

Takentoonstelling

Taken voor de nieuwe directie *Krachtig Bestuur* van het ministerie van BZK

door Arno Korsten, Cees Versteden, Peter Schrijvers, Klaas Abma en Jean Schutgens

14 september 2008

Het ministerie van BZK verraste de 'volgers' onlangs met de aankondiging van een heuse nieuwe directie, de directie *Krachtig Bestuur*. Die zou zich richten op het lokaal bestuur, verrassend genoeg niet op het rijksbestuur zelf. Zaten gemeenten daarop te wachten? Hoe het ook zij, zoals zo vaak blijkt het makkelijker om anderen van aanwijzingen en suggesties te voorzien dan jezelf. Vermoedelijk onder het motto van systeemverantwoordelijkheid van het departement. Maar verwondering brengt niet verder, de directie is een feit. Wat wordt de taak van deze directie? Een algemene taak, een verborgen taak?

De (programma)directie *Krachtig Bestuur* zal volgens het persbericht van het ministerie een bijdrage leveren aan de wijze waarop gemeenten kunnen omgaan met de grotere beleidsvrijheid die zij van dit kabinet hebben gekregen. Daartoe gaat deze directie, samen met de gemeenten, bevorderen dat zij zelf in staat zijn om op effectieve, efficiënte en een door burgers gedragen manier de hen (nieuw) toebedeelde taken uit te voeren. Ook een andere invulling van het toezicht op deze taken wordt door de directie voorbereid. Is dat alles? De omschrijving lijkt te wijzen op een *hulpinstantie* om de bestuurskracht te vergroten. En dan nog wel samen met gemeenten. Daarmee lijkt het departement zich bijna faciliterend te gaan opstellen. Een nieuw geluid, lijkt het wel. Zou dat van lange duur zijn? En zou er ook een verborgen agenda kunnen zijn? Alles in gereedheid brengen voor een herindelingsoffensief, vooral gestimuleerd vanuit de beide Hollanden? Het lijkt niet uitgesloten, nu beweging komt in de opstelling van de beide provinciebesturen. De beide commissarissen, Franssen en Borghouts, maken er geen geheim van sterk geporteerd te zijn voor opschaling van gemeenten. Maar dat werken we hier niet uit. Herindeling van bovenaf is namelijk in deze kabinetsperiode uitgesloten als gevolg van de opstelling van het kabinet zelf dat herindeling slechts van onderop wil. We zetten de boeken van Machiavelli, waarin tal van politieke schelmenstreken zijn beschreven, daarom maar even terug in de boekenkast en veronderstellen hier geen verborgen agenda.

Wat kan de *concrete toegevoegde waarde* dan zijn van de nieuwe directie, die met mevrouw Steenberg een directeur heeft gekregen. Dat is een niet alledaagse vraag, die we beantwoorden als zouden we adviseur zijn van de minister (en de programmadirecteur). We noemen acht taken, waarvan een aantal tot nu toe nog niet goed wordt opgepakt op het departement.

(1) Kwaliteit van bestuurskrachtmetingen beoordelen

De directie *Krachtig Bestuur* kan zich allereerst concreet bezighouden met de kwaliteit en kwaliteitsbevordering van bestuurskrachtmetingen die plaatsvinden, zoals onlangs in Groningse gemeenten. Dat kan door het visiteren en het werk van adviesbureaus die bestuurskrachtmeting uitvoeren, te beoordelen. In vaktaal gesteld: een meta-evaluatie uit te voeren. De directie kan daarvoor een *onderzoeksprogramma* formuleren gericht op het vinden

van 'goede praktijken', het samenstellen van adequate normenkaders waaraan gespiegeld en getoetst kan worden (een kader dat overigens niet voor elke gemeente hetzelfde hoeft te zijn) en het op gang brengen en modereren van debat daarover.

Op dit moment is te weinig sprake van gericht en samenhangend gestimuleerd onderzoek naar aspecten van bestuurskracht van gemeenten. Iedere adviesorganisatie kan in beginsel een eigen onderzoek starten en dat vervolgens een bestuurskrachtmeting noemen. Van een kwaliteitskeurmerk is geen sprake. Maar net zoals een damesblad-achtig onderzoek geen gekwalificeerd onderzoek is, is er ook verschil in de huidige praktijk van bestuurskrachtmetingen. Welke bestuurskrachtmetingen deugen eigenlijk wel, welke niet? Op de korte termijn kan de directie uiteraard zelf al kijken naar de uitkomsten van meer dan 150 verrichte bestuurskrachtanalyses en analyses onder de vlag van 'de staat van de gemeente', zoals die onlangs bijvoorbeeld verscheen over Doetinchem. Het kaf van het koren scheiden is opportuun. Het instellen van een prijs voor kwalitatief excellente bestuurskrachtonderzoeken met een jury van mensen van buiten het ministerie kan daartoe ook bijdragen.

Op dit moment ontbreekt een instelling die meta-evaluatie pleegt, terwijl bijvoorbeeld in het hoger onderwijs voor de inspectie hoger onderwijs zo'n rol is weggelegd. Nou is het binnenlands bestuur hiermee niet goed vergelijkbaar maar in zekere zin ook wel. In beide sectoren is namelijk sprake van kwaliteitszorg en dat hoort ook zo. Bezinning op de deugdelijkheid en betrouwbaarheid van wat er vaart (of niet vaart) aan kwaliteitszorgschepen is nuttig. Voor je het weet, moeten gemeenten aan de *balanced scorecard* -aanpak die helemaal niet geschikt is voor de meeste taakuitoefeningen door gemeenten. Nuttige evaluatievragen zijn: waar schiet die kwaliteitszorg tekort en waar schiet die door?

Waarom dit soort vragen overigens door de directie *Krachtig Bestuur* alleen gesteld zouden mogen worden voor gemeenten en *niet* voor provincies, ontgaat ons. Alsof bepaalde gemeenten taken niet zouden aankunnen en alle provincies wel. Dat is niet bewezen. Bovendien heeft ook al een bestuurskrachtmeting van provincies in Zuid-Holland en Limburg plaatsgevonden. Ook hierover is bezinning mogelijk en evenzeer nuttig, zeker omdat provinciebesturen goed zijn in met het vingertje wijzen: 'u, gemeente, moet maar een bestuurskrachtmeting ondergaan'. Wie andere organisaties beoordeelt, moet ook zelfkritisch durven zijn.

(2) *Visitaties starten*

We komen bij een tweede taak. De departementale directie *Krachtig bestuur* kan visitaties en dergelijke ook *zelf* bevorderen, zeker als vanuit bezinning op het zelfreinigend vermogen van colleges en raden van 'moeilijke gemeenten', die crises kenden – denk maar aan Den Helder, Delfzijl, Zundert, Oosterhout, Dinkelland -, gevraagd wordt om die analyses. Dat verschaft het departement een entree om beter nog dan chef-kok Herman den Blijker in de bestuurlijke keukens te kijken en onder meer eens na te gaan of sprake is van levensvatbare zwakke of sterke colleges van B&W. De commissarissen van de koningin, de CdK's, moeten dan willen meewerken en het mag niet vrijblijvend zijn.

In de "casus" Delfzijl hing het enkel van het gezag van de (toenmalige) minister Remkes af om toegang te krijgen tot het raadsplatform van Delfzijl. Veel verder ging de bewindsman

niet. Later ging de waarnemend burgemeester – daartoe overigens aangezet – weliswaar rapporteren over zijn bevindingen in Delfzijl, maar dat is dan toevallig een haakje dat alleen gekoppeld is aan het vishengeltje van het waarnemerschap. Het lijkt verdedigbaar dat een minister van het binnenlands bestuur zich meer instrumenten verschaft om regulier zaken in kaart te brengen, als daar serieus aanleiding voor is. Veel middelen heeft de wetgever hem tot nu toe immers (nog) niet gegeven. Het is ons bekend dat in de boezem van het departement al wel een discussie bestaat over ‘hoe om te gaan met gemeenten-in crises’.

Het tweede taakcluster zal ook meer zicht kunnen opleveren op wat eigenlijk sterke en ronduit zwakke bestuurscolleges zijn. Nu moet de directie het initiatief op dit punt overlaten aan wetenschappers die hierover nadenken en publiceren.

(3) Bezinning op onterecht weggagen

We denken dat de directie zich ook moet inlaten met een derde taakgebied: de positie van verschillende actoren- ‘onder druk’ in de gemeentelijke sfeer. Het gaat ons hier niet alleen om de vraag of dualisering krachtig bestuur mogelijk maakt of remt. We hebben hier meer het oog op het verschijnsel van sommige goed tot redelijk functionerende burgemeesters die door de grillen van een nieuwe gemeenteraad om dubieuze redenen in de problemen komen terwijl deze in een eerdere periode prima functioneerden. En als een CdK zich in dat geval strikt houdt aan wat de letter van de Gemeentewet hem voorschrijft en dus net als Pilatus zijn handen in onschuld wast, is daarmee het lot van die burgemeesters bezegeld. En weer ging een goede bestuurder verloren.... Moest eigenlijk niet de gemeenteraad de laan uitgestuurd kunnen worden, verzuchtten diverse gevallen burgemeesters?

Hetzelfde geldt min of meer voor wethouders. Zelfs kan dat gelden voor een vergeten groep als topambtenaren (bijvoorbeeld gemeentesecretarissen) ‘met goede papieren’ die in geval van conflicten met het college zo maar van het erf gejaagd worden en in de vernieling raken. De afgelopen jaren zijn tal van topambtenaren gedwongen tot vertrek, voorafgaande aan de val van burgemeesters en/of wethouders, of gelijktijdig. Op deze thematiek rust een taboe, want deze wordt tot nu toe doodgezwegen. Dit lastige probleem wordt niet in kaart gebracht, maar dat is wel gewenst want slechte bestuurders waarvan het functioneren juist verbetering behoefde, wat door de secretaris aan de kaak is gesteld, blijven zitten. Diverse gemeentesecretarissen zijn ten onrechte gevloerd door bestuurders die hun spierballen toonden terwijl ze zelf disfunctioneerden. Ergo, ook de nadelen van *onterecht* krachtig bestuur moeten in beeld komen.

(4) Prioriteiten en lange termijn zoek

Ten vierde, zou deze directie zich bezig kunnen houden met een ander punt dat binnen gemeenten (en provincies) zwak ontwikkeld is: strategisch beleid en prioritering. Gemeenten denken heel weinig na over de vraag wat voor gemeente ze in essentie willen zijn over pakweg tien tot vijftien jaar. Nu is het vaak ‘van alles wat’ waardoor alle gemeenten als het ware een eenheidsworst zijn. Het zou de veelkleurigheid van het lokale bestuur ten goede komen als de gemeenten zich door ambities wat meer van elkaar zouden durven onderscheiden. Deze tekortkoming blijkt overigens uit analyse van 150 bestuurskrachtmetingen. Veel gemeenten hebben nu last van de volgende vier kenmerken: het beleid accumuleert; beleidsprogramma’s worden zelden afgeschaft; het overzicht ontbreekt bij burgers en raad; en de prioriteiten zijn niet duidelijk. Deze regel wordt – zo

bleek ons - zeker bevestigd door tal van burgemeesters van grotere gemeenten. Hoe dit te doorbreken? De komst van de programmabegroting heeft hierin in ieder geval niet veel verbetering gebracht.

(5) Krachtige samenwerkingsverbanden?

We noemen een vijfde taak. De directie kan ook vernieuwend bezig zijn of vernieuwende initiatieven stimuleren en faciliteren. Want waarom moeten er binnen samenwerkingsverbanden van bijvoorbeeld zes gemeenten op het gebied van sociale zaken nog zes aparte wethouders zijn die zich met datzelfde taakveld bezighouden? Hierin is verandering te brengen. Een directie *Krachtig Bestuur* moet in het algemeen ook maar eens kijken naar de kracht en de inrichting van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en daarbij de consequenties van evaluatie van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) meenemen.

(6) Slagvaardiger bestuur

Aan de uitwerking van algemeen extern bestuurlijk toezicht onder reguliere omstandigheden, wagen we ons hier nu niet. Gemeenten zijn autonoom volgens de Grondwet en kennen een open huishouding. Gemeentebesturen mogen zich dus op hun grondgebied in beginsel met alles inlaten. Dat moesten we zo maar laten. Ander toezicht is thans als thema niet erg populair, want het leidt tot extra belasting van de decentrale overheden en roept ook veel verzet op. De gemeenteraad controleert, wijst de accountant aan en deze rapporteert weer aan de raad. En de rekeningcommissie en/of rekenkamer doen hun werk. Aan een veel grotere controletoren lijkt geen behoefte.

Wat ons wel mateloos intrigeert, is of in de huidige context van *'checks and balances'* van het binnenlands bestuur eigenlijk nog sprake is van voldoende slagvaardigheid. Twijfels daarover worden al jaren geleden verwoord met een term als 'bestuurlijke spaghetti' en de studie van De Grave c.s. over 'bestuurlijke drukte'. Bezinning daarop kan de directie als zesde taak meenemen. We hebben sinds 1950 steeds meer nieuwe criteria gekregen ter beoordeling van bestuur (zoals criteria van behoorlijke behandeling, proportionaliteit, transparantie) en dat ging gepaard met steeds meer afwegingen, voorbereiding daarop en nasleep. Denk aan de milieueffectrapportages, aangescherpte flora- en faunabescherming en de introductie van het fijnstofargument als voorbeelden uit vele. Die stapeling van beoordelingscriteria brengt ons hier en daar in een situatie waarbij ineens blijkt dat het bouwen van een eenvoudige tunnel nabij Roermond – die ook daadwerkelijk opengesteld wordt - niet goed meer mogelijk is. We kunnen de eenvoudige dingen niet steeds meer goed.

(7) Innovaties stimuleren

Ons moet van het hart dat een directie die wil meedenken met gemeenten vooral niet moet verordonneren maar innovaties moet stimuleren en evalueren: taak zeven. Hoe pakt het nabuurgemeentemodel van Groningen ten opzichte van Ten Boer uit? Wat komt er terecht van toepassing van het SETA-samenwerkingsmodel in de BEL-gemeenten? Waarom lukte de samenwerking niet tussen Schagen, Zijpe en Anna Paulownapolder? Hoe verloopt de samenwerkingsdoorstart in de Kempengemeenten? Wat Inaxis de afgelopen jaren probeerde te stimuleren zou dus meegenomen kunnen worden in de attitude, cultuur en aanpak van deze directie.

Uiteraard zal de directie zich zowel inlaten met grote, middelgrote en kleinere gemeenten en daarbij ook comparatieve inzichten uit het buitenland moeten verwerven. En het inbrengen van nieuwe concepten in het openbaar bestuur is dankbaar werk, zoals wij zelf ervaren hebben. Daarmee hebben we er overigens meer een attitude bij dan een taak.

(8) Herijking taken

Als achtste taak zien wij het herijken van de verhouding in het takenpakket op provinciaal en gemeentelijk niveau. Gemeenten staan voor de directe leefomstandigheden van de mensen; gemeenten zijn als geen ander in staat de kwaliteit van de gemeenschap mee te ontwikkelen en mee in stand te houden. Alle taken die direct met die leefomstandigheden verband houden, dienen bij de gemeente terecht te komen. Er zijn al behoorlijke successen geboekt met de Wet Werk en Bijstand (WWB) en met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). De provincies zullen zich weer meer moeten oriënteren op ruimtelijk-economische en andere in de wet bepaalde vraagstukken.

Of het de directie lukt om bij te dragen aan de kabinetsopgave uit het kabinetsakkoord, om voor de uitvoering van nieuwe taken zoveel mogelijk twee overheidslagen maximaal in te schakelen in plaats van drie lagen, is de vraag. De scepsis daarover blijft groot omdat nieuwe taken meestal een relatie hebben met bestaande taken en wettelijke kaders daarvoor. Rijk, provincie en gemeenten zijn moeilijk te ontstrengelen.

Ontkomen aan paternalisme

Daarmee zijn naar onze mening de taken gegeven. Zijn we daarmee een slaaf van de probleemstelling dat zo'n (program)directie zinvol is? Een directie *Krachtig Bestuur* inrichten heeft ongetwijfeld iets paternalistisch. Alsof gemeenten niet berekend zouden zijn op hun taak. Typisch Haags, waarbij de VNG er dan direct een bestuurskrachtdenktankje, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) naast zet.

Een waarschuwing is hier nog op zijn plaats. Het zijn de gemeentebesturen die veel vertrouwen genieten van burgers. De daling in het vertrouwen in het openbaar bestuur slaat voornamelijk op 'Den Haag', zoals op de gebrekkige voorkeurenarticulatie van politieke partijen en het beleid van recente kabinetten. Daar gebeurt nog weinig aan. Het vorige en huidige kabinet weet er geen raad mee en het parlement al evenmin. Dat probleem zal ook niet verdwijnen met een directie *Krachtig Bestuur*. Op het departement van BZK moet dus ook meer nagedacht worden over herstel van het vertrouwen in het Rijk. Een 'diner pensant' daarover is aanstaande.

Auteurs

Arno Korsten is hoogleraar bestuurskunde aan de OU en UM en lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), adviesorgaan voor regering en parlement; **Cees Verstedden** is lid van de Rob en was o.a. griffier/algemeen directeur van de provincie Noord-Holland en gemeentesecretaris van Utrecht; **Peter Schrijvers** is zelfstandig adviseur en was voordien werkzaam bij de Raad van State; **Klaas Abma** is adjunct-gemeentesecretaris van Littenseradiel; **Jean Schutgens** is adviseur en was tot voor kort gemeentesecretaris van Landgraaf.