

door Marcel Boogers



Samenwerkend besturen

Nieuwe thema's voor deze bestuursperiode

Elke bestuursperiode heeft zo zijn eigen thema's. Deze keer zijn dat vooral de woningmarkt, de arbeidsmarkt, vernieuwing van zorg, leefbaarheid, veiligheid, energietransitie en klimaatadaptatie. Elk college van B en W zal daarbij wat andere accenten leggen, maar in de basis zijn dit wel de thema's. Natuurlijk kunnen gemeenten deze beleidsambities niet alleen realiseren. Ze moeten samenwerken met buurgemeenten, provincies, departementen, bedrijven, instellingen, organisaties en bewoners.

Een lastige spagaat

Samenwerkend besturen: verbinden van gescheiden werelden

De trend naar samenwerkend besturen (in bestuurskundig jargon: 'governance') zet zich de komende jaren daarom nog sterker voort. Voor de ambtelijke organisatie is dit inmiddels al een nieuwe realiteit, maar voor de gemeenteraad is het vaak nog moeilijk om zich hier goed op in te stellen.

Wethouders komen zo in een lastige spagaat tussen twee gescheiden werelden, die soms niet goed met elkaar verbonden zijn. In deze bijdrage laten we zien hoe de horizontale wereld van het onderhandelend besturen afgedreven is van de verticale werkelijkheid van het politieke primaat, welke problemen dat oplevert en wat daaraan is te doen.



De lusten van lenigheid:

schaken en schakelen

Om goed te kunnen samenwerken moet iedere overheidsorganisatie, school of zorginstelling de basis intern op orde hebben: een heldere visie hebben op haar rol en taak en beschikken over de organisatie en de mensen om die visie te kunnen realiseren. Naast deze eerste randvoorwaarde is er meer nodig: lenige organisaties. Lenigheid betekent dat er gemakkelijk geschakeld kan worden tussen de vaste regels, procedures en werkprocessen van de interne organisatie en de externe dynamiek van het krachtenveld waarin de organisatie opereert.

Samenwerken stelt hoge eisen aan individuele professionals, beleidsmedewerkers en bestuurders. Om slagvaardig te kunnen opereren in de eigen organisatie én in samenwerkingsverbanden moeten ze in staat zijn om simultaan te schaken op meerdere borden. Dit 'schaken en schakelen' vraagt om strategisch vernuft en reflexief vermogen. Het verzetten van een pion op het ene bord heeft immers meteen gevolgen voor het spel op het andere schaakbord.

*Slagvaardigheid vraagt om simultaan
schaken op meerdere borden*

Regionalisering en vermaatschappelijking

De afgelopen jaren zagen we hoe het lokaal bestuur in hoog tempo regionaliseerde en vermaatschappelijkte. Door bezuinigingen, nieuwe taken en bovenlokale maatschappelijke opgaven zijn gemeenten steeds intensiever regionaal gaan samenwerken. Tegelijkertijd zorgden andere opvattingen over de relatie tussen overheid en samenleving ervoor dat er meer ruimte werd gegeven aan maatschappelijke initiatieven of dat hier een groter beroep op werd gedaan. Het bestuurlijke zwaartepunt van het lokaal bestuur is hierdoor geleidelijk verschoven naar de regio, waar steeds meer gemeentelijke taken worden uitgevoerd, én naar de buurten, dorpen en wijken waar inwoners hun initiatieven ontwikkelen.

Sturing, organisatie en HR-beleid

Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen gehad voor de manier waarop gemeenten bestuurd worden. Elke gemeente is daarbij op zoek gegaan naar nieuwe sturings- en organisatie modellen of heeft die inmiddels al gevonden. Regiegemeenten, netwerkgemeenten en andere nieuwe concepten grijpen snel om zich heen. Werving, selectie en opleiding van ambtenaren wordt toegesneden op nieuwe competenties, waarbij het gewicht van inhoudelijke vakkennis wat verschuift naar procesmatige en communicatieve vaardigheden als verbinden, regisseren en onderhandelen. Er is op dit vlak in betrekkelijk korte tijd veel veranderd.

Politiek blijft achter in ontwikkeling

Waar het ambtelijk apparaat zich meestal vrij snel en gemakkelijk heeft aangepast aan de nieuwe werkelijkheid van regionalisering en vermaatschappelijking, is de politiek nog wat achtergebleven. Gemeenteraadsleden zien zichzelf nog steeds in het middelpunt van het lokaal bestuur, terwijl dat inmiddels ook op andere plekken ligt: zowel in de regio als in de buurten, dorpen en wijken. De primaire reflex is om dit te problematiseren, wat leidt tot geklaag over de grip op regionale samenwerkingsverbanden of over de omgang met initiatiefrijke burgers. Als er oplossingen voor deze problemen worden gevonden, zijn die erop gericht de centrale rol van gemeenteraadsleden te herstellen. De toegenomen versnippering van gemeenteraden versterkt dit nog eens. In een situatie waarin de concurrentie om het politieke primaat is toegenomen zal de neiging om dit te relativëren eerder afnemen.

College van B en W in spagaat

Portefeuillehouders komen hiermee in een ingewikkeld spanningsveld. De horizontale werkelijkheid waarin wethouders en ambtenaren met andere partners maatschappelijke opgaven aanpakken staat tegenover de verticale werkelijkheid waarin raadsleden hun politieke primaat willen laten gelden. In deze confrontatie zijn er alleen maar verliezers. Dat zien we ook in de praktijk. Portefeuillehouders worden door de gemeenteraad gehinderd om samenwerkingsverbanden te smeden die nodig zijn om de beleidsdoelen van de gemeenteraad te realiseren. Of de gemeenteraad verliest het overzicht dat nodig is om beleidskaders te kunnen stellen en deze te bewaken. Het spreekt voor zich dat het een het ander versterkt. In beide gevallen hebben we het 'slechtste van twee werelden' en worden wethouders politiek kwetsbaar.

Samenwerkend besturen: over samen- en tegenspel

Wat is nodig?

Samenwerkend besturen vraagt om een andere bestuursstijl van het college en om een andere rolopvatting van de gemeenteraad. Beide moeten hand in hand gaan. Hoewel gemeenten op dit vlak heel verschillende opgaven kennen en maatwerk dus geboden is, onderscheiden we grofweg drie samenhangende manieren die de werelden van het horizontale onderhandelende bestuur en het verticale politieke primaat dichter bij elkaar kunnen brengen.

Samenspel raad - college

Allereerst is het nodig dat het samenspel tussen raad en college op een nieuwe manier wordt geagendeerd. Tot dusverre ging het gesprek over dit samenspel vooral over het hanteerbaar maken van tegenstellingen tussen raad en college en tussen oppositie en coalitie. Men trachtte dan een heldere scheiding van rollen te bewerkstelligen. Nu is er iets anders nodig. Er moet dieper ingegaan worden op het functioneren van de raad en het college in complexe besluitvormingsprocessen waarbij de gemeente slechts één van de partners is. Wat is ieders rol en positie? Hoe kunnen raad en college elkaar in deze processen aanvullen en versterken? Zo'n gesprek zou een startpunt moeten zijn voor verdere stappen.

Politiek projectmanagement

Een tweede stap naar een beter samenspel is serieus werk maken van politiek projectmanagement. Een complex project waarbij meerdere partijen betrokken zijn (het aanleggen van een rondweg, het transformeren van de zorg, het versterken van de economische structuur) biedt daarvoor een goede gelegenheid. De betrokkenen bepalen dan vooraf hoe en wanneer de gemeenteraad controleert en (bij)stuurt, en welke informatie daarvoor nodig is. Daarnaast kan ook worden bepaald welke rol de direct belanghebbenden in dit proces krijgen. Een veelgehoorde klacht van gemeenteraadsleden bij complexe besluitvorming is dat ze 'erin gerommeld zijn', net zoals belanghebbenden zich erover

beklagen dat zij voor voldongen feiten geplaatst zijn. Met dit politieke projectmanagement kan dat worden voorkomen.

Politieke gemeenschapsvorming

Zoals gezegd ziet de gemeenteraad zich vaak als centrum van de lokale gemeenschap. Dit terwijl er in de praktijk van samenwerkend bestuur rondom allerlei projecten belangengemeenschappen ontstaan op sublokaal, lokaal en regionaal niveau. Gemeenteraadsleden moeten dan ineens ook andere vertegenwoordigers naast zich dulden: raadsleden van andere gemeenten, bestuurders van bedrijven en instellingen, belangenorganisaties en bewonersvertegenwoordigers. In de praktijk is er tussen deze vertegenwoordigers nauwelijks communicatie; waar dat wel het geval is gaat dat meestal via portefeuillehouders. Betrokkenen kunnen zo gemakkelijk tegen elkaar worden uitgespeeld, met alle frustraties en irritaties van dien. Investeren in politieke gemeenschapsvorming door het organiseren van ontmoetingen tussen raadsleden en andere vertegenwoordigers is daarom geboden. Vertegenwoordigers kunnen elkaar zo leren kennen en begrijpen, en later misschien zelfs een gezamenlijke koers bepalen. Het zorgt er in ieder geval voor dat raadsleden een beter beeld krijgen van hun eigen rol en verantwoordelijkheid in complexe besluitvormingsprocessen en daar ook naar kunnen handelen.

De verticale werkelijkheid verbonden met horizontale praktijk van samenwerkend besturen

Tot slot

Gemeenten staan voor grote opgaven, die ze niet zonder de medewerking van andere gemeenten, bedrijven, instellingen, organisaties en actieve inwoners kunnen realiseren. Dit samenwerkend besturen vraagt van gemeenten een sterke externe oriëntatie: op de regio en op de samenleving.

Om de stappen die het ambtelijk apparaat hierin heeft gezet een succes te laten zijn is het ook nodig dat de gemeenteraad in beweging komt. Het college kan - uit welbegrepen eigenbelang - hierin een belangrijke ondersteunende rol spelen. De drie genoemde manieren om de verticale werkelijkheid van de gemeenteraad te verbinden met de horizontale praktijk van samenwerkend besturen kunnen daarbij behulpzaam zijn. Als eerste denkrichting. Want maatwerk blijft geboden.



Marcel Boogers

senior adviseur,
hoogleraar Innovatie en
Regionaal Bestuur

Marcel Boogers is hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC. Hij heeft als onderzoeker en adviseur een brede expertise opgebouwd op het gebied van lokaal en regionaal bestuur, lokale politiek en interbestuurlijke verhoudingen. Daarbij richt hij zich vooral op het krachtenveld tussen inwoners, organisaties, politici en bestuurders. Hij gaf leiding aan een groot aantal onderzoeken naar lokaal bestuur, lokale democratie, regionale samenwerking en decentralisaties.

Zijn aanpak kenmerkt zich door de volgende aspecten: scherp en ontspannen, diepgaand en relativerend, gevoel voor het politieke spel, aandacht voor bijzondere kenmerken van regio, gemeente en provincie.

