



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Bestuurspraktijken

Jorna, F.

### Citation

Jorna, F. (1990). Bestuurspraktijken. *Bestuurskundige Berichten*, 5(1), 7-9. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233307>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233307>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## VERKIEZINGEN

De stage zou half september aanvangen, maar om nog iets van de verkiezings sfeer te proeven, begon Jacco eind augustus. "Het was aanvankelijk erg stil op het Binnenhof, want alle politici waren op verkiezingscampagne in den lande. Maar de vergaderingen waren interessant om bij te wonen, vooral als die voor de pers gesloten waren. De periode van de kabinetsformatie was een spannend; 's avonds hoorde je bij actualiteitsrubrieken de onderwerpen waar overdag over gediscussieerd was.

**D66**

DEMOCRATEN

Achteraf was het jammer dat het kabinet gevallen was, tot eind november lag het kamerwerk helemaal stil. Juist dat was mijn motivatie om bij D66 stage te lopen: helpen met speeches schrijven, amendementen indienen, vragen voorbereiden, enz. In december heb ik samen met een beleidsmedewerker vragen opgesteld in het kader van het begrotingsonderzoek door de Tweede Kamer bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Onduidelijkheden of onjuistheden moesten naar voren gebracht worden bij verschillende nota's, o.a. Rapportage arbeidsmarkt en Nota inkomensbeleid. Daarnaast heb ik ook mondelinge vragen voorbereid die door een kamerlid gesteld zouden worden aan de minister de Vries over bijstandsuitgaven en algemeen departementaal beleid.

## GROTE PARTIJEN

Bij de grote politieke partijen hebben de kamerleden een persoonlijk medewerker en daarnaast zijn er beleidsmedewerkers. Bij D66 zijn er alleen beleidsmedewerkers en wel voor ieder kamerlid ongeveer één. De beleidsmedewerkers houden zich bezig met vragen van kiezers, het lezen van rapporten en het afhandelen van lopende zaken. Zij fungeren als sluis voor een kamerlid; ontvangen belangrijke post, praten kamerleden bij over bepaalde onderwerpen en schrijven vaak het concept voor de inbreng van een kamerlid. Omdat iedereen een aparte portefeuille heeft, zijn contacten onderling niet noodzakelijk. Ieder is vrij individualistisch; het is niet een organisatie waar sprake is van belangentegenstellingen. Er heerst wel een cultuur van 'scoren', deels vanwege eigen belang

en deels om de partij in de publiciteit te brengen.

## LEUKE ERVARING

De nota over langdurige werkloosheid is inmiddels af en zal waarschijnlijk worden gebruikt als intern discussiestuk en bij de begrotingsbehandeling van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Een leuke ervaring waren de gesprekken die Jacco heeft gehad met mensen in het 'veld', zoals de secretaris van de SER, een projectleider van heroriënteringsgesprekken en een arbeidsmarkt onderzoeker.

Gevraagd naar de meest opmerkelijke gebeurtenis tijdens de stage: "dat was toch wel het moment dat Van Mierlo onder spanning het terugtreden van D66 uit de informatie aan de fractie voorstelde."

## BESTUURSPRAKTIJKEN

**Bestuurspraktijken is een nieuwe rubriek in Bestuurskundige Berichten waarin mensen uit de bestuurspraktijk - ambtenaren, politiek bestuurders - aan het woord worden gelaten over de gang van zaken in de praktijk van dat onderdeel van het openbaar bestuur waarin zij werkzaam zijn.**

FRANS JORNA

In dit nummer een interview met dhr. Van de Ven, ambtenaar in de Gemeente Helmond, een gemeente met ongeveer 69.000 inwoners. Hij is Chef van het Stafbureau van de Gemeentesecretaris en Plaatsvervangend Hoofd van de Hoofdafdeling Bestuurszaken, waar hij tevens fungeert als Medewerker van de Afdeling Beleidscoördinatie van de Secretarie.

"Welke werkzaamheden vallen onder uw functies?"

"Het Stafbureau, waar ik werk, beheert als onderdeel van het Secretariaat van de Gemeentesecretaris, de adviesprocedure aan het College van Burgemeester en Wethouders. Dit omvat de agendering en verslaggeving van alle vergaderingen van het College, waarbij het Secretariaat er zorg voor draagt dat alle voor het betreffende beleidsproces relevante disciplines betrokken worden bij de beleidsvorming. Mijn taak hierbij is het adviseren van de Gemeentesecretaris op allerlei gebieden, waarbij ik mij toespit heb op planning en organisatie, en het verrichten van alle werkzaamheden die mij door de Secretaris toegewezen zijn.

Op de Hoofdafdeling Bestuurszaken is mijn functie tweeledig: enerzijds ben ik Plaatsvervangend Hoofd, waarbij ik fungeer als praatpaal voor alle beleidscoördinatoren, anderzijds ben ik Medewerker van de Afdeling Beleidscoördinatie, in het kader waarvan ik mij bezig houd met de Operatie Heroverweging Uitgaven en Inkomsten van de Gemeente Helmond."

"Het lijkt me interessant om, gezien uw duidelijke betrokkenheid bij de organisatie en coördinatie van het ambtelijk apparaat, in te gaan op de verhoudingen tussen het ambtelijk apparaat, de wethouders en de raadsleden. Hierbij zou ik de volgende stelling willen poneren: De wethouders geven leiding aan het ambtelijk apparaat dat hen dient."

"Het zijn inderdaad in toenemende mate de wethouders, in plaats van de topambtenaren, die direct leiding geven aan het ambtelijk apparaat. Deze politieke leiding heeft een aantal negatieve consequenties. Objectieve, neutrale advisering wordt steeds moeilijker; het is meer en meer de politiek die concrete beleidsvoornemens formuleert die het ambtelijk apparaat dan moet onderbouwen met gegevens en argumenten. Op deze manier ontstaat een departementaal organisatie model waarin elke wethouder afzonderlijk de leiding heeft over een deel van het bestuursapparaat; in grotere gemeenten is de collegialiteit al voor een groot deel verdwenen. Het ambtelijk apparaat verbrokkelt op deze manier."

"Kan men hierbij spreken van een groeiend professionalisme van de wethouders tegenover amateurisme van de overige raadsleden?"

"Het is inderdaad zo dat, met een groeiende bemoeienis van de wethouders met het ambtelijk apparaat, er een grotere kennis van zaken van de wethouders vereist wordt. Tegelijkertijd moet men echter constateren dat ook de Raad emancipeert: men durft nee te zeggen en wil bij het beleid betrokken worden.

Politieke verkoopbaarheid van voorstellen van het College wordt belangrijker en dus wordt van de ambtenaren gevraagd te anticiperen op de opinies in de Raad. Deze anticipatie brengt onvermijdelijk contacten tussen raadsleden en ambtenaren met zich mee, zodat de contacten, ondanks de sterkere greep van de wethouders op het ambtelijk apparaat, intensie-

ver worden. Deze tegenstelling leidt weer tot een grote manoeuvreerruimte voor de ambtenaren, waardoor de uiteindelijke uitkomst van alle interacties in hoge mate afhankelijk van de loyaliteit van de ambtenaren, die tot nu toe verbazingwekkend groot is.

Men kan voor deze processen twee normatieve modellen onderscheiden: 'Politiek primaat ligt bij de Raad' versus 'College van Burgemeester en Wethouders bereidt beleid voor en voert het uit'. Bij strikte hantering van het eerste model in situaties waarin alle participanten een bepaalde mate van vrije ruimte hebben, kan een systeem waarbij hechte directe contacten tussen ambtenaren en raadsleden meer regel dan uitzondering zijn zo ontaarden, dat beleidsvoorstellen uit het ambtelijk apparaat direct behandeld worden in Gemeenteraadsvergaderingen. Het College rest dan slechts de functie van beleidsuitvoering. De bestuurders, die de voor het leidinggeven noodzakelijke deskundigheid op de betreffende beleidsvelden bezitten, worden buiten spel gezet, zodat het ambtelijk apparaat bij de beleidsvorming een kennismonopolie op kan bouwen en bovendien de verantwoordelijkheid voor zijn aandeel in de beleidsvorming af kan schuiven. Dit systeem is niet in overeenstemming met de wet, ook bij beleidsvorming is oorlog te belangrijk om alleen aan de generaals overgelaten te worden.

Een variant op dit eerste model is een systeem waarbij burgers en ambtenaren op laag niveau gezamenlijk in commissies beleid voorbereiden, dat vervolgens wordt besproken in de Raad. Ook hier kan men constateren dat de professionele ambtenaren, door hun deskundigheid, een overwicht hebben. Inspraak op deze manier wekt betrokkenheid bij de burgers, maar het heeft duidelijke schaduwkanten. Het uiteindelijke resultaat zal altijd aan politieke controle onderhevig moeten zijn, zeker indien het financiële implicaties kent.

Het tweede model, het College bereidt het beleid voor en draagt zorg voor de uitvoering, moet in principe als uitgangspunt dienen, maar dit model brengt een probleem met zich mee waaraan ik al eerder heb gerefereerd: departementalisering."

"Ook Prof. Bekke signaleert in 'Lokaal Bestuur in Nederland' dit probleem. Samengevat zegt hij: "De centrifugale krachten bij de expansie van het ambtelijk apparaat leiden tot onduidelijk begrensde taken en bevoegdheden: in de structuur in de vorm van verbrokkeling, afwe-

zigheid van lange-termijndoelstellingen, weinig coordinatie en gebrekkige informatiekanaalen'; in het menselijke vlak in het gebrek aan leidinggevende capaciteiten."

"Inderdaad; om dit proces te doorbreken hebben wij bij de organisatie van het ambtelijk apparaat een model gehanteerd waarin beleidscoördinatie plaatsvindt in twee fasen. In de eerste fase vindt de coordinatie plaats binnen de afdelingen. Deze eerste fase wordt overkoepeeld door een tweede fase waarin door zogenaamde stuurgroepen gecoördineerd wordt; hierin hebben ambtenaren van de betrokken afdelingen, ambtenaren van de Afdeling Beleidscoördinatie van de Secretarie en één of meerdere wethouders (al naar gelang het beleidsveld ressorteert onder meerdere portefeuilles) zitting. Op deze wijze worden alle participanten betrokken bij de coordinatie, waardoor men beter van wederzijdse afstemming kan spreken; het primaat blijft echter bij de politiek.

Dit systeem werkt naar mijn mening het beste in de huidige situatie. Indien we aanknopen bij de uitspraak van Prof. Bekke, zien we het volgende. De verbrokkeling wordt tot staan gebracht door wederzijdse afstemming. Lange-termijndoelstellingen krijgen meer kans door de aanwezigheid van ambtenaren in de coördinatiestructuur; de coordinatie is niet alleen sterker maar ook effectiever doordat alle participanten erbij betrokken worden.

De informatiekanaalen worden verbeterd doordat ook ambtenaren van de lagere niveau's, die de informatie verzamelen, en van de middenniveau's, die de informatie doorgeven, betrokken worden in de coordinatie waardoor de informatiekanaalen beter worden en informatielevering en -vervorming minder kans krijgen.

Een nadeel is wel dat de bestuurder in een vroeg stadium betrokken wordt bij de informatievergaring en beleidsvorming, zodat hij als het ware op de stoel van de ambtenaar komt te zitten. De zakelijke advisering kan zo in het geding komen, maar de bestuurder is niet de enige betrokkene en garanties dat een andere situatie betere resultaten levert, zijn er niet.

Een relatief zwak punt van dit model is het element leidinggeven; echt leidinggeven is echter onmogelijk in situaties waarin alle participanten een bepaalde beleidsruimte en macht bezitten. De ambtelijke onderlaag en de coördinatiestructuur zullen dit op moeten van-

gen.

Speciale eigenschappen van dit model zijn de mogelijkheden van de stuurgroepen. Deze kunnen bijvoorbeeld fungeren als alibi voor wethouders: politiek moeilijk liggende issues kunnen via stuurgroepen gedepolitiseerd worden tot technische aanbevelingen door deskundigen.

In de structuur is zelfs plaats voor een vorm van ambtenarenzelfbestuur: budget- en taakvaststelling in onderhandelingen tussen ambtenaren en politici. Vooral bij toepassing in de bedrijven zou dit goede resultaten op kunnen leveren. Invoering van een vorm van concurrentie, het opheffen van beleidsmonopolies van bureaus in bepaalde sectoren, zou de uitdijning van het ambtelijk apparaat kunnen stoppen en meerdere beleidslijnen op kunnen leveren, zodat bij mislukkend beleid een alternatief voor handen is.

## TENTAMENTIJD

**De grote stroom tentamens is voorbij. Maar nog niet alle resultaten zijn bekend.**

ANGELIQUE BRUMMANS

Spannende tijden dus, voor bijvoorbeeld studenten die hopen hun propedeuse gahaald te hebben (maar die dat nog niet zeker weten). Zij moeten zich inschrijven voor werkgroepen van het DI jaar, waaraan ze later misschien toch niet mogen deelnemen (vanwege een nog niet afgerond propedeuse). Vervelend is dat. Is daar geen oplossing voor te bedenken? Ik denk het wel. De mogelijkheden vallen in 3 categorieën uiteen.

Een mogelijkheid is om zoveel mogelijk (her-)tentamens in december af te nemen. Dat betekent dat de resultaten tijdig bekend zijn. Ongetwijfeld zullen er vakken zijn die in januari getentamineerd moeten worden. Dan is er een redelijk grote kans, dat de uitslag er niet vroeg genoeg is. In dat geval zou aan studenten voor wie dit een herkansing was, voorrang verleend kunnen worden bij de correctie. Op die manier weten ze waar ze aan toe zijn.

Er kleeft echter een bezwaar aan deze methode. Hoe weet een docent welke studenten voorrang moeten hebben? De student zou dit op het antwoordblad van het tentamen aan kunnen

Bij dit hele verhaal moet echter één ding in de gaten worden gehouden: structuur is niet zaligmakend, uiteindelijk gaat het om de inzet van de mensen die bij het beleid betrokken zijn; mensen die geconfronteerd worden met de beperkingen die vanuit verschillende disciplines aan hen opgelegd worden. Er is een grote behoefte aan mensen die interdisciplinair kunnen werken, die generalist zijn, de gewend zijn een probleem vanuit verschillende posities te bekijken."

"Bestuurskundigen?"

"Misschien; ik wil bestuurskundigen, indien ze in de praktijk aan de slag gaan, in ieder geval twee dingen meegeven: gebruik je gezond verstand en weet dat er een groot gat is tussen theorie en praktijk."

geven, maar misbruik van dit systeem is dan niet uitgesloten. Een alternatief is, dat de vakgroep elk geval apart beoordeelt. Toegegeven: dit is een zeer omvangrijke klus, waarvoor veel tijd en geld beschikbaar moeten zijn.

Een tweede mogelijkheid is, dat de correctietijd wordt verkort naar bijvoorbeeld 2 weken. Dat betekent dat er meer mensen ingezet moeten worden om de uitslag op tijd te kunnen geven. Dit lijkt me een aardige oplossing, maar dan moeten andere werkzaamheden wel even wijken als dat kan.

De laatste oplossing is het veranderen van de methode van tentamineren. Multiple-choice tentamens met schrapkaarten zijn in dit kader te noemen. Deels essay en deels multiple-choice kan ook. Dit is niet wenselijk, omdat de kwaliteit van het tentamen dan daalt. Een mondeling tentamen bespaart ook tijd, maar dan komt het gevaar van niet-objectieve beoordeling om de hoek kijken. Bovendien is schriftelijke uitdrukingsvaardigheid zeer belangrijk.

Dit scala aan oplossingen zou menig tentaminator in de verleiding kunnen brengen, hier en daar concessies te doen. En wel ten aanzien van de kwaliteit van het tentamen, maar ook aan andere werkzaamheden dan de correctie.