

Innoveren en besturen

Henk Wesseling

- Gemeente Dordrecht -

Mark van Twist

- Berenschot | Radboud Universiteit Nijmegen -

In stedelijke en regionale samenlevingen is er grote druk tot hoogwaardig presteren. Innovatie is een sleutelfactor. In de markt zorgt innovatie voor concurrentiekracht, en in het publiek domein kan het de bestuurskracht bevorderen. Hoe verloopt innoveren in een democratische context en hoe moet het politiek bestuur zelf innoveren om innoveren te stimuleren? ¹

Innoveren van het democratisch politiek besturen heeft twee nauw verbonden doeleinden. Ten eerste is innoveren van belang voor de democratie als middel om betere oplossingen voor publieke vraagstukken tot ontwikkeling te brengen. Anders gezegd: om de bestuurskracht van een samenlevingsverband vergroten, om te stijgen op de lijstjes van prestatie en prestige. De urgentie daarvan is duidelijk, gezien de grote vraagstukken op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, milieu en economie. Het gaat hier dus om verbetering van de sturing in het algemeen, van arrangementen op terrein van zorg, onderwijs en zo meer. Ten tweede heeft het democratisch politiek besturen ook een eigen waarde, is het een doel op zich dat ook innoveren vereist. Een democratie is een publiek goed op zichzelf dat zo goed mogelijk gerealiseerd moet worden. Het belang om hier aandacht aan te besteden is duidelijk, gelet op het sterk gedaalde vertrouwen in de politiek.

Het is niet zo dat het leveren van goede publieke prestaties door besluiten en goede arrangementen (democratie als middel) zonder meer tot vertrouwen in politiek en bestuur leidt (democratie als doel). Het vertrouwen in politiek en bestuur daalde de afgelopen jaren dramatisch, terwijl niet aannemelijk is dat de prestaties hiervan nu ineens zo veel

¹ Dit artikel is (in een vrijwel identieke versie) oorspronkelijk verschenen in *Openbaar Bestuur*, april 2006. Het artikel heeft in november 2006 de ROA Professionele Publicatie Prijs gewonnen (beste artikel van 2006).

slechter waren.² Het is ook niet zo dat het nastreven van democratische vernieuwingen, zoals referenda en interactief sturen, zonder meer als doel hebben de bestuurskracht te vergroten. Zo'n vernieuwing kan louter en alleen vanuit democratische principes nagestreefd worden, desnoods met acceptatie van een mindere bestuurskracht.

In de democratietheorie zijn die benaderingen van democratie als doel op zich en democratie als middel altijd goed herkenbaar geweest.³ Toch zal op de langere termijn een democratisch stelsel alleen vitaal zijn als er vertrouwen in dat stelsel bestaat dat is gebaseerd op steun voor de sturingsoplossingen die een samenleving vindt voor de gedefinieerde publieke vraagstukken en als dat vertrouwen ook zelf leidt tot steun voor die gekozen oplossingen omdat die nu eenmaal op vertrouwde democratische wijze tot stand zijn gekomen. Vertrouwen in de democratie en de bestuurskracht van een samenleving versterken elkaar dan. Het gaat er dus om hoe het innoveren van de sturing (van de arrangementen) en innoveren van de besluitvorming de bestuurskracht en het vertrouwen daarin in wisselwerking vergroten. In veel collegeprogramma's stond de afgelopen vier jaar die wisselwerking tussen vertrouwen en resultaatgerichtheid dan ook centraal. Zo werd in Rotterdam verbetering van de veiligheid verbonden met het herwinnen van vertrouwen. En in Dordrecht stond vertrouwen van de burger centraal, verbonden met een open, transparante en resultaatgerichte werkwijze in de samenwerking van bestuur en gemeenteraad met burgers en andere maatschappelijke partners.

Arrangementen en coalities

Publieke (grootstedelijke) vraagstukken manifesteren zich vaak als taaie probleemcomplexen, zogeheten *wicked problems*. Denk aan de recente problematiek van de luchtkwaliteit, die massaal bouwwerken heeft lamgelegd, ook in Dordrecht. Door steeds meer gefragmenteerde belangentegenstellingen in de samenleving, ook internationaal, door verschillen in waardeoriëntatie, door gebrek aan kennis, dus in het algemeen door de complexiteit van de vraagstukken, slaagt het bestuur er vaak niet in om wicked problems alleen aan te pakken. Het innoveren van het democratisch politiek bestuur zelf zou daarom naar ons idee gericht moeten zijn op het tot stand brengen van "vitale coalities".⁴

Het gaat bij bestuurskracht dan ook om de mate waarin een samenleving gedefinieerde publieke vraagstukken weet op te lossen - niet het vermogen van de politieke democratie alleen dus maar dat van de samenleving als geheel. We spreken hier dus ook opzettelijk over bestuurskracht van een (stedelijke of regionale) samenleving. Bestuurskracht toeschrijven aan alleen de politiek of het bestuur leidt tot dwaalsporen. Zo'n centrische definitie leidt altijd tot het constateren van gebrek aan daadkracht bij politiek en bestuur (want er mankeert altijd wel wat aan de publieke prestaties) en leidt altijd tot voorstellen

² Paul Schnabel, Het Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit. In: *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag: SCP, p. 47 e.v.

³ David Copp, Jean Hampton & John F. Roemer, *The idea of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 18.

⁴ F. Hendriks & P.W. Tops, *Het sloeg in als een bom*. Tilburg: Universiteit van Tilburg, 2002.

voor meer centrale sturing en macht, met als gevaar dat het innovatief vermogen van de samenleving als geheel juist wordt aangetast.⁵

Het gaat niet om het zo maar innoveren van het openbaar bestuur, het vergroten van het eigen vermogen tot bindende politieke keuzes, maar om bindende keuzes die de bestuurskracht van de samenleving vergroten door het tot stand brengen van vitale coalities. Het gaat om het innoveren van het politiek democratisch besturen gericht op het vergroten van het innovatief vermogen binnen het onderwijs, de gezondheidszorg, veiligheidsinstituten, de economische sector. Vergroot de bestuurskracht van de stedelijke of regionale samenleving en daarmee het (zelf)vertrouwen van publieke en private sectoren, en het vertrouwen in de politiek neemt toe, zo luidt onze hypothese.

Innoveren van arrangementen

Gegeven het belang van de vorming van duurzame vitale strategische coalities, moet het politiek democratisch bestuur voortdurend bezig zijn met de mogelijke verbetering van publieke arrangementen. Inmiddels is wel het een en ander bekend over hoe door innoveren het presteren in publieke arrangementen verbeterd kan worden. Naar analogie van de typering van Schumpeter voor de private markt is innoveren te beschouwen als een vorm van creatieve destructie. Verklarend daarvoor zijn bijvoorbeeld verandering van waarden en sturing daarop, bijvoorbeeld van inkomensverstrekking naar werkverschaffing. Belangrijk is de verbinding tussen verschillende sectoren en de verbinding met de markt, waardoor nieuwe processen en producten ontstaan.

In Dordrecht wordt bijvoorbeeld bij de in voorbereiding zijnde sportboulevard, met leerpark en gezondheidsboulevard, een dergelijke vernieuwing nagestreefd, via nieuw marktgericht zorgaanbod. Een andere factor is de ruimte tot eigen initiatief en leren. Zo is in Dordrecht samen met de RMO een experiment uitgevoerd waarin de instellingen actief op het terrein van maatschappelijk isolement meer mogelijkheden tot initiatief en samenwerking kregen.⁶ Soms is vernieuwing mogelijk door ruimte te laten voor nieuwe actoren in de arena, zoals de Economische Adviesraad in Dordrecht. Een andere factor is de innovatieve kwaliteit van de ambtelijke organisatie, waaraan in vele steden wordt gewerkt. Die krijgt vorm via verbetering van de dienstverlening via informatisering en programmatisch werken, over verschillende beleidsterreinen heen.

Stabiliteit en innovatie voor coalities

Het bevorderen van innovatie via creatieve destructie, waardeverschuiving, ruimte geven, verbindingen bevorderen en nieuwe actoren vereist een politiek democratisch bestuur dat steeds zoekt naar een optimalisering van de eigen rol in de zo ontstane arrangementen. Steeds gaat het er in de politiek om te zoeken naar voorwaarden waarin vruchtbare strategische coalities tot ontwikkeling kunnen komen en zodanig kunnen functioneren dat partijen innoveren. Bij dat zoeken naar de eigen rol kunnen de volgende principes vaak in samenhang worden toegepast.

⁵ James C. Scott, *Seeing like a State*. New Haven: Yale University Press, 1998, p. 87 e.v.

Ten eerste het bieden van stabiliteit, dus juist *niet* permanent streven naar het op alle fronten veranderen en vernieuwen van politiek besturen en besluiten. Een innovatief klimaat voor publieke en private sectoren vraagt in een aantal opzichten op de eerste plaats een stabiele bestuurlijke omgeving, waarin duurzame strategische coalities gesloten kunnen worden om bijvoorbeeld met alle ketenpartners de jeugdproblematiek aan te pakken. Of waarin, zoals in Dordrecht, met de Antilliaanse gemeenschap een duurzame relatie kan worden opgebouwd die behalve op integratie van die gemeenschap is gericht op het benutten van eigen kracht, mede als basis voor een goede begeleiding van de eigen jeugd. Daarbij kan het dan erg nodig zijn om juist even af te zien van de vlucht naar voren - om af te zien van weer geheel nieuw beleid - bijvoorbeeld om beleidsaccumulatie te voorkomen of om de maatschappelijke partners zelf de ruimte tot probleemoplossing te geven.

Ten tweede het verschuiven van de eigen rol van de overheid: van meer direct producerend en interveniërend naar regisseren, coproductie en faciliteren. Zo is in Dordrecht een ingrijpende verzelfstandiging van het onderwijs gerealiseerd met een aantal afspraken over bekostiging, huisvesting, prestaties en toezicht. Daardoor is er meer ruimte ontstaan voor eigen vernieuwing.

Ten derde het veranderen van een aanbodgerichte instelling naar vraaggericht werken. Vraagsturing noopt de aanbieder vaak tot creatievere productie en producten - tot creatieve destructie.

Ten vierde kan het essentieel zijn om schaa sprongen te maken. Zo lijkt het erop dat in de Drechtsteden in snel tempo een regionale sociale dienst gerealiseerd gaat worden, de eerste met een grote centrumstad. Die grotere schaal geeft efficiencyvoordelen maar vooral ook meer mogelijkheden om met grotere partners tot vernieuwing te komen. De Wet Werk en Bijstand en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning geven verder voldoende aan hoe dat zoeken naar verbetering van arrangementen ook vanuit nationaal niveau plaatsvindt. Interbestuurlijke samenwerking is in de verbetering van deze ketenarrangementen dan ook een belangrijke factor.

Ten vijfde moet er proportioneel - soms ingrijpender, soms juist minder ingrijpend - geïntervenieerd worden. Zo worden er nieuwe, ruimere kaders meegegeven aan het bestuur van de bibliotheek op het gebied van financiën en vernieuwing van de productie om zo innovatief werken te bevorderen. Andersom is juist een ingrijpender interventie nodig als het geweldsmonopolie aangetast raakt, zoals in ernstige probleemwijken met *no-go area's*, als er een ernstige tweedeling ontstaat met polarisatie en uitsluiting of als verstarring niet goed kan worden doorbreken.

⁶ *Sturen op vertrouwen: regie in het maatschappelijk domein*. Gemeente Dordrecht, 2006.

Ten zesde vragen de verschillende arrangementen soms om een heel gedifferentieerde benadering van het smeden van ketens en netwerken. Innoveren is in het private domein iets anders dan in het publiek domein, waar het uiteindelijk gaat om ondernemerschap en risico's nemen. De overheid kan invloed uitoefenen op het vestigingsklimaat, bedrijfsterreinen en sleutelprojecten en kan financiële prikkels geven. In een oud industrieel gebied als de Drechtsteden is echter duidelijk hoe gebiedsoverstijgende netwerken bepalen of ondernemers bereid zijn om meer hoogwaardige investeringen te doen. In Dordrecht functioneert de Economische Adviesraad om aansluiting bij die netwerken te bevorderen.

Sturen en democratische besluitvorming

(Groot)stedelijke gebieden staan voor lastige keuzes van grootstedelijke ontwikkeling en leefbaarheid. Gemakkelijke oplossingen zijn er niet. De grootste bedreiging van innovatief vermogen is paradoxaal genoeg het succes ervan. Er is altijd het gevaar van de wet van de remmende voorsprong: innovatoren van voorheen kunnen gemakkelijk voor stabiliteit gaan pleiten ter behoud van hun nieuw verworven positie. De uitdaging is dus ook *behoud* van innovatief vermogen. Innovatie gaat voorbij gebaande paden, met formules als 'meer voor minder', om ook in tijden van bezuiniging bestuurskracht te garanderen.

Voor ons staat het creëren van innovatieve strategische coalities daarom centraal. Bindende keuzes van de politiek kunnen in dat kader zeer wenselijk zijn, maar soms is het beter om juist afstand te nemen of andere actoren te introduceren. Het innoveren gericht op bestuurskrachtige arrangementen is typisch een kwestie van dansen met dilemma's: prikkelen maar ook ontregelen, opruimen van prikkels die alleen maar afhankelijkheid creëren, ruimte geven maar ook regels stellen (irritatie prikkelt tot innovatie), stevige besluiten nemen maar ook zaken op hun beloop laten (kansenzones), aandacht geven maar ook vergeten (luwte is nodig voor innovatie). Bestuursmacht (macht van het democratisch bestuur) is dus nodig, maar bestuurskracht ontstaat vaak alleen als zij terughoudend wordt gebruikt.

Door de ontwikkeling van de 'dramademocratie' - onder invloed van de media, door vermindering van burgerzin, door verlies aan gezaghebbendheid van de politiek en politici - lijkt het wel of de politiek moeilijker tot dergelijk dansen door dilemma's kan komen. Het is een verklaarbare reflex om vervolgens de aandacht te richten op het maken van bindende keuzes. Dat is vanuit zo'n gerichtheid op vitale coalities eerder gevaarlijk dan vruchtbaar, niet omdat bindende keuzes soms niet hard nodig zijn maar omdat die keuzes uiteindelijk moeten bijdragen aan die vitale strategische coalities. Wat voor democratische besluitvormingsproces geeft de meeste kans op zo'n 'dansen door dilemma's voor bestuurskracht'? Wij zien vier vormen van vernieuwing die eraan kunnen bijdragen.

Ten eerste zijn het personen die coalities smeden. Vanuit de politiek zijn dat op de eerste plaats bestuurders. Er is niet zozeer behoefte aan Machers, eerder aan politici die vanuit

vertrouwen en - na het stellen van harde randvoorwaarden - enthousiasmerend coalities kunnen sluiten dan aan politici die het inhoudelijk allemaal zo veel beter weten. Behoeftte aan communicatieve politici met enig charisma dus, die juist door zo'n gerichtheid op coalities ook niet zo veel last hebben van de mediademocratie. Directe verkiezing van politiek leiders zal waarschijnlijk bijdragen aan de selectie van dit gewenste profiel.

Er is ten tweede ook behoefte aan gematigde *checks and balances* tussen bestuur en volksvertegenwoordiging, aan gematigd dualisme waarin het bestuur ruimte krijgt om met creatieve en kritische inbreng van de volksvertegenwoordiging vitale coalities te sluiten. In Dordrecht heeft de afgelopen periode een heel beheerste invoering van het dualisme plaatsgevonden, met in ieder geval als resultaat een redelijk voortvarende uitvoering van een ambitieus meerjarenbeleidsprogramma. Vooralsnog is het vertrouwen van de bevolking in het bestuur licht gestegen, blijkt uit cijfers van de gemeente Dordrecht. Wel leidde dat bij de bestuurskrachtmeting tot de aanbeveling om de rol van de gemeenteraad meer te profileren. Mede geïnspireerd door experimenten als de politieke markt in Almere ontstaan er nu ideeën om te komen tot een geconcentreerdere standpuntvorming die de politieke sturing van de raad versterkt, met behoud van de nadruk op resultaat. Zo'n gematigd dualisme staat op gespannen voet met de verdere vergroting van de controle- en onderzoeksbevoegdheden van de volksvertegenwoordiging. De toch al niet geringe kans op controle-onderzoeksdiarree wordt erdoor vergroot. Meer wantrouwen in meer dramademocratie zal hiervan eerder het resultaat zijn dan meer vertrouwen.

In plaats daarvan kan ten derde beter de nadruk liggen op zelfverantwoording door het politiek bestuur en door maatschappelijke instituties, gecompleteerd door gesaneerd, integraal (eenmaal) maar streng toezicht op alle publieke instellingen. Integriteit moet een vanzelfsprekende waarde zijn. Juist het verwijt van gebrek daaraan legitimeert voor veel minder politiek betrokken burgers het wantrouwen in de politiek. Het keren van deze tendens door zelfverantwoording in plaats van controle zou wel eens een sleutelfactor kunnen zijn (zie H. Wesseling & M. van Twist, *Publieke verantwoording en bestuurskracht*, Kluwer, 2004).

Ten vierde dient er aandacht te zijn voor de uitbouw, verankering en daardoor ook stroomlijning van de veelvuldigheid van nieuwe vormen van interactiviteit naar vormen van deelname in vitale coalities. In plaats van (weer) bindende keuzes door de politiek in enge zin centraal te stellen, moet eerder gezocht worden naar uitbouw van mogelijkheden om tot bindende besluiten te komen via interactieve procesvoering. Interessant is de vraag of instrumenten in het kader van het dualisme, zoals burgerinitiatief, een rol kunnen spelen. Misschien, maar wij vinden vooralsnog het belangrijkste de ontwikkeling van zogeheten *deliberative* processen, waarin de momenten van besluitvorming een duidelijke afronding zijn van een voorgaand proces dat is gericht op verdieping en een zichtbare mate van overeenstemming of desnoods verschil van mening. In Dordrecht is daartoe de zogenaamde Dordtse Aanpak ontwikkeld, waarin systematisch wordt gewerkt aan

procesvoering die is gericht op draagvlak van de betrokken partijen en burgers. Dordtse ambtenaren worden systematisch getraind in een dergelijke procesvoering.

Conclusie: bouwen aan vertrouwen over paradoxen heen

Bepaalde bestuurders en vormen van besturen bieden duidelijk meer kansen dan andere voor het innoveren voor bestuurskracht. Niet betweters maar smeders van coalities, geen gepolariseerde dualistische dramademocratie met onderzoeksdiarree maar gematigde checks and balances met ruimte voor vertrouwen maar ook scherpte. Geen eindeloos spelstrategisch gedoe tussen politiek en instituties, maar zelfverantwoording die wordt uitgelokt door beperkt maar integraal en streng toezicht.

Vertrouwen in de politiek kan niet gemakkelijk worden gewonnen, zeker niet met geraffineerde communicatiestrategieën en eindeloze inspraak. Vertrouwen is hooguit het resultaat van het smeden van degelijke coalities met partners en burgers, van het permanent en flexibel streven naar vergroting van de bestuurskracht.

Over de auteurs

Henk Wesseling is gemeentesecretaris van Dordrecht. Prof. dr. Mark van Twist is managing director van Berenschot Procesmanagement en is verbonden aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Contact

Mark van Twist: m.vantwist@fm.ru.nl



management
enconsulting

© 2006, All rights reserved. Published by
Management en Consulting
www.managementenconsulting.nl