

# Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit boek is het resultaat van een opdracht om onderzoek te doen naar de relatie tussen politiek en control. Waarom dat, zult u zich misschien afvragen? Control is toch iets voor financiële specialisten? Voor inspecteurs en onderzoekers? Voor plannenmakers en rapporteurs? De politiek houdt zich toch met andere dingen bezig? Met het afwegen van maatschappelijke belangen en het nemen van beslissingen? Zelfs wordt hier en daar geroepen dat de politiek niets met control te maken moet willen hebben. Control is een vak apart. Toch ligt aan de opdracht een viertal interessante overwegingen ten grondslag.

## 1.1 Probleemstelling

De eerste overweging is de volgende. Binnen veel overheidsorganisaties, in het bijzonder gemeenten, wordt momenteel gewerkt aan het vereenvoudigen en aanscherpen van planning & control (P&C):<sup>1</sup> het terugbrengen van aantallen plannen en rapportages, het uitfilteren van herhalingen en het korter, leesbaarder en bruikbaar maken van teksten. Dit in verband met alom bestaande klachten over weinig gebruik van P&C-informatie, P&C die doel in zichzelf zou zijn geworden, veel rituele dansen, veel formats en te dikke pakken papier waar te weinig mee wordt gedaan. Bij deze verbeteringspogingen blijkt echter herhaaldelijk dat gemeenteraadsleden niet staan te springen om dergelijke vereenvoudigingen. Zij zeggen min of meer: 'Blijf ons alsjeblieft alles geven. Liever meer dan minder. Nu krijgen we tenminste informatie. Vroeger kregen we veel minder van het college. En we maken zelf wel uit wat we er wel of niet mee doen.' Dat is toch wel raar, temeer waar dezelfde gemeenteraadsleden toegeven dat de gewenste informatie in bijvoorbeeld de begroting toch wel moeilijk te vinden is, dat niet alles even begrijpelijk is, dat het al met al eigenlijk wel erg veel papier is en dat het bestuderen ervan veel tijd kost.

De tweede reden om stil te staan bij de relatie tussen politiek en control vloeit voort uit de constatering dat volksvertegenwoordigingen momenteel erg hun best doen om te voldoen aan wettelijke en andere vormvereisten, maar dat dit nog niet betekent dat de overheid 'in control' is. De meeste overheidsorganisaties hebben een pracht van een planning & control-cyclus, de begroting is opgezet volgens het landelijk voorgeschreven format, alle doelstellingen zijn zo SMART<sup>2</sup> mogelijk ge-

formuleerd, er zijn effectiviteits-, rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoeken, enzovoort. Wat zou er nog mis kunnen gaan? Toch blijken ook in organisaties waar de planning & control perfect op orde is – en de accountant hierover erg tevreden is – opeens ‘financiële lijken’ uit de kast te kunnen vallen en projectbudgetten enorm te kunnen worden overschreden. Blijkbaar bieden het keurig voldoen aan de vormvereisten en de goedkeurende accountantsverklaring onvoldoende garantie om financiële uitgijders te voorkomen. Ook dat is raar.

De derde reden voor onderzoek naar de relatie tussen politiek en control is dat de politiek voortdurend een sterke aandrang lijkt te hebben om maatschappelijke misstanden, incidenten en rampen tot nieuw beleid en nieuwe regelgeving te verheffen – naast en bovenop de met SMART-doelstellingen dichtgetimmerde begroting. ‘Als er maar iets aan wordt gedaan.’ En: ‘Je moet als Kamerlid zorgen dat je een wet op je naam krijgt’. Deze aandrang legt een grote druk op ambtelijke organisaties, waar doorgaans dan ook – evenals in de politiek zelf<sup>2</sup> – veel over werkdruk geklaagd wordt. De gedachte kan zich dan opdringen dat de ambtelijke pogingen tot vereenvoudiging van planning & control slechts symptoombestrijding ‘aan de achterkant’ zijn. Zolang de input en druk aan de voorkant en bovenkant van ‘het systeem’ – maatschappelijk, politiek – onverminderd blijven voortbestaan is sprake van ‘dweilen met de kraan open’. Maar ja, dat is democratie? Daar moeten de ambtelijke vernieuwers zich maar bij neerleggen?

De vierde overweging ten slotte betreft de mogelijkheid dat volksvertegenwoordigers zelf in de greep zijn geraakt van control. Zij worden voortdurend geconfronteerd met dikke en complexe visies, plannen, beleidsnota’s en rapporten met SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren. Kunnen zij dat wel aan? In hoeverre slagen volksvertegenwoordigers erin om te doen wat ze zouden moeten en zouden willen doen om hun politieke idealen te realiseren, dan wel wórdten ze geleefd: bijvoorbeeld door ideaalbeelden in boekjes en regelingen, door vormvereisten en vergaderrituelen, door dwingende cultuurpatronen en media-aandacht? Hoeveel profijt of last hebben zij daarbij van control – in deze ruimere zin van het woord?

Dergelijke overwegingen maken toch wel nieuwsgierig naar de relatie tussen politiek en control. Ook al gaat het dan niet over de associatie die het woord control bij veel mensen het eerst oproept: de controle-industrie die zich richt op mogelijke fraude en bedrog in allerhande maatschappelijke en beleidssectoren: toezicht, inspectie, keurmerken, certificaten, enzovoort.<sup>4</sup> Het gaat hier dus ook niet over de rol van politici in dat verband, noch over hun inbreng in de externe samenwerkingsrelaties en beleidsnetwerken die daarmee samenhangen. Dit boek gaat over regel- en controlmechanismen binnen overheidsorganisaties zelf, met name het politieke circuit. Maar dan niet zozeer – meestal de tweede associatie bij het woord control – over de desbetreffende systemen en instrumenten (audits, begrotingssystematiek, projectmanagement en dergelijke) als wel over de personen die daarmee

in hun dagelijks functioneren te maken hebben. Meer in het bijzonder gaat dit boek over gemeentelijke volksvertegenwoordigers en hun interne betrekkingen, met elkaar en met andere interne actoren, zoals bestuurders, griffiers, topmanagers. In het verlengde van de relatie tussen politiek en control gaat het boek daarmee ook over de kwaliteit van samenwerken en hoe je je als gemeenteraadslid – gegeven alle condities – weet te manifesteren, dus over cultuur en over leiderschap. De insteek is daarbij niet dat volksvertegenwoordigers van alles wordt aangedaan, dat zij slachtoffer zouden zijn van ‘het systeem’. Volksvertegenwoordigers hebben een positie op grond waarvan aangenomen mag worden dat zij ‘het’ vooral zelf doen. Zij maken zelf de afwegingen en nemen de besluiten die aan ‘het systeem’ ten grondslag liggen. Dat maakt ze overigens niet op voorhand – andere uiterste – tot zondebok. Volksvertegenwoordigers zijn ook gewoon mensen van vlees en bloed, met ambities en met beperkingen. Maar uit hoofde van hun functie hebben ze in beginsel wèl meer dan anderen de mogelijkheid om veranderingen te bewerkstelligen. Hoewel het onderzoek dat aan dit boek ten grondslag ligt vooral is gericht op het gemeentelijke niveau, kunnen ook functionarissen op provinciaal en landelijk niveau zich aangesproken voelen – daar spelen tot op zekere hoogte dezelfde vraagstukken.<sup>5</sup> Daarenboven kan iedereen die op de een of andere manier met volksvertegenwoordigers te maken heeft er het nodige aan hebben, óók opleiders, studenten, journalisten, wellicht zelfs burgers die geïnteresseerd zijn in deze materie en/of ‘zaken doen’ met de overheid.

In de literatuur is over de gestelde vragen niet veel bruikbaar te vinden. De relatie tussen politiek en control in de zin zoals hier aan de orde gesteld blijkt betrekkelijk weinig object van onderzoek en reflectie. Het woord ‘control’ komt niet eens voor in het uitgebreide zakenregister van het handboek *Political Science* (845 pagina’s).<sup>6</sup> Veel literatuur die wel op deze relatie ingaat is meer algemeen en beschouwend van karakter, dan wel vooral vanuit een bedrijfseconomisch perspectief, managementperspectief of perspectief van publieke verantwoording geschreven.<sup>7</sup> Er valt niet zozeer in te vinden waarom politici op het gebied van control doen wat ze doen en waarom ze het niet anders doen. Het gaat veel over hoe controlinstrumenten kunnen worden verbeterd en over wat politici daarmee volgens de auteurs zouden *moeten* doen. Uitgesproken normatief zijn de gedurende de afgelopen jaren in het kader van de invoering van het dualisme bij de lagere overheden verschenen publicaties. Daarin staat beschreven hoe gemeenteraden voortaan zouden dienen te functioneren, met inbegrip van aspecten van planning & control.<sup>8</sup> In deze publicaties staan niet in de eerste plaats de belevingen en maatstaven van gemeenteraadsliden zelf centraal, maar de oordelen en prescripties van allerlei wetenschappers en adviseurs aan de zijlijn – met inbegrip van die van BZK en VNG.<sup>9</sup> Hun uitgangspunt is meestal dat het niet zo goed gaat met de wijze waarop de politiek functioneert: de verdeling van taken en bevoegdheden, de kloof tussen overheid en burger, de vermeende mindere kwaliteit van volksvertegenwoordigers in verge-

lijking met vroeger of de tekortschietende kwaliteit van het politieke debat. En er wordt dan aangegeven hoe het beter zou kunnen: wie zich waarmee op welke wijze zou moeten bezighouden, welke cultuuromslag daarvoor nodig is en wat daarbij komt kijken. De vraag in hoeverre deze vernieuwingen door gemeenteraadsleden zelf gewenst waren en de vraag in hoeverre een en ander feitelijk realiseerbaar is komen in die publicaties minder aan de orde. Niettemin, volgens allerlei getuigenissen in vakbladen en op websites over de voorgestane veranderingen lijken gemeenteraadsleden in het algemeen hun best te doen om aan de voorschriften van buitenaf te voldoen. Desondanks blijft de kritiek op het functioneren van de (gemeente)politiek tot op de dag van vandaag onverminderd groot. De aangereikte recepten bewerkstelligen blijkbaar niet de vernieuwingen die daarbij steeds worden aangekondigd. In dit boek wordt daarom geprobeerd de benadering om te draaien. *De centrale vraag is: 'Wat zouden volksvertegenwoordigers zélf kunnen doen om hun politieke werk te vernieuwen?'* Dus zonder dat dit van hogerhand wordt bedacht en opgelegd. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn vooral belevingen en wensen van volksvertegenwoordigers zélf in kaart gebracht, in relatie tot actoren om hen heen. Verder is verkend wat in dit opzicht mogelijk valt te leren van wetenschappelijke inzichten over control, leiderschap en (cultuur- en gedrags)verandering. Het voorgaande heeft geleid tot de volgende indeling en aanpak.

## 1.2 Indeling

In hoofdstuk 2 worden de begrippen 'politiek' en 'control' nader verkend. Er blijken tamelijk fundamentele verschillen te bestaan tussen enerzijds de 'technische rationaliteit' van control en anderzijds de 'politieke rationaliteit' van alledag. Politici zijn de afgelopen jaren relatief meer aandacht gaan schenken aan apolitieke, technische zaken, zoals rechtmatigheid en doelmatigheid. In hoeverre zijn politici de 'verkeerde dingen' gaan doen? Om de begrippen politiek en control beter te begrijpen gaan we eerst wat meer de diepte in. Wat het begrip politiek betreft kan het nuttig zijn om onderscheid te maken tussen 'partijpolitiek', 'bureaupolitiek', 'clanpolitiek' en 'participatiepolitiek'. Wat het begrip control betreft is te onderscheiden tussen 'systeemcontrol', 'operationele control', 'clancontrol' en 'in control'. Momenteel blijkt een 'probleem' te bestaan met betrekking tot (de relatie tussen) politiek en control: er is een 'efficiencyparadox' en een neiging om 'topdown alles tegelijk' aan te pakken, een stelselmatig achterblijvende (beleids)uitvoering, onvoldoende prioritering en sturing bij zowel volksvertegenwoordigers en bestuurders als bij managers en controllers en het bestaan van 'gescheiden circuits'. Verbeterinitiatieven om het functioneren van de politiek te verbeteren blijken vaak een nogal abstract en/of normatief karakter hebben. Ze hebben relatief weinig verbinding met bestaande handelingspraktijken.

De vele goedbedoelde verbeterinitiatieven van de afgelopen decennia lijken allerlei problemen eerder te hebben vergroot dan opgelost. Meer in het algemeen manifesteert zich zowel in de theorie als in de praktijk – vooral bij publieke managers – een zekere ‘onderstroom van verzet’, vanuit een kennelijk verlangen om je minder te laten leven door ‘het systeem’ en dit meer naar de eigen hand te zetten. Zou dat ook voor politici gelden? ‘Het systeem’ zoals we dat nu hebben is er niet voor niets; kennelijk voorziet het in een behoefte. Wie zou het anders willen? Om daar achter te komen wordt in hoofdstuk 3 het begrip cultuur nader verkend. Belangrijk lijkt in dat verband het onderscheid tussen ‘bovenstroomtaal’ en ‘onderstroomtaal’, die onderling een zekere afhankelijkheid en balans kennen. Vervolgens komen in dit hoofdstuk de percepties en wensen van de politici zelf aan de orde, op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, onder meer met gemeenteraadsleden. Wat doen politici, als het gaat om hun volksvertegenwoordigende rol, kaderstellende rol en controlerende rol? Wat hebben politici nodig om te doen wat zij willen doen? Andere verbindingen met buiten en binnen? Minder werkdruk, meer (eigen) leiderschap? Hulp van ambtenaren en bestuurders? Er bestaan grote verschillen tussen raadsleden en zij zoeken en vinden hun eigen weg, min of meer tegen de stroom van de uniforme modellen en recepten in. Dat doen zij vooral werkende weg, in dagelijkse dynamiek en interactie; de idealen van de dualisering en de stollingsmomenten van de P&C-cyclus vervullen daarbij over het algemeen een ondergeschikte rol.

In hoofdstuk 4 nemen we een duik in de leiderschapstheorie. Tegen deze achtergrond is sprake van een zekere onbalans in de pogingen die gedurende de afgelopen decennia zijn gedaan om het functioneren van overheid en politiek te verbeteren: relatief veel accent op intern regelen en beheersen (topdown/van buitenaf opgelegde sjablonen) en relatief weinig accent op de variëteit in bestaande handelingspraktijken (bottom-up/van binnenuit). Vanuit de theorie en – althans in woord – ook in de praktijk wordt momenteel volop herstel van balans gepropageerd. In theorie ziet men in dat ‘schapen met vijf poten’ niet bestaan, dat mensen mogen verschillen en dat ‘echte vernieuwing’ iets te maken heeft met de confrontatie van deze verschillen en de daaraan verbonden verschillende logica’s. Er worden accentverschuivingen bepleit van ‘alles naar verschil’ en ‘van anderen veranderen naar zelf veranderen’. Maar in de praktijk van alledag lijken de betrokkenen zelf – de politici – nog steeds nauwelijks aan zet te zijn. Welke volksvertegenwoordiger ziet dat cultuurdoorbreking samenhangt met verandering van eigen gedrag? En wie wil en durft dan vervolgens te experimenteren met vernieuwing van het eigen gedrag? In dat verband zijn bestaande routines en mogelijke blokkades van belang. Heerst de macht der gewoonte? Regeren defensieve routines? Willen betrokkenen zelf eigenlijk wel anders? In hoeverre word je onecht of juist authentieker als je je eigen gedrag probeert te veranderen?

Tot slot in hoofdstuk 5: wat zijn nu, terugkijkend op het voorgaande, de innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en de mensen om hen heen – zoals bestuurders, griffiers en topmanagers – zoals beloofd in de ondertitel van het boek? En hoe pak je zoiets aan? Een conclusie en enkele aanbevelingen.

In bijlage 1 is een ‘zelftest’ opgenomen. Hiermee kan een ieder zien wat de eigen persoonlijke leiderschapsstijl is in verbinding met de eigen context. Door te reflecteren op de uitkomsten ontstaat een scherper zicht op bestaande en gewenste handelingspraktijken en op mogelijkheden tot verbetering daarvan langs de weg van experimenteren met eigen gedrag. Oftewel: als iets je niet zint, wat doe je er dan zelf aan? Bijlage 2 bevat de vragenlijst die als vertrekpunt is genomen bij de gevoerde gesprekken. De lijst wordt vooraf gegaan door een verantwoording van de wijze waarop de gesprekken zijn gevoerd. Het boek eindigt met een lijst van aangehaalde literatuur (bijlage 3), een trefwoordenindex (bijlage 4), een notenapparaat (bijlage 5) en een totaalsamenvatting (bijlage 6). In de hoofdtekst zijn naast enkele auteursnamen slechts notnummers opgenomen, dus – ter wille van de leesbaarheid – geen literatuurverwijzingen ‘tussen haakjes’. Deze nadere literatuurverwijzingen zijn te vinden in het notenapparaat achterin; de volledige vindplaatsen staan in de literatuurlijst.

### 1.3 Verantwoording

Vaak hebben boeken over onderwerpen als deze een handboekachtig karakter. De door de auteur(s) op congressen ten beste gegeven verhalen en hun aan studenten gegeven colleges worden samengevat en bestaande gezaghebbende inzichten en instrumenten worden beschreven. Inzichten en instrumenten waar anderen – vakgenoten – ook over schrijven. Die benadering is hier niet gekozen. Daarvoor wordt verwezen naar de bedoelde handboeken. U vindt hier geen beschrijving van het planning & control-instrumentarium dat volksvertegenwoordigers ten dienste staat en dus ook geen of nauwelijks tips en verbeteringsuggesties in dat verband. De inhoud van dit boek is vooral inventariserend en analyserend. Naast literatuur uit binnen- en buitenland is het geheel gebaseerd op vele gevoerde gesprekken, uitgevoerde opdrachten en observaties gedurende de afgelopen jaren. Dus niet alleen rechtstreekse interviews met politici, maar ook diverse bijeenkomsten van betrokkenen. Bijvoorbeeld bijeenkomsten met wetenschappers die reflecteerden op de gang van zaken in de praktijk en bijeenkomsten met consultants die op allerlei posities in de praktijk functioneerden en functioneren. Bij alle gevoerde gesprekken is geprobeerd om een zo scherp mogelijk beeld te krijgen van de empirie. Als leidraad is de in bijlage 2 opgenomen vragenlijst gebruikt. Uiteraard konden nooit alle vragen tegelijk aan de orde komen, maar gaandeweg pasten alle puzzelstukjes in elkaar. Daarnaast is impliciet gebruik gemaakt van informatie die is verkregen

in uitgevoerde opdrachten. Ten slotte is zoveel mogelijk empirisch materiaal verzameld en bestudeerd (onderzoeken, rapporten, adviezen, enzovoort).

De verzamelde empirie heeft een eigen plek en uitstraling gekregen, op een andere wijze dan door – zoals meer gebruikelijk – kwantiteiten te turven en in tabellen met statistieken te verwerken, of door verhalen integraal weer te geven. Op allerlei plaatsen in het boek zijn (cursief) uitspraken weergegeven van betrokken actoren: Gemeenteraadslid, Griffier, Burgemeester, Wethouder, Gemeentesecretaris, Dienstdirecteur, Controller, soms ook enkele Wetenschappers uit verschillende disciplines, met name veranderkunde, bestuurskunde, organisatiekunde, control en P&O, en enkele Organisatieadviseurs.

Doordat de uitspraken thematisch gerubriceerd zijn, ontstaat soms enigszins het beeld van een gesprek, ook al hebben de betrokkenen elkaar in werkelijkheid dus veelal niet gesproken. Over sommige onderwerpen – zoals de onderlinge verbanden – wilde men heel veel zeggen, over andere onderwerpen weinig tot niets. Dat zegt iets over de mate waarin een bepaald thema leeft bij de gesprekspartners. De vragen die tussendoor gesteld worden zijn van de auteur. Deze vragen en de weergegeven uitspraken lopen niet synchroon met de vragenlijst van bijlage 2. Dat zou gekunsteld zijn, omdat alle gevoerde gesprekken hun eigen dynamiek hadden. De uitspraken zijn naast de gesprekken ontleend aan bijgewoonde bijeenkomsten. Ze zijn geanonimiseerd en niet onderscheiden naar verschillende (leiderschaps)types, benaderingswijzen/theorieën of politieke voorkeuren. Het werken met dergelijke verschillen, hoe interessant ook, zou te complex worden in relatie tot de rest van het betoog. Omdat van iedere categorie actoren met meerdere vertegenwoordigers is gesproken, valt enige inconsistentie niet geheel uit te sluiten. Er bestaat een thematisch verband tussen enerzijds de weergegeven uitspraken en anderzijds de hoofdtekst. Maar de hoofdtekst volgt ook nadrukkelijk een eigen betooglijn. De uitspraken van de actoren dienen ter illustratie en verlevendiging van het inhoudelijke betoog, maar er zijn vooral uitspraken geselecteerd die min of meer symptomatisch en/of veelzeggend zijn voor de situatie waarin meerdere (soorten) overheidsorganisaties momenteel verkeren. De verschillende belevingen, opvattingen en inzichten van de betrokkenen zijn soms onthullend duidelijk over deze situatie, ook voor wie daar vanuit een wetenschappelijke positie op zou willen reflecteren. Volledigheid is uiteraard onmogelijk.

Dit verhaal gaat niet over een bepaalde gemeente die zich meent te herkennen in het geschetste beeld. Het gaat over veel gemeenten tegelijk en tot op zekere hoogte ook over andere overheidsorganisaties en semi-overheidsorganisaties op andere niveaus van ons openbaar bestuur. Zie bijvoorbeeld de ‘zelfreflectie’ van de Tweede Kamer in het voorjaar van 2009, waaruit soortgelijke geluiden naar voren komen als waar gemeenteraden mee worstelen: de volksvertegenwoordigers en met name die van de oppositie die niets te vertellen menen te hebben, omdat

de coalitie de dienst uitmaakt (monisme!), het verwijt van incidentenpolitiek en van volksvertegenwoordigers die liever via de media willen scoren dan zich om de uitvoering bekommeren en last but not least de oproep dat de cultuur zal moeten veranderen!<sup>10</sup> Geprobeerd is om een aantal min of meer gemeenschappelijke patronen zichtbaar te maken, met name vanuit cultuur- en gedragsperspectief. Het is waarschijnlijk dat veel overheidsorganisaties zich hierin herkennen. Er valt ongetwijfeld nog veel meer over te zeggen en te vinden dan hier is verzameld. Het kan stellig ook heel anders voor het voetlicht worden gebracht, met andere accenten – ook positiever of negatiever. Het ‘standaardmodel’ van de organisatie waar de actoren op reflecteren is een wat grotere, maar niet werkelijk bestaande gemeente. De gemeenteraad van deze gemeente kent een wekelijkse ‘politieke markt’ naar het model van de gemeente Almere, dus een ontmoetingsplaats van raadsleden, fractieassistenten, ambtenaren en burgers, volgens een vaste procedure waarbij na thematische verkenning (een ‘carrousel’ in verschillende subzalen) plenair een debat wordt gevoerd of besluitvorming plaatsvindt over punten die daartoe rijp worden geacht. De ambtelijke organisatie van deze fictieve gemeente heeft drie hoofdwerkterreinen: één voor stadszaken, één voor publiekszaken en één voor middelen. De hoofdwerkterreinen heten geen diensten meer. Ze zijn ‘gekanteld’ en ze hebben geen eigen begroting. De inhoudelijke deskundigheid zit op het niveau van vakafdelingen. Het boek differentieert niet naar schaalgrootte – hoewel dat ongetwijfeld wel een factor van belang is. In grote gemeenten kan het anders toegaan dan in kleine gemeenten, bijvoorbeeld wat de belangstelling van de media betreft. Ook wordt niet gedifferentieerd naar verschillen in bestuurscultuur, dus of het in meerdere of mindere mate om een problematische gemeente gaat, waar de politieke betrekkingen door omstandigheden meer of minder aangenaam kunnen zijn.

De gekozen werkwijze was alleen mogelijk door een ‘blik in de keuken’ gedurende de afgelopen jaren bij een groot aantal gemeenten, zoals Aalsmeer, Almere, Amsterdam, Arnhem, Barendrecht, Breda, Bronckhorst, Coevorden, Delft, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlemmermeer, Harderwijk, Heerenveen, Hengelo, Hoogeveen, Leiden, Leeuwarden, Lelystad, Midden-Drenthe, Oirschot, Oostgelre, Oss, Sittard-Geleen, Steenwijkerland, Tiel, Velsen, Venlo, Westerveld, Wieringermeer, Winsum, Zaanstad en Zoetermeer, maar ook bij de provincies Drenthe, Noord-Holland, Overijssel en Utrecht, bij enkele waterschappen, bij enkele departementen, bij enkele departementale diensten, bij de politie en bij een aantal onderwijsinstellingen. Een bijzondere positie neemt de gemeente Almere in – en dan niet alleen de raadsleden van deze gemeente die zijn geïnterviewd. Met name Jan Dirk Pruim en Jurgen Eshuis van de Almeerse griffie hebben in vele inspirerende en openhartige gesprekken veel materiaal aangereikt waardoor dit verhaal mogelijk is gemaakt. Ook hebben zij het concept van het boek van kritisch commentaar voorzien, evenals Mark van Dam, Frits Huis, Arno Korsten,



Hans Licht, Rob Paulussen en Leo Platvoet. Hieronder volgt een alfabetische lijst van personen die op enigerlei wijze informatie hebben verschaft (helaas is het ondoenlijk om op dit punt een compleet overzicht te verschaffen): Jan Baerends, Jeroen van den Berg, Rob Beuse, Izak van Blijderveen, Henk Bos, Roelie Bosch, Dick Buis, Marcel van Dam, Mark van Dam, Jaap Diepeveen, Jolanda van Dijk, Nico van Duijn, Jurgen Eshuis, Bert Floor, Herrie Geuzendam, Bert Harmsen, Auke van der Heide, Jan van Helden, Marja Hollander, Thijs Homan, Ed d'Hondt, Mark van der Horst, Frits Huis, Albert Jansen, Klaas Jongejan, Annemarie Jorritsma, Frits Kluijtmans, Olaf van Kolck, Arno Korsten, Tom van Kraaij, Cocky Kuipers, Ardwin Lantain, Rien van Leeuwen, Hans Licht, Robin Linschoten, Huibert de Man, Frans Mulckhuijse, Ellentrees Müller-Klijn, Alphons Muurlink, Rob Paulussen, Ruud Pet, Leo Platvoet, Peter Polhuis, Jan Dirk Pruim, Harry Puts, Ciska van Rijn, Hans van Sadelhoff, Ard Schilder, Gief van Schijndel, Bernard Steenaart, Roel in 't Veld, Vincent van de Velde, Bernard Verstegen, Martine Visser, Klaas de Vries en Klaas Wolzak. Allen zeer bedankt!

### **Samenvatting hoofdstuk 1**

Veel 'vernieuwing van de politiek' is afkomstig van buiten de politiek: van wetenschappers, adviseurs, ambtenaren. De boodschap is vrijwel altijd normatief: 'Zó zou het voortaan moeten'. Er gaan vaak nieuwe regels, nieuwe instrumenten en nieuwe structuren mee gepaard. De resultaten blijven over het algemeen achter bij de goede bedoelingen. De politiek reageert anders dan verwacht of blijkt betrekkelijk immuun te zijn voor de interventies van buitenaf. In dit boek wordt de denkrichting omgedraaid: we kijken eens van binnen naar buiten. De centrale vraag is: 'Wat zouden volksvertegenwoordigers zélf kunnen doen om hun politieke werk te vernieuwen?' Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden belevingen en wensen van volksvertegenwoordigers zelf in beeld gebracht, in relatie tot de actoren om hen heen. Daarnaast wordt verkend wat in dit opzicht mogelijkwijs valt te leren van wetenschappelijke inzichten over control, leiderschap en (cultuur- en gedrags)verandering.

## WE ZATEN IN DE SCHUILHUT

We zaten wat onwennig bij elkaar in de grote schuilhut op de hei, voor het begin van onze tweedaagse over het strategisch functioneren van de gemeente. We hadden er een heel eind voor moeten rijden. Buiten scheen de zon en liep de temperatuur snel op, zoals elke ochtend in het nieuwe klimaat. Er klonken vogelgeluiden en het gezoem van insecten. Binnen was het vrij koel, waarschijnlijk door het dikke pak riet op het puntdak van de hut. Het was hier ook wat donker: een soort ronde black box. We zaten in een kring op houten banken die langs de wanden waren geplaatst. Iedereen droeg casual kleding: geen das, geen jasje, maar toch ook wel weer een beetje netjes. We konden elkaar niet steeds goed zien, in verband met de dikke eiken pilaar in het midden die naar de punt van het dak voerde. De Burgemeester was de enige die rechtop stond. Hij dekte met zijn brede gestalte de opening naar buiten goeddeels af en was extra moeilijk zichtbaar door het scherpe licht dat om hem heen naar binnen viel.

Ook al vormde het gezelschap een kring, je zag toch ook wel mensen die dicht bij elkaar zaten en anderen die onderling meer ruimte lieten. De Organisatieadviseurs bogen samen licht voorover en smoesden iets dat de rest blijkbaar niet mocht horen. Ook de Wetenschappers hadden zich wat afgezonderd, maar zij spraken niet met elkaar. Zij keken elk langs de Burgemeester naar buiten, alsof daar iets bijzonders te zien was. Misschien keken ze naar de Burger, die daar ergens moest rondlopen maar toch niet zo goed te zien was. Dus mogelijk keken ze ergens anders naar, maar dat was niet duidelijk.

De Gemeenteraadsleden vormden ook een eigen groep, druk pratend en gebarend, ze waren het blijkbaar ergens niet over eens. De Lijnprofessional zat naast de opening met zijn voeten naar buiten. Hij was in z'n eentje druk bezig om met een stokje figuurtjes in het zand te tekenen. Of misschien bouwde hij daar ook wel een soort hekje. Waarschijnlijk was hij met meerdere stokjes in de weer, maar hij zat er overheen gebogen met zijn rug naar de anderen toe, zodat je het allemaal niet scherp zag.

Allerlei andere aanwezigen keken een beetje stilletjes voor zich uit en zaten sowieso een eindje van elkaar af, zonder met elkaar te praten. Dit waren: de Griffier, Wethouder, Gemeentesecretaris, Dienstdirecteur, Controller en Lijnprofessional.

Zelf zat ik een beetje in het midden. Door de dikke paal kon ik helaas niet steeds iedereen zien – ik moest mijn lichaam constant draaien. Afsproken was dat ik vooral zou observeren en verduidelijkende vragen mocht stellen. Verder zou ik de gesprekken vastleggen, studiemateriaal over het besprokene verzamelen en dit samenvatten. Dat is de hoofdtekst van dit boek geworden.

De Burgemeester schraapte zijn keel. 'Nou, zullen we maar beginnen?' vroeg hij, zonder dat je zijn mond kon zien bewegen. Hij sprak kordaat en toch ook met die wat aarzelende toon die zowel vriendelijkheid als uitnodiging uitstraalt, zoals een modern leider op de hei betaamt.

Sommigen keken naar hem op, met half dichtgeknepen ogen, vanwege het licht om hem heen. Hier en daar klonk instemmend gemompel, maar eigenlijk veranderde er ook weer weinig aan het tafereeltje.