



OP WEG NAAR EEN GELOOFWAARDIGE REGIEGEMEENTE:

Nieuwe eisen aan bestuurlijk leiderschap?

door Alinda van Bruggen en Pauline van 't Zelfde

Veel gemeenten hebben, aangemoedigd door de noodzaak te bezuinigen, de moedige ambitie geformuleerd om de eigen rol in relatie tot de burgers en maatschappelijke partners te herzien. De discussienotitie Thorbecke 2.0: naar een vernieuwde Nederlandse overheid (VNG, maart 2010) biedt een prikkelend perspectief op de bezuinigingsopgave van gemeenten. Gaat het simpelweg om minder kunnen doen voor de burger of om datgene wat je doet met minder te doen of dat je in samenspel met burgers en maatschappelijk middenveld tot een andere rolverdeling komt waarin de gemeente minder - maar wel andere dingen - doet?

De VNG sorteert duidelijk voor op het laatste perspectief. En ook gemeenten kiezen vrijwel allemaal voor een rolverandering. In het VNG-Magazine van 16 juli 2010 wordt een analyse aangehaald van de college-akkoorden van 120 gemeenten, waaruit blijkt dat vrijwel alle gemeenten 'de burger meer ruimte willen geven' en zelf een stapje terug willen doen. Volgens het nieuwsbericht beseffen gemeenten dat ze niet alle problemen zelf kunnen oplossen. Zij willen daarom burgers meer ruimte geven om initiatieven te nemen. Ook willen zij burgers en bedrijven meer betrekken bij keuzes die moeten worden gemaakt. Hiermee kondigen gemeenten een omslag in het eigen werken aan, die de logische pendant en completering vormt van de al eerder in het beleidsjargon en de beleidsdoelen ingezette transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving.

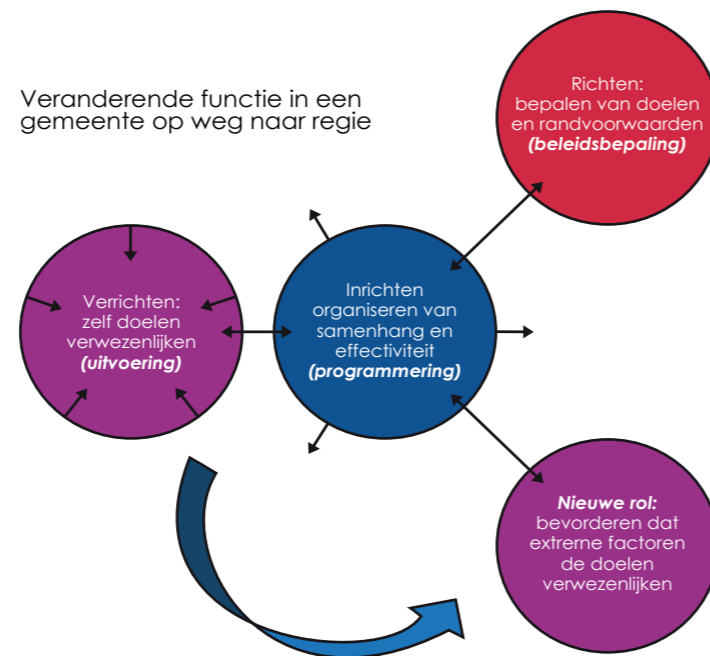
Maar wat houdt deze beoogde verandering van rol en werkwijze dan concreet in voor de gemeentelijke organisatie en de wijze van beleid maken? Wij zien bij veel gemeenten vragen ontstaan over de met deze ambitie in gang gezette verandering. Wat geformuleerd wordt, is vooral de vraag naar adequate inzet van beleidscapaciteit bij de transitie naar een regievoerende rol van de gemeente. Achter deze vraag ligt vaak een gevoel van onrust en onbehagen: doen we eigenlijk wel de juiste dingen en op het juiste niveau?

Zwaartepunt beleidscapaciteit bij programmering

WagenaarHoes heeft begin 2010 in een middelgrote gemeente door middel van een gedegen tijdsbestedingsonderzoek in beeld gebracht aan welke soort taken en activiteiten de ambtelijke beleidscapaciteit feitelijk werd besteed. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsontwikkeling, programmering en uitvoering van beleid. Het tijdsbestedingsonderzoek wees uit dat het zwaartepunt van de feitelijke tijdsbesteding bij de programmering lag. Opmerkelijk was dat dit ook gold voor medewerkers die formeel in de beleidsontwikkeling of uitvoering gepositioneerd waren.

Om deze uitkomst uit het tijdsbestedingsonderzoek (die overigens overeenkomt met de indruk die in veel andere gemeenten bestaat over de feitelijke inzet

van beleidscapaciteit) te duiden, is de onderstaande conceptualisering van de veranderende rol van gemeenten behulpzaam.



De drie bovenste cirkels in deze figuur geven de kernfuncties in de traditioneel werkende gemeente weer: de beleidsbepaling (het 'richten', de rol van college en raad, voorbereid en ondersteund door beleidsadviseurs), het programmeren (het 'inrichten') en de uitvoering (het 'verrichten'). In de afgelopen vijftien jaar zijn tal van varianten verkend waarbij de uitvoering geheel of gedeeltelijk uit de eigen gemeentelijke organisatie werd verplaatst: door middel van budgetsubsidie, aanbesteding, shared service centers en cetera. De gemeente bleef bij deze vormen echter steeds sturend als opdrachtgever. Het verplaatsen van uitvoerende taken naar buiten had geen principiële consequenties voor de richtende en inrichtende functies van de gemeente.

Andere rol en werkwijze gemeenten noodzakelijk

De ambitie om doelen meer door de samenleving zelf te doen realiseren is een principiële andere vorm van uitvoering. Dit vraagt een andere rol van de gemeente, omdat de gemeente geen opdrachtgever meer is. Deze nieuwe rol vergt een zorgvuldig evenwicht tussen loslaten en vasthouden. Een onderwerp of taak helemaal aan de samenleving overlaten, impliceert: 'Daar is de gemeente niet (meer) van'. Een conclusie die de meeste bestuurders slechts op enkele onderwerpen aan willen. Echter, hoe blijf je geloofwaardig als je tegelijkertijd 'er wel over wilt gaan' en 'er wel van wilt zijn', maar ook vindt en wilt dat de burgers en het maatschappelijk middenveld aan zet zijn?

Wie het laatste ambieert maar tegelijkertijd beleid blijft formuleren en de verantwoording en monitoring wil voortzetten, zet zijn geloofwaardigheid op het spel. In de eerste plaats doordat burgers en organisaties die de handschoen oppakken snel het gevoel krijgen dat zij het nu wel mogen doen, maar dat de gemeente wil blijven sturen en bepalen. Een opdrachtnemer kun je uitvoeringsverantwoordelijkheid geven zonder integrale verantwoordelijkheid en autonomie. Burgers en organisaties als partners aanspreken veronderstelt echter dat je hun autonome positie erkent. Anders ben je zelf niet geloofwaardig in je partnerrol. Je kunt een burger niet zelf verantwoordelijk maken en hem in een adem daarbij vertellen dat hij zijn bezigheden wel anders moet inrichten en vastleggen, omdat het anders niet in het gemeentelijke systeem kan worden geregistreerd.

In de tweede plaats riskeert een bestuurder die op de oude wijze beleid blijft formuleren en daarover op de oude wijze verantwoording wil kunnen afleggen, dat de impliciete of expliciete belofte, om door de nieuwe gemeentelijke rol te bezuinigen op de eigen organisatie, niet kan worden ingelost.

Nieuwe gemeentelijke rol in de praktijk

Wat wij bij veel gemeenten horen, is dat de programmering van beleid steeds omvangrijker en complexer wordt en daardoor meer en hoger gekwalificeerde beleidscapaciteit vraagt. Het ziet er naar uit dat de geambieerde verschuiving van eigen uitvoering naar realisatie van maatschappelijke waarde door burgers en anderen gepaard gaat met een soms explosieve groei van de programmeringsfunctie. Projecten als 'De wijkbewoner aan zet', 'Wijkwaardebonnen' en uitvoering van taken in partnerschap met maatschappelijke organisaties leiden vaak tot besparing op de uitvoering, maar een intensivering van de inzet van programmeringscapaciteit.

De uitweg uit deze schijnbare paradox ligt in de aanpassing van de wijze waarop de gemeente haar richtende en inrichtende functies vervult. Overgaan naar een meer regisserende rol is een fundamentele rolwijziging voor de gemeente, die niet alleen de uitvoerende functies raakt maar ook de programmering en - primair - de beleidsformulering. Sturing op activiteiten, *through- en output* past niet in deze nieuwe rol, maar sturing op *outcomes* wel. Echter, outcomes zijn, notoir in het sociale domein, zeer moeilijk binnen gewenste termijnen vast te stellen en toe te rekenen. Dus wie meer durft los te laten, zal dat ook tegenover andere overheden moeten durven verdedigen - zonder te kunnen terugvallen op aantoonbare prestaties. Wellicht biedt sturing door middel van het formuleren

van bandbreedtes mogelijkheden. Doordat tegelijkertijd, met de decentralisatie van taken vanuit het Rijk naar gemeenten, de druk om prestaties en resultaten van beleid te meten en te verantwoorden eerder wordt opgevoerd dan verminderd, stelt dit nieuwe eisen aan bestuurlijk leiderschap.

Kortom: bestuurders wacht een lastige zoektocht naar hoe zij een geloofwaardig bestuurder van een gemeente kunnen zijn, die burgers en organisaties aan zet wil laten. •

Uitnodiging rondetafelgesprek

WagenaarHoes Organisatieadvies organiseert op donderdag 10 maart en op donderdag 14 april 2011 een rondetafelgesprek waar bestuurders met hun collega's en met ons kunnen doordenken en doorpraten over dit vraagstuk. Vanaf 18:00 uur inloop met een broodje, van 19.00 - 21.30 uur tijd voor gesprek. (Locatie: Driebergen) Heeft u belangstelling om aan een van deze avonden deel te nemen, stuur dan een e-mailbericht aan secretariaat@wagenaarhoes.nl.



Besturing van de samenwerking: ervaringen opgeteld en gedeeld

Organisaties in de publieke sector staan voor complexe uitdagingen. Om de maatschappelijke opgaven te realiseren, werken organisaties samen. Maar ... hoe houd je grip zonder bestuurlijke drukte?

Begin 2011 organiseren wij **drie regionale symposia** over de besturing van samenwerking. In de symposia focussen we aan de hand van casuïstiek op complexe besturingsvragen. Diverse sprekers delen hun ervaring en er is ruimte om met elkaar te discussiëren.

- 20 januari in 's-Hertogenbosch
- 27 januari in Zwolle
- 9 februari in Rotterdam

Kijk voor het volledige programma en aanmelding op: www.wagenaarhoes.nl/besturing

Meer over onze visie op intergemeentelijke samenwerking: www.wagenaarhoes.nl/samenwerking



PARTNERS IN VERANDERING