

Discussiestof voor lokale bestuur

Uit de spelonken van het rapport- Van Kemenade

In het Van Kemenade-rapport over de rol van de PvdA in de jaren negentig en de (re)organisatie van de partij komt ook de lokale politiek om de hoek kijken. Friso de Zeeuw, PvdA-Statelid en werkzaam bij bureau Berenschot, voorziet de aanbevelingen van de commissie op dit punt van kritische kanttekeningen.

Het rapport van de commissie Van Kemenade richt zich primair op het landelijke niveau, maar trekt vaak lijnen door naar het lokale vlak. Met de term lokaal bedoel ik: gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk. Een aantal keren wordt het lokale niveau in het rapport uitdrukkelijk genoemd. Zo stelt de commissie als zij het heeft over de vormgeving van "een meer naar buiten gerichte werkwijze" dat "soortgelijke plannen dienen te worden opgesteld door de fracties van de partij in gemeenten en provincies".

Bij andere onderwerpen is het meer zoeken geblazen, maar enig sprokkelwerk levert een berg discussiestof op.

De inmiddels bekende kreet in het rapport dat de politici onder de Haagse kaasstolp vandaan moeten, kan men moeiteloos doortrekken naar het lokale vlak. Het is, denk ik, in het algemeen juist dat wij als lokale politici vooral intern gericht zijn en te weinig het publieke debat aangaan. Een mooie beschrijving van zo'n lokale kaasstolp levert de Vrij Nederland-bijlage over Arnhem en het onderzoeksrapport dat daaruit is voortgekomen. Het vasthouden aan de realisatie van bepaalde prestigieuze stedelijke vernieuwingsprojecten met veel glimmend glas in weerwil van breed verzet vanuit de bevolking, is een ander voorbeeld dat op meerdere gemeenten van toepassing is.

Het Van Kemenade-rapport is doortrokken van de noodzaak om het publieke debat te organiseren, de "externe communicatie" te intensiveren en informele adviesstructuren en netwerken op te zetten. Op zich terecht. Maar dit alles kan niet in de plaats treden van de interne communicatie. Natuurlijk kletsen we in fracties te vaak en te lang over procedurele kwesties; we krabben fanatiek aan de details in de dikke beleidsnota's die op ons afgevuurd worden. Het blijft evenwel essentieel dat een gedegen terugkoppeling plaatsvindt van al die berichten die we uit de samenleving opvangen. En dat er een interne gedachtenwisseling plaatsvindt over de te varen politieke koers. Zulke debatten zijn temeer noodzakelijk omdat we (wat mij be-

treft gelukkig) niet meer terug kunnen vallen op mooie ideologische zekerheden. Voor politieke machtsvorming blijft het streven naar een eenduidige fractie-opstelling echter onmisbaar (dat is overigens wat anders dan een ijzeren fractiediscipline). Per saldo is het politieke bedrijf a la Van Kemenade arbeidsintensiever. Hier ligt meteen een probleem: hoe is dit te rijmen met het streven van Van Kemenade om mensen voor vertegenwoordigende functies te werven die zich daarvoor een beperkte tijdsinvestering kunnen veroorloven?

Nieuwe politicus

Van Kemenade schetst een nieuw type politicus. De eisen die hij aan deze nieuwe politicus stelt zijn niet gering: hij/zij

- weet te overtuigen;
- gaat niet opzij voor deelbelangen;
- onderhoudt een nauwe communicatie met de maatschappij;
- weet zijn/haar eigen deskundigheid te organiseren.

De lezer moet maar bij zichzelf nagaan in hoeverre hij/zij aan dit ideale beeld voldoet.

Hoe dit profiel te realiseren (naast wijziging van de wervings- en selectiemethoden)? Van Kemenade noemt: stages, studieverlof, bijscholing. Voor lokale (deel)tijd politici nauwelijks toepasbaar. Waar je wel aan kan denken is een korte, intensieve scho-

ling van hoge kwaliteit voor beginnende volksvertegenwoordigers. Wat mij betreft kan die een sémi-verplichtend karakter krijgen. Daarnaast kan een vorm van mentoraat goede diensten bewijzen.

Naast de reeds genoemde "flexibele adviesstructuren noemt het rapport de ontwikkeling van "informatiesystemen" over wat er in de maatschappij leeft. Zoals het er staat lijkt mij dat onzin; als er nou iets is wat je niet in een systeem kunt onderbrengen, zijn het de vibraties binnen de samenleving wel.

Werving en selectie

Verbetering van de werving en selectie van volksvertegenwoordigers krijgt veel aandacht in het rapport. Het traditionele doorstromingspatroon vanuit het afdelingsbestuur behoort op vele plaatsen nog niet tot het verleden. Het is dan vaak de beloning voor een aantal jaren trouwe dienst. Voorzover ik het kan bekijken zet de eenzijdige samenstelling van fracties verder door. Het gaat daarbij niet alleen om de door Van Kemenade gesignaleerde dominantie van specialisten ten opzichte van generalisten.

Qua maatschappelijke achtergrond hebben de categorieën "werkzaam in de collectieve sector" en "zonder (betaald) beroep" sterk de overhand. Voorbeeldje uit de statenfractie waar-

van ik deel uitmaak: van de zeventien fractieleden is er nog een werkzaam in de profit-sector (ik, zei de gek, en dan nog vaak in de hoedanigheid van "overheidsparasiet").

Wat stelt Van Kemenade concreet voor om deze trend te keren? De eerste aanbeveling is te kenschetsen als een verstandige open deur: formulering van "harde kwaliteitseisen", waarin onder meer generalisten en bestuurlijk-organisatorisch getalenteerden hoog scoren. Als tweede element noemt Van Kemenade: opzetten van scouting. Akkoord, maar hoe dan? Zoals bij meer van de hier besproken onderwerpen had men zijn licht kunnen opsteken bij het CDA; die hakken langer met het bijltje.

Daarnaast stelt Van Kemenade voor om de partijrestricties voor onverenigbaarheid van bestuurlijke betrekkingen af te schaffen. Terecht denk ik. Een andere methode om beter gebruik te maken van bestuurlijk talent en ervaring blijft ongenoemd in het rapport: de bevordering van horizontale doorstroming van politici tussen de bestuurslagen, iets wat nu nog sporadisch voorkomt en soms dramatisch mislukt (Kombrink in Rotterdam).

Voor de stelling van Van Kemenade dat "quoteringsregelingen niet helpen", is wat te zeggen. Waarschijnlijk is dit pas haalbaar als een toereikende werkwijze is ontwikkeld om de eenzijdigheid doeltreffend te keren. Een eenzijdigheid die dus veel breder moet worden gezien als de ondervertegenwoordiging van vrouwen en etnische minderheden.

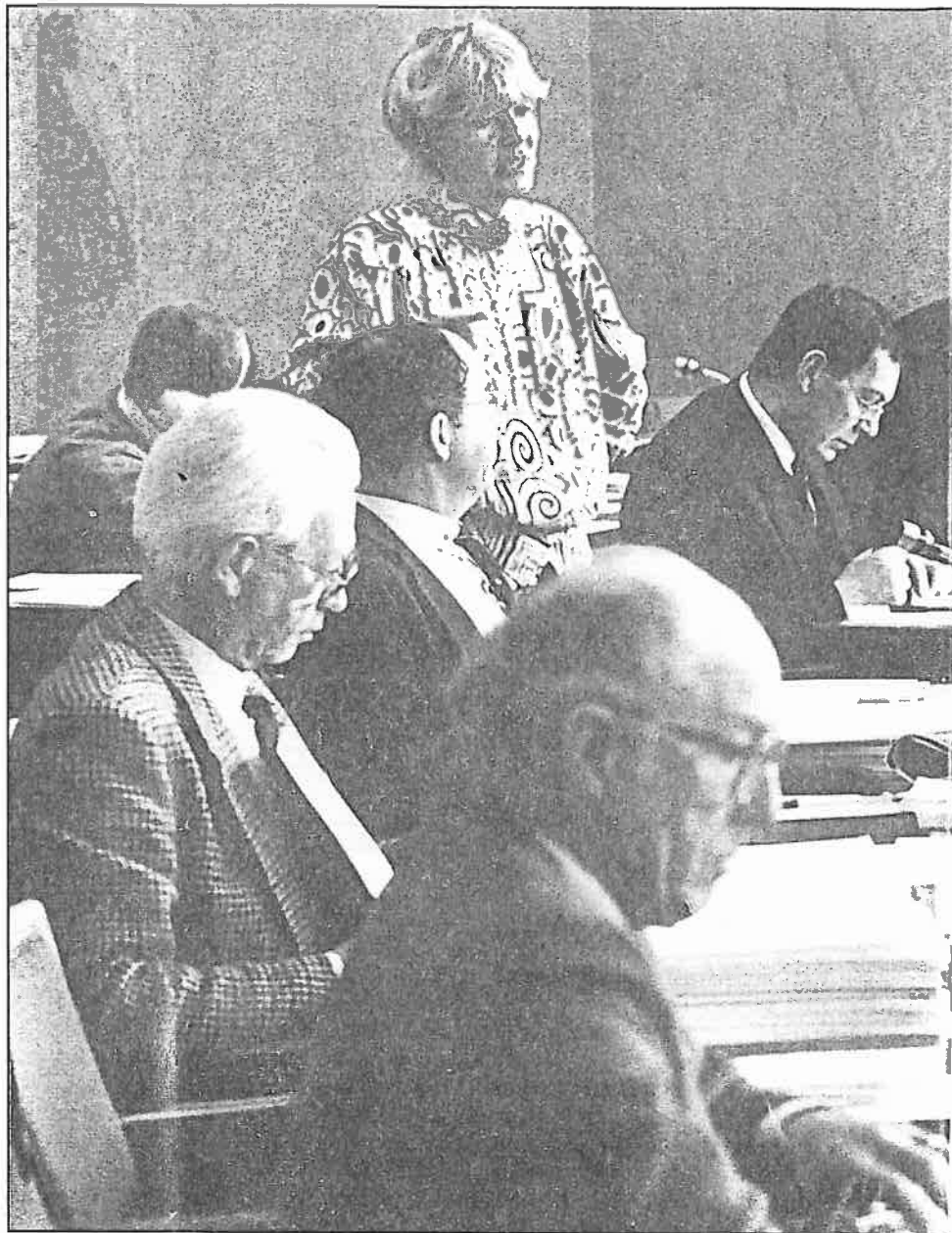
De beoogde verbreding zal overigens alleen maar kunnen lukken als faciliteiten van (particuliere) werkgevers verbeteren om het mooie werk van volksvertegenwoordiger uit te oefenen.

Driedeling?

Voor de fracties stelt Van Kemenade een werkverdeling voor met:

- gezichtsbepalende woordvoerders;
- handwerkers;
- ontwikkelaars van nieuw beleid.

Dit stramien is (voor het lokale niveau) niet toepasbaar. Het staat haaks op het eerder vermelde streven



om meer all-rounders in de ring te brengen. En het staat eveneens op gespannen voet met het pleidooi van Van Kemenade om aan voorkeursstemmen een zwaarder gewicht toe te kennen; de ambachtelijke handwerkers, hoe kundig ook, zullen het toch met de stemmen van hun familie moeten doen.

Belangrijker is de evenwichtigheid in de samenstelling van de totale fractie in het oog te houden. Bovendien: voor kleinere fracties (en als het zo doorgaat hebben we er daar in de naaste toekomst heel veel van) is de indeling geforceerd en niet praktisch toepasbaar.

Bestuurderspartij?

Onder het kopje "programmatische vernieuwing" relativeert Van Keme-

nade wat de politiek en de overheid vermag. Het mondt uit in de stelling dat (sociaal-democratische) politiek een prominente taak heeft bij "het in goede banen leiden van de logica van de markt en van de logica van de overheidsbureaucratie". Een heel algemene formulering, D66-achtig, maar toch in zijn beknoptheid niet gek om een fundament van moderne (ook lokale) sociaal-democratische politiek te beschrijven.

Van Kemenade houdt een pleidooi voor korte verkiezingsprogramma's op hoofdlijnen (waar hebben we dat meer gehoord) en meer ruimte voor vrije meningsvorming. Hij voegt er aan toe dat dit "geen vijeblad wordt voor een bestuurderspartij, die zich voor de echt belangrijke zaken in de binnenwereld van politici, ambtena-



Er moeten meer all-rounders in de politieke arena komen, vindt de commissie Van Kemenade.
Foto Rob Huibers/HH

ren en beleidsadviseurs verschanst". Merkwaardig dat hier aan de term "bestuurderspartij" een negatieve lading wordt gegeven. De PvdA is gewoon ook een bestuurderspartij en dat is maar goed ook want zonder dat, zonder de sterke presentie en prestaties op lokaal bestuurlijk niveau zou de PvdA haar werkelijk fundament ontberen. (Dat wil niet zeggen dat de lokale PvdA-politiek boven kritiek verheven is, zie boven). Dat de contacten tussen PvdA-mensen die op de verschillende bestuurlijke niveaus actief zijn intensiever moeten zijn, onderschrijft Van Kemenade. Spanningen hou je altijd, maar bij de politieke beleidsafstemming gaat nu te veel mis. Ook hier kan je van de vrienden van het CDA wat opteken.

Van Kemenade stelt vast dat de algemene interesse in de politiek minimaal is, terwijl men nog wel voor bepaalde onderwerpen warm loopt. De niet uitgesproken consequentie is dat we lokaal te maken (zullen) hebben met een kleine vaste achterban; streven naar een grote actieve achterban is zinloos en frustrerend. Kwaliteit is echter belangrijker dan kwantiteit. De samenstelling van de vaste achterban is echter ook behoorlijk eenzijdig geworden, met een ruime oververtegenwoordiging van de collectieve sector. Was het toevallig dat in de WAO-zomercrisis ineens een directeur van het GAK (Limburg) en een medewerker van de GMD (Amsterdam) optraden als woordvoerders voor hun gewesten?

Van Kemenade wil het voor geïnte-

resseerde mensen die op een bepaald deelterrein willen bijdragen aan de meningsvorming aantrekkelijk maken om mee te doen. In een "losse" werkgroep, in een discussieplatform of ergens anders in het "netwerk"; op een vlotte onbureaucratische manier, zonder de verplichte nummers van afdelingsvergaderingen. Daar is de PvdA nu niet op ingesteld: "Ik wil best wat voor de partij doen; maar ik heb toen meegedaan aan dat werkgroepje, maar het was allemaal zo kloterig georganiseerd." Iedereen kent dit soort geluiden wel.

Hier geeft Van Kemenade dus de juiste richting aan, in tegenstelling tot het volgende thema: de mobilisatie van het maatschappelijk krachtenveld en de aansprekende presentatie van de

Grenst de manier
waarop de PvdA
campagne voert aan
de volstrekte
achterlijkheid?
Foto Kees
Martens/HH



tatie van de PvdA naar buiten toe. Dit is volstrekt onderbelicht in het rapport. Een nieuw type politicus is prima, werken met netwerken voor meningsvorming: o.k., geen vaste relaties meer met maatschappelijke belangengroepen: ook akkoord. Maar dat legt allemaal onvoldoende basis voor behoorlijke verkiezingsuitslagen.

De mogelijkheid van tijdelijke, plaatselijke coalities met groeperingen, het p.r-beleid van de partij, het omgaan met publiciteit, het blijft allemaal buiten beeld. De WAO-ramp van deze zomer heeft subliem laten zien hoe de partij een willoze speelbal is in handen van de persmuskieten.

Over verkiezingscampagnes meldt Van Kemenade dat daar meer professionele aandacht van het partijbureau voor moet komen. Dat is wel erg netjes uitgedrukt, bij de provinciale statenverkiezingen ontbrak alles wat maar enigszins leek op een professio-

nele regie. De manier waarop wij op alle bestuursniveaus verkiezingscampagne voeren, grenst aan de volstrekte achterlijkheid. Elke keer zeggen we tegen elkaar dat we het anders gaan doen, stoppen met de vooroorlogse methoden. En dan staan we toch weer voor zo'n marktkraampje, waarbij de passanten die het ding in het oog krijgen, nog maar een doel hebben: "hoe kom ik daar zonder foldertroep doorheen".

Positie CLB

Over de neveninstellingen van de partij volstaat Van Kemenade met de mededeling dat zij op korte termijn dienen te rapporteren welke bijdrage zij aan de partijvernieuwing kunnen leveren en over de nodige organisatorische aanpassingen in eigen huis. Een wel erg terughoudende opstelling van de commissie. Te meer daar investeren in meningsvorming en de professionele ondersteuning daar-

van zo'n centrale plaats in het rapport innemen.

Voor de organisatie van netwerken, met inbegrip van de verbetering van de communicatie tussen politici van de verschillende bestuurslagen, is voor het Centrum voor Lokaal Bestuur (CLB) een prominente rol weggelegd.

Aanzetten in de goede richting zijn bespeurbaar, waar Wiardi Beckman Stichting/CLB niet alleen een publikatie de (PvdA-)wereld in sturen of een bijeenkomstje organiseren voor de incrowd, maar daar een vervolg met een verdere uitstraling en uitwerking aan proberen te geven. De gang van zaken met de publikatie van Karen van Elk over de waterschappen is daar een voorbeeld van. Maar te vaak nog hebben de CLB-activiteiten een te beperkt bereik en is de organisatorische voorbereiding en nazorg onvoldoende.

Capaciteits- en geldgebrek stellen be-

anton antwoordt



Portefeuilleverdeling

perkingen, een probleem dat binnenkort als gevolg van het teruglopende ledental nijpender wordt. Als prioriteiten stellen noodzakelijk is, dan verdient organisatorische ondersteuning de voorkeur boven inhoudelijke. Daarnaast komt versterking van het CLB (althans de CLB-functies) in de Wiardi Beckman Stichting in aanmerking.

Conclusies

Het rapport Van Kemenade is in het algemeen sterk in zijn overigens wel erg uitgebreide analyse. De richting van de meeste aanbevelingen die ik in dit artikel heb besproken gaan de goede kant op; er zitten nogal wat (verstandige) open deuren bij. De kritische kanttekeningen hebben vooral betrekking op het globale karakter van de aanbevelingen. Vaak heeft men aan de breedte (bij voorbeeld beschouwingen over een progressieve volkspartij) de voorrang gegeven boven de diepte en het nadenken over de praktische uitvoerbaarheid van de aanbevelingen. Op enkele punten is het rapport een beetje "Alice in Wonderland" (schets van de ideale politicus). Sommige aspecten zijn eenvoudigweg overgeslagen: de organisatorische aspecten van de "machtsvorming van alledag" en de organisatie van verkiezingscampagnes. Met inachtneming van de kritiekpunten is het de moeite waard, nee noodzakelijk, om aan de praktische uitwerking en invoering van het rapport te gaan werken, met doorwerking op het lokale niveau. Sommige zaken hoeven niet te wachten op de officiële besluitvorming binnen de partij; het CLB zou er goed aan doen zich onverwijld te bezinnen op uitwerkingsvoorstellen. Vluchtwegen worden al gebaad, bij voorbeeld met de stelling dat we in wezen kampen met een leiderschaps-crisis in de partij, en niet zozeer met een organisatievraagstuk. Het is te hopen dat deze ontwijkingsmanoeuvres deze keer geen succes hebben. Maar gerust ben ik daar niet op.

Friso de Zeeuw
lid provinciale staten; werkzaam bij
Berenschot als senior-adviseur.

Zijn er formele regels waarop een wethouder een beroep kan doen, als hij of zij bemoeienis van mede-B en W-leden in haar of zijn portefeuilles wil tegengaan? Wettelijke, in de zin van herleid uit landelijke wetgeving, regels zijn er niet; wel is het denkbaar dat men ter plaatse, bij voorbeeld via delegaties, wat heeft bedacht dat een wethouder kan gebruiken.

Het instellen van en het verdelen van portefeuilles onder de dagelijkse bestuurders is een verschijnsel dat zich in feite buiten het formele recht om heeft ontwikkeld. Van oudsher staat het gedrag van de dagelijkse bestuurders van gemeenten en provincies in het teken van het zogenaamde collegiaal bestuur. Hiermee wil gezegd zijn dat besluiten van de dagelijkse besturen eerst tot stand komen na gemeenschappelijke gedachtenwisselingen en besluitvorming.

De theorie gaat er min of meer vanuit dat na die gemeenschappelijke beraadslagingen ook een collectieve verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het besluit is ontstaan. Deze collectieve verantwoordelijkheid is niet absoluut. Zeker in de modernere opvattingen is het innemen van minderheidsstandpunten geoorloofd. Raadzaam is het wel daarvan een beheerst gebruik te maken. Een wethouder of burgemeester die keer op keer de raad verrast met een minderheidsstandpunt, verliest aan vertrouwen en gezag. Ondanks het feit dat het collegiaal bestuur in de provincies en de grote steden voor het merendeel van de besluitvorming tot een fictie is geworden, houd ik staande dat het de charme van het lokaal bestuur is. Via het collegiaal bestuur kan het één van zijn paradepaardjes verwezenlijken: het bieden van de mogelijkheid tot het voeren van een samenhangend -of zo men wil: integraal- bestuur. Hoe verhoudt zich deze stellingname tot dat uiterst nuttige verschijnsel van de portefeuilleverdeling? Dat fenomeen veronderstelt immers een zekere mate van zelfstandig optreden, en derhalve eigen verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder. Voor het beantwoorden van de

vraag grijp ik terug op de theoretisch weliswaar aanvechtbare, maar hier zeer bruikbare opdeling van het bestuurlijk handelen in: voorbereiding, besluitvorming en uitvoering. Grofweg komt mijn verhaal er op neer dat de portefeuillehouder een hoge mate van zelfstandigheid behoort te hebben bij de voorbereiding en uitvoering van besluiten, maar dat hij of zij zich in beginsel moet schikken in de besluitvorming in het college. Dat houdt niet in dat haar of zijn portefeuilleschap niets voor de besluitvorming betekent. We mogen ervan uitgaan dat de voorbereiding van groot gewicht in de besluitvorming zal zijn. Een goede voorbereiding betekent in normale verhoudingen dat de portefeuillehouder in de besluitvorming het voortouw neemt. Mocht de portefeuillehouder desondanks de collega's niet kunnen overtuigen, dan kan hij/zij alsnog trachten zijn/haar gelijk bij de raad te halen. Maar dan alleen voor belangrijke zaken. De zojuist beschreven spelregels gelden in ieder geval voor zaken die de gemeentelijke of provinciale autonomie betreffen. Indien ze medebewindstaken -het uitvoeren van rijks wetten- betreffen ligt het moeilijker. Rechtstreekse bemoeienis van raden en staten met de besluitvorming is er niet. Indien collega's (bij herhaling) besluiten nemen die de portefeuillehouder niet zinnen, dan brengen zij haar of hem in een moeilijke, zo niet onhoudbare positie. De portefeuillehouder behoort dan bij zichzelf en de politieke vrienden te rade te gaan. Een politieke crisis kunnen we dan niet uitsluiten. Zelf ben ik van mening dat onder omstandigheden het ter beschikking stellen van de portefeuille waarom het concreet gaat, voldoende kan zijn. Dan kan de crisis zich beperken tot een portefeuillwisseling. Deze oplossing is echter niet mogelijk indien de voorgeschiedenis de persoonlijke verhoudingen heeft verziekt.

Anton Schuurman
020 - 55 12 327