

# Prestatieafspraken

Het jaar 2002 is voorbij, de goede wensen zijn gewisseld en de jaarverslagen kunnen worden opgesteld. De recent nog zo traag werkende NS was dit jaar paradoxaal genoeg snel met de cijfers. De prijzen moesten omhoog en minister De Boer heeft daartegen juridisch bezwaar aangetekend. Tijd dus voor een publicitair tegenoffensief.

Waar geld in het geding is, is de haast altijd groot. De NS kwam dan ook vroeg met een persbericht. Topman Aad Veenman toonde zich in NOVA tevreden dat vier op de vijf treinen op tijd liepen. Van excuses voor die andere trein was geen sprake. Waar de reizigersdemocratie nul is, verantwoordt de NS zich niet naar reizigers. Dat Rover beweerde dat de reizigers in 2002 ontevreden waren, werd genegeerd. Als reizigers geen vuist kunnen maken, kan een discussie over de prestatieafspraken zich slechts tussen de financier en de aanbieder voltrekken. Deze dialoog leidt tot gefronste wenkbrauwen, omdat de ontevredenheid van de reizigers niet in het prestatiesysteem is verdisconteerd. Reizigersvoldoening valt buiten de afspraken. Zie daar enige

het laten uitvallen van treinen, terwijl de vraag is of de reizigers daarmee gediend zijn. Blijkbaar sluiten prestatieafspraken tactisch handelen niet uit.

Ten tweede, prestatiesystemen zijn niet vraaggestuurd, de klanten hebben er geen stem in. Het systeem heeft niet het stempel van maatschappelijke erkenning. Rover heeft niet de status van partij bij de contractbesprekingen. Het is een algemene zwakte van zbo's met klanten dat ze onvoldoende klantendemocratie kennen en de klant niet aan bod komt in afspraken.

Dat moet verbeteren. Het politiek bestuur kan bij zbo's maar beperkt worden aangesproken, het financierend departement let vooral op het budget en het parlement heeft over zbo's weinig te zeggen. De kans is dus groot dat klanten bij zbo's met veel klantcontacten de dupe worden. Het tegenwicht van burgers tegen ZBO's is te gering. Ook bij afspraken tussen minister en politie staat de regiobevolking buiten spel. Daardoor kan de regionale politie prioriteiten stellen die weliswaar een Haagse legitimatie kennen, maar waarin regionale burgers zich niet zonder meer herkennen. Burgers hebben nul invloed op politietaken.

Een derde bezwaar is dat delen van het politiewerk niet in cijfers zijn uit te drukken. De neiging bestaat dus om kwantificeerbare uitkomsten in een contract op te nemen en kwalitatieve niet. Dat leidt tot onevenwichtigheid. Alleen als de beoordelaar en opsteller een evenwichtige dialoog over een verslag voeren, kan zowel kwantiteit als kwaliteit goed besproken worden. Dat vereist wel vertrouwen van de politie in de minister dat dit ook gebeurt.

Een vierde bezwaar heeft betrekking op de oorzaken van falen. Bij falen ligt de oorzaak elders en bij succes bij eigen handelen. Prestatieafspraken worden bovendien niet direct gebruikt waarvoor ze dienen, namelijk prestatieverbetering, maar worden vroeg of laat vooral een voertuig voor besprekingen over budgetverruiming. Deze afspraken worden dus een strijdmiddel tussen minister en NS, minister en politie, minister en universiteiten.

Kortom, pas op met prestatieafspraken. Ze krijgen vooral betekenis als ze op vrijwillige verbetering gericht zijn, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur onlangs ook betoogde. Te halen prestaties moeten maatschappelijk erkend worden en daarvoor is verbetering van de democratie rond zelfstandige bestuursorganen met klanten geboden. NS, politie en in het algemeen zbo's hebben maatschappelijk tegenwicht nodig. Een minister kan alleen de strijd met eigenzinnige uitvoeringsorganen bijna niet winnen.

## *Wie is het ermee eens dat treinen die uitvallen niet meetellen in het afsprakenstelsel?*

bedenkingen tegen de prestatieafspraken met de NS. Als het zo gaat, wordt het nooit wat.

Er bestaan intussen al op veel terreinen afspraaksystemen. Vooral met zelfstandige bestuursorganen, zbo's dus, is dat het geval. Die staan op afstand en op rijksniveau zijn het de ministers die willen weten wat ze leveren. De kabinetsinzet is dat ook de politie vanaf dit jaar prestatie meting kent. Ook hier is de democratische invloed van burgers op prioriteiten nihil. Diverse korpsbeheerders speechten desondanks dat ze er klaar voor waren. De VVD juicht en de SP heeft hierover zorgen. Werken die systemen met prestatieafspraken dan niet goed? Prestatie meting levert de volgende bezwaren op.

Ten eerste is er de vraag of de goede doelen en prioriteiten zijn gesteld. Wie heeft bedacht dat het acceptabel is dat van elk vijf treinen er één niet op tijd hoeft te rijden? En wie is het ermee eens dat treinen die uitvallen niet meetellen in het afsprakenstelsel? Als treinuitval niet meetelt, krijgt de NS een belang bij

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Peilingen

De aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van mei 2002 was niet alleen spannend en dramatisch maar gaf ook een toename aan opiniepeilingen onder kiezers te zien. De warming-up naar deze Kamerverkiezingen was eveneens enerverend, waarbij de dagelijkse peilingen van Maurice De Hond de spanning nog verder opdreven. De SP viel na een vroege piek in de polls terug, terwijl Bos na het eerste debat succesvol verder werkte aan het herwinnen van het eerder verloren electoraat. Ondanks pleidooien om vooral over 'inhoud' te discussiëren, werd het ook een imagostrijd tussen lijsttrekkers. Tv-debatten bepalen het imago en peilingen registreren het effect. Voor campagne teams vormen deze polls een soort thermometer om de kwaliteit van de lijsttrekker te volgen en deze zo nodig opnieuw te prepareren. Is een lijsttrekker eenmaal uitgegroeid tot een electoraal kanon dan genereert dat feit op zich positieve vervolpubliciteit en dat trekt - opnieuw - zwevende kiezers aan. Volgende peilingen brengen dat weer aan het daglicht.

## *De politieke elite die verkiezingen alleen over inhoud wil laten gaan, is verregaand naïef*

Opiniebureaus en nieuwsmedia krijgen zo een belang bij steeds meer peilingen die elkaar steeds sneller opvolgen. Toen Wouter Bos afgelopen zondag om kwart over twee eindelijk de naam van de PvdA-premierskandidaat bekendmaakte, viel om vijf uur al op teletext te lezen dat volgens de peiling van De Hond bijna evenveel Nederlandse kiezers sympathie voor kandidaat Balkenende als voor Cohen hadden.

De politieke elite die verkiezingen alleen over inhoud wil laten gaan, is verregaand naïef. Verkiezingen gaan over inhoud én vertrouwen in personen en bieden de commercie de kans op verkoop van nieuws. Voor commerciële omroepen zijn verkiezingen met polls dus interessant. De toename van het aantal peilingen is daarom niet te stuiten. Het kunnen er de volgende keer weer meer worden.

Sommigen willen daarin verandering. Moeten peilingen vanaf een bepaald tijdstip in campagnetijd verboden worden en is

een peiling op de verkiezingsdag zelfs zeer ongewenst? Een peiling op verkiezingsdag is inderdaad niet wenselijk, omdat de presentatie van de peiling het stemgedrag beïnvloedt van stemmers die nog willen stemmen. Onderzoek laat namelijk zien dat sommige kiezers bij de winnende partij willen horen en anderen juist op de underdog stemmen als blijkt dat de winnaar er riant voor staat. Dit soort stemgedrag moeten we niet willen. Persoonlijk heb ik niets tegen opiniepeilingen op andere momenten. In een wettelijk verbod op het houden van opiniepeilingen vanaf twee of drie dagen voor de verkiezingsdag of op de dag zelf zie ik weinig. Een wettelijk verbod richt niets uit en aan louter symboolwetgeving is geen behoefte. Een moreel appèl op het tegengaan van peilingen op de verkiezingsdag moet volstaan.

Een wettelijk verbod heeft weinig zin, omdat een opiniepeiling zich tegenwoordig niet goed meer in een definitie laat vangen. De tijd dat een peiling altijd telefonisch was, is voorbij. Toenemende bekendheid van kiezers met internet en sms-verkeer biedt nieuwe mogelijkheden. Dat heeft nog een ander gevolg. Polls organiseren is niet langer alleen een zaak van de Nipo's. Een wet op de opiniepeilingen kan dus geen toelatingsregeling bevatten voor bureaus die exclusief opiniepeilingen houden. Niet alleen wat een peiling is, is fluïde maar ook wat een bureau voor opinieonderzoek is. Een derde bezwaar is dat eenvoudig vanuit het buitenland een opiniepeiling in Nederland op te zetten valt. Geen nationale wet kan dat verhinderen. Ten vierde, bij toepassing van nieuwe communicatietechnologie valt een opiniepeilingswet ook niet te handhaven. Gedogen ligt in de rede en dat is ongewenst. Niet aan beginnen dus.

Zelfregulering door middel van een convenant tussen de opiniebureaus, media en politieke partijen biedt ook geen soelaas. Er staan ongetwijfeld nieuwe belanghebbenden op die zich niets van een convenant aantrekken. In verkiezingstijd zijn omroeporganisaties en dagbladorganisaties met hun commerciële belangen de belangrijkste opdrachtgevers van opiniepeilingen. Omdat ze zich niet laten remmen, moeten we leren leven met opiniepeilingen. Zorgvuldig opgezette opiniepeilingen zijn zelfs nuttig, omdat ze transparante politiek bevorderen. Voor politici die proberen in hun strijd om de kiezers verschil te maken, vormen peilingen een waarschuwingssignaal voor succes of falen. Peilingen kunnen ideologische dwaasheid niet aan de kaak stellen, daarvoor moet je teksten lezen, maar ze kunnen wel vraagtekens plaatsen bij de kwaliteit van lijsttrekkers en verkiezingsprogramma's.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Raadspresidium

Weg achter het bureau, de bestuurlijke wereld in! Dus toog ik onlangs naar de Zeister bossen om de gemeentelijke top van een middelgrote stad te helpen bij de verdere dualisering. De oude monistische 'mores' blijken er nog hardnekkig. De conferentie - met in totaal zo'n vijftig aanwezigen - wees uit dat het in deze gemeente vooral ontbreekt aan regie op de dualisering zelf en aan regie op de stukkenstroom en de procedure voor kaderstelling. Zo'n hiaat komt in meer gemeenten voor.

Zowel B & W als de gemeenteraad blijken sterk gericht op het eigen gedrag zonder de ander in de nieuwe rol te helpen. Waar solisme gedijt, kan nieuwe dualistische patroonmatigheid tussen de drie raadsfuncties - volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle - moeilijk van de grond komen. Elke acteur komt pas goed uit de verf als de anderen ook goed meespelen. Daarvan blijkt in deze stad nog te weinig. De raad toont zich aanvallend en wethouders blijken sterk defensief.

Dualisme wordt zo duel-isme. Wethouders hebben nauwelijks

## *Fractieleden, sta op en treedt toe tot het presidium!*

de neiging om - met durf - een kaderstelling door de gemeenteraad uit te lokken. Raadsvergaderingen kennen daardoor ook weinig debat. Dus is het doel van verlevendiging van de politiek nog te ver weg.

De bestuurlijke acteurs moeten zich meer bewust worden dat ze samen het 'toneelstuk' dat bestuur heet, moeten voltooien. 'Dualiseren doe je samen'. Er blijkt daarbij behoefte aan een centrale regisseur die aangeeft welk beleidsvoornemen waar hoe in behandeling komt. Wie is die regisseur?

De speciale raadscommissie dualisering valt af, want die is vrijwel onzichtbaar en op de langere termijn gericht. De raad heeft pas onlangs een nieuwe griffier benoemd, dus die valt ook af. De

fractieleden gezamenlijk? In de - uit tien partijen bestaande - raad van 35 leden hebben de fractieleden geen formele rol in het presidium. Ook van een commissie 'bestuurlijke zaken' is geen sprake. Wel treffen de fractieleden elkaar in het seniorenconvent, maar dat beraad stelt niet veel voor.

Het raadspresidium dan? Volgens mij moet het presidium inderdaad de regie voeren. Thans bestaat het uit de burgemeester en de voorzitters van drie raadscommissies. Maar waarom maakt het presidium haar regierol niet goed waar?

De raadsleden overleggen wel veel, de fracties betonen zich 'lief' voor elkaar en er is zelfs voor elk probleem wel een commissie of andere voorziening getroffen. De besluitvorming verloopt daardoor te traag en de daadkracht, ook op het gebied van dualisering, is te gering. De burgemeester zit stevig in het zadel, maar blijkt niet ver voor de muziek uit te lopen. Hij trekt de voortgang in de dualisering niet naar zich toe.

Het presidium kan de lacune dichtten als de fractievoorzitters daarin zitting nemen, waardoor het presidium een krachtig orgaan wordt. Een dergelijk presidium kan de samenwerking tussen B & W, raadscommissies en raad reguleren en patroonmatigheid scheppen in het verkeer en de statusbepaling van stukken. Het presidium dient tegenover B & W aan te geven waarover kaderstelling door de raad nodig is en waarbij het initiatief wel of niet aan B & W wordt overgelaten. Tijdens de conferentie blijken de fractieleden nog niet toe aan die rol. Niemand wil de door de raad benoemde, enthousiaste commissievoorzitters voor het hoofd stoten. De fractieleden nemen hun verantwoordelijkheid dus niet.

Waar dat toe leidt, blijkt op de bijeenkomst bij de discussie over de termijnagenda. Een termijnagenda houdt in dat de raad een aantal te bespreken onderwerpen verdeelt over het jaar. B & W hebben maar liefst 44 nota's voor de raad in petto en de fracties komen zelf met 28 items. Na het weghalen van de overlap hier-tussen ontstaat een lijst van ruim dertig onderwerpen, exclusief de onvoorzien. Op een aantal van acht raadsvergaderingen vraagt dat om bezinning.

Dat toont opnieuw dat het presidium de leiding moet nemen. Zoals het spelen van een toneelstuk niet kan zonder regisseur, zal ook bij dualisering de sturende hand van een leidinggevende regisseur niet mogen ontbreken. Fractieleden, sta op en treedt toe tot het presidium!

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Vergaderen

Nederland is een vergaderland. Vergaderen geldt onomstreden als een ambtelijke kernactiviteit. Naarmate ambtenaren hoger in de hiërarchie staan; neemt het aantal vergaderingen per week sterk toe, zijn er vaste vergaderingmomenten en stijgt het tijdsbeslag. Wordt er teveel vergaderd? Veel leidinggevendenden menen van wel, maar schaffen weinig af. Kan het minder? De vergaderliteratuur geeft daar geen harde cijfers over. Enige argwaan over 'teveel vergaderen' is dus niet overbodig. Kanren op vergaderingen lijkt eenzelfde fenomeen als brommen over het weer: je kunt het wel doen, maar er verandert daardoor weinig.

Ik heb zelf niet het gevoel dat ik teveel vergaderingen uitschrijf of bijwoon. Teveel en te weinig beraad gaat soms samen, namelijk in een niet-reguliere periode van strategische onduidelijkheid. Dan weet de top het niet goed - denkt en vergadert dus te weinig - en gaat toch op zoek naar een koers met draagvlak waardoor een wonderbaarlijke vermenigvuldiging van deels zinloze - ongerichte - bijeenkomsten ontstaat.

*Ik kom maandelijks op een bijeenkomst waar voornamelijk vlaai wordt gegeten. Daaromheen wordt enige omlijsting bedacht*

Nu is mijn leven als hoogleraar aan twee universiteiten vermoedelijk niet erg maatgevend. Een universiteit moet het niet hebben van 'elkaar lastig vallen' met niemendalletjes of strategie. En een tijdschriftredactie waarvan ik voorzitter ben, volstaat met een keer of vijf vergaderen per jaar. Met de secretaris doe ik de rest van het werk grotendeels af. Het vergaderprogramma van het bestuur van de bestuurskunde- en van de politicologenvereniging of van een congrescommissie is ook nooit te omvattend geweest. Aan een universiteit behoort vooral veel tijd te zijn om te denken, studeren, schrijven, tentamens afnemen en nakijken, en het inspireren van studenten en promovendi.

Aan een van de universiteiten waar ik werk, is maandelijks sprake van een bijeenkomst waar we voornamelijk vlaai eten. Daaromheen wordt dan enige omlijsting bedacht, bijvoorbeeld een collega die iets vertelt over waar hij mee bezig is. Moet kunnen. Dat de buitenkant van deze universiteit een aanblik van veel softheid en zelfs slordigheid geeft, miskent de echte werkelijkheid. Nee, het universitaire bedrijf is juist betrekkelijk hard en corrigeert. Er bestaat een informele prestigeladder met een rangorde van veel naar weinig publiceren en van goed naar slecht onderwijs geven. Wie weinig publiceert, moet zich alsnog invechten of verdwijnen.

Nee, teveel vergaderen, u hoort het mij niet zeggen. Een teveel aan vergaderingen acht ik ook bij de overheid zelden aan de orde, althans bij projectrealisaties.

Soms worden er echter nagenoeg tegelijk teveel én te weinig vergaderingen gehouden, vooral als de organisatie in strategisch opzicht een koerswijzigingsdiscussie begint. Dat intrigeert mij mateloos. Sommige leidinggevendenden weten dan nog niet waarheen het moet - en hebben dus weinig vergaderd -, maar halen er wel een adviesbureau bij en dat brengt snel met een plan op de proppen dat verschillende doelen dient: kijken of veel medewerkers geestelijk 'vastgeroest zitten', wie tot de Gideonsbende van veranderaars kan toetreden en wat de weerstanden zijn. De onzekerheid aan de top wordt de organisatie 'ingegoooid'. De leiding wil naderhand kunnen zeggen dat er ruim overlegd is en veel is 'losgeweekt'. De gekste dingen gebeuren en niet zelden verdwijnt een adviesbureau via de zijdeur.

Ik heb meegemaakt dat 'activity based costing' (ABC) werd bepleit. Dat is een methodiek om de omvang en soort werkactiviteiten te beschrijven, meten, groeperen en vervolgens financieel te waarderen. ABC kan uitlopen op een bezuiniging, maar daar was hier geen sprake van. Je kunt het onderzoek van een potentiële Nobelprijswinnaar niet in brokstukken uiteenleggen om dan te concluderen dat de wetenschapper teveel tijd besteedt aan boeken halen uit een bibliotheek. Dom, dom. Soms moet er dus méér vergaderd worden om 'verkeerde dingen' te vermijden en minder over de uitvoering van in beginsel verkeerde dingen. Als er meer vergaderd was over 'activity based costing' had kunnen blijken dat toepassing van ABC in bepaalde organisatietypen niet zinvol is. Het beste advies luidt: goed nadenken spaart vergaderingen uit!

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Belgische lessen

Niet de kabinetsformatie trok de laatste weken mijn aandacht, maar de verschijning van het rapport van een commissie 'Belgen doen het beter'. De commissie bestond uit representanten van vijf politieke stromingen, waaronder een hoogleraar bestuurskunde, de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam en de voorzitter van een toezichtsorgaan.

De commissie trok met haar omgekeerde Belgenmop, getiteld 'Een kwestie van uitvoering', natuurlijk alle aandacht, maar bevat het rapport ook iets dat we nog niet wisten?

Het toonzettend motto van het rapport is minder converseren, meer actie, of in goed arbeidersk Nederlands: niet lullen, maar poetsen. Het rapport formuleert in feite 'ingehouden' kritiek op het 'polderen', waardoor zelden wordt doorgebeten. De overheidsprestaties lopen hier en daar terug zonder dat correctie zichtbaar wordt.

## *'In Nederland is te lang teveel waarde toegekend aan privacy'*

Het blijft echter niet bij de vaststelling van deze zwakten. De Nederlandse overheid heeft nog steeds geen goed antwoord op mondialisering, individualisering, horizontalisering en informatisering. Die ontwikkelingen maken de burger minder (be)grijpbaar voor de overheid en zorgen ervoor dat generiek beleid steeds minder effect krijgt. Veel mondige belastingbetalers hebben niet zozeer behoefte aan 'nieuwe' politiek maar meer aan een presterende overheid die 'levert' en problemen oplost voor het belastinggeld dat ze ontvangt.

De commissie pleit terecht niet voor allerlei systeemherzieningen. Cohen cum suis roepen op om de oude instrumenten te

vervangen door nieuwe. Door gerichte interventies en door zich te richten op de gevarieerde vraag van burgers zullen de prestaties vermoedelijk toenemen. Een intensiever gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologie sluit daarop aan. Een voorbeeld. Het is volgens Cohen en zijn commissieleden nodig te komen tot een substantiële aanpak van fraude in de beleidsuitvoering door gebruik te maken van een databank. De Belgen hebben daarvoor een Kruispuntbank, een elektronisch netwerk. Dat is een doelmatige voorziening, want het is in België verboden vragen te stellen aan burgers die al eerder door een andere overheid zijn gesteld. Een organisatie die wil weten wat er al is, kan bij de Kruispuntbank terecht.

Een goed voorstel. In Nederland is te lang teveel waarde toegekend aan privacy. Dat leidde tot de afschaffing van de volkstelling, het tegenhouden van bestandskoppelingen en veel bezorgdheid over de identificatieplicht.

De commissie doet nog een ander voorstel. Ze bepleit invoering van een gemeenschappelijke ict-infrastructuur in de zorg, omdat die ziekenhuisopnamen kan voorkomen. Een databank kan huisartsen inzicht verschaffen in een behandeling die een patiënt in een ziekenhuis kreeg, wat de behandelingseffectiviteit van de eerste lijnwerker vergroot. Het principe van de juiste informatie op de juiste plek voorkomt dat bepaalde burgers op een wachtlijst komen, want de huisarts kan immers helpen.

De toonzetting van de rapportage is dat dit allemaal niet nieuw is, maar dat het eindelijk moet gebeuren. De overheid moet minder vergezichten bieden, minder bombarie en meer uitvoering gericht op een beter presterende overheid. De commissie wenst meer vraagsturing en meer concrete ict-toepassing. Daarmee kan ik volop instemmen.

Het rapport zet de bekende barrières tegen verandering op een rij en vraagt meer aandacht voor uitvoering en ook evaluatie. Zoals de Algemene Rekenkamer keer op keer aantoonde, bereikt menig beleidsprogramma het doel niet. Ik meen daarom het rapport verplichte kost is voor alle partijleiders en voor de informateurs. Als Donner en Leijnse de voornemens uit 'Een kwestie van uitvoering' overnemen, kan de informatieperiode nog spannend worden.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Burgemeesterscoach

Een burgemeester is op het eerste gezicht zelden alleen. Als voorzitter van het college van B en W en de gemeenteraad weet hij zich omringt door anderen. Daar komt nog het raadspresidium bij en het vele portefeuillespecifiek beraad. Het ambtelijk apparaat neemt een burgemeester ook wel op sleeptouw, maar een burgemeester heeft primair zelf de taak anderen mee te voeren om prestaties te realiseren.

Het burgemeesterschap is niet alleen een sociale functie maar ook een solitaire. De gemeentelijke collegevoorzitter heeft als enige de taak 'openbare orde' in handen.

*Burgemeesters zijn in mijn ogen vaak wijze lieden, maar zelden geselecteerd op het excellent omgaan met hun eigen beperkingen*

Onder druk kan een eenling makkelijk foute beslissingen nemen en moet hij alle sores zelf verwerken. Is daar wat aan te doen?

Op een trainingstraject met vijftien burgemeesters sprak ik hen hierover. Burgemeesters zijn in mijn ogen vaak wijze lieden, maar zelden geselecteerd op het excellent omgaan met hun eigen beperkingen. In de meeste profielschetsen komt noch de zwakte in het karakter aan bod noch de geschiktheid om in de meest uiteenlopende omstandigheden doeltreffend te functioneren.

Dit onderwerp is in burgemeesterskring intussen als urgent onderkend en uitgewerkt in een opleidings- en

interviewtraject om burgemeesters robuuster te maken. Bezinning op de eigen burgemeestersstijl is gewenst. Op je tellen passen en goed omgaan met de pers is meer aan de orde dan vroeger. Er valt niet meer veel onder de pet te houden of onder het tapijt te schuiven.

Maar bezinning op de stijl gaat niet alleen hierover. Burgemeesters zijn immers procesbegeleiders. De kunst is om de voor het werk relevante tekortkomingen op te sporen. Zo zijn er bijvoorbeeld burgemeesters die te weinig moed hebben, teveel en nodeloos ruzie maken, soms nukkig als straatvechter opereren, te weinig afstand houden tot burgers, of van zichzelf vervuld zijn.

Omdat het burgemeesterschap een 24-uursfunctie is, is het een gevoelig ambt dat gelijkenis vertoont met het bij tijd en wijle stressvolle bestaan van een huisarts, dominee of pastoor. Al deze lieden staan er alleen voor, terwijl ze de klok rond aanspreekbaar en evenwichtig moeten zijn. Het ontbreekt hen aan vertrouwenwekkende professionals die hen op zwakten wijzen, zoals de noodzaak beter te luisteren naar anderen, de afstelling van de ethische antenne te verbeteren of meer initiatief te nemen.

Burgemeesters missen ook professionals van buiten die hen kunnen aansporen om moreel leiderschap te tonen en die hen soms behoeden voor het nemen van te grote risico's. Of die kunnen helpen om ongelukkige of slechte beslissingen te voorkomen of te corrigeren. Het ontbreekt hen dus aan een coach of 'counselor' die naar hun gedrag kijkt, terwijl ze zich in toenemende mate in een glazen huis bevinden waarin alle fouten zichtbaar zijn.

Meer uitwisseling van ervaringen met collega's en bezinning op de eigen stijl is daarom nodig maar niet genoeg, want collega's zeggen niet alles. Een burgemeester die de slechte kanten van zijn karakter en functioneren niet onderkent, kan geen goed leider zijn.

Dus toch maar een coach, af en toe, maar vaker dan nu het geval is.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Meetbare doelstellingen

Een overheid geeft met beleid de richting aan, maar tegenwoordig is dat niet genoeg meer. Er moet ook sprake zijn van meetbare doelstellingen. Wie de kwantitatieve doelstellingen kent, kan immers ook makkelijker de doelbereiking nagaan. En dat moet ook. Leve de transparantie! Maar wat zijn meetbare doelstellingen? Een meetbaar doel is een concreet streefcijfer. De propagandisten wensen dat een kabinet bijvoorbeeld aangeeft hoeveel doden er in een jaar minder vallen door nieuw verkeersveiligheidsbeleid. Kwalitatieve doelstellingen, zoals bijvoorbeeld pogen te bereiken dat ballet een eigenstandige plaats verwerft naast andere podiumkunsten, volstaat niet meer. Ook beleid opvatten als een ballonvaart waarbij je tijdens de tocht wel ziet hoe de thermiek is en hoe ver je vliegt, is niet meer toegestaan. Een ballonvaarder die niets loslaat over de bestemming en uiteindelijk een korte tocht maakt, pretendeert immers even goed bezig als iemand die verder weg landt. Volgens de minister van Financiën is dat te weinig ambitieus en kun je zo niet 'afrekenen'.

## *Beleid opvatten als een ballonvaart en wel zien hoe ver je vliegt, is niet meer toegestaan*

Kwantificering van doelstellingen is echter niet in alle opzichten goed. Veel gereserveerde bestuurskundigen denken terug aan de commissie voor de beleidsanalyse (COBA) - een geschiedenis met officiële doelbomen en doelhiërarchie. Die aanpak ontkent dat tijdens de beleidsuitvoering doelstellingen soms aangepast worden. Met de COBA is het daarom uiteindelijk niet goed afgelopen. De rijksoverheid liet zich niet in al te strikte spelregels rond doelstellingen vangen.

Het gedeeltelijke COBA-echec is een waarschuwing tegen overdreven enthousiasme over het werken met meetbare doelstellingen. Er vallen mij meer waarschuwingssignalen op. Een groot adviesbureau meldde mij onlangs dat het een opgestelde aanpak voor het meetbaar maken van gemeentelijke doelstellingen nog niet goed kon slijten. Maar doelstellingen formuleren is toch onvermijdelijk

gezien de dualiseringswetgeving? Gemeenten moeten inderdaad beleid beter en preciezer richten en de doelbereiking nagaan. Met doelstellingen is niks mis, maar meetbare doelstellingen onder alle omstandigheden? De provincie Noord-Brabant vormt hier een laatste testcase. Het Brabants provinciebestuur besluit in 1999 onder de kop 'horizonplanning' te gaan werken met eindtermijnen: financieringsprogramma's houden op te bestaan als de collegeperiode voorbij is. Zo ontstaat flexibiliteit. Het Brabantse bestuur gaf de stelpost horizonplanning het volume van ongeveer 25 miljoen euro op jaarbasis. Het vrijvallen van deze ruimte veronderstelt dat Provinciale Staten alle programma's na 2003 stop zetten. Volgens het rapport 'Brabant aan de horizon' stoppen uitgaven als de valbijdatum is gepasseerd, tenzij evaluatie uitwijst dat continuïteit in beleid verstandig is. Eventueel volgt daarna een besluit tot inkrimping, uitbreiding of een andere aanpassing. Gedeputeerde Staten lieten er geen gras over groeien. Diensten moesten zelf nagaan wat er van beleid terechtkwam. Een commissie voor de beleidsevaluatie beoordeelde daarna of dit de informatie oplevert die Provinciale Staten nodig hebben om tot besluiten over stopzetting of continuïteit te komen. Het stellen van een termijn aan toegekende middelen blijkt in het algemeen zinvol. Zo wordt een automatisch evaluatiemoment ingebouwd. Makkelijk is die zelfevaluatie om twee redenen niet geweest. Ten eerste werden in veel programma's geen concrete doelstellingen geformuleerd, laat staan meetbare. Evalueren blijkt niet makkelijk, omdat de provincie vaak een initiërende, stimulerende, coördinerende of regisserende rol op zich neemt. Het lukt dan niet goed om duidelijk te maken wat men precies wil bereiken. Evenmin werden criteria gesteld voor het stopzetten van een rol. Een tweede reden voor de moeizame provinciale beleids-evaluatie is dat prestaties nog wel zichtbaar waren maar effecten veelal niet meetbaar zijn. Vanuit deze argumenten gezien, blijft het wenselijk dat overheden precies aangeven waar ze toegevoegde waarde leveren. Wie bovendien beleid niet eeuwig wil laten doorlopen, moet meetbare doelstellingen formuleren. Evaluatie toont daarna immers wat je niet bereikt en dat biedt mogelijkheden tot afschaffingen. Overheden kunnen veelal ook meetbare doelstellingen aangeven maar niet altijd. Wie bij elk beleidsprogram precieze meetbare doelstellingen wenst te formuleren, is gedoemd te falen.

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Alles heeft prioriteit

Veel gemeenteraden kiezen niet. Ze lijden aan het syndroom van stapelen van beleid, niet voldoende prioriteiten en niet afschaffen. Deze aanklacht raakt de lokale politiek in de kern. Raadsleden en ook lokale colleges doen te weinig waarvoor ze zijn aangesteld en dat is kiezen. Dualisering heeft dit verschijnsel nog niet laten verdwijnen. Hoe is dat te begrijpen en wat is het gevolg?

Jaren terug vroeg een burgemeester mijn medewerking om 'de' politiek weer in het hart van het bestuur van zijn middelgrote stad terug te brengen. Het beleidsplan telde ruim driehonderd bladzijden met gemiddeld drie prioriteiten per bladzijde. De meer dan negenhonderd prioriteiten waren maar ten dele een gevolg van rijks- of provinciale verplichtingen. Deze burgemeester gruwde hiervan, omdat het een verlamdend effect had. Wie alles tegelijk wil, is de weg kwijt.

*Er is de laatste jaren hier en daar teveel beleid aangekoekt, terwijl beter presteren uitblijft*

Deze gemeente staat niet op zichzelf. Wie de moeite neemt om de actuele verslagen van vijftig Limburgse en Zuid-Hollandse gemeenten op bestuurskracht door te lichten ziet het syndroom volop verschijnen. Geraadpleegde leden van visitatiecommissies bevestigen dit. Gemeenteraden zeggen onvoldoende wat echt belangrijk is. Het syndroom uit zich nadrukkelijk

in een afwezig of zwak ontwikkeld strategisch beleid. Natuurlijk komen we 'beheergemeenten' tegen waarvan de bestuurders vooral op de winkel passen, maar daar gaat het hier niet om. Een veel grote categorie kleinere en grotere gemeenten beschikt wel degelijk over ambities, maar het ontbreekt hen aan een marsroute met speerpunten. Deze gemeentebesturen willen teveel tegelijk en dan komt van de meeste ambities jarenlang niks terecht. Het heet dan dat het strategisch beleid beperkt ontwikkeld is of niet voldoende wordt gevolgd door tactisch en operationeel beleid.

Ook de visitatiecommissies grotestedenbeleid signaleren dit. Grote gemeenten hebben vaak last van het syndroom. Wat te doen? Ik ben voorstander van een ambitieus maar selectief gemeentebestuur. Er is de laatste jaren hier en daar teveel beleid aangekoekt, terwijl beter presteren soms uitblijft. Bovendien is het beloven van zaken die niet worden waargemaakt delegitimerend voor het bestuur.

Gemeenten die veel tegelijk willen, hebben chronisch geldgebrek. Die schreeuwen bij de minste of geringste tegenwind moord en brand. Dat gebeurt nu ook weer. De trage kabinetsformatie wordt aangegrepen om te melden dat de problematiek in de grote steden zich opstapelt. Overdreven. Gemeenten moeten meer hun eigen boontjes doppen, kiezen op basis van beschikbare middelen en snoeien in de eigen tuin. Er is moed voor nodig om tot beleidsbeëindiging te komen. Beter beleid ontwerpen kan ook helpen.

De les is duidelijk. Politici moeten meer leiderschap tonen door meer te kiezen en ficties ter discussie te stellen. Als gemeentebesturen beleid stapelen, niet prioriteren en weinig of niets aan beleidsbeëindiging doen, ontstaat een zwak strategisch beleid. Dat leidt tot het luiden van de financiële noodklok. Wie alles wil, heeft nooit genoeg budget.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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



# Programmabegroting

De wet dualisering gemeentebestuur verplicht vanaf 2004 tot de opstelling van een programmabegroting waarin de gemeenteraad antwoord geeft op de drie w-vragen: 'wat willen we bereiken?', 'wat gaan we daarvoor doen?' en 'wat mag het kosten?'. Deze duale begroting wordt een belangrijk instrument voor afspraken tussen B en W en de gemeenteraad. Veel gemeenten doen momenteel al vingeroefeningen op dit vlak.

De rijksoverheid is al jaren bezig met een vergelijkbare operatie. Ook hier wil men meer doelgericht werken en het kostenbesef vergroten. De rijksbrede operatie spreekt niet van 'dual' maar van beleidsgericht begroten (VBTB). Pikant is dat de rijksoverheid voor zichzelf wat meer tijd neemt dan de decentrale overheden vergund is. Niet al in 2004 maar pas in 2006 moeten de departementale begrotingen voor ieder beleidsterrein antwoord geven op drie w-vragen. Op de ministeries is beweging in de gewenste richting zichtbaar. Aan goede wil ontbreekt het niet, al is er nog veel

## *Baten zijn soms een slag in de lucht*

werk aan de winkel. De Algemene Rekenkamer stelt verbeteringen vast, maar uitte recentelijk ook zorgen over het daadwerkelijk tot stand komen van beleidsgerichte begrotingen in 2006. Een systematischer en voortvarender aanpak is nodig. Deze kritiek van de rekenkamer geldt volgens mij ook voor een aantal gemeenten. Enkele cijfers voor de ministeries illustreren de noodzaak om er meer werk van te maken. De eerste w-vraag, wat een ministerie wil bereiken, wordt volgende de rekenkamer slechts voor 29 procent van de begrotingsartikelen voldoende of goed beantwoord en in een kwart zelfs niet. In de departementale begrotingen ontbreken vaak prestatie-indicatoren met streefwaarden per beleidsprogramma. Wat de rijksoverheid per programma aan activiteiten ontplooit, is in meer dan de helft van de gevallen bekend maar wordt in vier op de tien gevallen beperkt beantwoord. De derde w-vraag wordt in een op de drie gevallen niet voldoende beantwoord.

Ook in veel gemeenten is sprake van positieve energie. Het doel van de nieuwe aanpak is dat de raad transparant gaat sturen op hoofdlijnen en komt tot kaderstelling en betere controle. Meer dan tot nu toe moeten raad en B en W overeenstemming bereiken

over de belangrijkste prioritaire programma's, aangeven wat de meetbare doelstellingen en acties per programma zijn en wat de lasten en baten. De vóór de invoering van de dualisering veel voorkomende productenbegroting verdwijnt daarmee niet. Het college stelt namelijk als uitwerking van de programmabegroting een concretere productenbegroting op als middel voor afspraken met de ambtelijke top.

De verwachtingen zijn over het algemeen hooggespannen. Diverse gemeenten liepen met succes vooruit op de invoeringsplicht, al leidde dat hier en daar tot aanvaringen tussen raad en college. Een voorbeeld is een gemeenteraad die de conceptprogrammabegroting afwees omdat men een totaaloverzicht van uitgaven wenste en geen beperking tot programma's. Deze raad wilde de programma- en productenbegroting in elkaar schuiven. Een begrijpelijke reactie omdat uit bepaalde programmabegrotingen bleek dat bepaalde inkomsten en uitgaven die niet in een programma passen, onzichtbaar blijven.

Tot de verbeterpunten behoort ook dat een raad zich afvraagt wie de duale begroting opstelt: de raad zelf of B en W? De raad moet uiteindelijk de programma's aanwijzen en dus is betrokkenheid nodig. Terwijl andere gemeenten meer programma's wensen, hield Gouda het bij acht. Het bleek voor deze acht programma's - waaronder een voor veiligheid - wel mogelijk om de prioriteiten, streefwaarden en acties aan te geven, maar de lasten en baten bleken per program en per onderdeel niet steeds aanwezig. Paradoxaal is dus dat de programmabegroting niet geheel kan voldoen aan het ultieme doel: de baten en lasten per programma gespecificeerd en onderbouwd in kaart brengen. Dat betekent dat de verbinding tussen alle politiek relevante documenten en de bedrijfseconomische aspecten van de begroting nog onvolledig is. Logisch eigenlijk, want in een gemeente zijn kosten niet goed toe te rekenen naar afzonderlijke producten en programma's en baten zijn soms een slag in de lucht. De implicatie is dat de hoogte van de lasten en baten niet goed te beoordelen is. Waar zegt de raad straks 'ja' tegen?

Het uiteindelijke succes van een programmabegroting lijkt daarmee meer afgemeten te worden aan het antwoord op de eerste twee w-vragen. Terwijl de derde vraag - wat mag het kosten? - toch de essentie van een begroting raakt. De verwachtingen over de duale begroting moeten dus wat teruggeschoefd worden. Het blijft begroten en niet meer dan dat. Realistisch werken aan de programmabegroting is dus de boodschap.

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Betere beleidstoetsing

Veel overheden bieden plaats aan een keur van academici. Historisch gezien ging de opname van academici gepaard met specialistische institutionalisering. Hadden de juristen al langer 'hun' Raad van State, de economen kregen meer recent het Centraal Planbureau, de sociologen en politologen het Sociaal en Cultureel Planbureau en de biologen het RIVM. Over twee instellingen wil ik het hier hebben: de Algemene Rekenkamer en de Raad van State. Gaat het hier om werk van monomane specialisten of verdisconteren zij praktische bestuurskundige inzichten in hun werk?

De rekenkamer richt zich niet meer uitsluitend op rechtmatigheid en doelmatigheid maar ook op doelgerichtheid, uitvoering en doeltreffendheid van beleid. De rekenkamer toonde adaptief vermogen door deze typisch bestuurskundige vragen van doelgerichtheid en doelbereiking mee te nemen.

*Deze vragen lijken zo eenvoudig dat je bijna niet kunt aannemen dat ze op de ministeries niet worden gesteld*

De bestuurskundige invloed op het werk van de Raad van State bleef langer onzichtbaar maar met de komst van de voormalige hoogleraar bestuurskunde Herman Tjeenk Willink als vice-president veranderde dit. Bezien de juristen van deze raad de voorgenomen wetsontwerpen uitsluitend juridisch of niet? Uit dit jaarverslag blijkt dat de raad steeds meer de bestuurskundige invalshoek toevoegt aan de juridische analyse. Ze maakt daar geen geheim van. De raad constateert allereerst dat het hoognodig is dat ze haar toetsingskader expliciteert, want veel departementale ambtenaren blijken dit niet te kennen. Daardoor ontstaat het risico dat zwakke ontwerpcapaciteiten in juridische en bestuurskundige zin zich steeds opnieuw voordoen. De raad voelt zich ook om een tweede reden gedwongen om meer bestuurskundig te kijken. Beleidsvorming en voorbereiding van wetgeving komen namelijk meer interactief tot stand of worden voorafgegaan door experimenten en ex ante evaluatie. De raad moet daarom meer werk maken

van bezinning op de proceskwaliteit van voorstellen. Het jaarverslag meldt ten derde dat de raad vooral aan betere beleidsanalytische toetsing gaat doen door steeds drie hoofdvragen te stellen: wat de probleembeschrijving achter een regeling is, hoe de probleemaanpak luidt, de keuze van doelstellingen en beleidsmiddelen en hoe ten slotte de veronderstelde uitvoering eruitziet.

Deze drie vragen vormen de brug tussen beleid en wetgeving en zijn daarmee een mogelijk hulpmiddel voor meer samenwerking tussen bestuurskundigen en wetgevingsjuristen op de ministeries. Naast de beleidsanalytische toetsing blijft vanzelfsprekend de juridische en wetstechnische toetsing bestaan.

De genoemde drie vragen lijken zo eenvoudig dat je bijna niet kunt aannemen dat deze vragen op de ministeries niet gesteld worden. Natuurlijk komen ze vaak wel aan bod, maar onder meer doordat andere aspecten van belang zijn of bestuurskundige kennis ontbreekt, lijken ze te vaak weg te zaken in een geheel van beleidsinformatie.

Het jaarverslag maakt dat duidelijk aan de hand van concrete voorbeelden. Daaruit blijkt dat een toelichting op een wetsontwerp vaak niet goed spoort met de inhoud van een ontwerpregeling. De redengeving voor een regeling is bovendien nogal eens zwak. Verder is vaak onduidelijk waarom een regeling het geschikte middel is om het gestelde doel te bereiken. De te verwachten doelbereiking of effectiviteit van de ontwerpregeling is in heel veel gevallen zwak of niet beargumenteerd.

Ten slotte vraagt de uitvoering aandacht, vooral de naleefbaarheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van een voorstel. Is een organisatie die de taak krijgt om een regeling uit te voeren en te handhaven daarop berekend? Zijn de uitvoeringslasten voor burgers en private organisaties beperkt? Dit zijn vragen waarvoor de dereguleringscommissie-Geelhoed in de jaren tachtig ook al aandacht vroeg en die nog steeds actueel zijn.

Het jaarverslag van de Raad van State geeft een positief signaal. De arbeidsmarktkansen voor deze bestuurskundigen zijn groot. Het recente rapport van de Algemene Rekenkamer over de kloof tussen beleid en uitvoering wijst in dezelfde richting. Als de ministeries meer probleem- en uitvoeringsgericht gaan opereren, zullen ze toch echt vaker de bestuurskundige expertise moeten aanboren.

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Kaders stellen

Gemeenteraden hebben vijf taken: het agenderen van maatschappelijke preferenties, het stellen van kaders door aansturing van B en W, en het budgetteren, verordenen en controleren van het bestuur. Veel gemeenteraden worstelen met de kaderstelling, ondanks dat de dualisering al enige tijd is ingevoerd. Veel raden weten zich geen raad. Veel raadsleden vragen zich af wat een 'kader' is en patroonmatigheid in het verkeer tussen B en W en raad over kaderstelling is nog ver te zoeken. Het gevolg hiervan is onzekerheid bij raadsleden en een gebrek aan 'orde in de tent'.

Dat lijkt op het eerste gezicht een saaie kwestie, maar deze zorgt hier en daar toch voor grote beroering. Dat komt voor een deel doordat colleges van B en W de neiging vertonen om over kaderstelling te zwijgen. Ze helpen de geprangde raadsleden niet. Ze melden stukken aan voor behandeling in de raad en zijn niet begaan met de kaderstellende rol van de raad. Sterker nog, sommige colleges

## *Een raad die in het dualistisch bestel geen kaders stelt, wordt weggespeeld*

vinden het best als de raad geen kaders stelt, want ze zijn gewoon uit op een raadsfiat over wat ze zelf bedachten. Het ongeschonden door de raad jagen van stukken is voor wethouders prettig. Toch kan deze situatie niet doorgaan. De raad kan over een onderwerp, zeg jeugdbeleid, de volgende keuzen maken. De raad kan ten eerste de kaderstelling zelf ter hand nemen. Ingeroepen ambtelijke hulp kan leiden tot een notitie over de prioriteit voor jeugdbeleid en over de richting waarin de raad B en W wil aansturen. Een tweede mogelijkheid is dat de raad afziet van eigen initiatief maar B en W uitnodigt om met een kaderstellende notitie te komen om te bespreken. De raad wil dan zelf niet direct aan de bal. Een derde optie is dat de raad bij nader inzien wil afwachten of B en W komen met een notitie of iets anders. De raad toont zich dan lauw en bewust afwachtend.

Een raad kan sturen op inhoud door bijvoorbeeld mee te geven dat B en W in het jeugdbeleid aandacht moeten besteden aan de realisatie van een jeugdsoos. De raad kan ook wegblijven van de inhoud, maar meegeven dat B en W in elk geval over beleidsdeel x en y partij zus en zo moeten horen of interactieve beleidsvorming moet toepassen. Dan is niet de sturing op inhoud maar processturing aan de orde. De raad kan ten slotte nog andere kaders stellen, bijvoorbeeld door een plafond in de financiële middelen aan te geven.

Dat levert drie maal drie mogelijkheden voor kaderstelling per beleidsvraagstuk op. De raad kan zelf kaders stellen op het vlak van inhoud, proces of randvoorwaarden, maar ook het initiatief leggen bij B en W of interactie daarover eisen. Hoe moet een raad met die mogelijkheden omgaan als zich veel vraagstukken aandienen?

Ik zie twee structurende mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid is dat de raad jaarlijks in een raadsprogramma aangeeft waarover deze in elk geval kaderstelling wenst en hoe. Een raadsprogramma dwingt de raad aan te geven wat prioriteit moet hebben. Dat overzicht is een logische stap naar patroonmatigheid in het verkeer tussen raad en B en W. De voortgang valt dan maandelijks in een commissie algemeen- bestuurlijke zaken in het openbaar te bespreken. Ik ga er daarbij vanuit dat de fractieleiders in die commissie zitten en dat een meerderheid van de commissie zich bindt aan een kaderstellingsprocedure die het raadspresidium dan volgt.

Een tweede optie is dat de procesgang ad hoc geregeld wordt in en door het raadspresidium dat dan bestaat uit de burgemeester en fractievoorzitters. (Dat 'orgaan' zorgt dan voor overeenstemming waarbij de raad kaderstelling zelf ter hand neemt, waarbij het initiatief aan B en W gelaten wordt en wel overleg volgt en de zaak 'blauw, blauw' gelaten wordt, omdat het de raad niet interesseert) Het nadeel hiervan is dat de procesgang zich niet in het openbaar afspeelt.

Van de andere kant, ook de Tweede Kamer regelt haar procesgang veelal niet in het openbaar. Hoe dan ook, gemeenteraden kunnen niet ontkomen aan het brengen van patroonmatigheid in het verkeer met B en W. Een raad die in een dualistisch bestel geen kaders stelt, wordt weggespeeld.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Burgerjaarverslagen

Gemeenten hebben er sinds de dualisering een opdracht bij, het burgerjaarverslag. Artikel 170 van de gemeentewet verplicht de burgemeester dit verslag uit te brengen. De wetgever treedt met het burgerjaarverslag, waarin bevindingen over de kwaliteit van de dienstverlening en van participatieprocedures aan de orde komen, in de voetsporen van de staatscommissie over dualisering en lokale democratie.

Het gaat om een verslag van het boegbeeld van de gemeente, de burgemeester, die meestal niet alleen de bekendste bestuurder is maar die bovendien voorop moet gaan in het geven van het goede voorbeeld, ook op het gebied van dualisering. Het verslag is dus van betekenis omdat het van belang moet zijn. De wetgever legt de lat niet laag. Er moeten niet slechts dorre cijfers maar zelfs bevindingen op papier komen.

## *‘Er zijn veel minder inspraakmogelijkheden voor burgers dan bestuurders willen doen geloven’*

Voor lage verwachtingen is ook om andere reden geen plaats. Over de kwaliteit van de burgerparticipatie moet aan de hand van feiten en figuren iets te zeggen zijn omdat volgens enquêtes bestuurders voortdurend benadrukken dat zij interactieve beleidsvorming nastreven. Laat dat maar eens zien, denk je dan. Geef maar eens een overzicht van aantallen procedures en deelnemers, van de belangrijkste uitkomsten per procedure, van insprekersatisfactie en van besluiten. Omdat de Raad voor het Openbaar Bestuur in een recent advies beginselen voor behoorlijk interactief bestuur formuleerde, ontbreekt het in dat opzicht niet aan een normatief kader.

Aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening is zeker ook mogelijk. Dit item is veel minder politiek gevoelig dan burgerparticipatie. De verstrekking van uittreksels uit registers of paspoorten en het tijdig ophalen van huisvuil brengen de gemoederen in de raad zelden in beweging. Deze taken worden vaak redelijk tot goed uitgevoerd. Hier

hoeven de burgemeesters in hun verslag dus niet veel werk van te maken. Maar er zijn aspecten van dienstverlening waarbij een burgerjaarverslag wel stil zou moeten staan. Minister van Boxtel riep gemeenten immers op om begin 2002 minstens een kwart van de dienstverlening in digitale vorm aan te bieden, zodat burgers via e-mail bijvoorbeeld documenten op de gemeentelijke website kunnen opvragen. De minister rekende niet alleen op de totstandkoming van informatieve websites maar ook op interactieve websites. De gemeente moet terugpraten naar burgers en dus antwoord geven op vragen en verzoeken honoreren. Ook voor de dienstverlening is het mogelijk aan de hand van een normatief ijkpunt vast te stellen hoe het er voor staat met de interactieve websites. Bepaalde gemeenten werken al jaren met een kwaliteitshandvest waarin bijvoorbeeld normen zijn vastgelegd ten aanzien van de periode waarbinnen brieven van burgers beantwoord moeten worden. Er is nog geen uitgebreid onderzoek beschikbaar waaruit is af te leiden of de burgerjaarverslagen aan de verwachtingen voldoen. Daarom raadpleegde ik een aantal burgerjaarverslagen. Een aantal gaat uitgebreid in op zaken waarover ze niet behoeven te gaan, zoals onderscheidingen. In veel verslagen wordt veel minder dan de helft van de pagina's aan burgerparticipatie en dienstverlening gewijd. De aandacht voor participatie is bovendien opgeklopt omdat zaken als een spreekuur meegenomen worden. Over inspraak en interactieve beleidsvorming vernemen we weinig. Informatie over aantallen procedures, deelnemers, tevredenheid over procedures en de doorwerking in besluiten ontbreekt vrijwel. Het lijkt er soms op dat er veel minder inspraakmogelijkheden zijn voor burgers, dan bestuurders ons in enquêtes willen doen geloven. De geraadpleegde burgerjaarverslagen laten verder een smalle cijfermatige basis zien. Statistieken ontbreken veelal. Verder wagen burgemeesters zich in de verslagen zelden aan harde oordelen en aan agendering van thema's voor de raad; blijkbaar is hun functie daar te gevoelig voor. Het opstellen van een burgerjaarverslag is onmiskenbaar in de maalstroom van activiteiten geraakt. Menig burgerjaarverslagen, hoe gelikt ook, blijkt resultaat van haastwerk. Als de geraadpleegde jaarverslagen tekenend zijn voor de stand van de dualisering, en waarom niet, is meer inzet van burgemeesters gewenst en mogelijk.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Constructieve krimp

Het voornemen tot inkrimping van de rijksdienst met enkele duizenden ambtenaren leidde tot talrijke meewarige blikken en reacties vol ongeloof. Individuele ministers hebben meestal weinig zin in reorganisaties of bezuinigingen. Dit Haagse politiek idee zal daarom mogelijk verdwijnen, maar wat dan? Ik zie nog wel een uitweg: 'shared services'.

Denk niet te vlug dat dit concept niets kan zijn, omdat er geen woord Nederlands bij is. Bij shared services gaat het om het werken met opdrachten, afspraken over het gewenste serviceniveau en een ambtelijke krachtenbundeling. Deze krachtenbundeling is in meerdere categorieën te verdelen, te weten een inter- en intrabestuurlijke variant en een verdeling naar gerichtheid op ondersteunende taken en primaire beleidstaken. Ik beperk me hier tot de eerste indeling.

*Shared services. En denk nu niet dat dit concept niets kan zijn omdat er geen woord Nederlands bij is*

Bij de interbestuurlijke variant is sprake van het bundelen van ambtelijke krachten van verschillende organisaties in één gezamenlijke 'pool'. Deze gedachte is onder andere uitgewerkt in het concept van de federatiegemeente en het nagenoeg gelijke SETA-concept, de samenwerking van vijf gemeenten in de Krimpenerwaard - de K5 -, de idee van een dubbelgemeente Warnsveld-Zutphen en de samenwerking in Netwerkstad Twente. In deze benaderingen worden de voordelen van decentrale opdrachtverlening en centralisatie van capaciteit op een slimme manier

bij elkaar gebracht. Neem het concept van de K5-gemeenten. Een van hen neemt de p&o-functionarissen van de vier andere gemeenten in dienst. Op instigatie van het portefeuillehoudersoverleg besluit een bestuurscommissie van de vijf samen welk p&o-beleid voor elk van de vijf of eventueel vier verzorgd wordt. Dat betekent dat niet elke organisatie zelf het wiel van het leeftijdsgebonden personeelsbeleid hoeft uit te vinden of moet uitzoeken hoe je omgaat met 'burn out' of klokkeluiders. Andere gemeenten kunnen zich dan weer op een ander gezamenlijk probleem concentreren. Zo kun je doorgaan. Het is eenvoudig om de kosten zo te verrekenen en met de rechtspositie van ambtenaren zit het ook goed.

De tweede vorm van shared services betreft een organisatorische centralisatie van ondersteunende processen. Men spreekt hierbij wel van een 'shared service center' (SSC): het decentraal geven van opdrachten aan een centrale service-eenheid. Neem inkoop. Het doel van een nieuw inkoopcentrum kan zijn om centraal materiaal goedkoper in te kopen. Op den duur kan dan ook het aantal inkoopfunctionarissen teruglopen, tegelijk met het standaardiseren van offertes en kwaliteitseisen. Duidelijk is dat als in pakweg de gemeente Rotterdam tien inkoopafdelingen worden teruggebracht tot één, de transactiekosten dalen en het onderhoud goedkoper wordt. De gemeente Rotterdam bepleit dit SSC-concept in de recente Voorjaarsnota dan ook.

Ik zelf zou graag meer experimenten zien op het gebied van inter- en intrabestuurlijke krachtenbundeling van ambtenaren. Steeds weer blijkt dat een shared services-aanpak kan leiden tot meer kwaliteit, meer doelmatigheid, meer oog voor klanttevredenheid en het verbeteren van werkprocessen als doorlopende activiteit. Het verdient daarom aanbeveling de versnippering in departementen na te gaan om zo te komen tot een brede toepassing van het shared services-idee. Schaalvoordelen kunnen dan bijdragen tot meer kwaliteit in de ondersteunende dienstverlening tegen lagere kosten. Dat kan men constructieve krimp noemen.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Visiteren

Kwaliteitsbeoordeling door middel van visitatie is onder meer binnen het hoger onderwijs en grotestedenbeleid al jaren gewoonte. Die procedure dient onder meer de transparantie van het beleid te bevorderen en een betere verantwoording op te leveren van de besteding van publieke gelden. Voldoet een beoordeelde organisatie niet, dan kan de desbetreffende toezichthouder ingrijpen. Visiteren is dus geen vrijblijvende activiteit, maar omdat het iets lichtvoetigs heeft, laat een beetje krant, omroep of departement zich tegenwoordig graag visiteren. Wie is immers tegen behoud van het goede en verbetering van het slechte? Ook gemeenten betonen zich enthousiast, ondanks het feit dat de VNG een tijdlang weinig moest hebben van visitaties. Dat zou er maar toe leiden dat gemeenten in de val van herindeling zouden lopen wanneer ze zelf kritisch

*Ook gemeenten betonen zich enthousiast, ondanks dat de VNG een tijdlang weinig moest hebben van visitaties*

materiaal aandroegen. Maar de VNG-directie haalde bakzeil en in 2000 ging in Limburg een provinciebrede doorlichting op bestuurskracht van start voor alle gemeenten. Intussen zijn ook in Zuid-Holland en Friesland procedures gestart. Die procedures gaan doorgaans niet in het wilde weg van 'acquit'. Binnen de Limburgse procedure bepaalde het provinciebestuur de concrete opzet, stelde een visitatiecommissie in, benoemde de leden en gaf het startsein. In de Limburgse procedure beginnen gemeentebesturen met de formulering van ambities die ze bezitten op basis van wettelijke, structurele of eigen opgaven. De gemeenteraad stelt deze opgaven zelf vast op grond van wat eerder aan beleid is geformuleerd. In de tweede fase kijkt een visitatiecommissie – hoofdzakelijk bestaande uit een aantal externe burgemeesters - naar wat er terechtkomt van deze opga-

ven. Om tot bevindingen te komen, hanteert de commissie een normenkader, waarbij ze vier gemeentelijke rollen in kaart brengt en drie niveaus van actie onderscheidt: het strategische, het tactische en het operationele.

Hoewel de commissie oordeelt over de mate waarin een gemeente de eigen ambities waarmaakt, doet ze dat niet eenzijdig. B en W en gemeenteraad krijgen volop de kans om op het concept-visitatierapport commentaar te geven. Het hele proces is dus door en door interactief. De visitatiecommissie heeft daar een doel mee. Ze wil dat B en W en raad zich in het beeld van het gemeentebestuur herkennen. De commissie presenteert uiteindelijk het definitieve rapport aan de raad.

In de laatste fase bezint het lokaal bestuur zich op de uitkomsten om uiteindelijk het beleid te verbeteren. Van deze bevindingen doen de gemeentebesturen verslag als ze het visitatierapport aanbieden aan Gedeputeerde Staten, die vervolgens op basis daarvan met de gemeentebesturen bespreken wat er regionaal kan of moet gebeuren. Dit is in grote trekken het proces in Limburg en dat tot nu toe succesvol gebleken. Het leverde voor iedere gemeente een rapport op. Vrijwel elke raad herkende zich in het beeld, ook gemeenten die op een aantal velden 'matig' of 'onvoldoende' scoorden.

Het proces is gedisciplineerd, omdat het uitgaat van een indeling in fasen. Aan deze aanpak is door de visitatiecommissie, gesteund door een ambtelijk secretaris en een adviesbureau, streng de hand gehouden.

In Friesland is momenteel sprake van een wat afwijkende opzet. Hier maken de gemeentebesturen een zelfstudie, de procesregie is minder strak en een visitatiecommissie ontbreekt. Als juist is dat het disciplinerende en interactieve optreden van de visitatiecommissie in Limburg positief heeft uitgepakt, dan zal de gang van zaken in Friesland tot iets meer discussie leiden. In gebieden buiten Limburg en Friesland waar zowel bovenlokale regie als een stappenplan én een visitatiecommissie afwezig is, lijkt zich een rommelige gang van zaken voor te doen. Visiteren is een schone deugd mits aan eisen van behoorlijk visiteren is voldaan. Gebruik van ervaringen uit 'geijkte' praktijken is daarbij onmisbaar.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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



# Voorbarige openbaarheid

De roep om steeds meer openheid verstomt niet en de Wet dualisering gemeentebestuur komt aan die wens tegemoet. Een gemeentebestuur zou zoveel mogelijk transparant moeten functioneren: lokale bestuurders hebben een actieve informatieplicht naar de raad en de burgemeester ontvouwt de eigen besognes in een burgerjaarverslag. Bij transparantie hoort natuurlijk ook een actieve openbaarheid. En hoewel ik mij zeker niet tegen openheid en actieve openbaarheid wil verzetten, toch wil ik er op wijzen dat enige terughoudendheid in de berichtgeving gewenst is. Openbaarheid in een vroeg stadium kan te ver gaan en er toe leiden dat niet alleen 'rijp' maar ook 'groen' over burgers wordt uitgestort. Vooral als een ambitieus plan nog met veel onzekerheid is omgeven, is openbaarheid disfunctioneel. Ik zal aan de hand van een voorbeeld uitlegen waarom.

## *Een gemeenteraad moet niet alles willen weten*

Ruim een jaar geleden kondigden de gemeenten Horst aan de Maas en Sevenum vol trots aan dat een heus Chinees themapark naar het bestaande plaatselijke park de Peelbergen werd gehaald. De regio Noord-Limburg zou daarmee een mega-attractie rijker worden. Een Chinees consortium zou zelfs bereid zijn tientallen miljoenen euro te investeren in een toeristische attractie die meer dan honderd arbeidsplaatsen kan opleveren. Naast de Arcense Kasteeltuinen zou Noord-Limburg daarmee een nieuwe toeristische trekker van jewelste hebben waar een miljoenenpubliek op af kon komen. Een wethouder uit Horst aan de Maas liet de kans op profilering niet lopen en lichtte het allemaal op de provinciale tv-zender toe.

Een aantal maanden verder is van het plan voor een Chinees park nog weinig concreet ingevuld. Het financiële fundament onder het plan blijkt hoogst onzeker. Een Haags kantoor dat als bemiddelaar optrad, heeft nog niet voor een zak met duiten kunnen zorgen. Vooralsnog is het plan een luchtbel.

Of gemeenten zich sterk moeten maken voor megaprojecten, is een verhaal op zich. Dat is een politieke vraag die elke gemeenteraad met B en W moet beantwoorden. Het is uit werkgelegenheidsoogpunt en vanwege een bindend effect naar de samenleving - je moet zorgen dat de burgers in de vrije tijd wat te doen hebben - wellicht verdedigbaar dat gemeenten attracties en evenementen bevorderen. Maar aan de andere kant is het binnenhalen van attracties geen primaire overheidstaak. Doe je dat wel dan kosten deze evenementen de gemeente soms meer dan ze opbrengen. Gemeentebesturen moeten niet koste wat kost een Chinapark willen binnenhalen om een stad(je) of dorp op de kaart te zetten.

Maar natuurlijk vallen de beide besturen ook te verdedigen. Een gemeentebestuur kan geen omelet bakken zonder eieren te breken. Wie geen ambities heeft, ziet ook niets vastlopen. Waarschijnlijk kunnen de lokale recreatiecentra in het gebied wel een 'injectie' gebruiken en zo gezien, verdienen de lokale bestuurders steun. Maar daarmee zijn we er niet. Dit geval leert ook iets over openbaarheid van lokaal bestuur. Het met trompetgeschal aangekondigde park zal er vermoedelijk nooit komen omdat de financiële dekking ontbreekt. De gemeentebesturen verdedigden hun voorbarige nieuwsverstrekking over een nog leeg plan en ambities zonder dekking met het argument dat het nieuws dreigde uit te lekken. Aldus de berichtgeving in een regionaal dagblad. Het gemeentebesturen zouden zich daardoor genoodzaakt voelen informatie te geven. Mogelijke gevoeligheden noopten tot 'de sprong voorwaarts'. Daarom werden de gemeenteraden al in zo'n vroeg stadium op de hoogte gebracht van het themaparkplan.

De burgers zullen zich door hun gemeenten op het verkeerde been gezet voelen. En dat doet afbreuk aan het bestuurlijk gezag. Met voorbarige openbaarheid bewijst het bestuur zichzelf geen dienst. Het leidt tot imagoschade en dat noopt weer tot imagoherstel. Het in de openbaarheid brengen van initiatieven die nog in de grondverf staan, heeft geen zin. En een gemeenteraad moet niet alles willen weten. Binnen de raad van Horst was dat besef hier en daar ook aanwezig. Eén partij sprak van flauwekulnieuws.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Zichtbaar leiderschap

In hoeverre moeten burgemeesters van grote gemeenten leiderschap tonen? Deze vraag houdt veel burgemeesters bezig. Ik vat publiek leiderschap hier op als naar buiten zichtbaar maken wat je zelf met anderen in je functie wilt bereiken. Een burgemeester moet richting geven zodat de omgeving zich een beeld van de voorgenomen daden kan vormen. 'De toekomst tonen', vind ik een aardige typering. De voormalige burgemeester van New York Rudy Giuliani doet in zijn boek 'Leadership' uit de doeken hoe hij dat deed. Hij beschrijft hoe hij zichtbaar wilde zijn en geeft een inkijk in zijn stijl en vermogen om beslissingen te nemen. Giuliani beseft ook terdege dat hij met het etaleren van meetbare ambities herinnerd kan worden aan gedane beloftes. Leiderschap houdt voor hem bovendien moreel leiderschap in.

Dit fascinerende boek met een Amerikaans stempel is niet door alle burgemeesters van grotere gemeenten in Neder-

## *De zittende burgemeesters zijn nog helemaal niet klaar voor de gekozen burgemeester*

land met gejuich ontvangen. Tijdens een expertmeeting in Slot Zeist meenden enkelen dat als Giuliani niet met '11 september' te maken had gehad, hij minder aandacht als 'Macher' getrokken had. Ik bestrijd dat. Giuliani verwierf al ver voor de Twin Towers-ramp faam doordat hij erin slaagde de misdaadcijfers naar beneden te drukken. Maar de burgemeesters hadden in een ander opzicht wel gelijk. Als burgemeester kun je onsterfelijk worden door in crisistijd aanwezig te zijn, in goede outfit op televisie op het juiste moment de goede dingen te zeggen en de goede beslissingen te nemen. De Enschedese burgemeester Jan Mans heeft dat nadrukkelijk bewezen. Hij stond na de crisis veel sterker tussen de burgers en zat vaster in het zadel dan ervoor. Hij erkent dit zelf ook.

Burgemeesters kunnen in Nederland dus een eind 'opschuiven' naar het Giuliani-leiderschap door vanuit hun verantwoordelijkheid op het vlak van openbare orde en veiligheid het ambt zichtbaar in te vullen. Het houdt wel in dat leiderschap iets is dat je slechts op enkele onderdelen van je func-

tie kunt tonen. En dat alleen in bepaalde omstandigheden, die je niet in de hand hebt. Maar moet er eerst een dance festival uit de hand lopen of een andere ramp plaatsvinden? Kan je je leiderschap ook onder meer normale omstandigheden demonstreren?

Dat blijkt moeilijk in ons politieke bestel. Nederland is al tijden een land van plooiën en schikken, van consensus, van polderen. De burgemeester past goed in deze traditie want hij staat boven de partijen, is voorzitter van een collegiaal bestuur en bevordert de beleidsintegratie. Onder normale omstandigheden zijn burgemeesters vooral intern opererende procesmanagers.

Toch is ook meer extern gericht leiderschap verdedigbaar. Opstelten en Leers zijn hier de rolmodellen. Deze burgemeesters zijn aangesproken op voortsudderende kwesties. Leers vond normconformiteit niet meer te verdedigen als daardoor een al decennia lang gedoogde vrijstaat blijft bestaan. Verder wilde hij niet nog eens budget toezeggen aan voetbalclub MVV - die er maar niet in slaagt om financieel orde op zaken te stellen - en vervolgens de burgers te vragen een stapje terug te doen. Deze burgemeester onderkende dat de geloofwaardigheid van het gehele gemeentebestuur in het geding was. Daarvoor is hij geprezen. Tijdens de Zeister discussie brachten verschillende burgemeesters naar voren dat er risico's zijn verbonden aan deze moed en zichtbaarheid, aan het communiceren en op tv verschijnen. Wie een woonwagencentrum wil ontmantelen, moet immers politieke rugdekking hebben en over een vervolgplan voor actie beschikken waar college en raad voltallig achter staan. Er is betwijfeld of Leers zo'n actieplan klaar had liggen. Wie bovendien ook maar even tekenen van zwakten toont, is mogelijk 'gezien'.

Gegeven deze risico's zijn Leers en Opstelten niet voor iedereen een rolmodel. Nederlandse burgemeesters van grote steden willen zeker niet allemaal en doorlopend extern gericht publiek leiderschap tonen. Nee, afgaande op het debat in Zeist, stel ik vast dat de zittende burgemeesters nog helemaal niet klaar zijn voor de gekozen burgemeester. Die figuur dwingt immers nadrukkelijk tot expressief en extern gericht leiderschap en mediaoptreden. De burgemeesters hebben het bestel en hun taak ook nog niet mee. De eerste verkozen 'benoemde' burgemeester erkende na een 'nikserige' campagne al last te hebben van gedane toezeggingen waaraan hij herinnerd wordt. Dat belooft wat!

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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



# Gekoesterd bestel

Het is al weer enkele decennia terug dat velen spraken over de crisis in de Nederlandse politiek. De zuilen verpulverden, D66 ontstond en voorstellen voor staatkundige verandering waren aan de orde van de dag. Men sprak bijvoorbeeld over verandering van het kiesstelsel. Veel commissies bogen zich over suggesties en kleine aanpassingen volgden. Gemeenteraden kregen meer te zeggen over de aanstelling van de burgemeester en de dualisering sloop op kousenvoetjes binnen. Maar de landelijke veranderings-oogst is uiteindelijk mager. Menig veranderingsvoorstel bleef sluimeren of keerde in een nieuwe gedaante terug. Denk aan referendumvoorstellen.

Vlak voor en na de opmars van Fortuyn nam het gevoel van urgentie weer toe. Opnieuw volgden crisisgeluiden. Maar na een onrustige periode is het bezuinigen wat de klok slaat. En dat leidt wel tot veranderingen, maar vanuit een andere insteek. De vraag is wat er is overgebleven van het staatkundige vernieuwingselan. Van een vernieuwd kiesstelsel is al jaren geen sprake. Terwijl een Amerikaan bij

van burgers inmiddels de statistieken bereikt, verandert er nog weinig in staatkundig opzicht.

Volgens Kennedy zijn onze landelijke politici niet trots genoeg op het huidige landelijk politiek systeem om het expliciet te bevestigen maar veranderen ze het ook niet wezenlijk. Mijn verklaring is dat veel parlementariërs impliciet wel degelijk behoorlijk in hun sas zijn met het landelijk politieke systeem, waarin ze immers volop hun gang kunnen gaan. Ze zijn best tevreden, alleen zeggen ze dat niet. Daar kun je niet mee aankomen, aldus een oud-parlementariër.

Niet alleen het impliciet gehecht zijn aan de representatieve democratie belemmert enthousiasme bij politici voor daadwerkelijke verandering, ook de zwakke veranderingsretoriek vormt een blokkade. Voorstellen voor vernieuwing halen het vaak niet omdat de argumenten te zwak zijn. Nederlandse politici zeggen zelden dat ze iets nodig vinden omdat ze het willen of omdat ze zich beroepen op de wil van burgers. Vaak is sprake van verwijzingen naar het zogenaamd onontkoombare, naar vage zaken als de 'noodzaak in te spelen op ontwikkelingen'. Nederlandse politici zeggen niet dat ze iets willen maar dat ze iets moeten, omdat iets hen daartoe dwingt. Zij spreken over 'de burger' als over een bijna vreemde. Maar terwijl ze verre willen blijven van populisme, branden ze wel een kaarsje voor 'de trend', voor 'mee moeten', voor 'ergens niet omheen kunnen', voor 'integraliteit', voor 'samenhang'. Dat is natuurlijk zwak.

Aan de andere kant is de veranderingsgezindheid in dit land niet gering. Tegenover het vasthouden aan het staatkundig bestel staan veel beleidswijzigingen, kleinere en grotere. Zoveel zelfs dat menigeen roept om minder. Universiteiten moeten meer private middelen verwerven, wat er nu toe leidt dat diverse universiteiten in de schulden zitten. De opsplitsing van de NS in railbedrijven leidde tot minder punctualiteit. De stroombedrijven blijven stroom leveren maar de onzekerheid over een geliberaliseerd stelsel sluipt er in. Veel gaat nog goed, maar het beleidsaanbod met meer marktwerking werkt niet steeds effectief genoeg, terwijl versterking van vraagsturing met vouchers stagneert of uitblijft. Het heeft er veel van weg dat we hier en daar het punt naderen van de afnemende of dalende meeropbrengst van beleidswijzigingen. Als iets goed is, laten we het dan koesteren en niet veranderen. Wat deugt, kunnen we nog verbeteren.

## *'We naderen het punt van de afnemende meeropbrengst van beleidswijzigingen'*

verkiezingen al gauw een stuk of tien tot twintig stemmen kan uitbrengen over even zovele kwesties, durft ons parlement niet eens twee verkiezingen te combineren. Zijn landelijke politici eigenlijk wel vernieuwingsgezind of moeten we eindelijk eens wat meer beseffen dat ons systeem van representatieve democratie redelijk goed in elkaar steekt en functioneert en daarom veranderingen minder nodig zijn?

Die vraag is actueel. James Kennedy wees er in de eerste pre-Prinsjesdaglezing van de Raad voor het Openbaar Bestuur op dat waar men in andere landen trots is op het gehanteerde politieke systeem, die waardering in Nederland gering is. De Nederlandse crisisretoriek ten spijt, is het huidige politieke systeem behoorlijk bestand tegen een duwtje. Het is opvallend dat het aantal aanpassingen in Nederland in vergelijking met bepaalde andere democratieën beperkt is. Hoewel zowel het geluk als de boosheid

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# De politieke burgemeester

Burgemeesters hebben we in vele soorten en maten. En wie uitgekeken is op het burgervadertype, de verbinder, de procesmanager of de netwerker, moet niet langer pleitbezorger zijn van een benoemde of door de raad gekozen burgemeester. Dan komt de route naar een meer presidentiële – politieke - burgemeester om de hoek kijken. In de zojuist verschenen Hoofdlijnennotitie van het kabinet wordt daartoe een aanzet gegeven. Op advies van minister De Graaf bepleit het kabinet een door de bevolking gekozen lokale 'regeringsleider'.

Een interessant voorstel, maar daarmee is direct een spanning aangegeven met de huidige taak, bevoegdheid en inbedding.

De voorgestelde burgemeester wordt in het kabinetsplan niet voorzien van substantiële nieuwe bevoegdheden, wat

de publiciteit. De procedure is daarmee een papieren oplossing, geen pragmatische.

Hoe zit het met het hoofdschap van de raad? Omdat het grondwettelijk verankerde hoofdschap van de raad nog blijft bestaan en de raad de wethouders benoemt, ook al draagt de burgemeester ze straks voor, kan de raad de gekozen burgemeester 'kort aan de teugel houden'. Daarmee is het voorstel gespleten. De gewenste gekozen burgemeester moet immers ruim baan krijgen om voor een visie steun te krijgen, maar hij zal na zijn aantreden aan de loden bal van de raad kunnen komen te liggen. Dat verklaart de reserves bij burgemeesters als Wallage tegen dit voorstel: de gekozen burgemeester heeft weinig bevoegdheden en de raad zit hem op de hielen. Dat de burgemeester voorzitter van de raad blijft, is een fout.

Ook andere gevolgen van de notitie intrigeren. Zittende burgemeesters maken bij een voorzichtige start nog wel kans op verkiezing. Ze zijn bekend en kunnen na hun verkiezing met grote steun aan de slag. Nogal wat burgemeesters zullen tot de invoering herbenoeming laten schieten of tussentijds vertrekken. Veel interim-burgemeesters gaan hun plaatsen innemen. Het gaat dus allemaal geleidelijk.

Kortom, de notitie is uitdagend, de kans op het binnenhalen van het kroonjuweel door D66 is groot, maar over drie jaar zullen we nog steeds niet de grote visionairs en krachtige leiders op het pluche zien die - als een Bloomberg in New York - doelen formuleren en problemen oplossen. De voorgestelde gekozen burgemeester wordt een hybride figuur. Na 2006 zal de Grondwet wel veranderen en de burgemeestersfunctie verder worden opgetuigd. Dan hebben we onvermijdelijk een paar teleurstellingen achter de rug. Dat moeten al degenen zich realiseren die het nu bestaande systeem, waarbij de gemeenteraad eigenlijk de burgemeester 'benoemt', willen afschaffen. Dat systeem was en is zo slecht nog niet. En dat het een voorbeeld is van slechte canapépolitiek – in Nederland achterkamertjespolitiek genoemd -, is overdreven.

## *Over drie jaar zullen we nog steeds niet de grote visionairs en krachtige leiders op het pluche zien*

een rem is op het ten toon spreiden van juist dat gewenste leiderschap. De gekozen burgemeester moet bovendien de legitimatie door de kiezers delen met de gemeenteraad, wat de vraag oproept wie de werkelijke 'baas' is en wie het primaat heeft op wat er beleidsmatig moet gebeuren. En wat als de raad het vertrouwen in de burgemeester opzegt? Minister De Graaf stelt als één mogelijkheid de 'impeachment'-procedure voor. Dat roept herinneringen op aan 'Watergate', een zware en trage procedure. Maar als er een impeachment-procedure op gang komt, is de burgemeester feitelijk al bijna 'weg' door de ermee gepaard gaan-

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Het burgerinitiatief

De representatieve democratie is de minst slechte van alle politieke democratieën maar behoeft aanvulling. Onder de brede vlag van dualisering is gepoogd het democratische vernieuwingschap verder te laten varen. Een van de mogelijkheden tot vernieuwing is het burgerinitiatief.

Een burgerinitiatief geeft burgers het recht om zelf direct onderwerpen op de politieke agenda te zetten, waardoor de gekozen volksvertegenwoordigers een onderwerp moeten bespreken en voor een keuze geplaatst worden. Wil zo iets van de grond komen dan zijn spelregels nodig voor de mate van ondersteuning van het voorstel en voor de initiatiefgerechtigdheid. Ook moet vastgelegd worden op welke onderwerpen een burgerinitiatief betrekking mag hebben. De gevolgen die optreden als niet aan de voorwaarden is voldaan, blijven niet buiten schot. Een verordening bevat die regels, zodat elk initiatief daaraan eerst te toetsen valt voor het op een raadsagenda wordt gezet.

Een op een verordening gebaseerd burgerinitiatief dat tot een voorstel leidt, dwingt behandeling af. Een door wijkbe-

aanleiding geeft tot een overleg, kan aangekaart worden. Het initiatiefrecht is zelfs een uiting van een nog fundamenteler motief. Het vertalen van geluiden uit de samenleving kan maar heel beperkt op een zuivere wijze door of via raadsleden en bestuursprocedures plaats vinden. Immers, raadsleden kijken vanuit een partij- en bestuursbril, terwijl bestuurders en ambtenaren vanuit 'de wereld van het beleid' kijken en handelen. Een voorstel dat voortkomt uit de leefwereld van burgers zal een ander zijn dan een voorstel dat is ingegeven door opvattingen over stukjes en beetjes versnipperd beleid. De blik vanuit de burgers beleefde wereld kan het denken vanuit de 'systeemwereld' met zijn vele jargon corrigeren en aanvullen.

Onder meer de gemeenten Utrecht, Amersfoort en Eibergen hebben dit burgerrecht onmiddellijk geïntroduceerd. Amsterdam, Heerlen en diverse kleinere gemeenten gaan het burgerinitiatief binnenkort invoeren. Er is dus beweging op dit gebied. De praktijk blijkt overigens niet eenvoudig. Er doen zich in het veld enkele varianten voor. Een indiener moet in de gemeente Utrecht wonen, kiesgerechtigd zijn en een ondersteunende lijst met handtekeningen overhandigen. Het voorstel moet betrekking hebben op de verbetering van de woonomgeving van de indiener en een duidelijk plan van aanpak bevatten. In het eerste jaar na introductie werd er al enkele tientallen keren gebruik van gemaakt. Utrecht kent binnenkort ook het bredere burgerinitiatief, waar bijvoorbeeld de Heerlense verordening nu al de mogelijkheid toe biedt. Hier kunnen burgers initiatieven formuleren over alle onderwerpen waarin de raad bevoegd is, met enkele uitzonderingen zoals de inrichting van de gemeentelijke organisatie en belastingen.

Ik ben een voorstander van een burgerinitiatief in brede zin. Waarom zou een burger alleen iets mogen voorstellen dat betrekking heeft op de eigen wijk of buurt? Veel activiteiten van een burger spelen zich immers elders in een gemeente af.

Ten slotte nog dit. Zowel de Raad voor het Openbaar Bestuur als voorzitter Weisglas pleitten onlangs nog voor meer debat in de Tweede Kamer dat aansluit bij maatschappelijke belangrijke thema's. Dan is het een logische vervolgstap om het recht op burgerinitiatief ook in de eerste vergaderkamer van het land mogelijk te maken. Ik zie daarom uit naar de komende discussie over de werkwijze van de Tweede Kamer. Het PvdA-plan om het initiatiefrecht mogelijk te maken, lijkt mij dan ook kansrijk.

## *Het PvdA-plan om het initiatiefrecht mogelijk te maken, lijkt mij dan ook kansrijk*

woners ingediend voorstel voor meer speelvoorzieningen moet hoe dan ook worden besproken. Daarmee is het een participatievorm waaraan een raad niet kan ontsnappen. Hoewel dit recht veel weg heeft van symboolpolitiek laten de motieven hiervoor toch iets anders zien. Ten eerste past het toegepast initiatiefrecht naadloos bij de rolversterking van volksvertegenwoordigers en dat was juist een van de doelstellingen achter de dualisering. Daar komt een tweede motief bij. Wat representanten zelf niet in hun contacten met burgers achterhaalden en wat blijkbaar ook niet tot het college van B en W doordrong, krijgt alsnog een kans op bespreking en afweging. Daarmee corrigeert dit recht zwakke verbindinglijnen. Wat stagneert door verkalkte 'aderen' tussen burgers en bestuur, wat irriteert en maar niet van de grond komt of om andere reden

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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

# Talent binden in bezuinigingstijd

Een functioneringsgesprek is niet genoeg meer om werknemers te prikkelen of corrigeren. Waar ik tegenwoordig ook kom, veel leidinggevendenden zeggen niet om het opstellen van een Persoonlijk Ontwikkelingsplan per werknemer, een Pop, heen te kunnen. Toch is er ook sprake van aarzeling (zie BB 17 okt., week 42). Daar is wel een verklaring voor.

Met de Pop's bevinden we ons in het domein van 'human resources management', de gangbare naam voor bronggericht personeelsbeleid. Ambtenaren zijn al lang niet meer gewone werknemers die opdrachten krijgen en die loyaal uitvoeren. Nee, werknemers zijn een waar 'vat' vol energie. Een leidinggevende die het waagt om dit reservoir niet aan te boren wordt voor dom versleten. Een 'Pop' moet een competente werknemer opleveren en het wordt meer en meer wenselijk gevonden om ambtenaren bij de opstelling

## *'Werken met Pop's is niets voor leidinggevendenden met slappe knieën'*

daarvan te begeleiden. Competentieontwikkeling en talent scouting zijn kernbegrippen geworden. Dat een werknemer zich niet wil ontplooiën en afziet van verdere ontwikkeling past niet in dit denken. Nee, de werknemer wil wat, wil doorgroei en functieroulatie en dus bij-, her- of omscholing.

Werken met een Pop-aanpak kent drie elementen. Ten eerste het opstellen van rolprofielen. Een adviseur of personeelsfunctionaris bepaalt met de leiding wat bijvoorbeeld een handhaver of loketambtenaar moet kennen, kunnen en willen. Een tweede stap is vervolgens om medewerkers te spreken over wat ze doen en wat ze goed afgaat en te vragen naar hun 'toekomstdromen' over de gewenste baan. Dat levert een ontwikkelingsrichting op. Is er eenmaal een profielschets dan moet de werkgever rolprofielen en persoonlijk profielen, de Pops's, proberen te vergelijken. Dat levert een bijdrage aan de keuze van de goede persoon op de goede plek.

Dit werken met Pop's leidt tot verrassende inzichten. Een ervan is dat leidinggevendenden bij de overheid de talenten van hun werknemers vaak onderschatten. De keerzijde hiervan zou kunnen zijn dat werknemers geneigd zijn een eind weg te dromen, hun fantasie wel heel erg de vrije loop te laten en zich beter voor te doen dan ze zijn. Maar volgens adviseurs die werken met deze Pop's is dat zelden het geval. Nu is het natuurlijk niet in het belang van de Pop-adviseurs als 'klanten' veelvuldig wegdromen. Hun systematiek zou daardoor worden ondergraven en dat is niet goed voor de portemonnee. Doorlichtingstechnieken bevestigen het beeld van de adviseurs: mensen hebben over het algemeen een realistisch zelfbeeld hebben. Werken met Pop's is alleen onder voorwaarden mogelijk. Wie met Pop's werkt, moet zichzelf vooral zien als een coachende leider, die de werknemers veel professionele vrijheid laat. In dit systeem moet je bovendien wat weg te geven hebben, zowel aan functies als aan middelen op basis van te leveren prestaties. Wie in dit systeem voldoet, moet beloond worden, maar ook demotie is een onvermijdelijk element van het werken met Pop's. Er zijn ook werknemers die niet willen doorgroeien maar juist door omstandigheden of voorkeuren een stapje terug wensen te doen. Het 'berg op en berg af'-effect. Dan moet het gesprek ook gaan over salarisvermindering of stabilisatie. Het vereist moed van leidinggevendenden om werknemers daarover recht in de ogen te kijken. Verder speelt een rol dat persoonlijke ontwikkelingsprofielen moeten sporen met de organisatiedoelen. Pop's zijn kortom geen vrijblijvende zaak. De aanpak heeft tot doel om de organisatie meer rendement te bezorgen. Pop's maken, betekent niet steeds voor Sinterklaas spelen. Nee, Pop's leiden tot herschikking van personeel, tot wisseling van de wacht, zonder dat het de organisatie veel extra geld kost. De aanpak scheidt voor werknemers ook onzekerheid omdat een baan voor het leven niet meer bestaat. Kortom, met die Pop's wordt wel wat overhoop gehaald. Werken met Pop's is veelbelovend voor wie de klippen kent en omzeilt maar niets voor leidinggevendenden met slappe knieën. Dat verklaart veel aarzeling. Het zijn de sterke 'bazen' die het beste met bronggericht personeelsbeleid uit de voeten kunnen.

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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



# Improductieve gewesten

Wanneer ik een lezing geef, probeer ik gesprekspartners vaak een oordeel te ontfutselen over de kwaliteit van de gewestelijke samenwerking in hun regio. Ik vraag dan of zij mij twee hoogtepunten kunnen noemen van integrale gewestelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in de laatste twee, drie jaren. Raadsleden, wethouders en burgemeesters blijken vaak geen productieve hoogtepunten te kunnen aanwijzen. 'Hun' gewest functioneert niet goed genoeg, er wordt weinig heil meer van verwacht en trots ontbreekt al helemaal.

Of het nu het gewest Duin- en Bollenstreek, de regio Leiden of het gewest Westelijke Mijnstreek is, veel reden voor feestvreugde over samenwerking en productiviteit is er niet. Ik maak meestal duidelijk dat ik niet veel kwaads van verlengd lokaal bestuur wil zeggen, maar dat ik een

toepassing zijn en hoe je op je eentje in moet spelen op de Wet-Rutte over werk en inkomen. Het is beter om het samen uit te zoeken, zoals de gemeenten Maastricht en Heerlen gaan doen. Veel ambtenaren blijken dit te willen. Een gewest is volgens mij echter geen oplossing voor veel van die alledaagse gemeentelijke zaken. Dus zeg ik: richt werkgroepen op en help elkaar in de SETA-geest. Is het nu wel zo ernstig met de gewesten gesteld als bestuurders willen doen geloven? Maastrichts burgemeester Leers heeft bedreigd om de financiering van het gewest Heuvelland vanwege improductiviteit op te zeggen. 'We komen geen meter vooruit met deze samenwerkingsvorm', laat hij in een dagblad optekenen. Er worden wel nota's geproduceerd, maar tot daden leidt dit niet. Hij spreekt zelfs van 'gesjouw met lege dozen', een waarneming die vijf jaar eerder in een evaluatie ook al werd gedaan.

De visie van Leers wordt door bijna alle andere regioburgemeesters onderschreven. Eigenlijk treft iedereen een verwijt. Maastricht blijkt de voorttrekkersrol jarenlang maar matig ingevuld te hebben, zoals de visitatiecommissie-Rutten de gemeenteraad fijntjes liet weten. Uit veel rapporten over gemeentelijk bestuur in Zuid-Holland en Limburg blijkt bovendien dat veel kleinere en grotere gemeenten in gewestelijk verband niet pro-actief zijn. Ze wachten af of liften mee.

Gewesten zijn in Nederland, zo blijkt ook uit andere regio's dan de genoemde, te vaak een regionaal bestuurlijk verband, dat niet veel produceert. Teveel gewesten zijn een zwak-democratische reststructuur geworden zonder veel toegevoegde waarde. Het gewest is van een kamer in het 'huis van Thorbecke' tot een donker keldertje geworden. De remedie is voor mij duidelijk. Gemeenten moeten in duo's, trio's of kwartetten operationele samenwerking volgens het SETA-concept zoeken. Gewesten zijn geen alternatief voor SETA, maar ik zie nog wel enkele toekomstkansen voor resultaatgerichte gewesten met een interne cafetariawerkwijze – waarbij niet iedereen alle producten moet afnemen.

## *Teveel gewesten zijn een zwak-democratische reststructuur geworden, een donker keldertje in het huis van Thorbecke*

aanvullend concept heb: 'Samen en toch apart' (SETA). Ik ben helemaal niet uit op beëindiging van verlengd lokaal bestuur. Als gewestelijke samenwerking nuttig is, ga er dan vooral mee door. Voor het operationele dagelijks werk kunnen gemeenten, die al lang en breed het resultaat zijn van herindelingsprocessen en samenwerking in een gewest, echter niet om bundeling van ambtelijke krachten heen.

Het is dom als elk gemeentebestuur zelf gaat uitzoeken of en welke Europese aanbestedingsregels voor hen van

---

**prof. dr. A.F.A. Korsten**

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