. Burgemeesters moeten echter hun huiver voor counseling laten varen, omdat de gevaren echter onzuiver handelen groter zijn geworden. De criteria waaraan een goede burgemeester moet voldoen zijn de laatste decennia toegenomen. Waar meer bananenschillen liggen, glijdt men makkelijker uit. Over inzet van counselors rijzen nog andere vragen. Is hier geen sprake van psychologisering van het werkkterrein van bestuurskundigen? Ik meen van niet. Ik zie counseling als een soort vakmanschap waarvoor geen opleiding bestaat. Wanneer een burgemeester iemand als praatpaal geschikt acht, maakt die burgemeester zelf wel uit en niet de raad. Als het maar gunstige effecten heeft.

Een groot gevaar is dat counselors gezocht worden in de eigen coterie of de ene burgemeester de andere raad geeft. Dat laatste is slechts af en toe nuttig. Het is eerder gewenst dat burgemeesters een counselor zoeken die ervaring heeft met praktische ethische dilemma's, met afwegingen over wat wel en niet hoort, met media en onzinnige doofpotstrategieën en met besluitvorming onder druk. Het openbaar bestuur gaat betere tijden tegemoet.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Dualisering sprong voorwaarts

Het tweede paarse kabinet koerst af op een succesvolle dualiseringsoperatie en dat stemt tot tevredenheid. Dualisering is gewenst. De praktijk van 'omgekeerd monisme', waarbij B en W de lakens uitdeelt, spoort niet meer met de wet en het ontbreekt veelal aan stevige controle van de raad op B en W. Daarbij komt dat het ongewenst is dat wethouders zichzelf als raadslid controleren. Dat er geen discussie over de wet meer mogelijk is, is echter een misverstand. De recente dualiseringsdag in Utrecht bevestigde dat.

De komende provinciale sessies over dit onderwerp zijn nuttig. Een voortdurende discussie is zelfs een voorwaarde voor het ontstaan van een bestuurlijke houding pro dualisering. Discussies met lokale actoren geven nu echter ook al nuttige inzichten over de dualiseringsbereidheid.

Opvallend is dat topambtenaren zelden bezwaar maken tegen dualisering. Vooral in kleinere gemeenten hikken sommige raadsleden echter wat aan tegen een dreigende bestuurlijke verzwakking van de raad. Ze twijfelen aan bepaalde voordelen. Raden kunnen echter politieke items blijven agenderen en

Lijdzzaam toezien wat B en W op de agenda willen brengen, is er niet meer bij

kaders stellen. Dat raden te weinig controleren, doet hun weinig maar mijn oproep in discussies om door betere controle affaires te vermijden, leidt meestal tot instemming. Daarmee is de argumentatie pro dualisering niet uitgeput.

De burgemeester is in dualistische verhoudingen belangrijk. Wat de burgemeester aanvullend aan het huidige pakket te doen krijgt, zal het een en ander overhoop halen. De opwaardering van de agenderings- en coördinatiefunctie van de burgemeester binnen B en W zegt me niet zoveel. Belangrijker is dat de burgemeester binnenkort de kwaliteit van de dienstverlening zal beoordelen in een jaarverslag. Daarvoor moet hij monitoren. Dat zal leiden tot burgerpanels en hoorzittingen over dienstverlening. Een burgemeester gaat hiervan werk maken, zeker als die opnieuw 'benoemd' wil worden.

De burgemeester is ook verplicht tot verslaggeving over de klachtenprocedures en de kwaliteit van burgerparticipatie. Dat laatste moet gaan over de vraag of interactieve beleidsvoering

lokaal voorkomt, waarbij deze interactie plaatsvindt of uitblijft en bijvoorbeeld wat met de resultaten is gedaan.

Debatten hierover ontbraken in 2001 veelal. Veel raden hebben van de kwaliteitscontrole op interactief beleid en dienstverlening dit jaar nog weinig gemaakt. Dat gaat naar verwachting veranderen en daar blijft het niet bij.

B en W hebben een actieve informatieplicht, die ze zullen willen gebruiken. Geen bestuurder wil de schuld krijgen informatie achter te houden. Dat is immers politiek dodelijk.

Wie meent dat het zo'n vaart niet loopt, moet opnieuw de rapporten van de commissie-Oosting en -Alders ter hand nemen. Raden zullen dus zeker meer informatie krijgen of zelf vragen. Een raad krijgt bovendien nieuwe instrumenten. De raad moet zich bemoeien met de aanpak van de nu veelal beperkte beleidsevaluatie en de rekenkamerfunctie optuigen. Een raad moet zich afvragen of het hoorzittingen houdt.

Dat de commissies onder voorzitterschap staan van een raadslid en een wethouder niet vanzelfsprekend aanwezig is, dwingt tot een commissiepolitiek. Commissies en gemeenteraden moeten zelf bezien hoe ze willen vergaderen, welke debatten wanneer plaats vinden en hoe. Kortom, een raad dient zelf na te gaan hoe het de agenderende, kaderstellende en controlerende functie wil vormgeven, zoals de Tweede Kamer dat ook doet.

Lijdzzaam toezien wat B en W op de agenda willen brengen, is er niet meer bij. Dit dwingt fractieleiders om samen met de griffier en raadsvoorzitter te komen tot een expliciete koers van de raad. Dat vraagt om een raadspresidium, een taakomschrijving voor de griffier en bepaling van de inzet van ambtelijke bijstand. De nieuwe wetgeving zal dus wel degelijk verschil maken.

Wie dualisering wil tegenhouden, moet zorgen voor een breed afspiegelingscollege en een zo uitgebreid mogelijk coalitieakkoord zodat er weinig vrij debat kan plaatsvinden, regelt veel 'torentjesoverleg', laat de wethouder(s) elke keer in fractievergaderingen uitnodigen, bouwt aan een slaafse fractie die met fractiediscipline stemt, vraagt korte obligate jaarverslagen van de burgemeester, stelt een sullige griffier slechts voor een halve dag per week aan, geeft een betekenisloze rekenkamer een laag budget van pakweg vijfduizend gulden mee en zadelt de kamer met een onbenullig thema voor onderzoek op, vraagt nooit om een beleidsevaluatie, en houdt nooit interpellaties en hoorzittingen.

Zou dat lukken? Niet lang. Dualisering tegenhouden, lukt niet omdat zelfbewuste burgemeesters een koers varen, een rekenkamer niet in de hand te houden is en raden het verwijt van gebrekkige controle niet lang kunnen volhouden. De opmars van dualisering is niet te stuiten. Burgers varen wel bij een goede inrichting van dualisering als beleid doelgericht, doelmatiger en doeltreffender wordt.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit Nederland en aan de Universiteit Maastricht.

Slechte opdracht, slecht advies

Met de al een eeuw oude betaald voetbalclub MVV gaat het momenteel financieel en qua voetbalprestaties niet goed en daarom vraagt mening inwoner van Maastricht zich af of het oudje nog steun van de gemeente verdient. De club dreigt failliet te gaan door lage toeschouwersaantallen, te geringe sponsormiddelen en hoge lasten. De poging om met PSV een reddende, zuidelijke alliantie af te sluiten, mislukte. De KNVB dreigde vervolgens met het intrekken van het recht op competitiedeelname. Voor de clubleiding was dat het sein om weer eens bij de gemeente Maastricht aan te kloppen, nu voor een garantie van drie miljoen gulden. De raad aarzelde echter. De clubleiding werd uitgenodigd om meer inzicht te verschaffen in de financiële staat. De raad nam daar geen genoegen mee en besloot om eerst een accountantsbureau de club te laten doorlichten. Immers, als sprake is van een slechte financiële staat, wil ook het gemeentebestuur de vingers niet branden. Nadat de opdracht was verstrekt, bleek dit bureau echter onder-

doen zich ook bij andere zaken voor. De opdracht wordt heel vaak niet duidelijk omschreven en als het product er ligt, zijn geen toetsingscriteria beschikbaar. Dat geeft onbevredigende resultaten. Het risico is groot dat het rapport in de la verdwijnt. Voor slechte rapporten is dat minder erg, maar als gemeentebesturen kiezen voor een vervolgoopdracht kan een adviesstapelings ontstaan die niet in het belang is van de belastingbetalende kiezer. De gemeente Dordrecht maakte zo enkele jaren terug naam. Dat is GroenLinks niet ontgaan. Dordrecht figureert dan ook in het onlangs door deze partij gepubliceerde rapport 'De staatsgreep van de zevende macht?', waarin een pleidooi wordt gehouden voor gedragsregels in de omgang met adviesbureaus. Daarin is deze partij overigens niet origineel.

Gemeenten moeten meer maatregelen nemen om tot zorgvuldiger opdrachtverlening te komen en deden dat hier en daar al. De komende dualisering reikt de raad een instrument hiervoor aan: de lokale rekenkamer. Het recente rapport van de lokale rekenkamercommissie van Zwijndrecht over de inzet van externe bureaus kan als richtinggevend voorbeeld dienen. De commissie inventariseerde 159 externe projecten en onderzocht er 27 meer diepgaand.

Dit boeiende rapport bevat tal van aanbevelingen, die ook in andere gemeenten navolging verdienen. Een aantal ligt op elementair vlak, zoals de wens om omwille van de overzichtelijkheid van de kosten van externe adviesbureau deze ongesplitst op een boekingsnummer te verantwoorden, en zoveel mogelijk een functionele post in de begroting als kostendrager te gebruiken. Of dat bij inschakeling van een extern bureau werken met een bestuursopdracht geen overbodigheid is. En, zegt de commissie: eerst het probleem beschrijven waarvoor een oplossing wordt gevraagd, en vervolgens in de opdracht meetbare prestaties en termijnen waarbinnen die prestaties worden verlangd tot uitdrukking brengen.

Uit deze en andere ervaringen komt de vingerwijzing dat de meest elementaire regels van overzicht over adviesopdrachten, transparantie, afweging, voortgangscntrole en bevordering van 'effectief adviseren' te vaak geschonden worden. Het is niet moeilijk om het goed te doen, maar het vraagt wel aandacht, tijd en benul. Voor goede opdrachtverlening is nodig dat vooral het voor de handliggende goed gebeurt. Er treden nu teveel slordigheden in de omgang met adviesbureaus aan het daglicht. Als de opdrachtverlening verbetert, is de kans op stuntelige integriteitsrellen geringer en wordt de kans op effectieve advisering groter.

Meer ethische scherpte bij opdrachtverstrekkers is in het algemeen niet overbodig

deel te zijn van een sponsorcollectief bij MVV. Dom. Een integriteitsrel was geboren.

Ambtenaren hebben in dit geval een ethische blinde vlek getoond door niet na te gaan of er banden waren tussen bureau en club. Blijkbaar was er geen handleiding voor bureauselectie bij de hand, waarin dit punt stond, want de rel ontstond toen de opdracht al was gegeven. En dat het bureau door sponsoring enig benul van voetbalorganisaties heeft, kan niet als rechtvaardiging van de keuze dienen.

Tegenover het perspectief van de gemeente staat dat van het kantoor. Als de kantoorleiding over een goede ethische antenne had beschikt, had zij de opdracht kunnen weigeren vanwege vermeende belangenverstrengeling. Dat gebeurde echter niet. Meer ethische scherpte bij opdrachtverstrekkers is in het algemeen niet overbodig. In de omgang tussen adviesbureaus en gemeentebesturen is echter meer aan de hand. Slordigheden

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.

Media verdringen gemeenteraad

De Maastrichtse benoemingsprocedure voor een burgemeester is tot en met de fase van de voordracht van twee kandidaten, K.Dittrich (PvdA) en G.Leers (CDA), aan de minister van Binnenlandse Zaken vlekkeloos verlopen. Daarna volgde een heftige schaduwprocedure in de persmedia. Dagblad De Limburger publiceerde dag na dag berichten over de zaken waarmee Dittrich zoal te maken had als MVV-voorzitter, CvB-lid van de Universiteit Maastricht (UM) en later als voorzitter.

Ook NRC Handelsblad liet zich niet onbetuigd. In de berichtgeving zat veel herhaling. Tegenover de negatie van verdiensten stond een voortdurende typering van Dittrich als niet 'vrij van smet'. De pers richtte zich selectief op nummer een en liet nummer twee ongemoeid.

De minister nam kennis van deze berichtgeving en sprak erover met Dittrich. Deze kreeg niet te horen dat hij kon persisteren in zijn kandidatuur en trok zich daarop terug. De minister gaf daarover uitleg in het 'mediaparlement' van 'Barend en Van Dorp'.

Dittrich had eenvoudig benoemd kunnen én moeten worden

Hij bleek gelet te hebben op de publiciteit. Conclusie: twee kranten schoten Dittrich af en Leers werd benoemd.

Een ontevreden Dittrich beschuldigde in een brief de pers van 'een aantasting van zijn persoonlijke integriteit'. Wat het CDA wilde, gebeurde. Balkenende wenste dat Maastricht confessioneel bleef, prees nummer twee en noemde Dittrich licht besmet door een schikking met het OM over een frauderende administrateur in zijn tijd als MVV-voorzitter. De CDA-leider nam afstand van de benoemingscirculaire, waarin staat dat een voordracht in beginsel gevolgd moet worden en de minister zich ook moet houden aan de volgorde in de voordracht van de gemeenteraad. De raad hield er een katerig gevoel aan over, sloot niet onmiddellijk Leers openlijk in zijn armen en diende zich nog een keer – zonder resultaat – aan bij de minister.

Opvallend is dat de pers een grote invloed had op de uitslag, ook volgens oud-Kamerlid Wöltgens, die in De Limburger van

15 december jongstleden sprak van 'een wrang succes' van de pers. De commentator van De Volkskrant schreef terecht dat minister De Vries 'niet vrijuit gaat'. De krant argumenteert dat er geen kandidaten bestaan die vrij zijn van vlekjes. De minister aarzelde en liet zich leiden door groeiende publiciteit. Daarmee zette hij voor elke volgende procedure de deur open voor zich misdeeld voelende groepen die een kandidaat proberen af te schieten. Het doorspelen van vermeend of echt belastend materiaal naar de pers loont blijkbaar. Bananenschillen als bijvoorbeeld een slecht afgewikkelde echtscheiding en oncollegiaal gedrag zijn makkelijk te vinden.

Media-invloed is minder bezwaarlijk als de journalistiek aan kwaliteitseisen voldoet. De casus leert dat sprake was van selectieve journalistiek bij verschillende dagbladen. Leers werd niet doorgelicht. Een tweede eis is die van proportionaliteit. Gepresenteerd nieuws moet in verhouding staan tot nieuws waarde. Maar het kritisch vermogen van dagbladen leverde vrijwel niets op. Er werden alleen oude koeien uit de sloot gehaald.

De vermeende belangenverstrengeling als gevolg van een adviseurschap van Dittrich bij een bouwfirm was door de universiteitsraad al afgedaan. De MVV-periode van Dittrich was ook een afgedane zaak. En de recente beschuldiging aan het adres van het oude bestuurscollege van de UM, in casu Dittrich, dat de studentenaantallen onterecht waren opgehoogd, werd door vroegere collegeleden afgewezen. Kortom, de perspublicaties zetten geen zoden aan de dijk en daarover had De Limburger ruitlerlijk moeten zijn.

Ten derde maakte deze regionale krant de fout om vijf valse brieven contra Dittrich te publiceren. De redactie was vergeten na te trekken of de schrijvers ook echt bestonden. Ze bleken niet te bestaan op het opgegeven adres. Het leidde slechts tot een kleine rectificatie, in een hoekje. Het onderzoek naar de dader leverde nog niks op.

Een vierde zwakte in de kwaliteitszorg is dat de krant geen positieve feiten over kandidaat nummer een vermeldt, terwijl die er volop waren. Kortom, De Vries is afgegaan op een wat rommelig proces van opinievorming, nadat de commissaris van de koningin en de raad het huiswerk netjes hadden gemaakt. De raad is nu afgeserveerd. Dat moet de laatste keer zijn. Dittrich had eenvoudig benoemd kunnen én moeten worden.

Nu dat niet gebeurd is, is elke kandidaat in een volgende procedure vogelvrij. Dat is ongewenst. Het beste is dat een gemeenteraad beslist over een benoeming. Ik zie niks in een geheime voordracht aan de minister, want dat leidt tot 'onnavolgbaar schuiven'. De tijd van nationale verdeling van groene, rode, gele en blauwe grote steden is voorbij.

prof. dr. A.F.A. Korsten

Hoogleraar bestuurskunde aan de
Open Universiteit Nederland en aan
de Universiteit Maastricht.